



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**ESTRATEGIAS DE CABILDEO Y COMUNICACIÓN PARA  
INFLUIR EN LAS DECISIONES PÚBLICAS**

**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:**

**FRANCISCO JAVIER ACOSTA SANTIAGO**



**ASESORA DE TESIS:  
ALMA ROSA ALVA DE LA SELVA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX. 2020**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## ÍNDICE

<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	1
<i>1. CABILDEO, RELACIONES PÚBLICAS Y COMUNICACIÓN POLÍTICA</i> .....	5
1.1 Definición y breve historia del cabildeo .....	5
1.2 El cabildeo en México.....	14
a. Antecedentes .....	14
b. El desarrollo del cabildeo .....	19
1.3 Estrategia de cabildeo .....	26
1.4 Cabildeo, relaciones públicas y comunicación política.....	31
a. Relaciones públicas y cabildeo .....	31
b. Comunicación política y cabildeo .....	35
1.5 La opinión pública política .....	38
1.6 Planeación estratégica de comunicación y cabildeo .....	40
<i>2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y TOMADORES DE DECISIONES EN MÉXICO</i> .....	49
2.1 Procedimiento legislativo en México.....	49
2.2 Tomadores de decisiones en los procedimientos legislativos .....	54
a. El Poder Ejecutivo .....	54
b. El Poder Legislativo .....	59
c. Congresos locales .....	64
<i>3. GRUPOS DE PRESIÓN: EL CASO DEL ETIQUETADO DE ALIMENTOS</i> .....	70
3.1 Definición de grupos de presión .....	70
3.2 Estudio de caso: Las estrategias de cabildeo y comunicación realizadas por la Alianza por la Salud Alimentaria para la implementación del etiquetado frontal en alimentos de alto contenido calórico, a través de la modificación de la Ley General de Salud .....	73
a. Contexto.....	73
b. Estrategias de cabildeo y comunicación .....	76
<i>CONCLUSIONES</i> .....	110
<i>REFERENCIAS</i> .....	116

"They use force, to make you do, what the deciders, have decided to must do!"

Rage Against The Machine

## AGRADECIMIENTOS

*A mi mamá, a mi papá, a mi hermano y a mi hermana, porque sí fue posible y hoy nos reímos con la vida.*

*A mis maestros: la Dra. Alma Rosa, el Mtro. Edgar García y el Dr. Daniel Peña, quienes también forman personas.*

*A abraham Zamora y Gonzalo Olivares por su apoyo y ejemplo.*

*A quienes me acompañaron en este proceso:*

*Natalia Flores, gracias por impulsar mis metas.*

*Sebastián Padrón, el hermano que elegí.*

*Alejandra Zúñiga, por tener las palabras para los momentos decisivos.*

*Mayra Osorio, por compartir este proceso y recordarme el sentido de estas líneas.*

*A los Alters y en especial a Joel, Jorge, Mich, porque ya era hora.*

*A Yarishdy Mora y Ana Larrañaga, por su calidad humana y por impulsar políticas que salvan vidas.*

## INTRODUCCIÓN

La desigualdad, la inseguridad, el cambio climático, la falta de medicamentos, el crecimiento económico, la discriminación, el desempleo, la corrupción, y todos los problemas públicos se creen sujetos a ser resueltos a través de las elecciones. No obstante, transcurren los años y se vuelve evidente que las demandas sociales no pueden solucionarse sólo con el cambio de gobernantes.

Sin menospreciar los procesos electorales, puesto que estos “[...] tienen la enorme virtud de civilizar la contienda por el poder” (Woldenberg, 1996), y además contribuyen a garantizar la estabilidad y el desarrollo de las sociedades, se considera necesaria la adopción de otras formas de participación política que permitan establecer un diálogo eficaz entre los gobernantes y gobernados para que las demandas de éstos sean resueltas.

Ante esta necesidad, se propone abordar al cabildeo, un fenómeno social y una práctica profesional, que puede ser utilizada por los grupos de presión para participar de manera efectiva en los asuntos públicos y sobre todo influir en las resoluciones legislativas.

El cabildeo es un objeto de estudio abordado por la ciencia política, el derecho y las relaciones internacionales, pero también puede ser estudiado desde la comunicación, incluso se considera que ello es indispensable, ya que permite comprender con mayor amplitud al *lobbying* y podría contribuir a consolidar el campo de estudio de la comunicación política.

Desde la óptica de la comunicación y más específicamente de la comunicación política, se considera que hoy en día existen las condiciones para que, a través del cabildeo, se posicionen los asuntos de interés de los grupos de presión en la opinión pública, y que esto impacte en las resoluciones de los tomadores de decisiones.

Antes de 1997, no existían las condiciones para establecer un diálogo eficaz entre los integrantes del sistema político, ello debido a que en México el Poder Ejecutivo tenía el control absoluto del sistema político. Tras la caída del “presidencialismo” surgieron otras formas de participación, pues durante dicho período histórico la única ruta con la que contaban los grupos de presión para ser tomados en cuenta se hallaba con el Presidente de la República y sólo algunos grupos lograban acceder a él.

Dado que hoy en día existe una dispersión en la toma de decisiones, división de poderes, pluralismo político, y que las ideas se diseminan más fácilmente en el espacio público con el uso de los modelos de comunicación, es importante explorar otras rutas; una de ellas es el cabildeo y la comunicación, herramientas a través de las cuales los grupos de presión pueden ejercer un papel más eficaz.

Para tratar las cuestiones mencionadas, este trabajo se organiza en tres capítulos. En el primero se hará un breve recorrido por el origen del término cabildeo. Se recuperarán evidencias de los primeros registros que se tienen de la práctica mediante la cual los grupos de presión brindan sus puntos de vista a los tomadores de decisiones para posicionar sus demandas, desde la Cámara de los Comunes en Inglaterra al Capitolio en Estados Unidos. En este apartado se observará como el cabildeo surge en las democracias, y las condiciones que éste requiere para su desarrollo.

Al tener un marco general del cabildeo, se abordará su evolución en México. Se revisarán los primeros registros del cabildeo, como la promoción de nuestro país ante los miembros del Congreso estadounidense, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el cabildeo al interior. Luego se examinará la expansión del cabildeo durante los noventa y los intentos de regulación.

El primer capítulo consistirá en una serie de discusiones, en donde se recurrió a profesionales del cabildeo, las relaciones públicas y la comunicación política, para

abordar los siguientes cuestionamientos: ¿el cabildeo es parte de las relaciones públicas?, ¿cuál es la relación entre el cabildeo y comunicación política?, ¿cuál es la parte de la comunicación a la que corresponde el estudio y práctica en conjunto con el cabildeo?, ¿qué teorías de la comunicación explican el fenómeno del cabildeo? y ¿cuáles son los elementos de las estrategias de comunicación y cabildeo que ayudan a los grupos de presión a posicionar sus intereses en las leyes y decretos en México?

Después de estudiar los fenómenos y prácticas de la comunicación y de la política, y comprender sus alcances, en los siguientes capítulos se revisará el escenario, las reglas, actores y un caso de estudio para observar como los grupos de presión cabildean para posicionar sus intereses en la agenda legislativa y las normas mexicanas.

En el segundo capítulo se estudiarán las etapas que sigue una demanda social para convertirse en una iniciativa de ley, hasta lograr una norma jurídica. Ello es vital pues los procedimientos legislativos determinarán las rutas a seguir, los tiempos y las estrategias a implementar. En el mismo apartado se retomará el estudio de los sujetos facultados por la Constitución para intervenir en los procedimientos legislativos y así entenderemos las reglas y alcances sobre los que éstos operan. Se abordarán las transformaciones desde la etapa en que el Poder Ejecutivo era el principal tomador de decisiones, hasta cuando se inició el pluralismo político, en donde intervienen múltiples actores en el diseño legislativo.

Después de analizar el papel de los tomadores de decisiones con facultad constitucional, en el último capítulo se estudiarán los grupos de presión. Aquellos que cuentan con el poder para influir y posicionar sus intereses sobre los tomadores de decisiones. Se apreciará la interacción de los actores involucrados en la elaboración de leyes o decretos y se recuperarán un caso de estudio para ilustrar las prácticas del cabildeo que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

El último apartado busca entender el papel que juega la comunicación en la formación de la agenda legislativa y como es que en conjunto con el cabildeo puede enriquecer el debate en el Congreso, atraer a la sociedad para que se involucre en los asuntos legislativos y, asimismo, influir en las normas mexicanas para que éstas permitan a los grupos de presión crear soluciones y así enfrentar los problemas públicos.

Al final del presente trabajo, se tendrá un esbozo de los orígenes del cabildeo tanto en el mundo como su desarrollo en México, pero sobre todo se habrán reunido y puesto en orden algunas ideas y conocimientos que pueden ser utilizados para transformar la realidad.

## 1. CABILDEO, RELACIONES PÚBLICAS Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

“Serpenteando dentro y fuera, a través del largo, sinuoso pasillo del sótano, arrastrándose por los corredores, con su longitud viscosa desde la galería hasta la sala del comité, reposa en el piso del Congreso – este reptil deslumbrante, la enorme, escamosa serpiente del lobby.” ¿Cuál fuese esta criatura horrible? Se trata de la encarnación del cabildero, quien hubiera proliferado en los años después de la Guerra Civil y quien, muchas veces se creyó, hubiera corrompido el Congreso” (Senado de Estados Unidos, 2018).

### 1.1 Definición y breve historia del cabildeo

Para iniciar con la historia del cabildeo, es necesario traer el debate sobre cuál es el término que debería utilizarse, ¿si *lobbying* o cabildeo? para referirnos a este elemento de la política; pues no se ha logrado un acuerdo formal sobre su uso.

En el idioma español no existe una palabra equivalente al anglosajón *lobbying*, que exprese al “proceso mediante el cual los grupos de interés o presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones” (Gómez, 2008).

Julio Portales, profesional del cabildeo, explica que, etimológicamente el término *lobbying* tiene un origen grecolatino: *lobus-lobium* (cascarón, armazón, hollejo) y *lobia-laubia* (lóbulo o algo en forma de riñón). De la mezcla de estos dos vocablos se derivó *loubaloupa-loupea* (del romano germánico o viejo alto alemán) que puede expresar a “un cascarón, armazón u hollejo en forma de frijol o riñón, en un sentido figurativo era el lóbulo de una construcción (la parte previa al área de audiencia) (Portales, 2004).

En los edificios que albergaban a los parlamentos europeos que tenían forma de media luna, los ingleses denominaron *lobby* o *hall* al vestíbulo o construcción anterior a la audiencia (Portales, 2004).

Hay registros de que el término *lobbying* surgió en el Siglo VII en Inglaterra, tiempo en que se llevaba a cabo la práctica de intercambiar puntos de vista que buscaban influir a los miembros del parlamento en el *lobby* de la Cámara de los Comunes. No obstante, otros autores no están de acuerdo en que el *cabildeo* se haya practicado en dicho siglo, sino que se ejercía el derecho de petición (Portales, 2004).

Fue en los Estados Unidos de América, en el año 1829, cuando se usó por primera vez la palabra *lobby-agent* para referirse a una persona que buscaba influir en las decisiones tomadas en el Poder Legislativo, pero aún dicho sustantivo preservaba una connotación más arquitectónica que política. Con la publicación de la *Federal Regulation of Lobbying Act* en 1946 se reconoció al *lobbying* como un proceso político en el ámbito normativo (Portales, 2004).

Los países de habla hispana optaron por la palabra “cabildeo” para referirse a la actividad de influir en los tomadores de decisiones políticas. Por ejemplo, en el *Diccionario de la Lengua Española*, cabildear se refiere a: “Gestionar con habilidad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación.”(Real Academia Española, 2018).

Julio Portales argumenta que la definición de “cabildear” no corresponde con la de *lobbying*, pues sólo se contempla la interlocución con las organizaciones colegiadas o corporativas como el Poder Legislativo o el Poder Judicial, pero no al Poder Ejecutivo, cuyo cargo lo ejerce un solo individuo (Portales, Julio, 2004). Por otra parte Sebastián Lerdo de Tejada y Antonio Godina, ex funcionarios y profesionales del *lobbying*, sostienen que cabildeo proviene de *cabildo*, y el uso de dicha palabra debe restringirse a los municipios (Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004).

Ante la reticencia al término “cabildeo” para referirse al fenómeno político, Abraham Zamora, director de Asuntos Públicos y Enlace Legislativo de la consultoría *Psiquepol*, argumenta que se ha prestado demasiada atención al contexto en que surgió el *lobbying*, en donde el Poder Ejecutivo tenía el monopolio de la toma de decisiones y se acudía al Congreso; no obstante que en la actualidad hay casos en donde ya no se acude con las autoridades públicas sino con otros actores de la sociedad, cámaras empresariales y líderes sociales (Zamora, comunicación personal, 2017).

Entonces, al quedar rebasado también el concepto *lobbying*, el cual se enfoca en el Poder Legislativo, Abraham Zamora considera que se pueden equiparar los conceptos de *lobbying* y cabildeo. Con base en dicho argumento, para el presente estudio se utilizarán ambos términos.

Asimismo, en este trabajo se entenderá por *lobbying* y cabildeo la definición propuesta por Gómez Valle: el “proceso mediante el cual los grupos de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones” (2008) y también se tomarán en cuenta las definiciones de Efrén Elías Galaviz y Gonzalo Olivares.

Efrén Elías es un abogado experto en el tema que nos ocupa, ve al cabildeo como un mecanismo de participación con el que ahora cuentan los grupos de interés y que les permite una mejor interlocución con los tomadores de decisión, lo cual contribuye a la democracia (2001). Por otra parte, Gonzalo Olivares, politólogo y profesional del cabildeo, considera que el *lobbying* busca la articulación de intereses, en donde se armonicen los intereses públicos y privados, pues, la influencia en los actores es un concepto limitativo (Olivares, comunicación personal, 2020).

Después de poner a debate el concepto de cabildeo, iniciemos con algunos de los momentos más relevantes en la historia de este fenómeno y práctica: Walter Astié-Burgos, embajador miembro del Servicio Exterior Mexicano, afirma que “Aunque el *lobbying* (...) es una práctica ligada al ejercicio de la democracia contemporánea, podemos suponer que éste existió desde que el hombre comenzó a vivir en sociedades organizadas (aunque primitivas o rudimentarias) en las que, como ya existían jerarquías, era necesario recurrir a quién poseía cierta autoridad para solicitarle algo” (Astié-Burgos, 2011).

Otros autores establecen que el cabildeo surgió en los Estados modernos, en dónde existían múltiples interlocutores a los que tenían acceso los grupos de intereses, sobre todo del Congreso. A pesar de estar de acuerdo con Astié-Burgos en que el cabildeo es una conducta social, una actividad inherente a las organizaciones humanas, y que tiene raíces muy antiguas, se enfocará en el desarrollo del cabildeo en las democracias contemporáneas; pues resulta de mayor interés para el presente trabajo.

Hay fuentes que documentan que el *cabildeo* se practicó en el Parlamento Británico desde el siglo XII, pero sin ser denominado cabildeo (íbid. 17). Sin embargo este estudio se enfocará en el desarrollo del cabildeo en Estados Unidos de América, pues en dicho país se cuentan con más registros oficiales sobre el cabildeo, los cuales anteceden a los de Inglaterra (como la aparición del concepto *lobby-agent* en 1829 y la regulación de dicha práctica en 1946), y un análisis del cabildeo centrado en dicho país resultará más fructífero ya que el *lobbying* se ha desarrollado ampliamente en éste, y así mismo, se pueden establecer paralelismos con el cabildeo en México puesto que el sistema político estadounidense es similar.

Ahora bien, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 se establece la organización política: se establece un gobierno federal constituido por un Presidente de la República, dos Cámaras Legislativas (la Cámara de Representantes y el Senado) y una Corte Suprema; es decir, Estados Unidos surgió

con un sistema político con múltiples tomadores de decisiones y con un equilibrio de poderes. Además de que en dicho país se estableció un sistema político democrático, en 1789 también se otorgaron diversas garantías que les permitieron a los grupos de interés encontrar causas a sus demandas, una de ellas el derecho de petición.

El derecho de petición dispone que “las personas tienen el derecho de apelar al gobierno a favor o en contra de políticas que los afectan o que les interesan; esta libertad incluye el derecho a recoger firmas para apoyar una causa y para presionar a los órganos legislativos a favor o en contra de una legislación” (Hahnenberg, 2016). Esta garantía es una de las libertades fundamentales de los ciudadanos estadounidenses que dispone la primera enmienda junto con la libertad religiosa, de expresión, de prensa y de asociación.

Las condiciones en las que surgió Estados Unidos: un sistema político con un equilibrio de poderes y con alternativas de participación para los grupos sociales, son las que permitieron el desarrollo del cabildeo; sin embargo, en la Constitución estadounidense no se contempló una regulación de este proceso político a pesar de que ya se practicaba (Astié-Burgos, 2011). Tanto los políticos como los ciudadanos prestaron más atención al derecho de petición. En el artículo “Lobbyists”, se dice que las primeras peticiones que se realizaron en EUA provenían de distintos grupos: constructores de buques preocupados por los efectos de los impuestos, comerciantes que querían poner fin a los impuestos sobre los azúcares, trabajadores que solicitaron un incremento salarial, oficiales militares, cámaras de comercio, veteranos y legislaturas estatales (Senado de Estados Unidos, 2018).

Había tantos grupos de intereses que competían para ser tomados en cuenta por medio del derecho de petición, que dichos utilizaron otros métodos; por ejemplo, en el Primer Congreso el senador de Pensilvania, William Maclay, dijo que ciertos comerciantes de Nueva York se valieron de regalos e invitaciones a cenar para retrasar la adopción de un impuesto (Senado de Estados Unidos, 2018). Al poco

tiempo, los grupos de intereses encontraron otra manera de ser tomados en cuenta por las autoridades: el cabildeo.

Se suele referir a William Hull como el primer personaje que fue contratado para realizar *lobby* (1792), el cual buscó obtener una compensación adicional para veteranos de Virginia por sus servicios en la guerra (Senado de Estados Unidos, 2018). No obstante, otro registro establece que en 1789 la *Alexander Hamilton's Society of Philadelphia for the Promotion of National Industry*, una sociedad de industriales, fue la primera en cabildear ante los legisladores durante la aprobación de la Ley de Tarifas (Portales, 2004). Es de resaltar que el *lobby* se realizó dos años después de la redacción de la Constitución de Estados Unidos.

Aunque el cabildeo no se encontraba regulado, no estaba prohibido. Incluso estaba respaldado por la libertad de asociación y el derecho de petición. Los grupos de interés, sobre todo las empresas privadas, vieron al cabildeo como una herramienta para proteger sus intereses.

Los primeros métodos que se utilizaron para influir en los miembros del Congreso, además de los argumentos técnicos (legales, financieros, políticos), consistieron en invitar a los congresistas a clubes, burdeles, casas de apuestas, les ofrecieron manjares, bebidas y compañía (Senado de Estados Unidos, 2018). Algunos fueron más allá, por ejemplo, Samuel Colt, empresario de armas, buscó una extensión para sus patentes y les regaló a los legisladores algunas de las armas que éste producía (Senado de Estados Unidos, 2018).

Con el fin de la Guerra Civil y el desarrollo industrial se extendió el cabildeo. Ante ello David J. Rothman dijo que el *lobbying* llegó a ser un elemento vital en el gobierno, pues sus conocimientos, ayudaron a poner un orden en el Congreso. Por otra parte, los empresarios decían que los cabilderos sólo buscaban su dinero (Senado de Estados Unidos, 2018). A pesar de que éstos no siempre lograban los

objetivos para los que eran contratados, fueron el medio por el cual los empresarios mantenían una buena relación con el gobierno (Senado de Estados Unidos, 2018).

Poco a poco las prácticas del cabildeo se dieron a conocer por medio de la prensa. Además, tras el escándalo del crédito mobiliario de 1872 (en el que se reveló que el representante Oakes James había distribuido acciones del ferrocarril a legisladores en retribución al apoyo que éstos le dieron durante su legislación), la opinión pública empezó a tener posturas negativas del *lobbying* asociadas con la corrupción. Margaret Susan Thompson argumenta que los profesionales del *lobbying* fueron utilizados como “un chivo expiatorio” para ocultar otros problemas del Congreso y ante los grandes cambios económicos que enfrentaba EUA, y la escasa experiencia del Congreso, se requirió del soporte técnico de los cabilderos (Senado de Estados Unidos, 2018).

Para la segunda mitad del siglo XIX, a la vez que el *lobbying* desarrollaba una mayor técnica y metodología (se analizaban las iniciativas, se preparaban los argumentos técnicos, se establecía contacto con los tomadores de decisión y se realizaban campañas de movilización), los legisladores dieron el primer paso hacia lo que sería la regulación del cabildeo. Esta consistió en que los profesionales debían de registrarse al ingresar al Congreso, y también se evitaría que éstos se hicieran pasar por periodistas (Senado de Estados Unidos, 2018).

A principios del siglo XX comenzaron a proliferar las consultorías de cabildeo. Las técnicas de comunicación del cabildeo se fueron adaptando a los nuevos soportes de los medios de comunicación (el telégrafo, teléfono y la radio); los escándalos continuaron apareciendo, ante lo cual hubo un intento para hacer más estrictas las reglas sobre la regulación del cabildeo (Senado de Estados Unidos, 2018). Fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que la Junta Bicameral para la Organización, recomendó al Congreso la creación de una ley, la *Federal Regulation of Lobbying Act*, la cual fue promulgada en 1946 (Senado de Estados Unidos, 2018).

En dicha ley se definió al profesional del lobbying como: “[Cualquier persona] que por sí misma, o a través de cualquier agente o empleados u otras personas, directa o indirectamente solicite, recolecte, o reciba ingresos u otros objetos de valor para ser usados principalmente... para influir, directa o indirectamente, la aprobación o rechazo de cualquier legislación por el Congreso de los Estados Unidos.” (Senado de Estados Unidos, 2018).

Todos aquellos que se dedicaran a tal actividad tendrían que registrar su nombre, dirección, salario, realizar reportes de ingresos, en los que se mencionase para quién trabajaban y con qué propósito. También se les pidió que dieran cuentas de las contribuciones que hicieran a los miembros del Congreso (Senado de Estados Unidos, 2018).

La legislación de 1946 no fue modificada sino hasta después de otro escándalo: en los noventas, la empresa *Wendtel Corporation* no dio a conocer sus actividades ni cumplió con los formularios requeridos, y además sobornó a un puñado de legisladores para ganar contratos del gobierno (Open Secrets, 2014). En 1995 fue promulgada la *Lobbying Disclosure Act* para actualizar y aclarar los términos ambiguos de la legislación anterior; dicha normatividad se encuentra vigente.

A principios del siglo XXI se desarrolló la actividad del cabildeo. En los noventas, cerca de 20 mil personas se dedicaban a esta actividad en Estados Unidos en la primera década del nuevo milenio más de 100 mil (Astié-Burgos, 2011). No obstante para el 2013 se observó que el gasto en los servicios de cabildeo decreció de 3.55 a 3.24 millones billones de dólares, así mismo se redujo el número de cabilderos registrados en el Congreso de Estados Unidos (Open Secrets, 2014).

Actualmente el *lobbying* se encuentra en todas las esferas de la vida política, la vida social y económica de EUA, ya sea representando intereses de diversos grupos, proponiendo agendas, apoyando en las campañas políticas. Sin embargo, para muchos es un sinónimo de fraude, representación de intereses privados,

malversación de recursos y corrupción (Open Secrets, 2014). Por esa razón, en las últimas campañas presidenciales de Estados Unidos diversos candidatos han rechazado las contribuciones de los cabilderos, por ejemplo, en el 2008 Barak Obama decidió no aceptar sus contribuciones económicas, y recientemente, en el gobierno del presidente Donald Trump, se han tomado medidas para reducir la influencia de los *lobbyistas* (Open Secrets, 2014).

Robert C. Byrd, destacado ex senador de Estados Unidos de América, ha señalado que el *lobbying* ha jugado un rol muy importante en el proceso legislativo y que incluso es difícil imaginar al Congreso de los Estados Unidos sin esta práctica; pero ha advertido que padece de una turbia reputación que ha sido manchada por los propios cabilderos y por la política (Open Secrets, 2014).

Al respecto, Fernando Dworak, consultor y experto en asuntos legislativos considera que los principales aspectos positivos del cabildeo para el sistema político son: la información que brindan los cabilderos que es de utilidad para los tomadores de decisiones, los cuales en ocasiones no cuentan con datos técnicos para dar sustento a sus propuestas legislativas, y que el *lobbying* ayuda a liberar potenciales presiones al interior de la sociedad. Los aspectos no deseados son la información sesgada que parte de un interés privado, la sobre saturación de demandas y la deslegitimación del sistema político; es decir que se privilegien intereses particulares sobre los generales (Open Secrets, 2014).

## 1.2 El cabildeo en México

“Se trata de hombres vestidos de traje y mujeres perfectamente arregladas, generalmente jóvenes en ambos casos, con iPad y teléfono inteligente en mano. Llevan consigo documentos impresos y gráficas, van de una oficina a otra, dialogan con legisladores, les entregan información, actualizan los datos, no dejan de hablar por teléfono. Argumentan, discuten, tratan de convencer. Se trata de los cabilderos.”

(Robles, Isaías, 2019)

### a. Antecedentes

En México se experimentó por décadas el control de las decisiones políticas por parte del Poder Ejecutivo, motivo por el cual el desarrollo del cabildeo fue tardío. Así como en el mundo, antes de que en México se estableciera un Estado moderno, se practicaba el *lobbying*, pero no todos podían ejercerlo, como lo sostiene Astié Burgos. Fue hasta la etapa del pluralismo político cuando cobró mayor sentido la práctica del cabildeo. En esta sección se abordará el desarrollo histórico y estado actual de éste en nuestro país.

Antes de que tuvieran efecto las reformas político-electorales de 1977, 1990, 1993 y 1996, las cuales permitieron la reconfiguración del sistema de partidos políticos, la eliminación de las barreras de entrada a otras fuerzas que pujaban por participar en los comicios, y la garantía de las condiciones de competencia electoral, no existían las bases para que se desarrollara una democracia plena (Woldenberg, 2012), la cual es indispensable para el desarrollo del cabildeo.

A pesar de que la forma de gobierno del Estado Mexicano establezca en su Constitución el principio de división de poderes, en el fondo, desde 1928 hasta 1997, el Poder Ejecutivo tuvo un fuerte predominio sobre los poderes Legislativo y Judicial.

