

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*La institucionalización del cabildeo en la Cámara de Diputados en
México*

T E S I S

QUE PRESENTA:

JENS DEMIAN NÁJERA HANSEN

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN
CIENCIA POLÍTICA)**

ASESORES:

DR. VÍCTOR MANUEL MUÑOZ PATRACA †

MTRO. DAVID TORRES YÁÑEZ

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2022



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.

A Mariana Miranda

Índice

Índice	2
Introducción.....	4
Alcance y método de la investigación	4
Capítulo I: La aparición del cabildeo legislativo en México.....	9
Importancia del estudio del cabildeo	9
Estudios sobre el cabildeo en México.....	11
Esquema de análisis	12
El cabildeo o lobbying	13
El ambiente político del cabildeo en México.....	17
Capítulo II: El cabildeo como institución legislativa	27
La influencia del cabildeo en el proceso legislativo	31
Las ventajas del cabildeo	31
Empoderamiento de la ciudadanía con respecto a las decisiones	33
Aumento de la legitimidad de las decisiones	37
Aumento en el consenso y conciliación de intereses	41
Incremento en la corresponsabilidad entre legisladores y electores	48
Los riesgos del cabildeo.....	53
Capítulo III: Contexto institucional del cabildeo	56
Estudio comparado	56
Características similares	58
Régimen político	58
Bicameralismo.....	60
Composición.....	61
Existencia de un sistema de información legislativa.....	69
Características disímiles	70
Independencia parcial de los representantes	71
La dependencia del pasado.....	79
Conclusiones generales.....	90
ANEXOS	93

Anexo I. Iniciativas de Ley para la regulación del cabildeo en México (LVIII-LXII legislaturas)	93
Anexo II. Ventajas y desventajas del cabildeo, plasmadas en iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados en México	94
Anexo III. Eficiencia del diseño legal (WEF, 2009-2014)	96
Anexo IV. Votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de las legislaturas (1997-2015) en México	97
Anexo V. Votaciones llevadas a cabo durante los congresos 105 al 112 de EEUU (1998-2014)	100
Bibliografía.....	109

Introducción

Alcance y método de la investigación

Actualmente existe un debate en los ámbitos político y académico, respecto a si el cabildeo en México es una práctica política que resulta en beneficio del proceso legislativo o, por el contrario, supone un problema para la acción de los parlamentarios.

En este trabajo se examina la relación entre el diseño institucional¹ *sui generis* del sistema político mexicano y el desarrollo del cabildeo ante el Poder Legislativo como práctica relativamente nueva en este país y, en específico, en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano.

Es posible hacer una primera distinción entre el *cabildeo legislativo* o parlamentario y el *cabildeo con el ejecutivo*. El primero se refiere a la negociación de diversos actores u organizaciones para influir en el voto de los legisladores en la discusión de una modificación, abrogación o aprobación de una iniciativa de ley. El segundo, representa la presión que grupos con intereses realizan al poder ejecutivo para la consecución de un objetivo o para incidir en alguna decisión que éste pretenda tomar.

En el marco del nuevo institucionalismo, se plantea la hipótesis central que versa como sigue: las características específicas del sistema político mexicano, tanto formales como informales², a saber de las primeras; el bicameralismo, el sistema de representación mixto

¹ La categoría *diseño institucional*, es un significante polémico, ya que como señala Claus Offe en *The Theory of Institutional Design*, el diseño constituye una modalidad de cambio infrecuente y poco probable y resulta aún menos probable que la actividad de diseñar sea reconocida, aceptada y recordada como tal. Offe propone como modalidades que afectan la continuidad de las instituciones a rótulos como estabilidad, fundamentos, colapso y crítica. No obstante, diversos autores reconocen al diseño institucional como significativo homólogo al marco institucional, o bien, al término contexto institucional, por ejemplo, por lo que para fines del presente trabajo se entenderán dichas expresiones como el conjunto de reglas que constriñen el comportamiento de los actores políticos.

² De acuerdo con North, las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales (como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones y los códigos de conducta), así como también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). Ver: North, D. C. (1991). "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.

(mayoría relativa y proporcional), los requisitos para convertirse en diputado y referente a las segundas; la función legitimadora del proceso legislativo³, la disciplina partidista, la accesibilidad a la ciudadanía⁴ y en general, los incentivos y restricciones que tienen los diputados al momento de emitir su voto; han impedido la institucionalización del cabildeo legislativo, entendiéndose por esta: el proceso mediante el cual, esta práctica es aceptada y se torna obligatoria para los legisladores; ganando coherencia entre las demandas ciudadanas y el resultado de la acción legislativa. Esto es, que incida permanentemente en la solución de -todos- los problemas sociales.

Para encontrar las particularidades aludidas, se redujeron al mínimo las propiedades que no alteran significativamente la manera de hacer política en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, y así, estar en condiciones de identificar aquellas sin las cuales el sistema no podría funcionar tal como es.

Partiendo de las aportaciones teóricas hechas por Nelson Polsby y Robert O. Keohane sobre la institucionalización legislativa, se pretendió aclarar la medida en que el cabildeo legislativo se encuentra institucionalizado. El primero, utilizó la categoría de universalidad, “cuya característica esencial radica en que sus procedimientos son regulares y estables; es decir, que [...] los legisladores respetan los mecanismos institucionales, legales y tradicionales mediante los cuales se procesan las decisiones” (Puente, 2006, p. 108), mientras que el segundo, emplea la categoría de permanencia como “la durabilidad de una organización” (Puente, 2006, p. 89). Por lo que, de encontrarnos ante un cabildeo legislativo institucionalizado, se entendería que la totalidad de las iniciativas de ley

³ Diego Valadés menciona que la realidad mexicana permite inferir que la actividad legislativa se lleva a cabo por un cuerpo elegido directamente por los ciudadanos, aunque en su mayor parte se trata de elecciones con carácter enteramente formal. Y afirma que el cuerpo legislativo en realidad no legisla, sino que se limita a legitimar, *pro forma*, las reglas elaboradas por el aparato burocrático. Ver: Valadés, D. (mayo-junio 1980). “Algunas características del sistema político mexicano”. *Revista de estudios políticos, Nueva Época*, 15, 9-21.

⁴ El Parlamento abierto es un nuevo modelo de representación política