Para darle color a ese fenómeno, se cuenta una metáfora: el candil que pendía sobre los curules de la Cámara de Diputados y que tenía una forma de espiral descendente (como el dios prehispánico Quetzalcóatl) representaba el dominio y la voluntad del Ejecutivo, cuyo mandato descendía sobre los legisladores (Dworak, comunicación personal, 2017).

Además del predominio de un poder y de la estructura vertical en la toma de decisiones por parte del Presidente, en el pasado también existía un sistema político hegemónico, como lo denomina el politólogo Giovanni Sartori (1987), que impidió a otros grupos de interés de la sociedad que no militaran a su favor, ser representados y tomados en cuenta.

Durante la etapa del “presidencialismo” no existían alternativas para que los grupos de interés influyeran sobre los tomadores de decisiones en México. Ante la debilidad de los otros partidos, la relación que se estableció entre los ciudadanos y representantes fue desequilibrada. Los funcionarios públicos no dependían de los votantes para lograr una posición en el gobierno, sino que dependían de las decisiones de su partido; por lo tanto, el voto no era un mecanismo de presión. Como resultado, los intereses de los ciudadanos no fueron prioritarios en el actuar de los gobernantes.

Otro recurso que suele ser usado en los países democráticos para influir en los tomadores de decisiones es el derecho de petición. A través de su ejercicio, las personas presionan al gobierno para atender sus demandas. En el caso de México, no se tenía garantizado ese derecho, aunque éste se encuentra en el artículo octavo de nuestra Carta Magna. Si se hubiese interpuesto una demanda ante un órgano o servidor público, no habría tenido consecuencias, pues el Poder Judicial no solía ir en contra de los intereses del gobierno.

Durante el régimen priista, la participación ciudadana (autónoma, independiente e individual) no logró grandes triunfos, al contrario, la respuesta que recibieron las

protestas de los obreros, ferrocarrileros y estudiantes fue la represión. Ese ambiente dio origen a una crisis política que se manifestó en 1976: el PAN, entonces partido de oposición, no presentó a ningún candidato para competir en las elecciones, acto con el que expresó la desconfianza y crisis del sistema político.

El gobierno dio respuesta a la crisis de legitimidad en 1977. El entonces presidente López Portillo encargó al político e historiador Jesús Reyes Heróles la elaboración una serie de reformas que más tarde permitieron la reconfiguración del sistema de partidos políticos y, así tuvo lugar la transición democrática mexicana, como argumenta el politólogo José Woldenberg (2012).

Las reformas de 1977, en conjunto con las de 1990, 1993 y 1996, dieron origen al multipartidismo y a la garantía de elecciones democráticas (Ibid. 64). Así, en 1988 el partido hegemónico perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados; en 1997 la mayoría absoluta de ambas cámaras, y en el año 2000 el PAN obtuvo la silla presidencial.

Con el fortalecimiento de la democracia, el voto, el derecho de petición y la participación social comenzaron a ser mecanismos que permitieron a los grupos de presión ser escuchados por los tomadores de decisiones y a éstos se añadió el cabildeo. Como ya se mencionó, para que éste se desarrolle de forma plena se necesita que haya una división de poderes y una dispersión en la toma de decisiones. Por ello, el *lobbying* se desarrolló en México de forma tardía.

Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina sostienen que cuando el PRI tenía la mayoría absoluta en la Cámaras, el cabildeo sólo podía ser ejecutado por grupos muy poderosos como empresarios y sindicatos, y directamente con quien tomaba las decisiones: el Presidente de la República o los secretarios de Estado (Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004). De esa manera, grupos de intereses con menores recursos no lograban tener influencia en las decisiones políticas.

Los primeros registros que se tienen del cabildeo en México datan de finales de los años setenta. No se informa sobre cuáles fueron las agencias de cabildeo contratadas o los fines que éstas tuvieron, pero se tiene el conocimiento de que este fue realizado para empresas privadas, agencias de promoción turística y gobiernos locales (Yucatán y Tijuana) (Eisenstadt, 1992). Con ello se muestra que antes de 1997 se practicó el *lobbying*.

Por otra parte, Todd Eisenstadt, periodista e investigador del *Center for U.S.-Mexican Studies* en la Universidad de California, muestra una declaración de pagos a agentes extranjeros (provenientes de Estados Unidos) del gobierno mexicano y el sector privado de 1978 a 1996, en donde éstos invirtieron recursos en asesoría de relaciones públicas, servicios técnicos, asesoría legal y promoción turística (1992).

Las primeras contrataciones de *lobbying*, que también incluyeron contraprestaciones de agencias de relaciones públicas, y de las que se conoce el prestador de servicios y sus fines fueron realizadas por Miguel de la Madrid en 1985 y la entonces Secretaría de Comercio y Desarrollo Industrial (Secom). Al decaer las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y México, el expresidente contrató los servicios de Hannaford Company Inc. para promover su visita al país norteamericano y mejorar la imagen de nuestro país ante los miembros de Congreso y de la opinión pública estadounidense, la cual resultó afectada a razón del narcotráfico y del autoritarismo político. Después de la campaña de relaciones públicas Hannaford realizó una campaña de cabildeo en el Congreso del país del norte para promover los intereses mexicanos en las leyes de comercio y asuntos fronterizos (Eisenstadt, 1992).

Por su parte, la Secom solicitó los servicios de Michael K. Deaver, ex asesor del presidente Ronald Regan, para determinar entrada o no de México al GATT, los préstamos del Banco Mundial, las importaciones petroleras y la protección de la propiedad intelectual. Sin obtener los resultados esperados y con un gasto aproximado de 67,229,000 de dólares, el gobierno decidió no volver a invertir

grandes recursos en cabildeo y relaciones públicas sino hasta más tarde (Eisenstadt, 1992).

Después de que la administración de Miguel de la Madrid dejó una relación poco favorable con Estados Unidos y de que México tenía una imagen dañada por los asuntos de las drogas y la corrupción política, Carlos Salinas decidió contratar en 1989 a Burson-Marsteller, una de las empresas más grandes de relaciones públicas en el mundo, para atender esas problemáticas y también para brindar sus servicios en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Eisenstadt, 1992).

Para mejorar la imagen de México, según las investigaciones de Eisenstadt, la agencia Burson-Marsteller llevó a cabo una estrategia mediática sobre el público estadounidense. En dicha campaña se elaboraron anuncios de televisión, materiales impresos y un programa de relaciones con los medios. También la agencia se involucró en la revocación del veto estadounidense contra el atún mexicano, que fue provocado por el daño a los delfines por parte de los pescadores. Para lograr la revocación del veto pesquero Burson-Marsteller llevó a cabo una investigación sobre los problemas referentes a la pesca comercial internacional, estableció relaciones con los medios y dio asesoría al gobierno mexicano sobre asuntos públicos (Eisenstadt, 1992).

Con el inicio de las negociaciones del TLCAN, el gobierno mexicano realizó una inversión como nunca lo había hecho para darle una mayor presencia política a México en Estados Unidos. Ante tal acontecimiento el *Wall Street Journal* opinó que “México, que nunca había utilizado el cabildeo en Washington, repentinamente dejó atrás a Japón como gobierno extranjero con mayor poder de gestión visible” (Eisenstadt, 1992).

Tras el buen desempeño de Burson-Marsteller, México le encomendó el diseño de un Programa de Asuntos Públicos para concertar el TLCAN. Las acciones que

realizó fueron la campaña de propaganda a favor de la aprobación del tratado por el público estadounidense, el establecimiento de relaciones con los medios, movilizaciones nacionales y relaciones con el gobierno (campaña de obtención de votos con miembros del Congreso de Estados Unidos). De ésta última estrategia se encargó Gold & Leibengood, subsidiaria de Burson (Eisenstadt, 1992).

Burson-Marsteller no fue la única agencia contratada por el gobierno y el sector privado para lograr el acuerdo del TLCAN, aunque sí fue la mejor remunerada. Entre las demás agencias que fueron empleadas destacan Brock Group, Gold & Leibengood, Public Strategies Washington Inc. y la Sherman & Sterling. En conjunto, a partir de la declaración de pagos a agentes extranjeros que Todd Eisenstadt obtuvo del Departamento de Justicia de Estados Unidos, se estima que en 1990 México invirtió alrededor de 35 millones de dólares en agencias de *lobbying*, relaciones públicas, asesoría comercial y legal; es decir, aproximadamente cinco veces más que en 1978 (Eisenstadt, 1992).

## **b. El desarrollo del cabildeo**

Los gobiernos que sucedieron al de Carlos Salinas de Gortari también utilizaron al cabildeo externo para atender diversas problemáticas. José de Jesús Gómez documenta que en el gobierno de Ernesto Zedillo las secretarías de Hacienda, Comunicaciones, Turismo, Comercio y Agricultura contrataron agentes de *lobbying* para atender temas de narcotráfico, lavado de dinero, migración y turismo (Gómez, 2008). No obstante, la Administración de Ernesto Zedillo ya no mantuvo la misma política de cabildeo externo en los Estados Unidos. No fue sino hasta el suceso del llamado “Error de diciembre” que se volvió a requerir del cabildeo y se invirtieron aproximadamente 12 millones de dólares anuales hasta 1999 (Eisenstadt, 1992).

En el último trienio de la administración de Ernesto Zedillo, el Congreso se integró por distintas fuerzas que nunca habían tenido una presencia tan importante (PRD, PAN, PT y PVEM). La acción que tomó el gobierno al perder el control de las

cámaras fue la de crear las oficinas de Enlace Legislativo en todas las secretarías del poder Ejecutivo (Eisenstadt, 1992).

Las oficinas de enlace se encargaron de promover las iniciativas del Ejecutivo frente al Legislativo, dando seguimiento a los trabajos parlamentarios y ofreciendo información técnica a los tomadores de decisión. El objetivo principal del enlace legislativo fue el de sacar adelante el programa político de Ernesto Zedillo en sus últimos tres años de gestión y que dicho programa no fuera detenido por la oposición (Gómez, 2008).

En la presidencia de Vicente Fox Quesada las oficinas de Enlace no fueron eliminadas, sino que se reagruparon y se subordinaron, como la Subsecretaría de Enlace Legislativo, que se adscribió a la Secretaría de Gobernación, que hoy en día continúa vigente (Gómez, 2008). Ello le permitió a la Secretaría coordinar la relación Ejecutivo-Legislativo.

El mismo ex presidente panista también contrató agencias de cabildeo para mantener una buena imagen de su gobierno con diversos sectores de Estados Unidos y avanzar en una agenda bilateral, así fue como solicitó los servicios de Anne Smith Carpaso y otras consultorías (Gómez, José de Jesús, 2008). A pesar de ello, diversos conflictos internos (el gobierno dividido) y externos (el atentado del 11 septiembre) evitaron que mejorara la relación entre su administración y la de George Bush.

Con la nueva composición de la toma de decisiones políticas, se estableció un nuevo paradigma en la relación entre poderes, en donde el Legislativo adquirió un mayor peso; por ello se abrieron espacios para que distintos grupos de interés presentaran sus demandas. Así el poder Ejecutivo dejó de ser la única instancia con la que se podía practicar el cabildeo y esta actividad se convirtió en un recurso que podían utilizar los grupos de presión para ser tomados en cuenta con una mayor probabilidad de éxito.

En la última parte de la década de los noventa surgieron las primeras consultorías de cabildeo en México. La primera agencia de cabildeo que se constituyó formalmente fue Grupo Estrategia Política en 1996, fundada por Gustavo Almaraz Montaña, para 1997, se fundó Cabildeo & Comunicación. Después surgieron Grupo de Asesoría Estratégica SC, International Consulting and Marketing y México Corporativo de Servicios Legales (Gómez, 2008).

Dichas organizaciones pronto se agruparon en 2001 y dieron lugar a la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab, AC). Desde ese momento, que coincide con el inicio del pluralismo en México, proliferaron las consultorías de cabildeo algunas de ellas fueron: Structura Total, Zimat, PSG Global México Estratégica Consultores y más recientemente Psiquepol.

No hay claridad sobre cual fue el primer caso de cabildeo realizado en México, pero Efrén Elías Galaviz asegura que la primera campaña que atendió grupos de intereses privados se llevó a cabo en 1999, en respuesta a la propuesta de Reforma Eléctrica realizada por el ex presidente Ernesto Zedillo (Elías Galaviz, 2001).

Gonzalo Olivares menciona que es difícil determinar cuál fue el primer caso de cabildeo; no obstante, considera que el primero en realizarse entre diversos actores y distintas consultorías de cabildeo fue el freno a la propuesta del gobierno para gravar el 16% IVA a alimentos y medicinas en 2001. Asimismo, afirma que uno de los primeros cabilderos en México fue Gustavo Almaraz (padre) (Olivares, comunicación personal, 2020).

Sin duda que el *lobbying* cuenta con las condiciones necesarias para desarrollarse en México y cada vez adquiere una mayor presencia en la vida política. Con los problemas actuales que se presentan en nuestro país y la cantidad de grupos que luchan por ser atendidos, el cabildeo se presenta como una herramienta para aportar en la resolución de los conflictos.

El *lobbying* se puede entender como un modo de participación política, pero sin reglas bajo las cuales opere y con antecedentes que muestran que tal actividad puede representar riesgos y peligros, por lo que es necesario establecer un marco regulatorio que le permita operar con reglas claras y transparencia.

En otros países el cabildeo es una actividad regulada. Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Chile, Colombia, Argentina, Alemania, Francia y el Reino Unido ya cuentan con leyes que lo regulan. En el caso de México, el *lobbying* no se encuentra reconocido formalmente por la normatividad mexicana, pero cuenta con el respaldo de la Constitución para llevarse a cabo. Alfonso del Rosal y Hermosillo puntualiza que son siete los artículos (5º, 6º, 8º, 9º, 25º, 26º y 35º) que entran en materia en el ejercicio del cabildeo pero destacan el quinto, sexto, octavo y noveno ( 2008).

El artículo quinto impide que las personas sean obstruidas de realizar la profesión que les acomode, siendo lícita (sólo puede vedarse su ejercicio por una resolución judicial); el sexto garantiza el derecho a la libre manifestación de las ideas, siempre que no se ataque a la moral, los derechos de un tercero o que provoque un delito o perturbe el orden público. El derecho de petición se encuentra en el artículo octavo, requiere que los funcionarios y empleados públicos respeten su ejercicio, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Por último, el artículo noveno garantiza que las personas puedan asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito (Del Rosal, 2008).

Las anteriores garantías dan legalidad al cabildeo, pero las repercusiones de éste aún no han sido contempladas por la Constitución. Diputados y Senadores han presentado diversas iniciativas de ley y de reglamentación, pero hasta estos momentos ninguna ha concluido los procedimientos legislativos.

Del año 2000 a 2019 fueron presentadas 27 iniciativas con proyecto de decreto que buscan regular al cabildeo. El PRD y el PAN han realizado seis proyectos legislativos; el PRI cinco; el PVEM y Movimiento Ciudadano tres; el PT dos; un

proyecto se realizó en coalición con diversos partidos y uno de los más recientes fue presentado por MORENA. En las propuestas legislativas se observa la creación de un registro para los cabilderos, la regulación de sus actividades y la autorregulación de éstos.

Algunas de las iniciativas que más han destacado son las de César Jáuregui, Efrén Leyva y Ricardo Monreal. César Jáuregui Robles, senador del PAN en la LVIII legislatura, presentó la primera iniciativa para reglamentar al *lobbying* al interior de la Cámara de Senadores. La iniciativa con proyecto de reglamento se refería al registro de los cabilderos ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y de que se informaría de los actores con los que se entablaría una interlocución (Gómez, 2008).

Efrén Leyva Acevedo, diputado del PRI en la legislatura LVIII, presentó en 2002 la Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional de Cabildeo. En su iniciativa se contemplaba la práctica del cabildeo con el Legislativo y también con el Ejecutivo, se establece una definición de la actividad y de sus practicantes, se propone elaborar un código de conducta, crear un registro público, regular las actividades de agencias mexicanas y extranjeras y establecer obligaciones y sanciones (Gómez, 2008).

En la iniciativa impulsada por el senador Ricardo Monreal se plantea establecer requisitos para transparentar el cabildeo, se plantea una definición de este, así como limitantes para las actividades, derechos y sanciones ante incumplimientos y entrega de dádivas a funcionarios (*Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley que Regula las Actividades de Cabildeo en el Congreso de la Unión*, 2018).

Diversos cabilderos, han mostrado estar de acuerdo en que dicha profesión debe contar con un marco regulatorio que permita la transparencia de sus actividades, y ello garantice que el *lobbying* sea abierto, profesional y con un sustento (Lerdo de

Tejada & Godina Herrera, 2004). El Congreso reconoce al cabildeo en los reglamentos de sus dos cámaras. A continuación, se transcribirá su contenido.

## **Senado de la República**

“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 grupo o en 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“ (Reglamento del Senado de la República, 2020).

## **Cámara de diputados**

“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 cabildeo se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Artículo 264

1. 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.
2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

#### Artículo 265

Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrá de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para si o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

#### Artículo 266

1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.
2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244.
3. Los documentos de cabildeo, la información opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos nos serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

#### Artículo 267

1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos incluirá la siguiente información:
  - I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara.;
  - II. Domicilio del solicitante, y
  - III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán as actividades del cabildeo.
2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante.

3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.

4. El cabildero notificara a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente.

#### Artículo 268

1. La Mesa Directiva podrá suspender o cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildeo que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara” (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2020).

Es interesante observar que en los reglamentos se considera a la representación de intereses particulares como una actividad legítima y así mismo se establece que los legisladores no pueden recibir dádivas de los cabildeos, previendo los comportamientos de corrupción y guiando la práctica hacia la transparencia.

Otro aspecto por destacar es que, mientras el cabildeo moderno ya había proliferado en los Estados Unidos desde mediados del siglo XIX, era un elemento de la política y contaba con una ley que lo regulaba desde 1945, en México, dicha práctica, se encuentra sin una regulación específica.

### 1.3 Estrategia de cabildeo

Así como ni las matemáticas ni el tiempo son absolutos, como lo demuestran el teorema de Gödel y la teoría de la relatividad,<sup>1</sup> en el ámbito social, en el cual opera

---

<sup>1</sup> Kurt Gödel fue un matemático austriaco que transformó el pensamiento matemático del siglo XX. En su trabajo “Sobre sentencias formalmente indecidibles de Principia Mathematica y Sistemas afines” explica que los sistemas formales de las matemáticas; en donde se establecen todos los axiomas (leyes) posibles, existen problemas que no pueden ser decididos, lo que demuestra que no existe una consistencia y que las matemáticas no son absolutas.

Por otra parte, el físico teórico Stephen Hawking explica que todas las leyes de la física con las que actualmente explicamos el comportamiento del universo, principalmente la gravedad y el tiempo, cobraron sentido hasta que ocurrió el Big Bang, antes de dicho no existían, de hecho si el universo

el cabildeo, tampoco existen ambientes controlados con verdades definitivas. Por tal motivo no parece posible determinar una fórmula sobre como llevar a cabo el *lobbying*, pues dicho ejercicio opera en función de distintos objetivos que pueden cambiar y en ambientes inestables; no obstante, se podrían esbozar algunos elementos que se encuentran alrededor de este fenómeno y práctica.

Jordi Xifra, experto y académico de la comunicación, propone que una estrategia de cabildeo consiste en cuatro etapas: la investigación, la estrategia, ejecución y evaluación. La investigación consiste en el análisis de necesidades, el análisis del *public affair*, el análisis de efectividad, y el análisis de actores (Xifra, 2000).

Las organizaciones y grupos de interés son afectados frecuentemente por las acciones gubernamentales, y para garantizar la continuidad de su organización sus intereses particulares tienen que interactuar con el exterior. Ante esta situación se deben enlazar los intereses particulares de un grupo con los intereses públicos, para ello se identifican los asuntos (*issues*) y tendencias políticas, y se fijan las prioridades de la organización (Xifra, 2000).

Es importante elaborar una oración clara y específica para identificar la necesidad externa de la organización, por ejemplo: suponiendo que se trabaja para una empresa que produce alimentos azucarados y esta quiere garantizar su presencia el país, tendrá la necesidad de incrementar sus ganancias. Sin embargo, surge un conflicto cuando el gobierno planea realizar un incremento de impuestos a los alimentos con alto contenido energético.

Al identificar la necesidad, se revisa el *public affair*; es decir, el panorama y las implicaciones alrededor de la necesidad: se analizan los proyectos normativos relacionados con los impuestos, su contenido e implicación; los impulsores de la norma; la razón de la propuesta y su motivación; los adversarios y aliados y sus

---

se contrajera (Big crunch), nuevamente el tiempo y la gravedad dejarían de ser explicativos y otras leyes podrían tomar su lugar.

intereses; las implicaciones políticas, y se revisa la agenda política y legislativa del gobierno (Xifra, 2000).

Al conocer las necesidades y las problemáticas a enfrentar, se determina la efectividad que tendría el cabildeo para contribuir en las necesidades de una organización. Se revisa el estado del asunto, si es que ya se inició un procedimiento legislativo; se analizan los grupos y fuerzas alrededor del asunto, las posibilidades que se tienen para aprobar una norma, y las posibles consecuencias para la organización.

Para darle un mayor orden y sentido a la información recabada, se utiliza el mapeo de actores. Dicho es útil para identificar las estructuras y facultades que intervendrán en la elaboración de una norma. Se considera que hay tres variables importantes que se deben de tomarse en cuenta: el nivel de influencia, la capacidad de decisión y la postura (aliado o adversario) (Zamora, 2014).

Después de la realización del diagnóstico, la siguiente etapa consiste en la formulación de la estrategia. Para ello se deben fijar los objetivos de cabildeo, y éstos surgen de la necesidad de la organización o grupo de interés. Si se retoma el ejemplo de la empresa de alimentos azucarados que tiene la necesidad de incrementar sus ganancias, pero enfrenta el obstáculo de que el gobierno pretende implementar impuestos a los alimentos, el objetivo de cabildeo para la empresa será: revertir la implementación del impuesto o encontrar alternativas que reduzcan el impacto de éste.

Ahora bien, después de plantear el objetivo general se debe cuestionar ¿cómo alcanzarlo?, ¿a través de que forma? Entonces se plantean acciones generales o estrategias. Si la meta general es lograr la adición, reforma o derogación de una ley, los pasos para alcanzarlo serán: convencer a “X” tomador de decisión, conseguir “Y” número de votos legislativos, lograr la coalición de ciertos grupos parlamentarios, reunir a “Z” actores aliados, convertir a cierto público en aliado, etc.

De acuerdo con el cabildero Frank J. Farnel, existen cuatro estrategias generales de cabildeo (Xifra, 2000):

1. Cooperación: negociación entre el sector público y privado para el reparto de responsabilidades y tareas.
2. Aproximación Ad hoc: establecimiento de relaciones con los tomadores de decisiones, en donde se identifican las intenciones políticas y modificaciones legislativas para prevenirlas.
3. Acción política directa: influir en los valores políticos y la sociedad, se tener una participación dentro del debate público, y así mismo en el proceso de elaboración de políticas.
4. Acción política indirecta: movilización de grupos de presión y en el espacio público. Se acude a formadores de opinión y a las relaciones públicas.

Después de plantear las estrategias, se elaboran las tácticas; es decir, las acciones que llevarán a la consecución de las estrategias. Algunas tácticas de cabildeo propuestas por el consultor en asuntos legislativos Fernando Dworak son ( 2011):

- Correspondencia: es a la que más recurren los grupos de presión, la cual consiste en entregar una carta o correspondencia en donde se solicita la acción de un tomador de decisiones en favor de algún interés; sin embargo, no es la más eficaz dado que muchos grupos recurren a esta táctica y pocos son los asuntos que resultan atendidos.
- Contacto con legisladores: el establecimiento de contacto es la segunda táctica a la que más se recurre, consiste en el acercamiento y comunicación directa con algún legislador para establecer una agenda de acciones y asuntos que atender.
- Comisiones legislativas: consiste en contar con una voz dentro de uno de los órganos por los que transcurren los procedimientos legislativos.

- Bicameralismo: se basa en la realización de acciones en las distintas cámaras (Cámara de Diputados o Senado de la República), en las cuales se depende de sus atribuciones o de la conformación política de éstas.

Para las estrategias y tácticas de cabildeo es importante contar con mensajes clave, es decir aquellos que articulan los intereses y causas que se buscan influir en los tomadores de decisiones. Al respecto, el consultor Abraham Zamora comenta que: “Los argumentos son la base de cualquier postura y el respaldo de toda acción a impulsar, de su fortaleza depende en gran medida el éxito que se pueda alcanzar o no” (Zamora, 2014).

A partir de los mensajes clave se construyen las propuestas legislativas. Éstas requieren de una investigación formal y de la técnica legislativa. Es la manera en que se traducen propuestas o ideas en enunciados jurídicos, normas.

La última etapa de la estrategia, pero no menos indispensable es la definición de los tiempos. Sobre el asunto Jordi Xifra comenta que “la selección del momento de intervención es fundamental en la estrategia de *lobbying*. Intervenir tarde equivale a fracaso.” (2000) Por ello es importante conocer los procedimientos legislativos y las etapas en las que se puede intervenir.

La tercera etapa, la ejecución o implementación de un proceso de cabildeo consiste en la puesta en marcha de las estrategias y tácticas para lograr los objetivos de *lobbying*, que buscan resolver las necesidades de los grupos de interés y organizaciones. En esta etapa es importante la correcta administración de la implementación.

La última etapa de un proceso de cabildeo es la evaluación. Dicha consiste en observar si se cumplieron los objetivos de las estrategias y conocer qué tanto se avanzó en cubrir la necesidad del grupo de interés u organización. Se pueden aplicar técnicas cualitativas y cuantitativas. En gran medida depende del criterio de

las personas que contrataron los servicios o de los grupos que son beneficiarios de las acciones emprendidas.

#### **1.4 Cabildeo, relaciones públicas y comunicación política**

En los primeros subcapítulos se abordó la definición y origen del cabildeo y se dio cuenta que éste es un fenómeno político; sin embargo, también observamos que es una práctica profesional. Por tal motivo, es importante traer a discusión las siguientes preguntas: ¿quiénes son los profesionales del cabildeo?, ¿el cabildeo es parte de las relaciones públicas?, ¿cuál es la relación entre el cabildeo y la comunicación política?, ¿cuál es la parte de la comunicación a la que corresponde el estudio y práctica en conjunto con el cabildeo?, ¿qué teorías de la comunicación explican el fenómeno del cabildeo? y ¿cuáles son los elementos de las estrategias de comunicación y cabildeo que ayudan a los grupos de presión a posicionar sus intereses en las leyes y decretos en México?

Tradicionalmente el cabildeo ha sido realizado por los profesionales del derecho, politólogos y ex funcionarios. Por lo tanto, las perspectivas que prevalecen para su estudio parten desde las relaciones del poder y desde un enfoque jurídico, tal como lo revisamos con anterioridad. Sin discutir que el *lobbying* es una práctica y objeto de estudio tanto para politólogos como profesionales en derecho, también se considera que el cabildeo es objeto de estudio de la comunicación, pero ¿el cabildeo podría ser ejercido por los publicirrelacionistas o por los comunicólogos políticos? Comencemos por abordar dicho cuestionamiento.

##### **a. Relaciones públicas y cabildeo**

En el terreno de la comunicación existe una discusión sobre cuál es la disciplina que se encuentra mayormente relacionada con el cabildeo, si las relaciones públicas o la comunicación política. En los inicios de esta práctica en México se observa que las relaciones públicas han sido la parte de la comunicación que ha intervenido en conjunto con el *lobbying* en distintos procesos.

Basta recordar los casos en donde el gobierno mexicano contrató agencias de cabildeo y relaciones públicas. Con ello se podría establecer que, en la práctica, las RRPP son un recurso importante para el cabildeo.

Jordi Xifra, experto de la comunicación considera que el cabildeo es parte de las relaciones públicas. Detecta cuatro principales elementos en común: las acciones, sujetos, medios, objetivos y argumenta que “el *lobbying* es una estrategia de relaciones públicas, cuya especificidad radica en el público receptor de mensajes y, consecuentemente, en su finalidad” (2000).

Sobre el mismo asunto, Edgar Yeman García, maestro en comunicación institucional, consultor en comunicación, el cual cuenta con experiencia en el ámbito privado y público, afirma que las relaciones públicas no sólo empatan con el cabildeo, sino que éste último es parte de dicha disciplina (comunicación personal, 2019). A continuación, se retoma la definición de las relaciones públicas.

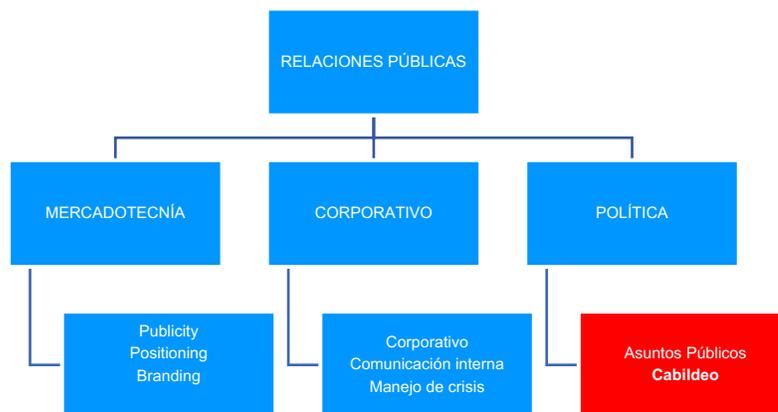
En la Asamblea Mundial de Asociaciones de RRPP se estableció que: “La práctica de las Relaciones Públicas es el arte y la ciencia social de analizar tendencias, predecir sus consecuencias, asesorar a los líderes de organizaciones y poner en práctica programas planificados de acción que servirán a los intereses de la organización y del público” (Asamblea Mundial de Asociaciones de Relaciones Públicas, 1978).

Sobre el mismo asunto, el denominado “padre de las relaciones públicas”, Edward Bernays Freud define éstas como “(1) la información brindada al público, (2) la persuasión dirigida al público para modificar sus actitudes y acciones, y (3) un esfuerzo para integrar las actitudes y acciones de una organización con sus públicos y las de los públicos con los de la organización”(Bernays, 1961) .

A través de las anteriores definiciones se observan distintos puntos de convergencia entre el cabildeo y las relaciones públicas, pues dichas:

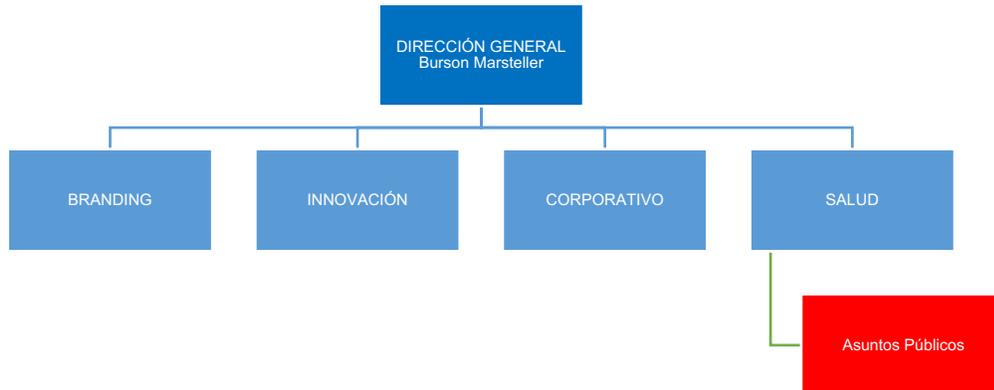
- Analizan las tendencias políticas, económicas, legislativas, del espacio público con el fin de entender una situación y saber si es viable tomar acciones.
- Trabajan para organizaciones y grupos de interés (emisores) que buscan interactuar con actores externos.
- Articulan mensajes e información.
- Buscan modificar actitudes y acciones (resoluciones) de los públicos.
- El fin último es integrar los intereses de las organizaciones con los de los públicos y viceversa.

Los anteriores puntos muestran que no sólo las relaciones públicas coinciden en la práctica con las estrategias de lobbying, sino que, a nivel conceptual, comparten objetos de interés, mecanismos de acción y objetivos. Edgar García Yeman propone que un organigrama de una agencia de relaciones públicas se encuentra articulado de la siguiente manera (comunicación personal, 2019):

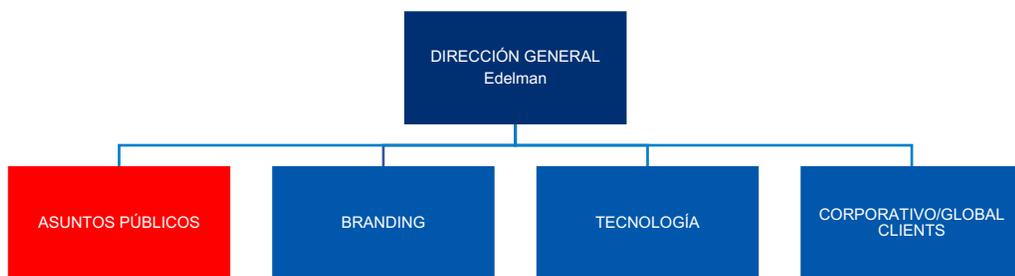


Para observar el lugar que le dan las consultorías de relaciones públicas al cabildeo, se entrevistó a Jorge Espinosa Decelis, gerente de la empresa Burson-Marsteller, México y a Dulce Oliva Carbajal, supervisora de la empresa Edelman México, y se revisaron las estructuras orgánicas de cada una de las empresas para las que trabajan.

### Organigrama Burson-Marteller (Espinosa, comunicación personal, 2019)



### Organigrama Edelman (Oliva, comunicación personal, 2019)



Con base en la observación de los organigramas y las opiniones de los profesionales entrevistados, se puede considerar que el cabildeo es un área importante en las agencias relaciones públicas; sin embargo, ésta práctica no siempre se lleva a cabo, pues depende de factores como la demanda de los clientes a la agencia y la especialización de los consultores en temas legislativos, regulatorios y de políticas públicas.

Para conocer la perspectiva de los politólogos, se acudió con Gonzalo Olivares, cabildeiro con experiencia en consultorías de *lobbying*, relaciones públicas y empresas, en funciones de gerente de asuntos públicos. Él opina que las consultorías de relaciones públicas adoptaron el área de los asuntos públicos, ya

que a finales del siglo pasado proliferó la actividad del cabildeo en México y para ser más competitivas en el mercado tuvieron que ofrecer dichos servicios.<sup>2</sup>

Asimismo, Gonzalo Olivares considera que a pesar de los puntos en común que existen entre el cabildeo y las relaciones públicas, el primero no puede ser parte de éstas, pues se requieren de mayores herramientas de análisis político y de conocimientos de políticas públicas; y que el *lobbying* no se desarrolla de la misma forma al subordinarse a las relaciones públicas, tanto por el rango de las acciones que se podrían realizar, como por los ingresos que se podrían percibir. Dado lo anterior, Gonzalo Olivares considera que un modelo para el desarrollo del cabildeo debe contemplar a éste en la mayor jerarquía y la comunicación debe de subordinarse a éste. A continuación, se muestra la estructura de Psiquepol, consultoría fundada por Gonzalo Olivares (comunicación personal, 2020).



## **b. Comunicación política y cabildeo**

A pesar de que en la práctica y en la definición las relaciones públicas se encuentran ligadas al cabildeo, se considera que éste, también puede ser estudiado y practicado desde otro foco, el de la comunicación política.

Además de los elementos que aporta las relaciones públicas, se considera indispensable el dominio de conocimientos más específicos sobre los sistemas políticos, aspectos jurídicos, procesos y procedimientos políticos y legislativos,

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, la agencia de relaciones públicas WPP compró Hill and Knowlton.

tomadores de decisiones, partidos políticos, administración pública, políticas públicas, elecciones, formación de la opinión pública política.

Al respecto, Abraham Zamora, director de asuntos públicos y enlace legislativo de Psiquepol, dice que las relaciones públicas pueden ser una herramienta del cabildeo “... pero no son suficientes ... forzosamente [el cabildeo] tiene un componente político” (Zamora, comunicación personal, 2017), y para ello se requieren conocimientos más especializados.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre el cabildeo y la comunicación política? Comencemos por sus definiciones. Antes, se estableció que el *lobbying* es un proceso mediante el cual los grupos de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones.

En el caso de la comunicación política, al ser una disciplina que aún se encuentra en desarrollo, no cuenta con una definición acabada, pues a pesar de considerarse que esta surge con la política, cuando el hombre comenzó a vivir en grupos y surgieron relaciones de poder, el concepto se empezó a utilizar en la década de los cincuenta (Reyes Montes, 2011). Sin embargo, en el avance del estudio de la comunicación política se reconoce que guarda una relación cercana con el cabildeo.

José María Canel, doctora y experta en comunicación y política, expone que la comunicación política se enfoca en los procesos de legitimación de la sociedad en la toma de decisiones del sistema político; es decir en donde un tomador de decisiones busca la aprobación de la decisión por parte de un grupo social para tomar una acción.

La definición de comunicación política que propone José Canel es: “la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos), en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio

de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas como la aplicación de estas en la comunidad.” (Canel, 1999).

Por otra parte, Javier del Rey Morató, investigador destacado del tema en cuestión dice que: “La comunicación política es una interciencia que comparte su campo con otras comunidades de investigación, y que estudia los actores, roles, comportamientos, estrategias discursivas y patrones de argumentación implicados en la producción del discurso político -mensajes, periodistas, políticos, asesores, consultores, auditorio- las instituciones desde las que actúan -partidos, gobiernos, parlamentos, medios de comunicación, consultorías-, los nuevos soportes tecnológicos que vinculan los mensajes -internet- y las relaciones que mantienen: la agonística de la democracia y el lazo social” (Del Rey Morató, 2011).

Al entreverar los conceptos de comunicación política y cabildeo destaca lo siguiente:

- El cabildeo y la comunicación política son considerados como un fenómeno de las democracias y sobre todo de las democracias contemporáneas en donde juegan un rol en los sistemas políticos
- Son disciplinas y campos de estudio y se encuentran en un proceso de consolidación
- Comparten elementos de estudio:
  - Grupos de presión/sociedad, productores de discursos
  - Tomadores de decisiones/ instituciones, actores, roles, comportamientos, partidos, gobiernos, parlamentarios, medios
  - Intercambio de mensajes/estrategias discursivas, discurso político y la integración de intereses en procesos de legitimación
  - Toma de decisiones/resoluciones, procesos de legitimación.

Por lo anterior se considera que tanto los publicirrelacionistas como los comunicólogos políticos pueden ejercer el cabildeo. A pesar del papel predominante que han jugado las relaciones públicas, la comunicación política aporta conocimientos para la elaboración de estrategias y sería importante ahondar en su

estudio, incluso algunos expertos en la materia consideran que un comunicólogo político sería el más apto para dirigir el área de cabildeo o asuntos públicos.

Es importante recalcar que los conocimientos del derecho parlamentario y la ciencia política son indispensables para la práctica del cabildeo y dichos no se encuentran en la formación de los publicirrelacionistas y de los comunicólogos políticos, ello representa una oportunidad.

### **1.5 La opinión pública política**

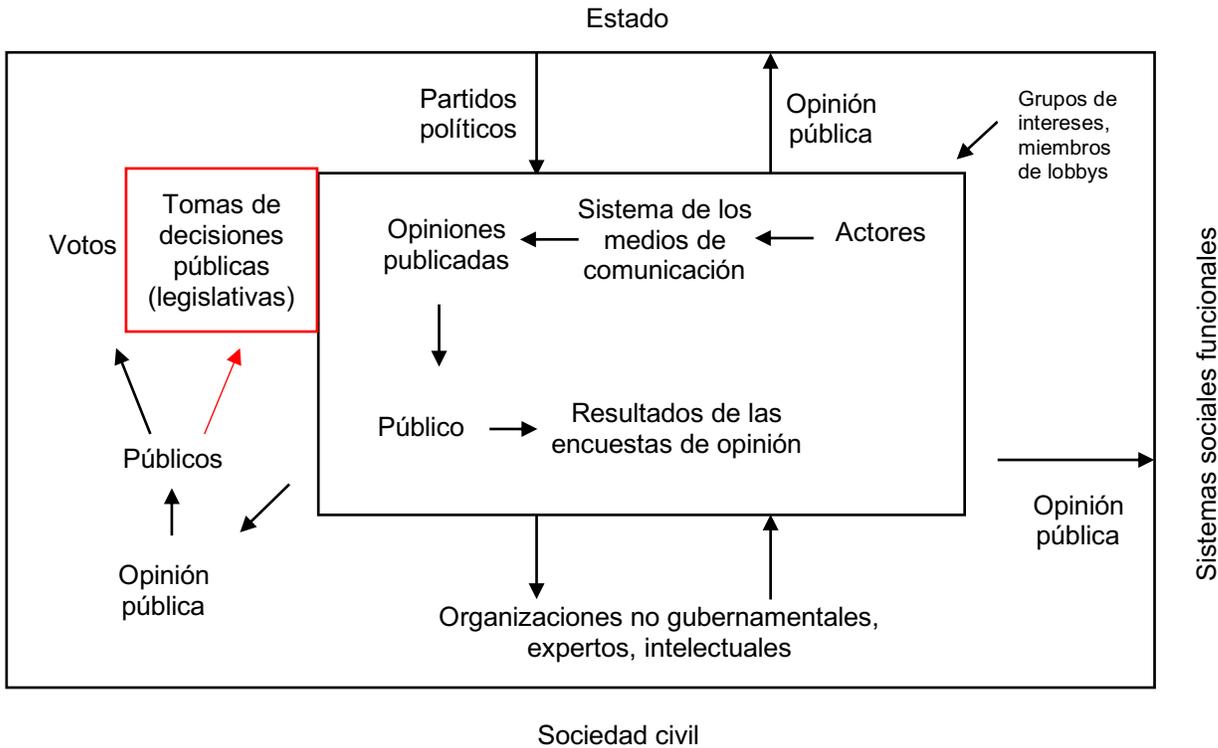
Después de proponer que desde comunicación política es posible estudiar al cabildeo, se buscaron explicaciones de este fenómeno desde esta área. No obstante, las investigaciones al respecto no son prolíficas. La mayoría de los estudios de la comunicación política se enfocan en las campañas electorales, la comunicación institucional, los medios de comunicación y la opinión pública.

A pesar de ello, se encontró con una clara explicación del proceso del cabildeo desde la comunicación política: el modelo de la esfera pública política de Jurgen Habermas. Este modelo describe el proceso de legitimación de una decisión política en la opinión pública. Sin embargo, se enfoca en los efectos de los mensajes transmitidos en la opinión pública sobre los votos ciudadanos, y no en los efectos de los mensajes transmitidos por los actores hacia la opinión pública sobre las resoluciones políticas, es decir, el cabildeo (Habermas, 2009).

Jurgen Habermas explica que en un proceso de legitimación se da un intercambio de mensajes entre el sistema político (tomadores de decisiones) y la sociedad (como los grupos de presión) a través de los medios de comunicación. De los mensajes vertidos por los actores en la esfera pública política los individuos elegirán cuáles aceptarán o rechazarán y ello tendrá un efecto en la legitimación de una decisión o en el cambio en el comportamiento electoral en las elecciones siguientes (Habermas, 2009).

Aunque Jurgen Habermas no ponga especial atención en cómo los mensajes intercambiados en la opinión pública política también pueden tener un efecto en la toma de decisiones, él mismo reconoce que hay evidencias del impacto de las opiniones del público sobre la toma de decisiones legislativas y en la jurisprudencia (Habermas, 2009).

A continuación, retomaremos el esquema de la opinión pública política de Habermas para ubicar en dicho, el proceso del cabildeo y resaltaremos el impacto de los mensajes sobre la toma de decisiones, proceso que no se muestra en el esquema original pero que se encuentra implícito.



En el diagrama (sin tomar en cuenta los señalamientos en color rojo) se observa la atención especial puesta por Jurgen Habermas en cómo los mensajes vertidos por los actores del sistema político discurren en el espacio público y generan un efecto en los electores (votos). No obstante, se adicionó otra reacción ocasionada por el mismo fenómeno, (**señalización de color rojo**), en donde se considera que la opinión

pública política también impacta en las decisiones de los integrantes del sistema político, entre ellos los tomadores de decisiones.

A través de este esquema es posible entender al fenómeno del cabildeo desde la opinión pública, un objeto de estudio de la comunicación política. Este es un acercamiento, no obstante, para tener una mayor comprensión del fenómeno se requiere de un mayor análisis, por lo que queda abierta esta línea de investigación

### **1.6 Planeación estratégica de comunicación y cabildeo**

Antes de identificar los elementos de las estrategias de comunicación que en conjunto con el cabildeo ayudan a los grupos de presión a influir en el sentido de un proceso legislativo, es necesario definir qué es una estrategia y qué es la planeación estratégica. Rafael Alberto Pérez, experto en estrategias de comunicación, nos dice que la estrategia es “la capacidad de resolver conflictos eligiendo entre alternativas de acción” (Pérez, 2006).

El origen del concepto *estrategia* (siglo V a.C.) se encuentra en las prácticas militares (tanto de occidente como de oriente). A pesar de las diferentes concepciones de la *estrategia*, todas coinciden que ésta tiene el fin de ayudar a resolver problemas. Para el siglo XX a la palabra estrategia se le agregó una connotación diferente a la de su origen castrense y comenzó a utilizarse no sólo para referirse a la acción de resolver conflictos bélicos, sino también como una herramienta para resolver problemas. Con un concepto más amplio, distintas disciplinas comenzaron a utilizar el concepto de estrategia y se crearon analogías entre este término y las disciplinas (como el “cuarto de guerra”, las “campañas”, “la guerra sucia”, etc.) (Pérez, 2006).

Ahora pasaremos a la revisión del concepto de planeación estratégica. La planeación estratégica es una concepción global en la forma de resolver problemas, que permite establecer las etapas, contempla los elementos y recursos con los que

se llevará a cabo una estrategia. Para Peter Druker, la planeación estratégica es “el proceso continuo, basado en el conocimiento más amplio posible del futuro, considerado que se emplea para tomar decisiones en el presente, las cuales implican riesgos futuros debido a los resultados esperados, es organizar las actividades necesarias para poner en práctica las decisiones y para medir con una evaluación sistemática los resultados obtenidos frente a las expectativas que se hayan generado.”(David, 2013).

## **PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

Para establecer un marco general en donde se muestren los elementos tanto de la estrategia de comunicación como el de la de cabildeo, se utilizará el modelo general de la planeación.

El plan estratégico es una concepción global de las acciones que se deben tomar para resolver un problema. En este caso se pretende dar soporte a los grupos de presión para posicionar sus intereses en las leyes y decretos. Existen diversas maneras de resolver o abordar dicha problemática, pero en este trabajo se recurrió al cabildeo y la comunicación.

Como se revisó, hay quienes consideran que la comunicación es una táctica del cabildeo y, por otra parte, quienes afirman que el cabildeo es una estrategia de comunicación; no obstante, la subordinación de una a otra también depende del objetivo. A continuación, se abordarán los elementos de una estrategia de cabildeo y una de comunicación y sí mismo como actúan en conjunto para alcanzar un fin mayor.

## **DIAGNÓSTICO**

Para cualquier estrategia es fundamental conocer la situación y el contexto en donde éstas se llevan a cabo, pues como se dice en el *Arte de la Guerra* de ello

depende el éxito o fracaso, o en palabras del general Sun Tzu: “las posibilidades de vida o muerte” (Tzu, 2003).

### **Análisis de la situación de comunicación**

Una “situación de comunicación” es un problema que hay que resolver desde la óptima de la comunicación. De acuerdo con Ronald D. Smith, experto en relaciones públicas, un problema se tiene que definir en una oración, y hay que tenerlo bastante claro. Aunque ello parezca simple, sin la definición del problema, no se cuenta con un supuesto para iniciarse una investigación ni se pueden definir objetivos. La situación es el sustantivo de una oración, la manera en que se resolverá será el verbo de la oración (Smith, 2004).

Es importante mencionar que la definición del problema tiene un alto grado de subjetividad, entonces se aspira a definir aquel que mejor contribuya a resolver la necesidad de la organización o grupo de interés.

Si se retoma el problema abordado en la sección de la estrategia de cabildeo, donde el gobierno plantea el incremento de impuestos a los alimentos con alto contenido energético, y suponemos que somos contratados para una empresa que produce los alimentos que se pretenden regular, desde la comunicación se puede plantear el siguiente problema: las personas afectadas desconocen el impacto que tendrá en sus bolsillos el incremento del costo de los alimentos con alto contenido calórico.

### **Análisis de públicos**

Después de identificar el asunto de comunicación, es indispensable conocer a los actores involucrados en el problema: los públicos. La identificación de éstos permitirá diseñar los mensajes que se elaborarán.

Ahora bien, ¿qué es un público? Jhon Dewey lo define como: Un grupo de personas que comparten un interés común *vis-à-vis* con respecto a una organización, se conoce su importancia y pretende hacer algo sobre esto. Los públicos son homogéneos en aquello que son similares en intereses y características. Normalmente son conscientes de su situación y relación con la organización. Piensa que un asunto es relevante y al menos son potencialmente organizados o dispuestos a actuar en un asunto.” (Smith, 2004).

Existen diversas clasificaciones de “públicos”, pero para el presente ejercicio de identifican los siguientes: los públicos que toman decisiones en el proceso legislativo, los públicos intercesores (aquellos cuya opinión es relevante para los tomadores de decisiones) y los líderes de opinión (Smith, 2004).

### **Monitoreo de medios**

El monitoreo permanente de medios de comunicación permite entender el panorama actual de los sucesos, para ajustar las acciones de la estrategia en caso de ser necesario. Además, permite conocer a los públicos y sus posturas, el impacto de los mensajes o los cambios de posturas de los públicos.

### **FORMULACIÓN**

La formulación proviene de la investigación realizada en la etapa anterior, es el plan general en dónde se decide qué hacer y cómo llevarlo a cabo. Después de realizar el análisis se obtienen las conclusiones y se plantea la serie de acciones que se llevarán a cabo para resolver el problema.

### **Objetivos de comunicación**

Un objetivo de comunicación reconoce cuál es el problema que se debe resolver (situación de comunicación) y los públicos a los que se tiene que impactar para

alcanzar el objetivo general (el problema a resolver a través de las estrategias de cabildeo y comunicación) y a partir de éste se establecen las acciones específicas a emprender (Smith, Ronald, 2004).

Si se retoma el problema hipotético de que las personas afectadas por el incremento del IVA a los alimentos desconocen el incremento que tendrá en sus bolsillos, un primer objetivo que se puede establecer es: sensibilizar a los consumidores de las implicaciones del incremento de impuestos.

### **Estrategias y tácticas**

Las estrategias de comunicación y cabildeo pueden intersectarse en este punto, dado que los actores y públicos pueden coincidir. En una estrategia de cabildeo, los grupos de presión comunican sus mensajes a los tomadores de decisión con el fin de orientar sus actitudes y comportamientos.

Los grupos de presión pueden comunicar sus argumentos a los tomadores de decisión de forma directa; sin embargo, si éstos últimos se reusan a tomar en cuenta la validez y legitimidad de los argumentos, existe la opción del cabildeo indirecto. Es decir, el debate en la opinión pública que pondría mayor presión en la toma de decisiones.

Para lograr influir en el sentido de un proceso legislativo con ayuda de una estrategia de comunicación, es necesario comprender la situación de comunicación y analizar a los públicos. Entonces se articula la estrategia. Siguiendo el objetivo de concientizar a las personas de las implicaciones de un incremento en los impuestos, una estrategia podría ser: crear una campaña de comunicación nacional que muestre los efectos económicos y laborales del incremento de impuestos

Al definir la estrategia general, se establecen las tácticas; es decir, las acciones puntuales que llevaran al logro del objetivo planteado o los objetivos secundarios.

Por ejemplo, la selección de voceros, la selección de medios de comunicación, la realización de campañas a través de redes sociales, la creación de mensajes rectores, etc. Una acción de gran importancia es la selección del modelo de comunicación, pues éste no solo define los costos de la estrategia de comunicación, sino la efectividad de los mensajes.

El maestro en relaciones públicas, Edgar Yeman García explica que existen cuatro modelos de comunicación: Publicity, el Modelo de Información Pública, el Modelo Asimétrico Bidireccional y el Modelo Simétrico Bidireccional (comunicación personal, 2019).

James E. Gruning, pionero de las relaciones públicas describe los cuatro modelos en su libro Dirección de Relaciones Públicas. El Modelo Publicity o agencia de prensa consiste en la transmisión de mensajes sin un entendimiento mutuo entre el emisor y receptor, tiene una función persuasiva. Los spots políticos y la publicidad comercial recurren a dicho recurso (Gruning, James E. & Hunt, Tod, 2000).

En el Modelo de Información Pública (simétrico unidireccional) el emisor tiene un control de los mensajes y su finalidad es más informativa que persuasiva. A diferencia del modelo anterior, se da mayor relevancia a los receptores. El modelo simétrico unidireccional se implementa a través de las conferencias de prensa y la elaboración de comunicados de prensa (Gruning, James E. & Hunt, Tod, 2000).

El Modelo Asimétrico Bidireccional busca persuadir a los públicos. La principal característica de este modelo; el cual fue ampliamente estudiado y utilizado por Edward Bernays Freud, es que busca entender a los receptores y a partir de sus necesidades y creencias se articulan los mensajes que serán transmitidos por el emisor. El Modelo Simétrico Bidireccional se refiere a la comunicación para el entendimiento. Se trata del diálogo uno a uno, donde se intercambia información de manera efectiva. Busca la comprensión en lugar de la persuasión (Gruning, James E. & Hunt, Tod, 2000).

## **Definición de mensajes**

Después del establecimiento de la estrategias y tácticas, se definen los mensajes, dichos pueden entrelazarse con los mensajes elaborados en la estrategia de cabildeo, pero el objetivo es que éstos se orienten para resolver el problema de comunicación.

Tras el análisis de públicos se decidirá a quienes se transmitirán mensajes. Al respecto Abraham Zamora dice que la elaboración de mensajes se realiza después de identificar los argumentos, éstos deben mantener intacta la idea central, realizándose en función del receptor: su lenguaje, circunstancias, contexto y variables del proceso de recepción (2014).

## **EJECUCIÓN**

En la ejecución se tienen que comunicar los mensajes a los públicos seleccionados (Para el ejemplo de este ejercicio: tomadores de decisiones, públicos intercesores, líderes de opinión). Además de comunicar los argumentos a los grupos de presión, también se comunican las acciones de éstos a la opinión pública.

La última etapa de la estrategia, pero no menos indispensable es la definición de los tiempos. Sobre el asunto Jordi Xifra comenta que “la selección del momento de intervención es fundamental en la estrategia de *lobbying*. Intervenir tarde equivale a fracaso” (Xifra, Jordi, 2000). Por ello es importante conocer los procedimientos legislativos y las etapas. Así como en cualquier estrategia, se debe mantener el control de la implementación.

## **EVALUACIÓN**

La última etapa de un proceso es la evaluación. Consiste en observar si se cumplieron los objetivos de las estrategias y conocer qué tanto se avanzó en

posicionar el interés de un grupo de interés u organización. Se pueden aplicar técnicas cualitativas y cuantitativas. Al igual que es cualquier proceso general estratégico, la evaluación depende del criterio de las personas que son beneficiarias de las acciones emprendidas.

En la siguiente página se muestra el esquema de planeación estratégica que se describió anteriormente, en donde se pueden observar las etapas y elementos de las estrategias de cabildeo y comunicación.

<b>PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE COMUNICACIÓN Y CABILDEO<sup>3</sup></b>	
<b>ESTRATEGIA DE CABILDEO</b>	<b>ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN</b>
<b>DIAGNÓSTICO</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Análisis de necesidades</li> <li>-Análisis del public issue</li> <li>-Análisis de efectividad</li> <li>- Análisis de actores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de la situación de comunicación</li> <li>- Análisis de públicos en el proceso de cabildeo</li> <li>- Monitoreo permanente de medios</li> </ul>
<b>FORMULACIÓN</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Objetivos de cabildeo</li> <li>-Estrategia y tácticas</li> <li>-Propuesta legislativa viable</li> <li>-Definición de argumentos</li> <li>-Definición de tiempos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Objetivos de comunicación</li> <li>- Estrategia y tácticas</li> <li>-Definición de mensajes</li> <li>-Definición de tiempos</li> </ul>
<b>EJECUCIÓN</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Agenda</li> <li>-Organización</li> <li>-Presupuesto</li> </ul>	
<b>EVALUACIÓN</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Éxito o fracaso</li> <li>-Metodología</li> </ul>	

---

<sup>3</sup> Elaboración propia con base en los autores mencionados en este apartado y en experiencia personal profesional.

## 2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y TOMADORES DE DECISIONES EN MÉXICO

“Pues si el príncipe es esclarecido y el general competente derrotan al enemigo cada vez que pasan a la acción, si sus hazañas salen de lo común, es gracias a la información previa. Lo que se ha llamado “información previa” no puede obtenerse de los espíritus, ni de las divinidades, y de la analogía con acontecimientos pasados, ni de los cálculos. Es necesario obtenerlo de hombres que conozca la situación del enemigo.”

(Tzu, 2003).

En el primer capítulo se estudió la manera en que pueden posicionarse los intereses de un grupo en iniciativas de ley, a partir de la implementación de estrategias de *lobbying* y comunicación; sin embargo, aún es indispensable conocer el conjunto de pasos que sigue una iniciativa legislativa para convertirse en una ley o decreto, y a los tomadores de decisiones que están facultados constitucionalmente para intervenir en dichos procedimientos. A continuación, se abordarán dichas temáticas fundamentales para el cabildeo.

### 2.1 Procedimiento legislativo en México

Los distintos grupos de intereses que componen las sociedades compiten para que sus demandas sean atendidas, sin embargo, en diversas ocasiones los grupos entran en conflicto. Es responsabilidad del Estado diseñar, ejecutar y vigilar las reglas que permitan lograr el desarrollo de los grupos que lo integran.

En las sociedades contemporáneas, donde prevalece la dominación racional, las leyes son la máxima autoridad: regulan el comportamiento de todos sus integrantes; a través de éstas se atienden las demandas y se resuelven los conflictos entre los grupos. Una ley “es una norma jurídica por la que el Estado se dirige a sus gobernantes para fijar los límites de lo permitido (...)” (Dirección General de

Información Legislativa, 2018). En tanto la norma “es un enunciado que tiene un supuesto y una consecuencia” (Raigosa, 2008).

Los cambios de la sociedad obligan a una adaptación constante de las leyes, expedición de nuevas normas, reformas o derogaciones. La tarea de los tomadores de decisiones en los procedimientos legislativos es la de preservar en armonía los intereses de los grupos ante los cambios normativos, pues un proyecto legislativo puede afectar el balance existente entre los distintos grupos sociales.

Para que los grupos de interés logren posicionar sus demandas y aspiraciones en una ley es importante traducir una idea en una propuesta legislativa. Las fases por las que una idea transita para convertirse en una ley reciben el nombre de procedimiento legislativo. Cabe mencionar que los conceptos de procedimiento y proceso legislativo se suelen entender de manera indistinta, pero existe una importante diferencia. Un procedimiento legislativo es un conjunto de pasos establecidos, mientras que el proceso legislativo se refiere a las acciones que se dan entorno a una propuesta legislativa, ya sean éstas realizadas por tomadores de decisiones o por los grupos de presión (Santiago, 2010).

Las etapas esenciales del procedimiento legislativo son la presentación de la iniciativa, la discusión y aprobación, la promulgación y publicación (Santiago, 2010). La presentación de la iniciativa sólo puede ser iniciada por los sujetos que señala el artículo 71 de la Constitución: el Presidente y los legisladores pueden iniciar leyes en lo individual, las legislaturas solo como órganos colegiados, y cierto número de ciudadanos.

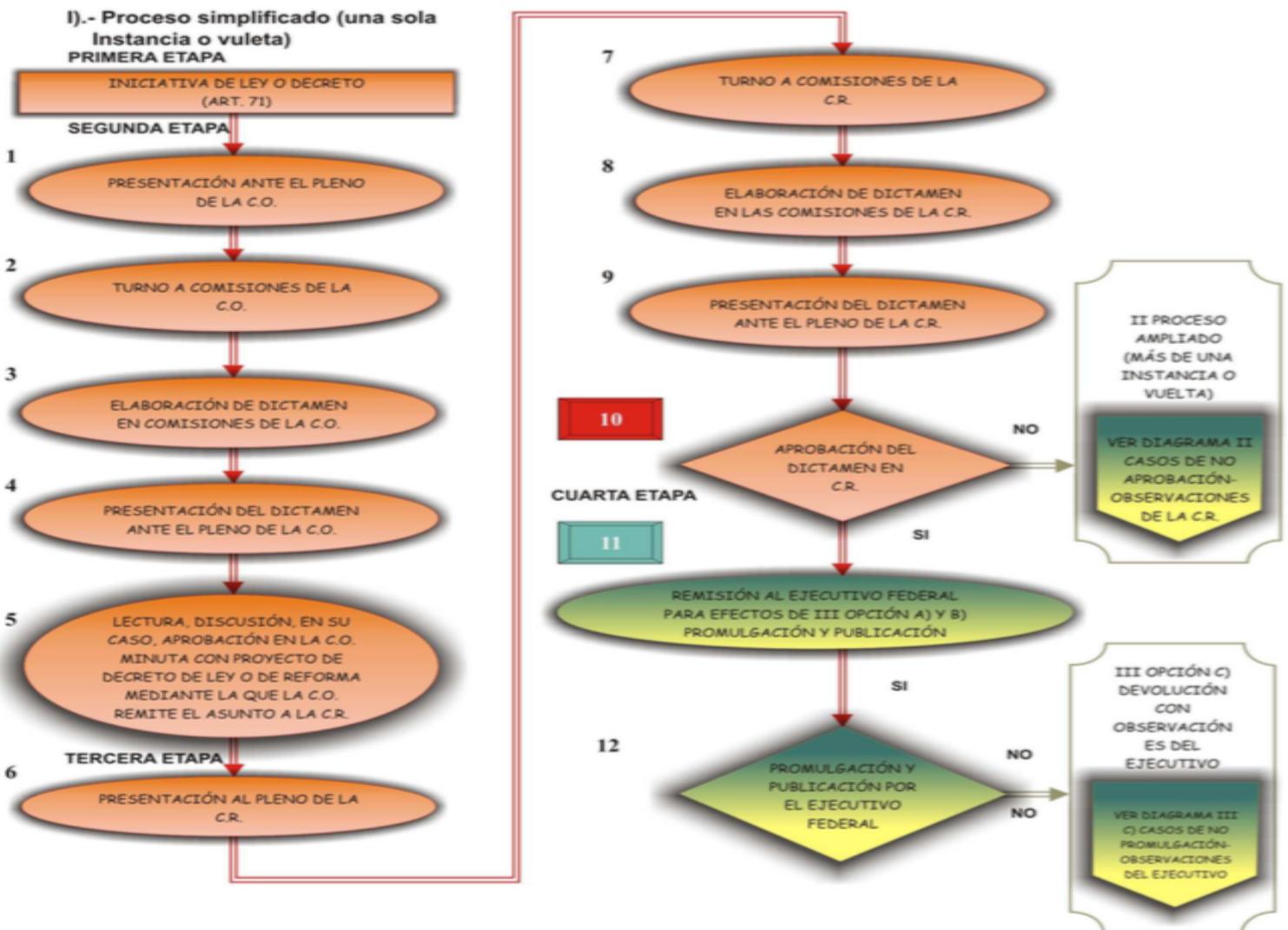
La segunda etapa, consiste en la presentación, discusión y aprobación en la Cámara de Origen (C.O. el lugar en donde se entrega la iniciativa, Cámara de Diputados o el Senado). Esta parte consiste en cinco trámites: (1) presentación ante el pleno, (2) el presidente de la C.O turnará a comisiones la iniciativa de acuerdo con el tema, (3) elaboración del dictamen por parte de las comisiones, (4)

presentación del dictamen ante la C.O (5) aprobación del dictamen ante la C.O. y éste se convierte en una minuta (Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, 2005).

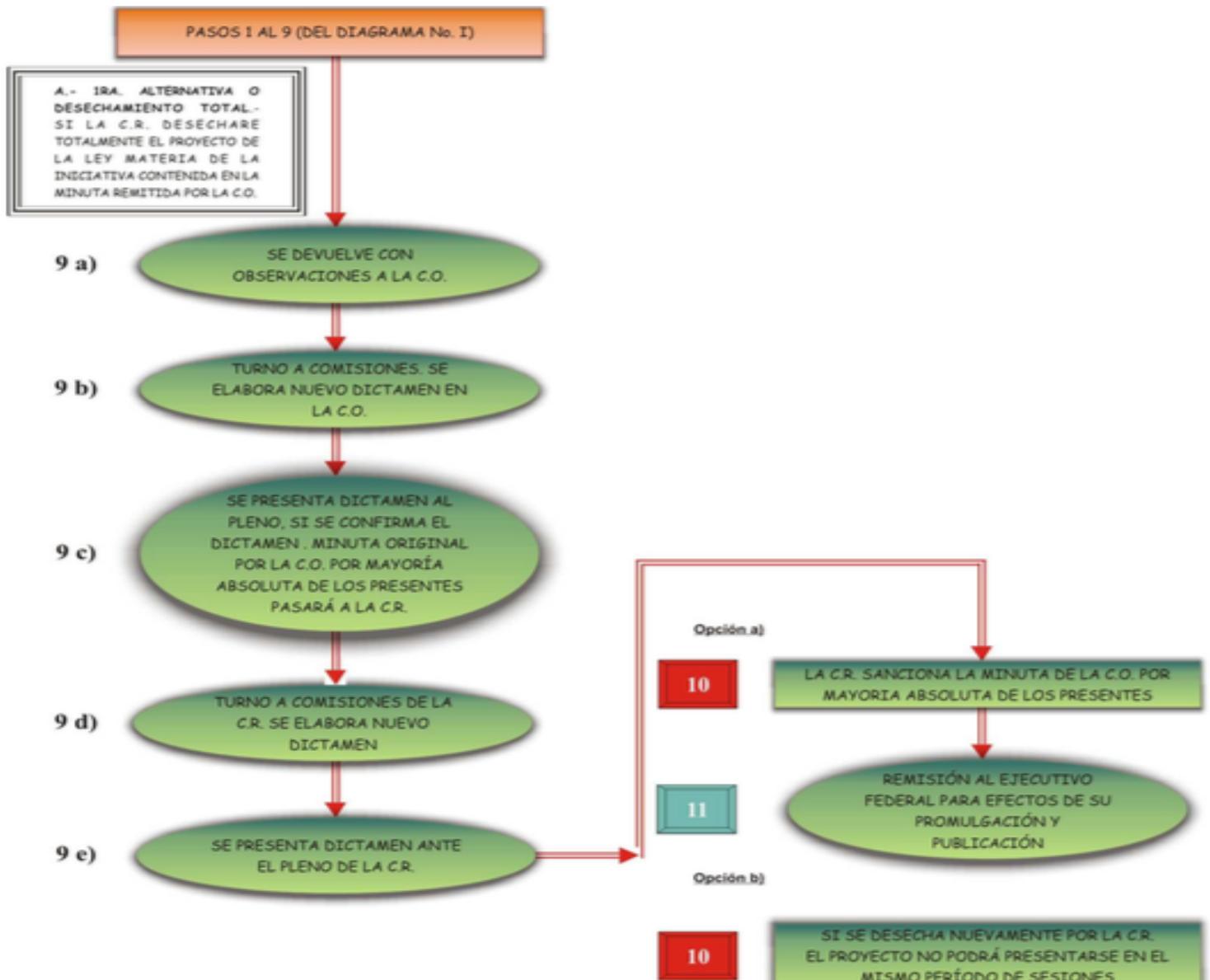
La tercera etapa es la discusión y aprobación en la Cámara Revisora (C.R), tal y como se llevan a cabo con los cinco trámites de la C.O. El último movimiento consiste en la aprobación de la C.R. Con ello se completaría el ciclo de la aprobación de iniciativa por el Congreso, y el siguiente movimiento sería la remisión al Poder Ejecutivo para efectos de la promulgación y publicación (Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, 2005).

Finalmente, una vez que el Ejecutivo recibe la iniciativa de ley o decreto, y si está de acuerdo con la misma se procede a la promulgación y publicación (Santiago, 2010). Al procedimiento mencionado se le conoce como proceso simplificado de una sola vuelta, sin embargo, también existe el proceso ampliado o de varias vueltas. Ello quiere decir que, si el proceso de formación de leyes o decretos no se concreta en una sola vuelta, se puede dar un desecho parcial o total de la iniciativa y recorrer varios pasos. A continuación, se muestran los procedimientos simplificados en una sola vuelta y los procedimientos ampliados.

**Proceso simplificado, una sola instancia o vuelta** (Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso Mexicano, 2007)



**Proceso ampliado. Con desechamiento u observaciones de la C.R. Más de una instancia o vuelta.** (Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso Mexicano, 2007).



## **2.2 Tomadores de decisiones en los procedimientos legislativos**

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece porciento de la lista nominal de electores (Cámara de Diputados, 2019). El caso de las iniciativas ciudadanas no será tratado pues, aunque cierto número de personas tengan derecho a iniciar leyes, no se cuenta con un número considerable de casos y es un tema que aún se está definiendo.

### **a. El Poder Ejecutivo**

Un Estado se compone de población, territorio, soberanía, ordenamiento jurídico y administración pública. Para lograr garantizar su desarrollo se necesitan llevar a cabo tres tareas principales: diseñar las reglas con las que funcionarán los integrantes del Estado, ejecutar las mismas y vigilar su cumplimiento. En ocasiones una sola fuerza ha desempeñado todas estas actividades; sin embargo, Locke y Montesquieu, autores clásicos de la ciencia política, han argumentado que para que un sistema viva en equilibrio debe existir una división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Villanueva, 2014). Quien hace las leyes no debe ejecutarlas y tampoco ser el árbitro que determine las sanciones, en caso de que las normas sean violentadas.

El problema con el que se ha enfrentado la división de poderes es el control de éstos por parte de los partidos políticos preponderantes y de algunos grupos de presión. El poder que tienen dichas instituciones obstaculiza su relación, pues en lugar de que exista un balance de fuerzas, en donde el poder controle al poder, los partidos y grupos pueden tener injerencia en los órganos jurídicos investidos de poder.

Como en muchos Estados democráticos modernos, en México se vivió el fenómeno en donde un partido político obstaculizó la división de poderes entre el Ejecutivo y

el Legislativo. El ahora Partido Revolucionario Institucional fue el que controló gran parte de las decisiones del Estado. Dicha etapa es conocida como “El presidencialismo”, de 1928 a 1997.

Después de que se consumó la Revolución en nuestro país, para evitar que las distintas fuerzas en su interior provocaran un nuevo desorden político, económico, militar y social, en el año de 1929 el general Plutarco Elías Calles agrupó y centralizó a las grandes fuerzas por medio de un partido político. Desde entonces dicha organización política tuvo el control del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Cossío, 2000).

De acuerdo con Jorge Carpizo, el Ejecutivo Federal tuvo gran poder, debido a que era el centro del sistema político y toda la vida política giraba en torno de su figura; además de sus principales facultades, que provenían de la Constitución, la ley ordinaria y el sistema político, los sujetos que ejercieron dicho cargo durante el presidencialismo gozaron de un poder metaconstitucional (Carpizo, 2004).

El poder metaconstitucional se refiere a que el Ejecutivo era el jefe del partido y había un débil Poder Legislativo. Antes de 1997, los legisladores eran militantes del partido del titular del Ejecutivo y, en caso de que no respetaran “la línea del partido”, sus carreras políticas podían terminar; la Suprema Corte de Justicia era integrada por sujetos que no se oponían a los intereses del presidente; el Presidente gozaba de amplias facultades en materia económica. Así mismo, el Ejecutivo tenía influencia en la opinión pública a través del control de los medios masivos; tenía la capacidad de designar a su sucesor, a los gobernantes de los estados y al regente del Distrito Federal, y tenía control de los aspectos internacionales del país (Carpizo, Jorge, 2004).

La no división de poderes y la centralización del poder en el Ejecutivo impidió que los grupos de intereses tuvieran otras alternativas para comunicar sus demandas ante el tomador de decisiones. Sólo los grupos de presión más poderosos podían

establecer un diálogo con el presidente. Durante la etapa del presidencialismo los grupos más importantes eran los económicos, como la Asociación de Banqueros de México, la CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras Industriales), la CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio), y los sindicatos, como la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) (Carpizo, 2004).

Al pasar los años, la indiferencia e incapacidad del Poder Ejecutivo por resolver los asuntos de interés público provocaron el descontento y movilización social. Después del conflicto obrero-ferrocarrilero, el movimiento estudiantil de 1968 y la crisis económica, el Ejecutivo tomó la opción de democratizar al sistema político y quitar barreras de entrada a otras fuerzas que querían participar en el sistema, pues corría el riesgo de perder su legitimidad.

Ello dio lugar a la Reforma Política de 1977. Aunque esta reforma constitucional no le quitó de tajo la fuerza que poseía el Poder Ejecutivo, sí logró mejorar la representación de otros partidos políticos, ampliar la participación de los ciudadanos, fortalecer al Poder Legislativo y mejorar la representación de los interlocutores del gobierno con la sociedad, estados y municipios.<sup>4</sup>

Tras las elecciones de 1988 el poder metaconstitucional se debilitó (Lujambio, 2001). En los noventas, se le quitaron diversas facultades al Ejecutivo: el presidente dejó de nombrar directamente al gobernador del Distrito Federal (1996); el Banco Central adquirió su autonomía (1993) y el Procurador General de la República dejó de ser nombrado unilateralmente por el presidente y desde 1996 tiene que ser ratificado por una mayoría calificada del Senado.

“El debilitamiento de éste [el presidente] se explica más por los cambios en el sistema de partidos, por la creciente competitividad del mercado electoral y por la consecuente pérdida de la hegemonía parlamentaria del Partido Revolucionario

---

<sup>4</sup> Para mayor profundidad, léase a Reforma Política Mexicana de 1977 de Jorge Carpizo

Institucional” (Lujambio, 2001). Como resultado de la crisis de representación, dos sexenios después de la pérdida de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, el PAN obtuvo la silla presidencial y hasta el 2018 ningún Presidente había logrado que su partido obtuviera la mayoría de curules en el Poder Legislativo.

Cuando nuevamente el Partido Revolucionario Institucional regresó a encabezar el gobierno federal, contó con importantes prerrogativas, como la iniciativa preferente. Sin embargo, ello no se puede equiparar a la fuerza que actualmente ejerce el titular del Ejecutivo, Andrés Manuel López Obrador, pues el partido del que forma parte (Movimiento Regeneración Nacional) logró obtener, tras las elecciones de 2018, la mayoría de los escaños en ambas Cámaras del Congreso y la mayoría absoluta del Congreso (50%+1). Ello le permite aprobar iniciativas de ley y presupuesto sin la necesidad del consenso.

Para finalizar, es importante mencionar que el Ejecutivo a lo largo de la historia en México, ha ejercido en distintas épocas el control de la opinión pública a través de su ejercicio del poder sobre los medios de comunicación; por medio del control del papel, de la represión, de presiones políticas y económicas. Lo anterior sin duda limita el alcance de las estrategias de comunicación, no obstante, la oposición real y la división de poderes, son más determinantes. Por lo tratado con anterioridad, el Ejecutivo es uno de los actores principales para el cabildeo pues tiene un importante poder de decisión en los procedimientos legislativos.

### **Facultades legislativas del Poder Ejecutivo**

En nuestra Constitución se expresa que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, el cual es denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (Cámara de Diputados, 2019). Las principales facultades que el Poder Ejecutivo posee y que son de interés para el *lobbying* son: la presentación de iniciativas, la elaboración de normas, decretos, circulares, planes y programas, políticas públicas y tarifas y derechos (Cámara de Diputados, 2019).

Para el presente trabajo interesan aquellas iniciativas que el Ejecutivo tiene el derecho de iniciar y enviar al Congreso. Al respecto, cabe mencionar que el Presidente tiene una facultad que ninguno de los otros sujetos con derecho a presentar iniciativas posee: la potestad de presentar hasta dos iniciativas de trámite preferente, es decir que deban ser discutidas y votadas por cada una de las cámaras en un plazo máximo de treinta días naturales.

Con tales capacidades el Presidente de la República es uno de los principales tomadores de decisión del Estado y no sólo por sus facultades constitucionales, sino también por su influencia en su partido y en su grupo parlamentario en el Congreso, sin embargo, la gran cantidad de asuntos por resolver y los distintos grupos de interés que coexisten en nuestra sociedad, han dado lugar a la creación de las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y la Oficina de la Presidencia que colaboran para el cumplimiento de las facultades y obligaciones del Ejecutivo. Entonces, aunque el Presidente sea el principal tomador de decisión, existen otros miembros que lo representan y que también inciden en la toma de decisiones.

Estructurada por un Consejero Jurídico, un Consejero de Legislación y Estudios Normativos y el Jefe de Oficina del Consejero Jurídico, la Consejería Jurídica es una dependencia de la Administración Pública Federal que revisa y valida los decretos, acuerdos y que considere el Presidente de la República, y así mismo los proyectos de iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo. La función que ejerce la consejería jurídica queda explícita en su nombre, es un soporte técnico del Ejecutivo (Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 2019).

La Oficina de la Presidencia, cuyo propósito es el de agilizar y hacer eficiente la conducción de la Administración Pública Federal (APF), se encarga de coordinar las unidades de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo, dar seguimiento a las tareas encomendadas hacia las dependencias y entidades, y mantener las relaciones interinstitucionales con el sector público, privado y social; pero sobre todas sus

funciones, la que más podría interesar al lobbying es la de su incidencia en las políticas públicas de la APF. Los tomadores de decisión más relevantes son el Jefe de oficina y el Secretario Técnico del gabinete (Presidencia de la República, 2019).

Por otra parte, las secretarías de Estado, elegidas por el Ejecutivo, poseen un ramo de la administración sobre el cual trabajan de acuerdo con el programa del Ejecutivo, pero también proponen políticas y recomiendan una legislación para la regulación. Dentro de las secretarías existen diversos tomadores de decisión a los que pueden recurrir los profesionales del *lobbying*. Siguiendo la estructura general, de mayor a menor rango se encuentran el Secretario, los Subsecretarios, Directores Generales y Subdirectores, con los que se puede establecer contacto.

## **b. El Poder Legislativo**

La comprensión de la naturaleza y función de este órgano del Estado es vital, pues todos los proyectos de iniciativas de ley o decreto pasan por el tamiz del Congreso, y la mayoría de las actividades del *lobbying* se concentran en esta institución, por ello no es casual que los estudios del cabildeo pongan especial atención en el cabildeo parlamentario.

Ahora bien, la historia moderna de México y del Congreso no se podría explicar sin tomar en cuenta el surgimiento del PNR (1929). Todas las esferas fueron impactadas por dicho partido político. Como ya se mencionó, éste centralizó y ejerció los poderes legales e informales más importantes de nuestro país durante décadas, desde el Poder Ejecutivo. A pesar de que el PNR concentró la toma de decisiones evitó que las inercias de la Revolución Mexicana desataran un nuevo caos después de la elaboración de la Constitución de 1917.

Desde la creación del PNR el resto de los poderes de la Federación, no se opusieron a los intereses del presidente y ello resultó ambivalente: por una parte, el presidencialismo evitó las prácticas democráticas y por otro lado fue práctico para

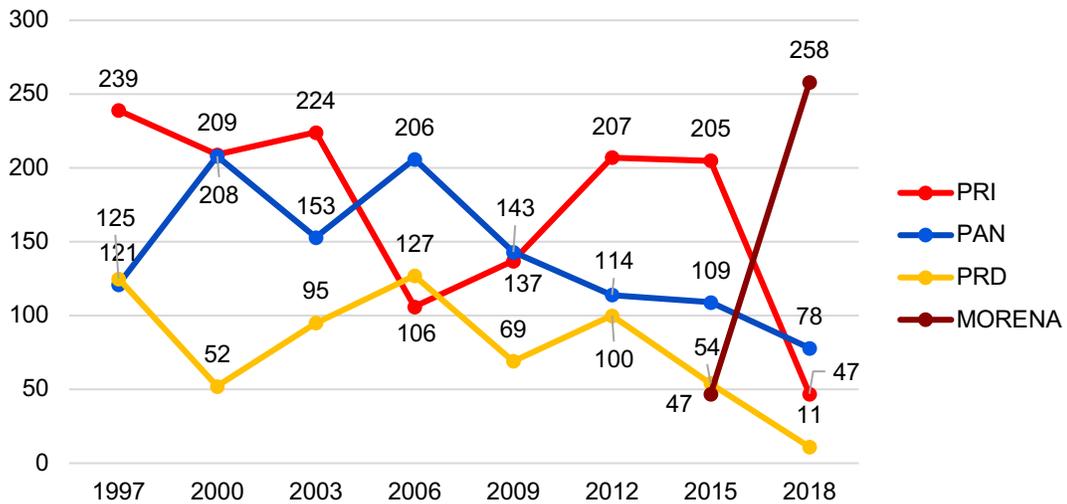
su época; un momento en el que se necesitaban resolver grandes problemas y en donde la diferencia de opiniones podría resultar en una lucha armada.

La independencia del Poder Legislativo inició con la caída del poder metaconstitucional del presidente en 1988, año electoral que sucedió al sexenio de Miguel de la Madrid, en donde el PRI perdió la mayoría calificada (la cantidad de votos necesarios para aprobar una reforma constitucional) en la Cámara de Diputados de la LIV Legislatura (1988-1991), con 263 escaños a su favor y 237 para el resto de los partidos (Frente Democrático y el PAN) (Lujambio, 2001).

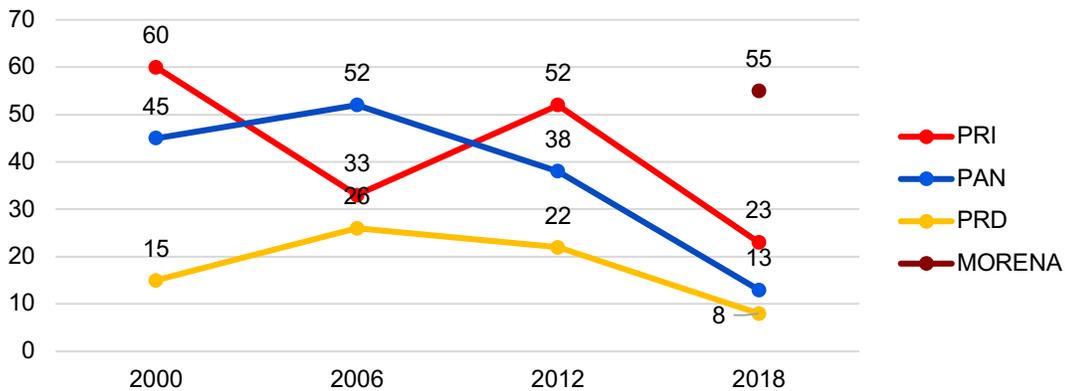
Con un Poder Legislativo más fortalecido y la necesidad de realizar reformas constitucionales para atender los conflictos con los que se enfrentaba el país al interior y exterior, Carlos Salinas de Gortari, entonces presidente electo (1988-1994), se vio obligado a establecer alianzas con la oposición para obtener una mayoría calificada. La alianza con el PAN fue la que le permitió privatizar la banca (artículo 28º constitucional), modificar los derechos de propiedad en el campo (27º) y otorgarles una personalidad jurídica a las iglesias (130º). Alonso Lujambio dice que tal cooperación no fue gratuita pues a cambio el PRI reconoció las victorias electorales a nivel municipal y estatal del PAN y la aprobación de una reforma electoral que garantizara la transparencia en las elecciones federales (Lujambio, 2001).

Después del sexenio de Carlos Salinas, la mala reputación del PRI y el fortalecimiento de la oposición, provocaron que la ciudadanía le diera una oportunidad a otros partidos y con el fortalecimiento de éstos, los poderes Ejecutivo y Legislativo comenzaron a experimentar el fenómeno de “gobierno dividido”. Desde 1997 (a dos décadas de la Reforma Política de José López Portillo) hasta el 2018 ningún Presidente logró una mayoría en el Congreso de la Unión (Lujambio, 2001).

### Integración de la Cámara de Diputados (1997-2018)<sup>5</sup>



### Integración del Senado (1997-2018)<sup>6</sup>



Como se observa en las gráficas anteriores, desde 1997 a 2018 ninguno de los tres partidos políticos más importantes logró obtener la mayoría absoluta en el Congreso (50%+1). Ello ha creado los incentivos para que los partidos establezcan alianzas que les permitan lograr sus proyectos políticos, pero también ha motivado la deliberación, hecho insólito, pues en todos los años en que prevaleció el

<sup>5</sup> Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa

<sup>6</sup> Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa

presidencialismo, la mayoría de las decisiones del Ejecutivo fueron acatadas sin discusión y en “automático”.

Con el equilibrio de poderes, los congresistas han realizado un mayor trabajo legislativo y han representado a más grupos de intereses. Entre más iniciativas se presentan más se aprueban; sin embargo, durante el 2009 y 2012, las legislaturas elaboraron un mayor número de iniciativas, pero el porcentaje de aprobación fue menor al que se esperaba. Ello se debe a que en las legislaturas correspondientes no se alcanzaron acuerdos entre los partidos. Otro hecho que resalta es que los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo disminuyeron en su nivel de aprobación.

Mientras el Poder Ejecutivo dejó de ser el principal tomador de decisión y generador de leyes en el país, el Congreso tomó una mayor relevancia. Por ello, desde 1988, el Secretario de Gobernación, del gobierno de Carlos Salinas de Gortari creó las Subsecretarías de Enlace Legislativo en cada una de las dependencias del Estado, para que el Ejecutivo pudiera monitorear las acciones del Poder Legislativo, y en caso de ser necesario tomar acciones. Para el 2003, dichas subsecretarías fueron eliminadas y sus funciones se traspasaron y centralizaron en la Subsecretaría de Enlaces Legislativos de la Secretaría de Gobernación, debido a los conflictos que surgieron por la dispersión de acciones tomadas en cada secretaria (Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004).

Cuando el PAN tomó el control del Poder Ejecutivo, no obtuvo la mayoría en el Congreso ni mostró una disciplina como la de los parlamentarios del PRI. Sin embargo, estaba obligado a desempeñar el papel de la alternancia y realizar programas políticos para mantener la confianza de la ciudadanía, por ello no tenía otra opción más que recurrir a las coaliciones en el Congreso.

Juan J. Linz opina al respecto de los regímenes presidenciales con gobiernos divididos que los partidos de oposición carecen de incentivos para asociarse con el

partido del Presidente, pues, en caso de que la oposición coopere y el resultado de ese apoyo sea favorable, el presidente y su partido son quienes obtienen los beneficios (simbólico-electorales) y, en caso de que la cooperación resulte negativa el presidente y su partido son los afectados (Linz, 1994). Cuando el PAN fue el partido de oposición, para garantizar su fortalecimiento, en vez de no cooperar con el PRI y dejar que éste enfrentara sólo la crisis de representación sin la capacidad de realizar reformas importantes, estableció una alianza para que se le reconocieran sus triunfos, preparando así el terreno electoral para las futuras elecciones.

En el momento en que el PRI fue la oposición durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón, existió una “ausencia de incentivos” para cooperar con el PAN, y entonces los partidos más fuertes del Congreso experimentaron una tensión. Ello llevó a una precaria producción legislativa. Ante tal situación, Vicente Fox presionó a los congresistas a través de los medios de comunicación, no obstante, no funcionó.

Por otra parte, ante la parálisis legislativa, Felipe Calderón elaboró “una estrategia de difusión del miedo y de combate al crimen para enderezar su maltrecha operatividad ejecutiva, lo cual pronto produjo que en un país sembrado de víctimas y violencia resultase claramente persuadido de la vuelta al *necesariato* presidencial para ‘poner orden’, tal y como se acreditó en los estudios de percepciones positivas del primer tercio del mandato de FCH” (Eraña, 2013).

Ante el intento del Congreso de producir legislación, el PAN respondió vetando las leyes desde el Ejecutivo, por ello en 2010 el Congreso de la Unión eliminó esa prerrogativa del presidente de reservarse el derecho de publicar en el Diario Oficial de la Federación las reformas, adiciones, o derogaciones (Eraña, 2013).

Aunque durante 1997 y 2018 hubo una “despresidencialización”, el Poder Ejecutivo tuvo prerrogativas que se superponían al Poder Legislativo y evitaban que éste pudiera controlarlo. No obstante, en la XLIV legislatura (2019-2021) se ha

observado una importante influencia del Ejecutivo. A pesar de ello, el Poder Legislativo se ha mostrado más fortalecido y goza de un pluralismo político como en ninguna otra etapa de nuestra historia, lo que ha motivado a que los procedimientos legislativos y de toma de decisiones crucen por el tamiz de la deliberación y con ello distintos grupos de intereses pueden ser tomados en cuenta.

### **c. Congresos locales**

Antes de que en México se estableciera un orden político multipartidista, el Poder Legislativo carecía de autonomía y capacidad de ejercer un contrapeso frente al Poder Ejecutivo. Durante casi todo el siglo XX, tanto el Congreso de la Unión, los congresos locales del país y la asamblea de representantes del Distrito Federal, tenían una composición unipartidista y los congresistas y asambleístas privilegiaron la disciplina parlamentaria más que hacia su partido, los intereses de sus electores.

En el apartado anterior revisamos que con la ejecución de las reformas legislativas de 1977, 1990, 1993 y 1996, se reconfiguró el sistema de partidos y se garantizaron las condiciones de competencia electoral. Éstos cambios permitieron que se equilibrara la asimetría de poderes (Said, 2014). Ya analizamos cómo el Congreso de la Unión se independizó del control del Presidente de la República, ahora nos enfocaremos en analizar los cambios en los congresos locales, pues intervienen en la aprobación de las reformas constitucionales.

Mientras que en 1988 el Poder Legislativo adquirió una mayor autonomía, pues el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, a nivel local, el partido de la revolución controlaba todas las gubernaturas de los estados, todos los congresos estatales y casi todos los municipios del país. Es decir, a nivel local, la transición del unipartidismo al sistema plural de partidos ha sido más gradual.

En 1988 el 27% de los escaños en los congresos locales pertenecían a partidos distintos del PRI y para el año 2000 obtuvieron el 51% (Said, José, 2014). Más recientemente, en el 2018, el 33% pertenecen a MORENA, seguido del PAN con un 20% y la tercera fuerza corresponde al PRI, con un 17%.<sup>7</sup> A partir de estos datos se puede ver que en las dos últimas décadas, la composición de los congresos locales ha transitado del predominio de un partido al multipartidismo.

En algunos congresos locales ni el Presidente de la República, ni los gobernadores pueden imponer su voluntad, pues se enfrentan con el fenómeno de los gobiernos divididos y para lograr algún proyecto legislativo requieren colaborar con las distintas fuerzas políticas. Un claro ejemplo fue el de la VII Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2015-2018), pues ningún partido alcanzó la mayoría absoluta, la primera fuerza Morena controlaba el 30% de los escaños, el PRD el 25%, el PAN 15% y el PRI 12% (Said, José, 2014).

La primera vez que un gobernador no obtuvo la mayoría absoluta en el Legislativo, ocurrió en 1989 en Baja California, desde entonces el fenómeno de los gobiernos no unificados han incrementado (Said, 2014). En la medida en que el pluralismo político se ha introducido en los congresos locales, éstos se han convertido en importantes actores políticos, pues su autonomía e independencia en las decisiones lo han convertido en un contrapeso para el Ejecutivo.

Los gobiernos unificados, en donde el Poder Ejecutivo tiene un soporte mayoritario en el Legislativo y ambos pertenecen al mismo partido, en teoría permiten tener un buen gobierno, mientras que en los gobiernos divididos se corre el riesgo de caer en una parálisis legislativa y del proyecto político del Ejecutivo. En el caso de los congresos locales en nuestro país, aunque se experimente el fenómeno de los gobiernos divididos, no se ha detenido el trabajo gubernamental, ni se ha caído en la parálisis de programas políticos o proyectos legislativos, ello no quiere decir que

---

<sup>7</sup> Elaboración propia, con base en datos de las legislaturas de los estados

los congresos locales no ejerzan su función de contrapeso, sino que los poderes han alcanzado los acuerdos suficientes para desempeñar sus funciones.

A pesar de que se suele decir que los gobernadores de los estados controlan las carreras políticas de los diputados locales y por lo tanto de los congresos estatales, en realidad éstos últimos poseen importantes facultades como el área de la política de gasto, en dónde los legisladores locales ejercen de manera activa la función presupuestaria.

José Saíd argumenta que no se debe menospreciar a los congresos locales en el tema de política presupuestaria, la política rectora de los programas de gobierno pues, aunque los gobernadores tienen poderes importantes, el legislativo puede modificar los proyectos de gasto. En un caso de estudio, el mismo autor muestra como en Guanajuato, a pesar de que estaba conformado un gobierno unificado, el Congreso realizó diversas modificaciones al proyecto del gobernador (Saíd, José, 2014).

Ahora bien, en una revisión de los congresos estatales en México, se observó que la transición hacia el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo ha sido más lenta que a nivel federal. No obstante, se observa que los congresos locales se han vuelto más autónomos y han incrementado su capacidad en la toma de decisiones. En la medida en que el pluralismo se fortalezca sin duda el cabildeo tendrá más posibilidades de desarrollo para representar los intereses de grupos de presión.

El papel que juegan los congresos locales en los procedimientos legislativos a nivel federal es el de aprobar las reformas constitucionales. Aquellas que adicionan, modifican o derogan algún supuesto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con el artículo 135 de la Carta Magna, una vez que se aprueba una reforma constitucional por el Congreso de la Unión, existe el siguiente trámite legislativo:

- Al aprobarse un proyecto por ambas Cámaras del Congreso, se remite la minuta a los congresos locales de los 31 estados de la República.
- Las legislaturas de los estados aprueban o no la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional.
- Remiten su acuerdo, aprobatorio o no, a alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. La cámara que cuente con el número de acuerdos aprobatorios suficientes de las legislaturas de los estados (la mitad más uno) hará el cómputo y declaratoria de Reforma Constitucional.
- El Senado, aprueba ésta y remite el asunto al Ejecutivo para su promulgación y publicación.
- El Poder Ejecutivo publica la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

### **Facultades del Poder Legislativo Federal**

Este órgano tiene diversas funciones que le asigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de proteger, junto con los otros poderes, la población, territorio, soberanía, ordenamiento jurídico y administración pública de nuestro país. Sin embargo, la actividad principal es su función legislativa ordinaria (Cámara de Diputados, 2019): iniciar, estudiar, discutir y en su caso aprobar un procedimiento ordinario de creación de leyes o normativas que vinculan a todo habitante de la Unión.

El Poder Legislativo en México se encuentra constituido por dos Cámaras: la de diputados, con 500 integrantes y la de senadores, con 128 integrantes. En total son 628 legisladores que individualmente tienen la potestad de presentar iniciativas ordinarias en el Pleno y las comisiones, hecho que los convierte en tomadores de decisión, sin embargo, existen otras fuerzas que determinan la orientación de los parlamentarios y en el Pleno y las comisiones sólo se observan los acuerdos ya establecidos.

Duverger asegura en su obra *Los partidos políticos* que es una tendencia natural que de manera general en los Congresos surjan grupos que actúen en conjunto para representar ciertos intereses (regionales o ideológicos) (Duverger, Maurice, 1999). No es práctico que los legisladores actúen de manera individual, entonces, cuando los partidos políticos asumen sus puestos de representación en el Congreso no suelen trabajar con agendas dispersas, sino que siguen una postura común y un voto disciplinado. Las prácticas y reglas del Congreso han dado lugar a la institucionalización de los Grupos Parlamentarios, integrados con la voluntad de al menos cinco legisladores, de los cuales se elige un coordinador parlamentario (Eraña, 2013).

El fin de los Grupos Parlamentarios es el de “racionalizar el trabajo de las cámaras a partir de esta organización que cohesiona y armoniza los intereses y la actuación del parlamentario individual con los intereses y actuación de la facción política que le resulta más cercana en preferencia ideológica” (Eraña, 2013). Miguel Eraña dice que éstos tienen una influencia importante en la sesión constitutiva de las cámaras, en la composición de los órganos de gobierno (la Presidencia de la Mesa, la Junta de Coordinación Política) y en los órganos de funcionamiento (pleno, comisiones, comités).

Otras fuerzas que determinan la función legislativa, antes que los parlamentarios en lo individual son los órganos de gobierno. En primer lugar, la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y un secretario técnico. Es el lugar que le permite a los grupos parlamentarios establecer en cada legislatura la formación de una agenda o programa legislativo. De esa manera se coordinan los proyectos de iniciativas, dictámenes y los trabajos del Pleno, además coadyuva en el establecimiento del orden del día.

El otro órgano de gobierno, la Mesa Directiva, se conforma por el pleno de cada una de las cámaras. En general la Mesa conduce las sesiones de las Cámaras y asegura el desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno. Sus principales

tareas son las de formular y cumplir el orden del día, corregir los dictámenes, guiar las sesiones, turnar mociones, comunicados y mociones. La Mesa Directiva se encarga de la marcha de las Cámaras y es un importante tomador de decisión, pero también se encuentra limitado por los grupos parlamentarios, incluso se ha dicho que está “más pendiente de la expresión y del mandato de los principales grupos parlamentarios” (Eraña, 2013) que de la representación de los intereses generales.

En resumen, aunque las comisiones y los legisladores en lo individual tienen importantes facultades y son sujetos con los que interactúan los profesionales del *lobbying*, hay una tendencia de que los grupos parlamentarios determinen el sentido de la votación de los parlamentarios. Ello convierte a los grupos parlamentarios por partido o reunidos en la Junta de Coordinación Política en los principales tomadores de decisión del Poder Legislativo, éste fenómeno ocurre de manera federal y local.

### **3. GRUPOS DE PRESIÓN: EL CASO DEL ETIQUETADO DE ALIMENTOS**

“Its was generally accepted that either universe had existed forever in an unchanging state, or that it had been created at a finite time in the past more or less as we observe it today. In part this may have been due to people’s tendency to believe in eternal truths, as well as the comfort they found in the thought that even though they may grow old and die, the universe is eternal and unchanging.”

(Hawking, 1998)

En el capítulo anterior se hizo una revisión de quiénes son los actores formales que intervienen en los procedimientos legislativos, en este apartado se revisará un caso de estudio que permitirá observar como un grupo de presión posiciona sus intereses en los proyectos con el apoyo del cabildeo y de la comunicación, pero antes que todo, es necesario comprender los conceptos de grupos de interés y de presión, y asimismo cuál es el papel que éstos cumplen dentro del Congreso.

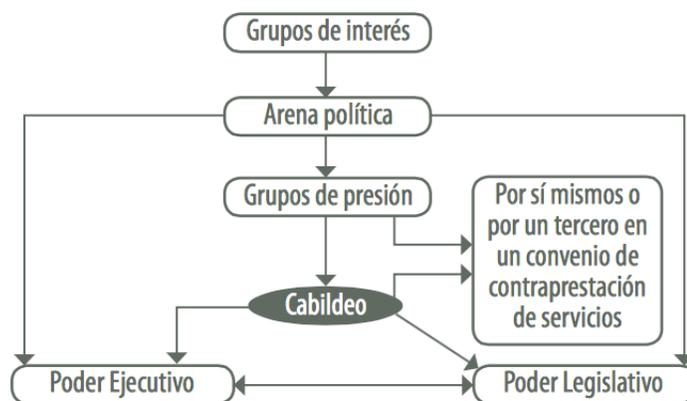
#### **3.1 Definición de grupos de presión**

Resulta imposible encontrar una sociedad homogénea e integrada por individuos con las mismas características, creencias, actividades e intereses. Las sociedades son heterogéneas y están compuestas por distintos grupos de intereses. A pesar de que los intereses de los grupos puedan ser antagónicos, éstos son capaces de convivir en los mismos espacios geográficos y compartir una cultura por medio de la generación de acuerdos y contratos sociales.

La función principal de un grupo es la de representar a un conjunto de intereses frente a otro (Orozco, 1995). Sin los grupos, los sujetos actuarían en condiciones de desigualdad frente a otros conjuntos de individuos y ante el Estado. Los grupos de interés dan sentido y cauce a las demandas articuladas de los sujetos.

Los grupos de interés sólo actúan en el espacio social y no se involucran en el ámbito político. Mientras que los grupos de interés se desarrollan y sobreviven sin recurrir a las autoridades gubernamentales, pues resuelven sus conflictos entre sí mismos. Los grupos de presión “utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones”(Gómez, 2008).

José de Jesús Gómez Valle realizó un esquema para entender los límites entre los grupos de interés y de presión. Como se puede observar, un grupo de interés no guarda relación con el espacio político. No obstante, en caso de que éste decida transitar del espacio privado y social a la arena política puede convertirse en un grupo de presión.



En el Sistema de Información Legislativo del Congreso mexicano se entiende a los grupos de presión como a las organizaciones cuyo fin es influir en las esferas del aparato estatal para obtener beneficios concretos y se diferencian de los partidos políticos porque éstos no buscan el poder político, sino influir o presionar a los tomadores de decisiones (Dirección General de Información Legislativa, 2018).

Existe un debate en el que se discute si los grupos de presión afectan los intereses del resto de la sociedad al ser pocos los que se imponen a la mayoría. Aunque haya ejemplos en los que se aplique esta aseveración, es arriesgado establecerla como una regla general. En primer lugar, un grupo de presión no necesariamente es una minoría de la sociedad, en segundo no es fácil que un interés particular supere al

interés general, y aunque un grupo de presión sea minoritario éste tiene derecho a ser escuchado. Al respecto Robert Dahl sostiene que los grupos de presión limitan, controlan y ayudan a equilibrar las fuerzas dentro de una sociedad (2008).

Para ejemplificar los conceptos de grupos de interés y de presión, retomemos el conflicto de los taxistas y Uber en la Ciudad de México. Ambos pertenecen al conjunto de individuos que obtienen ingresos a partir del transporte (grupo de interés). Los taxistas y Uber se organizan con el fin de proteger su organización, de tener fuerza frente a otros transportistas y las autoridades gubernamentales, tener el control de sus miembros, distribuir el territorio, hacer más eficiente su operación, etc. Sin embargo, los intereses del gremio de taxistas y Uber entraron en conflicto debido a que la empresa de transporte le quitó un nicho del mercado.

Al ser afectados los intereses de los taxistas, éstos llamaron la atención de la opinión pública y declararon que Uber afectaba su negocio por dar una competencia desleal y operar de manera ilegal por no tener una concesión ni seguir las tarifas establecidas (Ferrer, 2016). Por su parte, Uber dijo ser una empresa legalmente constituida con un nuevo modelo de negocio (que daba una tarifa justa), que pagaba impuestos y que sus choferes estaban registrados como personas morales, por lo que no necesitaban una concesión (Chávez, 2014). Los taxistas no querían perder un mayor nicho de mercado ni competir en condiciones desiguales y Uber quería consolidarse en el negocio del transporte. De ese modo, cada grupo defendió sus intereses.

Al no encontrar soluciones, los taxistas solicitaron la regulación de Uber por parte del Gobierno de la Ciudad de México. Tras la presión, las autoridades decidieron que Uber tendría que pagar un permiso de operación y que sus vehículos deberían de contar con un seguro, con el fin de establecer el orden entre ambos grupos de transportistas. En este caso se puede observar como los grupos de interés al no resolver sus conflictos, llevan sus demandas a la arena política y se convierten en grupos de presión.

En México diversos grupos buscan influir en las normas mexicanas y mantienen cercanía con el Poder Legislativo y Ejecutivo. En general se identifican tres grandes grupos de presión: los sociales, los económicos y los políticos. Dentro de éstos se encuentran los obreros, empresarios, comerciantes, banqueros, profesionistas, intelectuales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, dependencias de gobierno, gobiernos estatales, etc.

En las siguientes líneas se revisará un estudio de caso que nos permitirá observar como es que las estrategias de cabildeo y comunicación son realizadas por un grupo de presión para influir en los procedimientos legislativos del Congreso en México. Para ello se recuperará el caso del “etiquetado de alimentos”. Uno de los ejemplos más reconocidos y de éxito que fue impulsado por organizaciones de la sociedad civil con el fin de implementar una política pública; en donde las estrategias de comunicación jugaron un papel relevante.

### **3.2 Estudio de caso: Las estrategias de cabildeo y comunicación realizadas por la Alianza por la Salud Alimentaria para la implementación del etiquetado frontal en alimentos de alto contenido calórico, a través de la modificación de la Ley General de Salud**

A continuación, se realizará un estudio de caso, el cual es un método de investigación cualitativo, a través del cual se pretenden identificar y describir los factores alrededor de un fenómeno, en donde se busca aproximar la teoría con la realidad. (Martínez, Piedad, 2006).

En este caso se busca describir como las estrategias de cabildeo y de comunicación influyeron en una modificación legislativa para establecer el etiquetado de advertencia en productos con alto contenido calórico. Antes de desglosar cada uno de los elementos de las estrategias, se dará un contexto general sobre los sucesos que se acontecieron en la implementación del etiquetado frontal de alimentos.

#### **a. Contexto**

Este caso se enmarca en un problema público: la epidemia de obesidad y diabetes. México es uno de los dos países con mayor prevalencia de obesidad en el mundo. En los adultos de 20 o más años, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad fue de 72.5% (Dommarco et al., 2018). El 14% de los adultos en México padecen diabetes mellitus. La diabetes por sí misma es la principal causa de mortalidad en el país, con aproximadamente 80,000 muertes al año, de acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública (Dommarco et al., 2018).

Ante este escenario complejo para la salud pública, en 2010 se llevó a cabo el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria (ANSA). Esta estrategia que buscó la prevención, control de la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles por medio de la realización de un plan que contempló recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se buscó la modificación de las condiciones ambientales que influyen en el consumo de alimentos de la población, como el etiquetado de alimentos y las bebidas industrializadas. El entonces secretario de Salud, José Ángel Córdoba, consideró que el etiquetado que tenían los alimentos, “no sirve para nada; nadie puede interpretarla” (El Poder del Consumidor, 2008).

Ante ello, las empresas agrupadas en el Consejo Mexicano de la Industria de Consumo (ConMéxico) y la Alianza por una Vida Saludable presentaron un etiquetado llamado “Guías Diarias de Alimentación” (GDA), el cual consistió en una serie de íconos que brindaban información sobre energía, grasas saturadas, azúcares y sodio. Este sistema de información se basó en un modelo realizado por organizaciones de la industria alimentaria en Europa (Barquera, 2018).

En 2014 fueron adoptadas las GDA en México de manera oficial, tras la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria, y entraron en vigor en 2015. Estas acciones partieron de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la

Obesidad y la Diabetes. No obstante lo anterior, desde que se presentó la propuesta de la adopción de las GDA, distintas voces provenientes de organizaciones de la sociedad civil, de institutos nacionales de investigación y organismos internacionales afirmaron que el “nuevo etiquetado” no era de fácil comprensión, que no cumplía con la normatividad al respecto y que no se respetaba el consumo de azúcar recomendado a pesar de la alerta epidemiológica del país (Barquera, Simón, 2018).

Desde que se presentaron las GDA hasta la modificación de la NOM-051 en 2020, el modelo de información para los consumidores fue rechazado pues se consideró que dicho atentaba contra la salud y por lo tanto el modelo de información había fracasado. Durante casi una década distintas organizaciones presentaron amparos, realizaron posicionamientos, cuestionaron a los secretarios de salud en turno, a las autoridades sanitarias y a los industriales de alimentos y bebidas.

Tras las acciones realizadas, en 2017 la Secretaría de Salud solicitó al Instituto Nacional de Salud Pública la conformación de un grupo de expertos para desarrollar un nuevo sistema de etiquetado que permitiera enfrentar la epidemia de obesidad. De sus trabajos resultó la recomendación de utilizar un etiquetado que fuera más sencillo para evaluar la calidad del producto.

El asunto del etiquetado tomó un nuevo realce tras las elecciones presidenciales de 2018. Pues las organizaciones de la sociedad civil, médicos e investigadores encontraron aliados en el nuevo gobierno que tenían opiniones a favor del impuso de otro sistema de información.

Por ejemplo, desde el Poder Ejecutivo, el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell declaró en 2019 que los industriales frenaban la estrategia en contra del sobrepeso y que el nuevo gobierno acabaría con su injerencia en los etiquetados de alimentos y bebidas (La Jornada, 2019) y, por otra

parte, en el Congreso el tema del etiquetado se estableció como uno de los prioritarios en la agenda legislativa.

Con el cambio de circunstancias políticas, se observó viable la reforma a la Ley General de Salud y la actualización de la NOM-051 para establecer un nuevo modelo de etiquetado. En el año 2019 se presentaron ocho proyectos de iniciativa de ley que buscaron regularlo. El 1 de octubre se presentó un dictamen que recopiló las propuestas y que reformaba los artículos 66, 115, 159, 212 y adicionó el 2o, 114, 210, 212 y 215 de la Ley General de Salud. Fue presentado y aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados. El 3 de octubre se envió la minuta al Senado de la República, el 17 fue dictaminada por las comisiones de Salud y Estudios Legislativos y el 22 de octubre fue aprobado. El 8 de noviembre fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Con la publicación de la reforma, las autoridades fueron obligadas a establecer un etiquetado claro e implementar el nuevo sistema de información comercial. Casi al mismo tiempo se llevó a la modificación de la NOM-051, que tuvo el objeto de definir de manera específica la implementación del nuevo modelo de información. Esta norma se publicó el 3 de marzo de 2020 y entró en vigor el 1 de octubre de 2020. Este caso se limita a las acciones en el Congreso, pero se hace mención de la norma oficial mexicana pues dicha es la que establece las especificaciones de la implementación del sistema de etiquetado,

#### **b. Estrategias de cabildeo y comunicación**

Después de conocer el contexto en que se llevó a cabo la nueva política para enfrentar el problema de obesidad y diabetes, se describirán los elementos de las estrategias de cabildeo y de comunicación que fueron empleados por los grupos de presión. Con ello podremos observar la aplicación de los conceptos en un caso real.

Las estrategias y elementos son descritos a partir de las fuentes abiertas, noticias, comunicados, redes sociales, videos, entrevistas y todos aquellos insumos que permitieron entender cómo es que se ejecutaron las estrategias.

El caso del etiquetado será observado desde las estrategias de cabildeo y comunicación impulsadas por la Alianza por la Salud Alimentaria (ASA) de 2019 hasta 2020. La ASA es un conjunto de asociaciones civiles, organizaciones sociales y profesionistas interesadas en la epidemia de sobrepeso y obesidad en México. Su objetivo es demandar a los poderes Ejecutivo y Legislativo el reconocimiento de los derechos de la infancia, la alimentación, el agua y la salud, mediante la implementación de una política integral (Alianza por la Salud Alimentaria, 2020b).

Se considera que grandes rasgos las estrategias implementadas fueron la acción política directa y la acción política indirecta, catalogadas así por Frank J. Farnell. En la primera se busca influir en los valores políticos y sociales, de tener una participación dentro del debate público y asimismo en el proceso de elaboración de políticas. En la segunda se busca la movilización de grupos de presión y en el espacio público, se acude a formadores de opinión y a las relaciones públicas (Xifra, 2000).

### **Estrategia de cabildeo**

La acción política directa se refiere a las estrategias de cabildeo y la acción política indirecta las acciones de comunicación. Se comenzará por las estrategias de cabildeo. Con base en el esquema de planificación estratégica las acciones se realizan en cuatro etapas: diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación. Esta última será analizada al final, en conjunto con la evaluación de la estrategia de comunicación.

### **Diagnóstico**

**Análisis de necesidades:** El primer elemento es el análisis de necesidades. En el caso de la ASA, en el Manifiesto por la Salud Alimentaria se planteó la necesidad de la implementación de una política integral de combate de la epidemia de obesidad. En el cuarto punto del manifiesto se demandó “establecer el etiquetado obligatorio para todos los productos alimenticios y bebidas que hayan sido procesados indicando de manera sencilla y clara si contienen altas, medias o bajas cantidades de azúcar, grasas totales, grasas trans, grasas saturadas y sodio. Las etiquetas deben advertir el riesgo que significa el consumo habitual de productos con alto contenido de estos ingredientes, así como informar si tienen organismos genéticamente modificados o sus derivados” (Alianza por la Salud Alimentaria, 2012).

El análisis es un ejercicio en donde se establece como un problema, en este caso público, puede ser resuelto. Una necesidad equivale a una propuesta que satisfará resolverá algo en un futuro. Es importante que la necesidad sea muy clara, pues de ahí se desprenden los demás elementos.

**Identificación del *Public Affaire*:** El identificar la necesidad no equivale a que ésta se plasmará como se quiere en la realidad. Para dar viabilidad y conocer los alcances de las aspiraciones plasmadas en las necesidades, es importante analizar las condiciones externas involucradas en el logro o fracaso de las acciones emprendidas.

El esfuerzo de analizar la viabilidad tampoco significa detener los propósitos establecidos. Claro ejemplo de ello es la Alianza por la Salud Alimentaria, la cual, a pesar de establecerse en 2012, hasta 2020 vio cumplido su objetivo del establecimiento del etiquetado. El análisis del panorama permite orientar y dirigir las acciones en la forma y tiempo adecuados.

Es indispensable analizar la situación y panorama a cada instante pues la realidad se mueve, sobre ella se dirigen los esfuerzos y se encuentra en las oportunidades, por ejemplo, se observan esfuerzos deliberados de parte de la ASA con base en el análisis de la situación.

Las presiones realizadas para la sustitución de las GDA mantuvieron en la agenda de salud el tema del etiquetado de alimentos. Por varios años no se vieron avances, no obstante, con el cambio de administración y los nuevos actores gubernamentales se retomaron los esfuerzos. En 2018 en el contexto de las elecciones presidenciales, las organizaciones propusieron a los candidatos una legislación que implementar un sistema de etiquetado de advertencia. (Expansión Política, 2018)

Otro de los elementos del diagnóstico es la identificación de actores, su influencia, capacidad de decisión y posturas. A continuación, se elaborará un mapeo de actores con base en los aliados y adversarios para la ASA.

**Mapeo de actores:** Se elaborará la estructura básica para realizar un mapeo. Se identificarán a los actores; éstos serán divididos en dos rubros: los tomadores de decisiones y los influenciadores. Los primeros tienen las facultades constitucionales de intervenir en un proceso legislativo, mientras que los últimos tienen el poder de influir en los tomadores de decisiones, aunque no tengan la potestad.

1. Tomadores de decisiones (facultados por la Constitución)

A continuación, enlistaremos a los actores que tienen la potestad de intervenir (modificar) en la Ley General de Salud, empezaremos con aquellos que pertenecen al Poder Ejecutivo y después con el Poder Legislativo.

- El Presidente de la República, la máxima autoridad sanitaria y quien hace oficial los decretos.

- Secretaría de Salud, autoridad sanitaria y encargado de implementar y elaborar programas.
  - Jorge Alcocer Varela, Secretario.
  - Hugo López-Gatell, Subsecretario de Promoción y Prevención.
- Secretaría de Economía.
  - Graciela Márquez Colín, Secretaria.
  - Ernesto Acevedo Fernández, Subsecretario de Industria, Comercio y Competitividad.
- Secretaría de Agricultura y Agricultura de Desarrollo Rural.
  - Víctor Villalobos, Secretario.
  - Víctor Suárez, Subsecretario de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Poder Legislativo en México se encuentra constituido por dos Cámaras: la de diputados, con 500 integrantes y la de senadores, con 128 integrantes. En total son 628 legisladores que individualmente tienen la potestad de presentar iniciativas ordinarias en el Pleno y las comisiones, hecho que los convierte en tomadores de decisión, sin embargo, existen otras fuerzas que determinan la orientación de los parlamentarios y en el Pleno y las comisiones sólo se observan los acuerdos ya establecidos.

Los principales actores fueron:

- Cámara de Diputados y de Senadores
  - Junta de Coordinación política en dónde tienen presencia los distintos grupos parlamentarios.
  - Mesa Directiva .
  - Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos (Sólo la Cámara de Diputados).
  - Comisiones Cámara de Diputados.
    - Salud.
      - Dip. Carmen Medel Palma, Secretaria de la Comisión.
      - Dip. Miroslava Sánchez, Presidenta de la Comisión.

- Comisiones Cámara de Senadores
  - Salud.
    - Sen. Miguel Ángel Navarro, presidente de la Comisión.

### 1.1 Influenciadores

A pesar de no estar facultados constitucionalmente, los *influenciadores* tienen un impacto importante en los procesos de toma de decisiones. Éstos forman parte de los llamados grupos de presión, es decir, aquellos que “utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones” (Gómez, 2008). A continuación, enlistaremos algunos de los principales actores que intervinieron en el proceso de legislativo del etiquetado de alimentos.

- Actores económicos
  - Consejo Coordinador Empresarial (CCE).
  - Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).
  - Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio, A.C. (ANTAD).
  - Asociación Nacional de Productores de Refrescos y Aguas Carbonatas A.C. (ANPRAC).
  - Confederación de Cámaras Industriales de México (CONCAMIN).
  - Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C. (ConMEXICO).
- Actores Sociales
  - Alianza por la Salud Alimentaria.
  - El Poder del Consumidor.
  - Al Consumidor.
  - COANUTRICIÓN.
  - ContraPESO.
  - Fundación MÍDETE.
  - GREENPEACE.
  - OXFAM.
- Organismos internacionales

- Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

Después de identificar a los actores del escenario de la regulación de los alimentos con alto contenido calórico, el siguiente paso es realizar una investigación sobre cada uno de ellos para entender la influencia, postura y motivaciones de este para impulsar cierta agenda, ya sean por iniciativa propia, por intereses partidarios, electorales, intereses de otros actores, y también para generar datos relevantes en caso de que se genere un relacionamiento con los mismos. Las principales fuentes de información son los datos abiertos y las entrevistas con expertos del tema. Algunos datos básicos por investigar son los siguientes:

- Datos de contacto.
  - Ciudad de origen, dirección, teléfono, correo electrónico.
- Trayectoria académica.
- Trayectoria en la administración pública.
- Trayectoria legislativa.
- Relaciones personales, políticas y económicas.
- Posturas respecto al tema de interés.

**Mapa de actores (gráfico):** Para darle un mayor orden y sentido a la información recabada, una herramienta esencial es el mapeo gráfico. Este, muestra la participación de los actores más importantes en un escenario y éstos se clasificarán conforme a los objetivos del proyecto. Tres variables importantes que se deben de considerar en un mapa de actores son el nivel de influencia, la capacidad de decisión y la postura (aliado o adversario). A continuación, mostramos un ejemplo de un mapa de actores que podría ser útil para una empresa de la industria de los alimentos con alto contenido calórico:

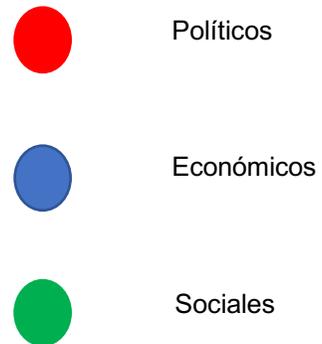
Variables:

1. Influencia.
2. Grupos (económicos, políticos y sociales).
3. Posturas.

### INFLUENCIA

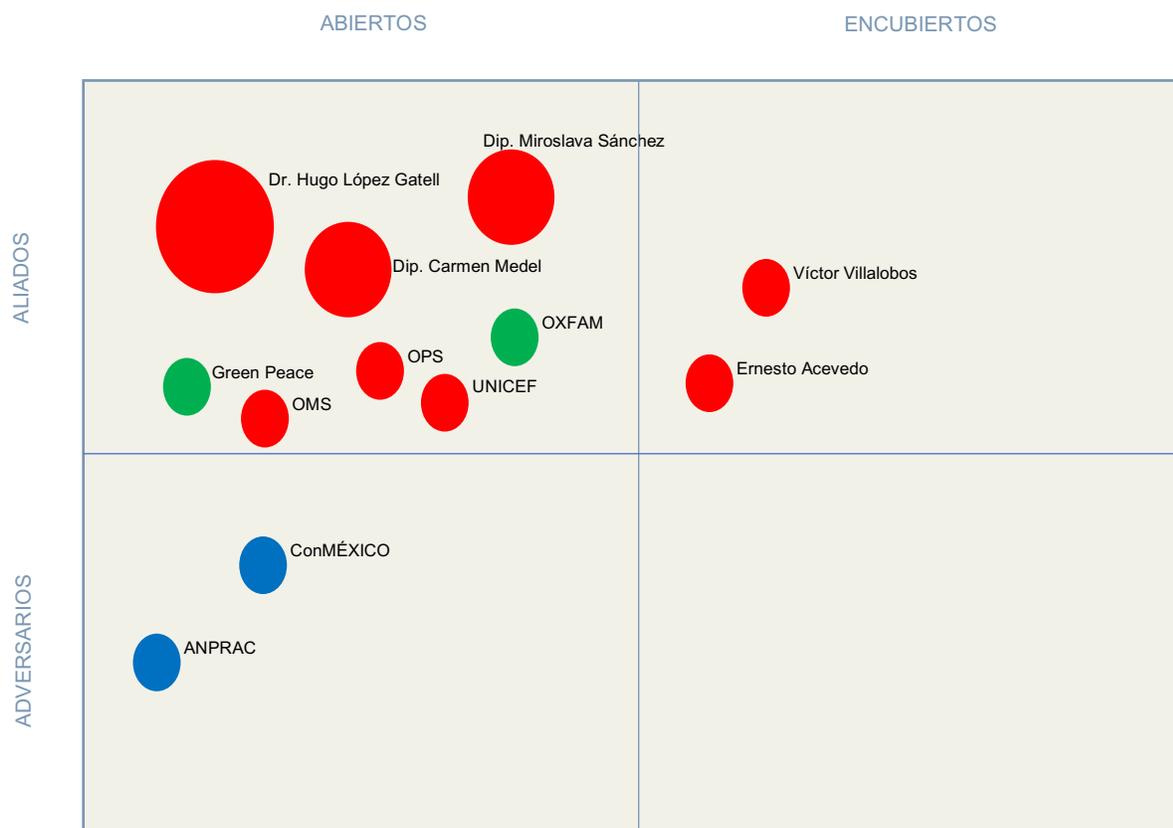


### GRUPOS



### POSTURAS

<p><b>ALIADOS ABIERTOS</b></p> <p>Aquellos actores con los que se tienen posturas afines y éstos pueden manifestarse públicamente</p>	<p><b>ALIADOS ENCUBIERTOS</b></p> <p>Aquellos actores con los que se tienen posturas afines, pero no se muestran públicamente</p>
<p><b>ADVERSARIOS ABIERTOS</b></p> <p>Aquellos actores con los que se tienen posturas opuestas y ello se muestra abiertamente</p>	<p><b>ADVERSARIOS ENCUBIERTOS</b></p> <p>Aquellos actores con los que se tienen posturas opuestas y no se muestran abiertamente</p>



En los cuadrantes se muestran algunos de los principales actores que influyeron en la modificación de la Ley General de Salud. El objetivo es tener la mayor información posible para la construcción de alianzas, relacionamiento o incluso para intervenir en la modificación de la postura de algún actor. El siguiente paso es realizar una estrategia que permita implementar el etiquetado de alimentos.

### Formulación

Realizado el diagnóstico e identificadas las necesidades, posibilidades, rutas y el terreno en donde se implementarán las acciones, se formula la estrategia. Con base en la necesidad se establecen los objetivos del cabildeo.

Recordemos que la ASA consideró la necesidad de “establecer el etiquetado obligatorio para todos los productos alimenticios y bebidas que hayan sido procesados indicando de manera sencilla y clara si contienen altas, medias o bajas cantidades de azúcar, grasas totales, grasas trans, grasas saturadas y sodio. Las etiquetas deben advertir el riesgo que significa el consumo habitual de productos con alto contenido de estos ingredientes, así como informar si tienen organismos genéticamente modificados o sus derivados” (Alianza por la Salud Alimentaria, 2012).

**Objetivo de cabildeo:** El siguiente paso es establecer un objetivo de cabildeo. Se trata de traducir la necesidad a la realidad. Para establecer el objetivo es necesario identificar cuáles son las normas en las que se enmarca la necesidad. Se recomienda ir de lo general a lo particular. De la Constitución, tratados internacionales, leyes, normas y reglamentos. Para el caso actual, se requirió de la modificación de la Ley General de Salud pues es la regla el tema en cuestión, y asimismo fueron identificados los artículos en donde se trata la regulación de la información sanitaria.

En este caso el objetivo específico fue: reformar los artículos 66, primer párrafo; 111, fracción II; 115, fracción VII; 159, fracción V; 212, primer y segundo párrafos; y adicionar los artículos 2o., con una fracción VIII; 114, con un tercer párrafo; 210, con un segundo párrafo; 212, con tercer y cuarto párrafos, recorriéndose el actual tercer párrafo para pasar a ser quinto párrafo y 215, con las fracciones VI y VII de la Ley General de Salud.

**Estrategia:** Establecido el objetivo de cabildeo, el paso natural es encontrar la manera de resolverlo. En este caso se considera que se llevó a cabo la estrategia de la acción política directa. Tras una revisión de las acciones realizadas y con base en las entrevistas sostenidas con Ana Larrañaga, directora General de Salud Crítica, y Yarishdi Mora, quien entonces fue la coordinadora de ContraPESO, organizaciones que forman parte de la ASA, se determina que la estrategia de

cabildeo fue: impulsar un proyecto de iniciativa en la Cámara de Diputados que incorporara las propuestas de la Alianza.

Para dar respaldo a la estrategia se tuvieron que definir argumentos sólidos, por medio de mensajes clave que son la base y eje rector de los mensajes a comunicar. partir de ellos se desglosan tanto las propuestas normativas y los argumentos con los que se buscarán cumplir los objetivos, tanto para la estrategia de cabildeo como para la de comunicación.

La Alianza estableció los siguientes **Mensajes clave** (Alianza por la Salud Alimentaria, 2020a):

Mensaje	Argumentos
1. ¿Por qué un etiquetado claro?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como consumidores tenemos derecho a conocer qué es lo que estamos consumiendo en un producto, esto se garantiza a través de nuestro derecho a la información. Para lograr esto necesitamos de un etiquetado frontal en alimentos y bebidas claro que nos ayude a tomar elecciones saludables en unos cuantos segundos.</li> <li>• Un etiquetado frontal de advertencia en los productos nos informa de forma simple sobre el contenido excesivo de energía, azúcares, grasas y sodio en los alimentos cuyo consumo se asocia con varias enfermedades crónicas no transmisibles.</li> <li>• Los productos se deben rotular cuando superen los límites establecidos para calorías, azúcares, grasas saturadas y sodio y los sellos de advertencia deben presentarse en la parte frontal del producto.</li> <li>• De esta forma un etiquetado de advertencia te permite en un vistazo tomar una mejor decisión de compra y además puede ser entendible para toda la población.</li> </ul>
2. Etiquetados engañosos en México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El actual etiquetado frontal en alimentos y bebidas es conocido como GDA (Guías Diarias de Alimentación) fue diseñado y propuesto por la industria. En 2014 fue implementado de forma oficial por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris).</li> <li>• El actual etiquetado de alimentos y bebidas (GDA) no es entendible y pone en riesgo nuestra salud.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ No tiene un sustento científico. Se diseñó sin la participación de expertos en nutrición libres de conflicto de interés.</li> <li>○ No sigue las recomendaciones de organismos internacionales (OPS/OMS, FAO, UNICEF) e institutos de salud pública.</li> <li>○ Dificulta la posibilidad de elegir opciones saludables.</li> <li>○ Induce al consumo de cantidades de azúcar que son un riesgo a la salud.</li> <li>○ La industria puede mostrar los valores de una porción menor a la que se muestra en su empaque para que el producto parezca saludable.</li> <li>● ¿Por qué se necesita un etiquetado de advertencia? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Facilita elecciones saludables al brindar información de fácil comprensión sobre ingredientes cuyo alto consumo es nocivo para la salud: azúcar, sodio, grasas saturadas, así como la energía total.</li> <li>○ Es entendible por toda la población, inclusive por los niños.</li> <li>○ Está basado en evidencia científica, y recomendaciones internacionales y nacionales de salud libres de conflicto de interés.</li> <li>○ Emplea un perfil nutrimental único a todas las políticas regulatorias en materia de salud alimentaria. Esto quiere decir que si el producto tiene un sello, no debe poder venderse en las escuelas ni publicitarse ante menores de edad, esto ya sucede en países como Chile.</li> </ul> </li> </ul>
<p>3. Obesidad, diabetes y etiquetado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El etiquetado frontal de alimentos y bebidas es la única herramienta con la que contamos los consumidores para poder conocer el contenido real de los productos procesados y ultraprocesados. No contar con información clara en el etiquetado que nos alerte sobre el contenido de estos productos, limita que se puedan seleccionar alimentos o bebidas saludables y en consecuencia se puede tener una mayor ingesta de calorías, azúcares, grasas y sodio que ponen en riesgo nuestra salud.</li> <li>● En México, siete de cada diez adultos y uno de cada tres niños, niñas y adolescentes tienen sobrepeso u obesidad. La diabetes es la segunda causa de muerte en el país.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El tipo más común, alrededor del 90% de los casos, es la diabetes tipo dos. Su característica principal es que el cuerpo no produce o no utiliza de manera correcta la insulina.</li> <li>• Tanto la obesidad como las enfermedades cardiovasculares y diabetes están relacionadas directamente con una dieta alta en azúcares, grasas y sal, combinada con una baja calidad nutricional. Esto se presenta comúnmente en productos ultra procesados y bebidas azucaradas.</li> <li>• ¿Cómo ayuda a prevenir la obesidad y la diabetes el etiquetado frontal de advertencia?       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Para prevenir este tipo de condiciones es indispensable una alimentación saludable, de la mano de ejercicio constante.</li> <li>○ Un correcto etiquetado de los alimentos procesados es una herramienta que permite tener control sobre el consumo de azúcares, grasas y sales.</li> <li>○ Conocer el contenido de los alimentos ayuda a tomar decisiones informadas y optar por opciones más saludables.</li> </ul> </li> <li>• Los costos de la diabetes en nuestro país.       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La Secretaría de Salud estima que en 2017 la obesidad le costó al país 240 mil millones de pesos, cifra que puede llegar a los 272 mil millones en el 2023, es decir, un aumento del 13% en seis años.</li> <li>○ En México se pierden cada año 2.2 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto en costos de asistencia médica y los efectos indirectos de los padecimientos relacionados a la obesidad.</li> <li>○ De acuerdo con el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), los costos totales de la diabetes asociada a la obesidad en el 2013 ascendieron a 85 mil millones de pesos. De estos, 73% corresponde a gastos por tratamiento, 15% al ausentismo laboral y 12% por pérdidas de ingresos por muerte prematura.</li> </ul> </li> <li>• ¿Cuál es el consumo de productos ultraprocesados en los mexicanos?       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ En las últimas décadas las compras de productos ultraprocesados ha aumentado, y con ello la ingesta de</li> </ul> </li> </ul>
--	--

	<p>azúcares y grasas aumentando la aparición de enfermedades crónicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Somos el primer lugar en consumo de productos ultraprocesados en América Latina y el cuarto a nivel mundial.</li> <li>○ El consumo de alimentos ultraprocesados en México ha desplazado el consumo de alimentos saludables y de nuestra dieta tradicional.</li> <li>○ En México en promedio, se consumen 214 kg de alimentos ultraprocesados al año.</li> <li>○ El 30% del total de la energía que consumimos proviene de alimentos y bebidas ultraprocesadas.</li> </ul>
4. Propuesta de etiquetado	

**Propuesta legislativa:** Con base en las propuestas establecidas en los mensajes se realiza una propuesta legislativa. En el primer capítulo se abordó este tema y nuevamente se hace énfasis en que es necesario articular los intereses de la ASA con los intereses públicos, pues en dado caso es difícil que una propuesta logre simpatías.

En este caso, la Diputada Carmen Medel fue la legisladora que retomó el mayor número de las propuestas impulsadas por la Alianza. Al respecto, en el proyecto de iniciativa menciona que, con el apoyo de la sociedad civil y el apoyo de expertos independientes se elaboró la iniciativa y se recuperó el trabajo que las organizaciones hicieron durante varios años. Se retomaron las 56 propuestas de iniciativas presentadas en las legislaturas LXII y LXIII que no culminaron con el procedimiento legislativo.

Ana Larrañaga comenta que la Alianza por la Salud Alimentaria participó en la elaboración del asunto legislativo brindando información científica, artículos de investigación y propuestas. (Larrañaga, comunicación personal, 2020). La legisladora y su equipo articularon la información para elaborar el decreto.

El proyecto que presentó la legisladora y que fue resultado del trabajo conjunto con distintas organizaciones de la sociedad civil fue el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia derecho a la información alimentaria” y puede consultarse en la página del Sistema de Información Legislativa. En resumen, la propuesta fue la siguiente: el objeto de la iniciativa es combatir la obesidad a través de la promoción de programas de alimentación correcta y un etiquetado con mayor claridad en alimentos y bebidas no alcohólicas. Ello a partir de:

- Estipular que las autoridades sanitarias, educativas y laborales, promoverán entre la población, la adopción de una alimentación correcta y la actividad física permanente para la prevención de la salud y la prevención de enfermedades.
- Determinar que la SSA participará de manera permanente en los programas de nutrición, promoverá la alimentación correcta y señalará acciones que reduzcan la malnutrición y mitiguen el consumo de azúcares, grasas saturadas y trans o sodio añadidos y otros elementos que representen un riesgo potencial para la salud.
- Considerar que los productos que deben expendirse empacados o envasados llevarán etiquetas que deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas o disposiciones aplicables;
- Señalar que en el caso de alimentos y bebidas no alcohólicas, las secretarías en la materia, con la opinión técnica en coordinación con el Instituto Nacional de Salud Pública y el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, expedirán la normatividad correspondiente que regulen los componentes de sus empaques o envases.

- Especificar la información que deberá contener el etiquetado frontal de advertencia de los alimentos y bebidas no alcohólicas.
- Facultar a la SSA a determinar aquellos alimentos y bebidas no alcohólicas que, por unidad de peso o volumen o porción de consumo, presenten en su composición nutricional elevados contenidos de calorías, grasas saturadas y trans, azúcares, sodio u otros elementos que las disposiciones aplicables determinen y especificar en su etiquetado frontal si se trata de productos altos en azúcar o altos en sodio, o con otra leyenda/denominación equivalente, según sea el caso.
- Incorporar en el etiquetado de estos alimentos elementos pictográficos, tales como imágenes y colores, que puedan advertir a la población sobre el consumo de estos productos.

## **Implementación**

Una vez formulada la estrategia y creados los insumos, el proceso siguiente es su implementación. Siempre se debe tener en cuenta que las acciones son realizadas para contribuir con el cumplimiento del objetivo general. A continuación, se muestran el orden cronológico de las principales acciones que realizó la Alianza para impulsar la reforma a la Ley General de Salud.

### **Actividades preparatorias**

1. Identificación de actores y tomadores de decisiones.
  - La ASA consideró que por primera vez un partido de izquierda tenía la mayoría en el Congreso, y asimismo interés en la implementación de la política del etiquetado frontal. (Larrañaga, comunicación personal, 2020)
  - Se tuvieron encuentros con autoridades de la Secretaría de Salud.
    - De manera particular, ContraPESO, organización que coordina Ana Larrañaga, tuvo un acercamiento con la

Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. No hubo una labor de convencimiento sobre el tema de políticas sobre la diabetes. Las autoridades ya tenían visiones compartidas con las OSC, pero sí hubo esfuerzos de colaboración.

- Así como el Congreso y la Secretaría de Salud, las secretarías de Agricultura y Economía, demostraron un interés en el tema de la prevención de la obesidad.
2. Creación de grupo intersectorial formado inicialmente por las Secretarías de Salud y Agricultura, así como por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y al cual ya se adhirieron la Secretaría de Economía, la de Educación Pública, la de Medio Ambiente, organismos internacionales, como la OPS, FAO y Unicef, y organizaciones de la sociedad civil.
  3. Impulso de la discusión en el Congreso.
    - Organización de foros.
      - Se realizó foro de intercambio de experiencias internacionales entre legisladores de Perú, Chile y México. (Larrañaga, comunicación personal, 2020)
      - La Obesidad en México: una política sólida para combatir epidemia. Participaron gobierno academia, legisladores y sociedad civil. (3 de febrero de 2019).
      - Foro sobrepeso obesidad y diabetes, construyendo una agenda integral. (12 de abril de 2019).
  4. Definición de propuesta legislativa.
    - Reuniones con autoridades legislativas.
    - Trabajo en conjunto de iniciativa con la diputada Carmen Medel y organizaciones.
    - Acercamiento con legisladores de otros países con experiencia en etiquetado.

## Acciones en el Poder Legislativo

5. Desde febrero al 26 de junio fueron presentados los proyectos de iniciativa en el Congreso.
  - Todos los partidos estuvieron de acuerdo en legislar el tema.
6. Las ocho iniciativas presentadas fueron enviadas a la Comisión de Salud y se integraron en un dictamen, el cual fue presentado en la Cámara de Diputados el 1 de octubre de 2019 y fue aprobado el mismo día.
  - La iniciativa no sólo fue respaldada por el partido MORENA, sino que se encontraron aliados en los demás partidos. (Larrañaga, comunicación personal, 2020)
  - Se organizaron foros en la Cámara de Diputados, donde también participó la industria alimentaria.
  - Se recopilaron cartas de apoyo a la política del etiquetado:
    - Organización Panamericana de la Salud (OPS).
    - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
    - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
    - Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
    - Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).
  - La votación tuvo 458 votos a favor de los 460 diputados presentes en el Pleno y dos abstenciones.
7. Se realizó otro foro de intercambio de experiencia internacional entre legisladores: El etiquetado Frontal de Advertencia en América Latina.
8. La minuta fue aprobada por la Cámara de Diputados y fue enviada al Senado de la República el 3 de octubre. Se turnó a comisiones y el 15 de octubre el dictamen de la minuta fue aprobado.
9. El 23 de octubre el dictamen fue discutido y aprobado por el Senado de la República y asimismo fue turnado al Ejecutivo.

- Realización de Audiencia Pública del Parlamento Abierto en materia de: “Etiquetado Frontal nutrimental y elección de una dieta saludable”.
- Hubo presiones de parte de la industria alimentaria.

10. La Ley fue publicada el 08 de noviembre de 2019.

### **Estrategia de comunicación**

Después de tratar los elementos de la estrategia de cabildeo, se describirán los elementos que conformaron la estrategia de comunicación. Cabe mencionar que estas no siempre son puestas en marcha, pues se suele concebir que para influir en los procedimientos legislativos es más imperiosa la acción política directa e implica más costos, no obstante, en este caso se piensa que las estrategias de comunicación contribuyeron de manera importante para el logro del impulso del etiquetado frontal.

Recordemos que en la clasificación de Frank J. Farnell, existe la acción política indirecta, y esta consiste en el convencimiento de los tomadores de decisiones a través de la opinión pública (Xifra, 2000).

En el presente caso se considera de gran soporte la estrategia de comunicación por dos razones principalmente: en primer lugar, para sumar a más actores (sociedad, tomadores de decisiones, académicos, organizaciones sociales e internacionales) para discutir un problema público y, en segundo, para responder a los mensajes de la industria alimentaria, quienes promovieron las GDA y quienes se mostraron en contra de la aplicación del etiquetado de alimentos (González, 2019).

Entonces, dado que el debate del etiquetado se extendió más allá de los foros del Congreso y se dirimieron distintos argumentos en diversas esferas públicas, analizaremos los elementos de las estrategias de comunicación llevados a cabo.

Así como la estrategia de cabildeo, la estrategia de comunicación también se puede desglosar en cuatro componentes: diagnóstico, formulación, implementación y evaluación. La evaluación se revisará al final y con el balance de las acciones de cabildeo.

## **Diagnóstico**

En la estrategia de comunicación, antes que todo, es importante entender la situación de comunicación, el problema a resolver desde este ámbito.

**Situación de comunicación:** Como se menciona en el primer capítulo, la definición de un problema de comunicación implica un alto nivel de subjetividad y dado que los objetivos se derivan de éste es indispensable contar con un panorama claro.

Con base en las ejecuciones, comunicaciones, campañas, acciones emprendidas, el análisis propio y entrevistas, se considera que después de ocho años de que la Alianza por la Salud Alimentaria impulsara el tema del etiquetado, el tema ya se encontraba posicionado en la agenda pública. No obstante, aún faltaba sensibilizar a los nuevos legisladores, los cuales habían iniciado funciones un año antes de que empezarán las discusiones de la reforma a la Ley General de Salud en el Congreso. Entonces, para garantizar el apoyo de los actores del Poder Ejecutivo y Legislativo, fue necesario impulsar el debate público y sensibilizar a los nuevos jugadores.

Aunque con ello no bastaba, pues durante años los mensajes e intereses de la industria alimentaria habían tenido un mayor peso, lo que se evidenció cuando las autoridades en salud adoptaron la propuesta de las GDA y, en cambio, no prosperaron las modificaciones legislativas y los cambios normativos. Ante ello, pareció indispensable brindar argumentos que contrarrestaran los mensajes de los opositores al etiquetado.

En resumen, el problema de comunicación era que se necesitaba posicionar el tema del etiquetado con los nuevos actores que influían en los procedimientos legislativos y la industria de alimentos trataría de posicionar mensajes para impedir la adopción hacia una nueva política de información comercial.

**Análisis de públicos:** Después de identificar el problema de comunicación, se identifican los públicos involucrados. Es decir, aquellos sujetos que harán llegar y a quienes se les hace llegar un mensaje para el cumplimiento del objetivo. En el presente caso se establecen tres tipos de públicos, aquellos tomadores de decisiones en los procedimientos legislativos, los públicos intercesores (aquellos cuya opinión es relevante para los tomadores de decisiones) y los públicos líderes de opinión. En este punto, los públicos llegan a coincidir con los sujetos detectados en el mapeo de actores de cabildeo. Por lo que son retomados y ampliados de acuerdo con el objetivo de comunicación.

1. Tomadores de decisiones: diputados y senadores.

- Dado que se buscaba la aprobación de una ley general, resultó necesario convencer al menos a la mayoría absoluta de los legisladores (50%+1). Ello equivale a convencer al menos a 251 diputados y 65 senadores; en el caso de que en la sesión del Pleno todos estuvieran presentes.

2. Intercesores:

- La opinión de estos públicos puede tener un efecto sobre los legisladores.
- Secretaría de Salud
  - Jorge Alcocer, Secretario.
  - Hugo López-Gatell, Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud.
- Secretaría de Economía
  - Graciela Márquez Colín, Secretaria.

- Ernesto Acevedo Fernández, Subsecretario de Industria, Comercio y Competitividad.
  - Secretaría de Agricultura y Agricultura de Desarrollo Rural
    - Víctor Villalobos, Secretario.
    - Víctor Suárez, Subsecretario de Agricultura y Desarrollo Rural.
  - Organismos internacionales.
  - Sociedad civil.
3. Medios de comunicación
- Canales a través de los cuales se transmitirán los mensajes y se harán llegar a los públicos:
  - Canal Once
  - Radio Educación
  - IMER
  - Sin Embargo
  - Aristegui Noticias
  - La Jornada

**Monitoreo de Medios:** Debido a que las circunstancias cambian (en este caso a favor), es necesario realizar un monitoreo permanente de medios de comunicación sobre el tema de interés, para entender el pulso de la situación. En el presente caso de estudio, la coordinadora de ContraPESO, Ana Larrañaga, comentó que antes de la aprobación del dictamen por parte de la Cámara de Diputados (cámara de origen) el tema no resultaba “mediático” y solo se discutía en medios de poca resonancia como estaciones de radio de frecuencias AM. Al aprobarse la minuta y resultar de mayor interés público el tema del etiquetado, fue necesario preparar los mensajes, voceros, entrevistas. El monitoreo en medios ayudó a entender el momento que se estaba viviendo para realizar acciones futuras e identificar nuevos aliados.

## **Formulación**

**Objetivos de comunicación:** Realizado el análisis y obtenidas las conclusiones, se plantean acciones para resolver el problema y se inicia con el establecimiento de objetivos de comunicación. En este caso se identifican los siguientes objetivos con base en entrevistas realizadas a Ana Larrañaga y Yarishdi Mora.

1. Reforzar los mensajes clave de la ASA (elaborados y transmitidos durante ocho años) con los tomadores de decisiones y públicos intercesores.
2. Contrastar los mensajes de la industria alimentaria y evidenciar sus acciones en el Congreso para impedir la implementación del etiquetado.

**Mensajes clave:** Tanto para la estrategia de comunicación como para la de cabildeo se utilizaron los mismos mensajes (Revisar la tabla de mensajes anterior). Esto es otro de los puntos donde convergen las estrategias. En el caso particular de las acciones de comunicación, sobre la marcha del procedimiento legislativo que reformó la Ley General de Salud, se fueron evidenciando las acciones tanto de la industria alimentaria para que no se adoptara el etiquetado, así como las de los legisladores que apoyaban o no la iniciativa respaldada por la Alianza.

### **Estrategias y tácticas**

A continuación, se recuperarán las principales estrategias y tácticas de comunicación que fueron utilizadas, y se hará una breve descripción de cada una de ellas.

**Objetivo 1: Reforzar los mensajes clave de la ASA con los públicos intercesores y los tomadores de decisiones.**

Estrategia 1: Realización de la campaña: “Etiquetados claros ¡Ya!

El eje de la campaña fue el mensaje: “Etiquetados claros ¡Ya! A través de distintos soportes se mostró la propuesta del nuevo sistema octagonal de información que

tendrían los productos con alto contenido energético. La propuesta estaba acompañada de los mensajes clave: “¿Por qué un etiquetado claro?” y los “Etiquetados engañosos en México”.

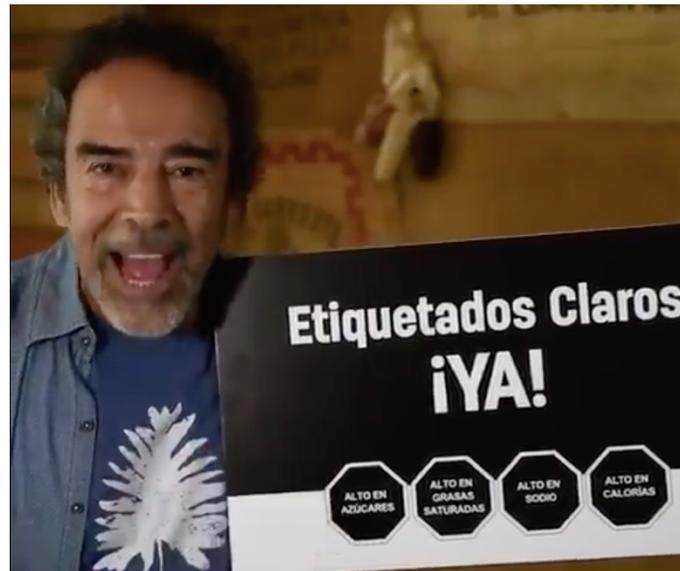
Los modelos de comunicación utilizados fueron el Modelo de Información Pública (MIP) y el Modelo Asimétrico Bidireccional (MAB). Se hizo uso del primer modelo a través de la realización de foros y conferencias de prensa. Ejemplo: Conferencia de prensa sobre la presentación de iniciativa de legisladora Carmen Medel y organizaciones de la sociedad civil en la Cámara de Diputados (Alianza por la Salud Alimentaria, 2019e).



El Modelo Asimétrico Bidireccional (MAB) fue el más empleado, se escribieron artículos para medios de comunicación, se difundieron mensajes en redes sociales, se realizaron *spots* en medios de comunicación y se utilizaron espectaculares. Se mostrarán algunas ejecuciones. Espectacular en estación del Sistema de Transporte Colectivo (El Sol de México, 2020).



Spot televisivo protagonizado por Damian Alcazar (Alianza por la Salud Alimentaria, 2019).



Campaña en redes sociales:

A screenshot of a social media post from the account "Actúa por la salud" (@actuaporlasalud). The post features a dark background with white text and graphics. The main text reads: "El etiquetado #GDA fue diseñado por la industria de alimentos ultraprocesados y bebidas, y no por expertos en salud pública. Además, fue implementado sin contar con pruebas de su comprensión en población mexicana 🤔 ¡Necesitamos un #EtiquetadoClaroYa!". Below this, there is a graphic with the heading "NECESITAMOS UN #ETIQUETADO CLARO YA PORQUE..." and a list of five categories: "Grasas Saturadas Cal/Acal", "Otras grasas Cal/Acal", "Azúcares simples Cal/Acal", "Salto mg/s", and "Energía Cal/Acal", each with a percentage symbol below it. To the right of this list, it says "Estudios han demostrado que incluso estudiantes de Nutrición tienen dificultades para entenderlo rápidamente (INSPI)". At the bottom, it states "LA MAYOR PARTE DE LA POBLACIÓN LO CONSIDERA POCO CLARO (ENSANUT).".

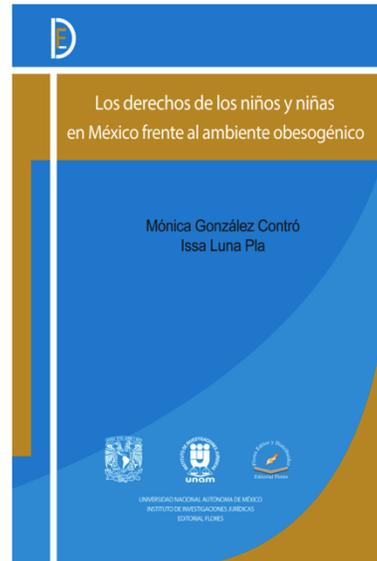
La estrategia 2 para el cumplimiento del objetivo número 1 consistió en la realización de la campaña: “Violación de los derechos de la infancia” que tuvo como fin comunicar cómo es que el consumo de alimentos y bebidas con alto contenido de azúcares, grasas, sodio y calorías impacta en la garantía de algunos derechos de las niñas y niños como el de la salud. Los mensajes se difundieron a través del Modelo de Información Pública y el Asimétrico Bidireccional.

A partir del primer modelo se realizaron conferencias de prensa. Una de ellas fue: “Los derechos de los niños y niñas en México frente al ambiente obesogénico”. Consistió en la presentación de un libro elaborado desde la perspectiva del derecho (Alianza por la Salud Alimentaria, 2019):

**Entornos obesogénicos violan derechos de la infancia: ONG´s**

Publicado: septiembre 12, 2017

- Los entornos no saludables ponen en riesgo de obesidad a los niños, quienes pueden ser fácilmente influenciados por este tipo de ambiente. Esto es una violación a sus derechos y debe ser tomada con seriedad.
- Medidas de política pública como el impuesto a bebidas azucaradas, la regulación de la publicidad dirigida a niños y un etiquetado de alimentos y bebidas claro, deben formar parte de una política integral para combatir el sobrepeso y obesidad.

El Modelo Asimétrico Bidireccional (MAB) también fue el que más se empleó para esta campaña. A continuación, se mostrará una de las imágenes que se difundió en artículos de medios de comunicación, en redes sociales y espectaculares (Alianza por la Salud Alimentaria, 2018).



**Que este no sea su futuro**

**Señores candidatos:**  
No más etiquetados engañosos y publicidad de chatarra a niños

**Protejamos su salud**

TOCA LA PALABRA CON EL CURSOR

En resumen, los soportes utilizados fueron:

- Difusión de artículos de opinión en prensa.
- Difusión en redes sociales (Facebook, Twitter, Youtube).
- Campaña en Televisión (Actores que se sumaron a la campaña: Damián Alcazar, Daniel Jiménez Cacho, Claudia Lizaldi y Mónica Dionne).
- Campaña en espectaculares.
- Conferencias de prensa.
- Foros.

**Objetivo 2: Contrastar los mensajes de la industria alimentaria y evidenciar sus acciones para impedir la implementación del etiquetado.**

Estrategia 1: Evidenciar acciones de industria

Para impedir que los mensajes de la industria alimentaria tuvieran un efecto importante ante los tomadores de decisiones y los públicos interesados en el tema del etiquetado de alimentos, una acción general emprendida fue hacer visibles las acciones de la industria y cuestionarlas. De nueva cuenta, los modelos de comunicación empleados fueron el Modelo de Información Pública y el Modelo Asimétrico Bidireccional.

En cuanto al primer modelo, la Alianza por la Salud Alimentaria expuso el conflicto de interés y vínculos de la industria de alimentos y bebidas por medio de la publicación de artículos en distintos medios.

Artículo publicado en medio impreso (La Jornada, 2019).

**USTED ESTÁ AQUÍ: INICIO / SOCIEDAD Y JUSTICIA / CONFLICTO DE INTERESES ENTRE LEGISLADORES Y EMPRESAS DE ALIMENTOS, ATRIBUYE LA ONG EL PODER DEL CONSUMIDOR /**  
 Facebook Twitter Correo Más

[◀ A nterior](#) [Siguiente ▶](#)

**Conflicto de intereses entre legisladores y empresas de alimentos, atribuye la ONG el Poder del Consumidor**

**NOELES CRUZ MARTÍNEZ**  
 Periódico La Jornada  
 Miércoles 23 de enero de 2019, p. 32

Conflictos de intereses y vínculos de legisladores con la industria de alimentos y bebidas explican que de 53 iniciativas de reformas legales presentadas en dos legislaturas del Congreso —seis años—, sólo un par se aprobaron, como la que estableció el impuesto a alimentos con alta densidad calórica y las bebidas azucaradas.

También se encontraron relaciones con portavoces de las empresas, entre otros, cámaras de comercio. Este hallazgo hizo que se descartara la hipótesis sobre la falta de conocimiento de las técnicas legislativas como posible causa de que la mayoría de iniciativas no prosperara.

Probatío recomendó verificar la integración de las comisiones legislativas e identificar posibles conflictos de intereses, que haya acceso a la información sobre reuniones de legisladores con asociaciones de cabildeo y promover las iniciativas

**di Para entender mejor**  
 Haz doble clic sobre cualquier palabra de nuestra web para ver su significado



Asimismo, desde la Alianza realizaron investigaciones sobre la influencia y conflicto de interés de las acciones emprendidas por la industria alimentaria y fueron presentadas en conferencias de prensa (Freudenberg, Nicholas, 2017).

**POR NICHOLAS FREUDENBERG**  
**Corporaciones, conflicto de interés y defensa de la salud pública**  
 Nicholas Freudenberg, Profesor de la Escuela de Posgrado en Salud Pública y Políticas Públicas, City University of New York.

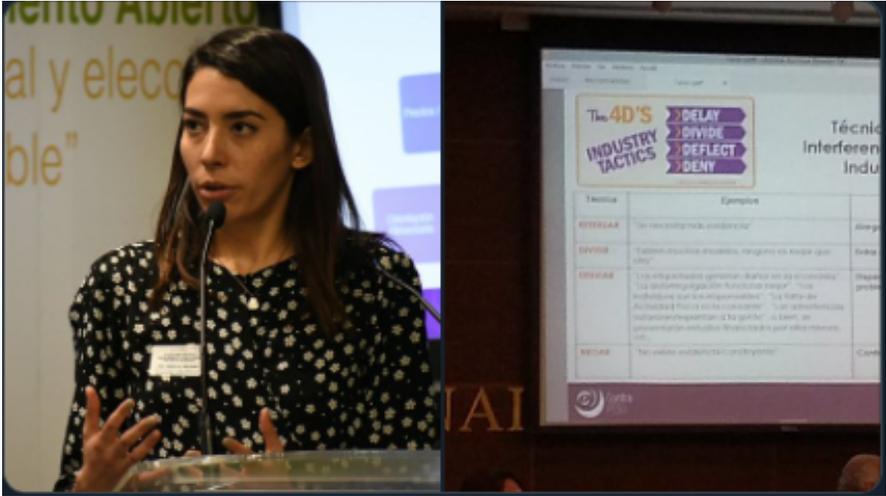


**La ¿(O)posición? Legislativa frente a la salud pública y la influencia de la industria de alimentos y bebidas**  
 RESUMEN EJECUTIVO  
 Por Probatío S.C.<sup>1</sup>

- Hallazgos principales del estudio**
- En las LXII y LXIII Legislaturas, la mayoría de las resoluciones tomadas en el Legislativo en referencia a las iniciativas presentadas para prevenir el sobrepeso y la obesidad, tendieron a ser desfavorables ya que 56% de los casos fueron aplazados mientras que 36% fueron desechados en dicho período.
  - Las Comisiones ampararon a la gran industria de bebidas y alimentos al no dictaminar regulaciones recomendadas para prevenir el sobrepeso, la obesidad y la diabetes que contravienen sus intereses comerciales.
  - Este resultado no es producto de la inexperiencia de legisladores, pues las iniciativas fueron propuestas por congresistas que disponían de experiencia parlamentaria previa.
  - En la mayoría de las Comisiones dictaminadoras de estas propuestas se encuentran legisladores vinculados con la industria de alimentos y bebidas (IAB) directa o indirectamente.

<sup>1</sup>PROBATÍO S.C. es una consultoría especializada en la investigación y el análisis en políticas públicas (ProbatíoMx)

También fueron realizados foros de discusión, uno de ellos trató el tema “Los casos de conflicto de interés en materia de salud pública y recomendaciones para evitarlo” (Alianza por la Salud Alimentaria, 2019).



En cuanto al Modelo Asimétrico Bidireccional, una de las campañas audiovisuales que más llamó la atención fue la de “Los moscardones cabilderos”. Una parodia de como la industria a través de los cabilderos que contrataban, buscaba “picar” o influir en los legisladores para bloquear el proyecto legislativo del etiquetado de advertencia e impedir su avance en los trámites del Congreso (Alianza por la Salud Alimentaria, 2019a).



## Estrategia 2: Evidenciar acciones de legisladores

Desde antes de que se presentará el proyecto de iniciativa, que fue impulsado con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, la Alianza por la Salud Alimentaria exhortó al Poder Legislativo para que impulsara la agenda de iniciativas para combatir la obesidad y la diabetes. Una de las primeras acciones identificadas fue la realización de una conferencia de prensa (Modelo de Información Pública) en donde se lanzó un llamado a la Legislatura LXIV para atender las 53 iniciativas para regular el consumo de alimentos y bebidas no saludables y con ello prevenir la obesidad y diabetes.



Durante el recorrido legislativo del proyecto que posteriormente se convirtió en decreto y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Alianza hizo uso de la presión a los legisladores a través de las redes sociales, principalmente a través de la plataforma Twitter. Este soporte permite la comunicación entre uno o más usuarios de forma simétrica. Como se estudió al final del primer apartado, el Modelo de comunicación es el Simétrico Bidireccional.

A través de dicho modelo se expusieron al público las posturas y acciones de los legisladores durante el proceso de discusión, votación y aprobación de la reforma a la Ley General de Salud.

Se recopilan algunos de los tweets que destacaron:



Los soportes utilizados para cumplir el segundo objetivo fueron:

- Foros.
- Artículos.
- Investigaciones.
- Conferencias de prensa.
- Redes sociales (YouTube, Twitter).

## Evaluación

Para finalizar con este apartado, se realizará una evaluación de las estrategias de cabildeo y comunicación llevadas a cabo por la Alianza por la Salud Alimentaria. Ello ayudará a responder uno de los principales cuestionamientos de este trabajo: ¿cuáles son los elementos de las estrategias que tienen mayor peso para influir en los procedimientos legislativos en el Congreso mexicano?

Después de ocho años, casi una década de que la Alianza por la Salud Alimentaria cabildeara con todos los poderes del Estado para que en México se adoptara una política para modificar el ambiente alimentario que incentiva la obesidad y la diabetes, en menos de un año se publicaron las normas que dieron paso al etiquetado frontal de advertencia.

¿Cómo sucedió ello, y por qué antes no se tuvo éxito? Un primer aspecto para tomar en cuenta es el factor del tiempo político. Antes de 2018, las administraciones y legisladores responsables del tema de salud, si bien nunca dejaron de considerar a la obesidad y a la diabetes como uno de los problemas públicos prioritarios, no se atrevieron a realizar o respaldar una propuesta que los confrontara con la industria de alimentos y bebidas de alto contenido calórico.

Con el arribo del nuevo gobierno en 2018, y sobre todo con la visión del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell, y la de los legisladores de la Comisión de Salud de la LXV Legislatura, la implementación del nuevo modelo de información resultó posible, pues las posturas de los tomadores de decisiones se encontraban alineadas con las de la ASA. (Larrañaga, comunicación personal, 2020).

Como se observó en el gráfico del mapeo de actores, la mayoría de los sujetos: Poder Ejecutivo, Legislativo, instituciones académicas, organizaciones sociales y organismos internacionales, tenían posturas a favor del etiquetado frontal, mientras

que había pocos opositores, los cuales se encontraban en la industria de alimentos. No por ser la minoría fueron menospreciadas sus acciones, pues en años anteriores estas acciones tuvieron un mayor peso.

No obstante, en esta ocasión, debido a la articulación de un amplio grupo de presión que además tenía una fuerte influencia en los procedimientos legislativos del Congreso, era difícil imaginar que se retrasara o se impidiera la adopción del etiquetado (que sí se intentó). Los intereses privados no prevalecieron.

A pesar de que la industria dedicara importantes recursos económicos al cabildeo y comunicación para que la nueva política de información comercial no fuera adoptada, sus esfuerzos no fueron efectivos. Fue evidente la contundencia y respaldo que tuvo el proyecto legislativo. En la Cámara de Diputados fue aprobado con 445 votos a favor, tres abstenciones, y en el Senado se aprobó con 116 votos a favor, dos abstenciones; en ambas cámaras no hubo votos en contra.

El consenso alcanzado y la gran simpatía hacia la propuesta del etiquetado también fue resultado de la propuesta fundamentada en argumentos científicos que difícilmente pudieron ser rebatidos. La OMS premió a la Secretaría de Salud por el nuevo etiquetado y al respecto Cristian Morales, representante de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/OMS en México comentó que nuestro país “cuenta o va a contar a partir de octubre, en el momento de su implementación, con uno de los etiquetados frontales de advertencia más modernos que existen en el mundo” (2020).

En cuanto a las estrategias de cabildeo, éstas fueron sostenidas por la Alianza durante varios años. Para ilustrar lo anterior, en las últimas dos legislaturas fueron presentados cerca de 53 proyectos sobre el etiquetado frontal, los cuales no concluyeron los trámites legislativos.

Con argumentos bien articulados y alianzas importantes que fueron construidas en foros, equipos de trabajo, investigaciones en conjunto, la estrategia de cabildeo estaba fundamentada desde años atrás. Parecía una cuestión de tiempo y voluntad política para que los Poderes Legislativo y Ejecutivo retomaran esas voces e ideas del grupo de presión y se convirtieran en una política.

Por otra parte, las estrategias de comunicación desempeñaron un papel realmente importante. Se amplió la resonancia del debate. El tema no solo se discutió en los foros cerrados, donde se suelen decidir las cuestiones públicas. Se dio la posibilidad de que importantes sectores de la población, conocieran y se interesaran en una política. Ello dio espacio a que los debates fueran enriquecidos y sujetos al escrutinio público.

Así como en la estrategia de cabildeo, los esfuerzos de comunicación mantuvieron en la agenda pública el debate, a veces con menor intensidad, pero los años reforzaron y posicionaron las ideas y propuestas para que en un punto como el 2019 pudiera ser posible la consecución de un objetivo propuesto en 2012.

Dado que el etiquetado es solo uno de los objetivos de la Alianza por las Salud Alimentaria y aún faltan que se cumplan más propuestas como la prohibición de la publicidad y promoción de alimentos y bebidas dirigida a la infancia, se considera que la comunicación seguirá jugando un papel relevante y que es clave para ayudar a la Alianza en su fin de combatir los problemas de obesidad y diabetes en México.

Al respecto Yarishdi Mora comenta lo siguiente: “todos los alcances que tuvimos estos ocho años llegaron a un punto exitoso porque nunca se quito el dedo del renglón y siempre se estuvo hablando del tema. Siempre se comunicó y siempre se estuvo informando a la población. Si no lo hacía el gobierno, ahí estaba la sociedad civil” (Mora, comunicación personal, 2020).

## CONCLUSIONES

A pesar de los problemas que enfrentan los países democráticos, grandes ideólogos de la talla de Giovanni Sartori consideran que este tipo de gobiernos siguen siendo viables. En tanto no se plante ni se lleve a cabo otro sistema que supere a la democracia, más vale ejercer un papel activo en nuestras sociedades a través de formas de participación política como el cabildeo, pues se avizoran problemas públicos cada vez más complejos.

En ese sentido es que se redactaron las páginas anteriores, y el principal planteamiento que se hizo fue: ¿cómo dotar a los grupos de presión de la capacidad para influir en los asuntos públicos, más allá de las elecciones?

En la búsqueda de respuestas se reflexionó que, si bien es necesario ejercer presión sobre los tomadores de decisiones para que estos atiendan las demandas sociales, es igual de importante generar un diálogo entre los gobernantes y los gobernados, pues de lo contrario se regresaría a las prácticas ortodoxas de participación política.

Ante ello, se considera que, desde la comunicación, se pueden aportar herramientas para lograr que los grupos sean tomados en cuenta en el espacio público y político y así mismo que los tomadores de decisiones sean orientados para resolver las demandas.

El cabildeo es el fenómeno y práctica estudiada, en principio, porque se considera un elemento que ayuda a generar una mejor comunicación con los tomadores de decisiones, y porque a pesar de esto, no es una actividad muy reconocida, ni en la práctica, ni dentro de los círculos académicos, sin embargo, es vigente y se debe orientar su desarrollo para evitar las malas prácticas que han experimentado otros países.

A pesar de que en el imaginario político se considera al cabildeo como un sinónimo de prácticas amañadas, tráfico de influencias, corrupción, e incluso un enemigo de

la democracia, en este trabajo observamos que el *lobbying* es un fenómeno que contribuye a dar soporte a la democracia, y que incluso sólo puede desarrollarse en ésta, pues necesita de la división de poderes y pluralismo político para desarrollarse (Elías Galaviz, Efrén, 2001).

Las principales funciones del cabildeo en los sistemas democráticos son las de ayudar a crear vínculos que permitan compartir información valiosa para los tomadores de decisiones, contribuir a liberar presiones sociales y armonizar los distintos intereses sociales, pero, también puede producir la deslegitimación del sistema político. Para ello es necesaria la regulación de esta práctica, de modo que se realice en términos de transparencia y también que se brinden los mecanismos para que todos los grupos sociales accedan a éste.

En México, algunas organizaciones sociales contratan servicios de cabildeo, pero las fuentes de financiamiento suelen ser privadas. Puesto que aún no se conoce una solución para este problema, este trabajo también busca que este tema particular pueda ser discutido en otros espacios públicos para ser resuelto.

Ahora bien, en el primer capítulo se revisó que el *lobbying* ha sido objeto de estudio de las ciencias políticas y jurídicas, ello no se discute, incluso puede decirse que dichas disciplinas son ineludibles para entender a fondo al cabildeo. Sin embargo, este trabajo considera importante el estudio del cabildeo desde la comunicación política y las relaciones públicas. La posibilidad de estudiar al cabildeo desde las relaciones públicas y la comunicación política radica en que a nivel conceptual comparten diversos elementos: Analizan las tendencias, trabajan para organizaciones y grupos de interés que buscan interactuar con actores al ámbito público, buscan modificar actitudes y acciones (resoluciones), son disciplinas que comparten temas de estudio (grupos de presión, tomadores de decisiones, actores, comportamientos, partidos políticos, grupos parlamentarios, estrategias discursivas, procesos de legitimación).

Después de revisar las coincidencias y distinciones entre el cabildeo y la comunicación, observamos como el cabildeo y las relaciones públicas se han desarrollado y han sido aplicadas para resolver distintas problemáticas. Ese hecho dio pauta para entrar a la actual discusión sobre si el *lobbying* es parte de las relaciones públicas.

Con la ayuda y opinión de los expertos en cabildeo y comunicación se concluyó que el cabildeo puede ser estudiado y practicado desde la comunicación. Sin embargo, difícilmente puede llevarse a cabo sin la realización del análisis político y de los conocimientos de políticas públicas. Observamos como distintas agencias de relaciones públicas han adoptado el área de asuntos públicos, pero se encontró que quizá dicho no sea el mejor modelo para el desarrollo del cabildeo.

Al interior de la comunicación, se discutió sobre cuál es la disciplina que coexiste mejor con el cabildeo: algunos expertos en la materia consideran que no sólo desde las relaciones públicas se pueden estudiar y llevar a cabo estrategias, sino que también desde la comunicación política, pues los elementos en común permiten un análisis más penetrante y a la vez una mayor comprensión de los fenómenos.

Desde esta disciplina se estudió el modelo de formación de la opinión pública política para explicar al cabildeo, dicho no sólo podría explicar este fenómeno, sino que podría contribuir con el desarrollo y consolidación de la propia comunicación política. Este tema quedó abierto para un análisis posterior.

Al observar la relación entre el cabildeo y la comunicación, se afirma que tanto los profesionales de las relaciones públicas como los comunicólogos especializados en política cuentan con las aptitudes para realizar estrategias de cabildeo, pues esta práctica no puede limitarse, aunque es importante recalcar que los conocimientos de la ciencia política y del derecho parlamentario son indispensables para las actividades en cuestión, tal como se observó en el caso de estudio del etiquetado frontal de alimentos.

Al comprender al cabildeo y sus nexos con la comunicación, se regresó al centro y motivo de este trabajo: se encontraron y describieron a detalle algunos de los elementos o, mejor dicho, las herramientas que podrían ser utilizadas por los grupos de presión para influir en los tomadores de decisiones.

El resultado de ello fue la elaboración de un esquema de planeación estratégica, el cual permite conjuntar una estrategia de comunicación con una de cabildeo. A través de dicho es posible concebir de forma global una solución a un problema y organizar actividades en distintas etapas.

Después de concebir al cabildeo y la comunicación como prácticas que permiten el posicionamiento de intereses en la agenda legislativa y las normas mexicanas, y así mismo conocer el proceso mediante el cual se elaboran las estrategias, se estudiaron las fases por las que una demanda es articulada y se convierte en una ley, el procedimiento legislativo. Si bien es un tema especializado, para que los grupos de presión puedan lograr modificaciones en la sociedad a un nivel más profundo, es indispensable el estudio, aprendizaje y comprensión del procedimiento legislativo, ya que éste muestra la ruta de discusión de las leyes que regirán el equilibrio social y determina algunas de las principales reglas que deberán contemplar las estrategias de cabildeo y comunicación.

Así como son importantes las reglas del juego, también lo son los actores que intervienen en dicho. Para ello se estudiaron las capacidades y facultades de los tomadores de decisiones que intervienen en los procedimientos legislativos. El asunto más importante de este apartado fue entender que existen múltiples actores que pueden modificar el equilibrio social establecido en la Constitución y en las leyes generales.

No obstante, no siempre ha sido así, en el caso mexicano observamos como no existía una dispersión en la toma de decisiones, y quien se encargaba de determinar

la armonía de la sociedad a través de las leyes era el titular del Ejecutivo. Estudiamos el momento en que se estableció el tipo ideal del Estado establecido por Mostequieu: la división de poderes. Dicha etapa fue clave para el surgimiento del cabildeo. Hoy en día observamos un nuevo reto para dicha actividad, pues una nueva fuerza política ha vuelto a concentrar el sistema político en torno a la figura presidencial.

Para el último capítulo de este trabajo, mostramos como los sujetos facultados por la Constitución para intervenir en los procedimientos legislativos no son los únicos que influyen en la elaboración de las leyes, también hay actores que participan en la confección de las normas, los grupos de presión. La fuerza de los grupos de presión subyace en la legitimidad de éstos para defender sus intereses. Revisamos el caso de las organizaciones de la sociedad civil y el cabildeo que ejercen para preservar sus intereses. Mostramos las estrategias que han realizado y quedó manifiesto que al cabildeo consiste en armonizar los distintos intereses públicos y privados.

En cuanto al papel de las estrategias de comunicación, se pudo observar como es que estas ayudan en la formación de la agenda legislativa del Congreso, pero, sobre todo como es que se puede atraer la atención de público para enriquecer las discusiones legislativas con la participación de la sociedad. Aún es necesario estudiar los alcances de la comunicación en los procesos de cabildeo, y este trabajo busca enriquecer dicha discusión.

El objetivo de esta tesis también fue mostrar que no es necesario que un grupo tenga poder de facto, si no que cualquier grupo de presión que quiera influir en la elaboración de las normas en México, puede hacerlo y aunque para ello existan distintas barreras, se puede recurrir al soporte que brindan las estrategias de cabildeo y comunicación.

Para concluir este trabajo, se expresa que hoy existen herramientas del cambio para influir en nuestra realidad, y el ambiente político y social es el propicio. Sin embargo, éstas aún no se encuentran consolidadas. Se espera que este esfuerzo sea un llamado a la acción para aquellos sujetos interesados en la apropiación y difusión de la cultura de la participación política, sobre todo para aquellos a quienes no les ha hecho justicia el sistema político mexicano.

## REFERENCIAS

- Alianza por la Salud Alimentaria. (2012). *Manifiesto por la salud alimentaria*.  
<https://www.elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/manifiesto-por-la-salud-alimentaria.pdf>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2018). *Lanza la Alianza por la Salud Alimentaria la campaña “Que este no sea su futuro”, un llamado urgente y verdadero de atención a la obesidad*.  
<https://elpoderdelconsumidor.org/2018/03/lanza-la-alianza-la-salud-alimentaria-la-campana-este-no-sea-futuro-llamado-urgente-verdadero-atencion-la-obesidad/>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2019a). *¡Después de rondar la Cámara de Diputados se han trasladado los mosquitos al Senado! ¿Lograrán infectar a algún Senador en contra del #EtiquetadoClaroYa?* <https://twitter.com/actuaporlasalud/status/1186462174828548097>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2019b). *Entornos obesogénicos violan derechos de la infancia: ONG´s*. <https://alianzasalud.org.mx/2017/09/entornos-obesogenicos-violan-derechos-de-la-infancia-ons/>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2019c). *Etiquetado claro ¡Ya!*  
<https://twitter.com/actuaporlasalud/status/1174314632066031618>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2019d). *¿Por qué en México aún no tenemos un #etiquetado frontal que realmente informe a la población?*  
<https://twitter.com/actuaporlasalud/status/1163529685478694913>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2019e). *Presentan iniciativa para reformar el etiquetado de alimentos y bebidas*. <https://alianzasalud.org.mx/2019/03/presentan-iniciativa-para-reformar-el-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas/>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2020a). *Etiquetados claros*. <https://etiquetadosclaros.org>
- Alianza por la Salud Alimentaria. (2020b). *Quiénes somos*. <https://alianzasalud.org.mx/quienes-somos/>
- Asamblea Mundial de Asociaciones de Relaciones Públicas. (1978). *Declaración de México de la Primera Asamblea Mundial de Asociaciones de Relaciones Públicas*.
- Astíe-Burgos, Walter. (2011). *Lobby y democracia*. Siglo Veintiuno Editores.

- Barquera, Simón. (2018). *Conocimiento y uso del etiquetado nutrimental de alimentos y bebidas industrializados en México*.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342018000300014&lang=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342018000300014&lang=pt)
- Bernays, Edward. (1961). *Cristallizing public opinion*. Liveright Publishing Corporation.
- Cámara de Diputados. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Reglamento de la Cámara de Diputados*, (2020) (testimony of Cámara de Diputados).  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg\\_diputados.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm)
- Canel Crespo, María José. (1999). *Comunicación Política*. Tecnos.
- Carpizo, Jorge. (2004). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI, México.
- Chávez, Gabriela. (2014). Uber vs taxis: Los argumentos en la disputa por el transporte en el DF.  
*EXPANSIÓN*. <http://expansion.mx/nacional/2014/11/01/uber-vs-taxis-los-argumentos-en-la-disputa-por-el-transporte-en-el-df>
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. (2019). *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*.  
<https://www.gob.mx/cjef>
- Cossío Díaz, José Ramón. (2000). La representación constitucional en México. *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*.
- David, Fred. (2013). *Conceptos de administración estratégica*. PEARSON.
- Del Rey Morató, Javier. (2011). La comunicación política en la sociedad del marketing y de internet.  
Encuadres, relatos y juegos de lenguaje. *Revista de Comunicación*.
- Del Rosal, Alfonso. (2008). *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo Mexicano*. Miguel Ángel Porrúa.
- Dirección General de Información Legislativa. (2018). *Sistema de Información Legislativa*.  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=145>
- Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis. (2005). *Procedimiento legislativo*. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm>
- Duverger, Maurice. (1999). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.

- Dworak, Fernando. (2011). Cabildeo. *Cuadernos de trabajo*.
- Dworak, Fernando. (2017). *Relato* [Comunicación personal].
- Eisenstadt, Todd. (1992). Cabildeo y Relaciones Públicas en Estados Unidos. *Este País*, 2-21.
- El Poder del Consumidor. (2008). *Cronología del etiquetado frontal de alimentos y bebidas en México*. <https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2017/03/etiquetado-cronologia.pdf>
- El Sol de México. (2020). *Lista, nueva norma de etiquetado frontal*.  
<https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/lista-nueva-norma-de-etiquetado-frontal-4754610.html>
- Elías Galaviz, Efrén. (2001). *El Cabildeo legislativo y su regulación*. UNAM.
- Eraña, Sánchez. (2013). *Derecho parlamentario orgánico*. Miguel Ángel Porrúa.
- Espinoza Decelis, Jorge. (2019). [Comunicación personal].
- Expansión Política. (2018). *Organización civil propone a presidenciables Ley contra Obesidad*.  
<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/05/14/organizacion-civil-propone-ley-contra-obesidad-a-presidenciables>
- Ferrer, Angélica. (2016). Taxistas contra Uber: La pelea por los pasajeros en el DF. *MILENIO*.  
[http://www.milenio.com/df/conflicto\\_uber\\_taxis\\_df-pelea\\_uber\\_taxis\\_ciudad\\_mexico-apps\\_debate\\_taxis\\_df\\_0\\_647335583.html](http://www.milenio.com/df/conflicto_uber_taxis_df-pelea_uber_taxis_ciudad_mexico-apps_debate_taxis_df_0_647335583.html)
- Forbes. (2020). *OMS premia Secretaría de Salud por nuevo etiquetado con sellos para alimentos*.  
<https://www.forbes.com.mx/oms-premia-secretaria-de-salud-por-nuevo-etiquetado-con-sellos-para-alimentos/>
- Freudenberg, Nicholas. (2017). *Corporaciones, conflicto de interés y defensa de la salud pública*. 8.
- García, Edgar Yeman. (2019). [Comunicación personal].
- Gómez, José de Jesús. (2008). *El cabildeo al Poder Legislativo en México: Origen y evolución*.
- González, Lilia. (2019). *ConMéxico rechaza propuesta de etiquetado*.  
<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/ConMexico-rechaza-propuesta-de-etiquetado-20190930-0005.html>
- Gruning, James E., & Hunt, Tod. (2000). *Dirección de Relaciones Públicas*. Gestión.

- Habermas, Jürgen. (2009). *¡Ay, Europa!* Trotta.
- Hahnenberg, Elisia. (2016). *The Right to Petition Government*.  
<http://www.learningtogive.org/resources/right-petition-government>
- Hawking, S. (1998). *A brief history of time* (Updated and expanded tenth anniversary ed). Bantam Books.
- La Jornada. (2019a). *Acabarán con injerencia de la IP en etiquetados de bebidas y alimentos*.  
<https://www.jornada.com.mx/2019/03/05/sociedad/031n1soc>
- La Jornada. (2019b). *Conflicto de intereses entre legisladores y empresas de alimentos, atribuye la ONG el Poder del Consumidor*.  
<https://www.jornada.com.mx/2019/01/23/sociedad/032n3soc#>
- Larrañaga, Ana. (2020). [Comunicación personal].
- Lerdo de Tejada, Sebastián, & Godina Herrera, Luis Antonio. (2004). *El Lobbying en México, México*. Miguel Ángel Porrúa.
- Linz, Juan. (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. University Press.
- Lujambio, Alonso. (2001). *Adiós a la excepcionalidad: Régimen presidencial y gobierno dividido en México*. CLACSO.
- Martínez, Piedad. (2006). *El método de estudio de caso*. 165-193.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley que Regula las Actividades de Cabildeo en el Congreso de la Unión*, (2018) (testimony of Monreal, Ricardo).  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=6caf16f1ce03659410bb3434e603cab0&Serial=420401d5eb27bf68b443b9342f2ab5&Reg=1&Origen=BA&Paginas=15#1>
- Mora, Yarishdi. (2020). *Entrevista* [Comunicación personal].
- Oliva Carbajal, Dulce. (2019). [Comunicación personal].
- Olivares, Gonzalo. (2020). *Entrevista* [Comunicación personal].
- Open Secrets. (2014). *A History of Lobbying in the US*.  
[https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying\\_timeline.php](https://www.opensecrets.org/resources/learn/lobbying_timeline.php)
- Orozco, José. (1995). *El Poder de los grupos de presión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Pérez, Rafael. (2006). *Estrategias e comunicación*. Ariel Comunicación.
- Portales, Julio. (2004). Análisis semiótico-histórico del término lobby, México. *Alternancia política o transición democrática*, 81-91.
- Presidencia de la República. (2019). *Presidencia de la República*.  
<https://www.gob.mx/presidencia/#5175>
- Raigosa Sotelo, Luis. (2008). *¿Cómo hacer una iniciativa de ley?* Senado de la República.
- Real Academia Española. (2018). *Diccionario de la Lengua Española*.  
<http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=cabildear>
- Reyes Montes, María, O' Quínn Parrales, José Antonio, Morales y Gómez, Juan Miguel, & Rodríguez Manzanares, Eduardo. (2011). Reflexiones sobre la comunicación política. *Espacios Públicos*, 15(30), 85-101.
- Rivera Dommarco, Juan Ángel. (2018). *La obesidad en México*. Instituto Nacional de Salud Pública. [https://www.insp.mx/resources/images/stories/2019/Docs/190607\\_978-607-511-179-7.pdf](https://www.insp.mx/resources/images/stories/2019/Docs/190607_978-607-511-179-7.pdf)
- Robles, Isaías. (2019). *¿Qué diablos hace un cabildero?* *Animal Político*.  
<https://www.animalpolitico.com/2013/10/quienes-son-y-que-hacen-los-cabilderos-en-el-congreso/>
- Said, José. (2014). El poder del tesoro por parte de los congresos locales: Hacia nuevas prácticas. *Estudios*, Xii.
- Santiago Campos, Gonzalo. (2010). *Procedimiento Legislativo en México a través de su historia*.
- Sartori, Giovanni. (1987). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso Mexicano. (2007). *Proceso de formación de leyes y decretos*.  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/51315/198051/file/Proceso%20de%20Formaci%C3%B3n%20de%20Leyes%20y%20Decretos\\_final.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/51315/198051/file/Proceso%20de%20Formaci%C3%B3n%20de%20Leyes%20y%20Decretos_final.pdf)
- Senado de Estados Unidos. (2018). *Lobbysts*.  
[http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd\\_History\\_Lobbying.htm](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm)

*Reglamento del Senado de la República*, (2020) (testimony of Senado de la República).

[https://www.senado.gob.mx/64/documentos\\_de\\_apoyo\\_parlamentario#Maco\\_Juridico](https://www.senado.gob.mx/64/documentos_de_apoyo_parlamentario#Maco_Juridico)

Smith, Ronald. (2004). *Strategic Planning por Public Relations*. LEA.

Tzu, Sun. (2003). *El arte de la Guerra*. EDAF.

Villanueva, Luis. (2014). *La división de poderes: Teoría y realidad*.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

Woldenberg, José. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. Colegio de México.

Xifra, Jordi. (2000). *El Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones*. Ediciones GESTIÓN.

Zamora, Abraham. (2014). *Asuntos públicos y cabildeo*. UNAM.

Zamora, Abraham. (2017). *Entrevista* [Comunicación personal].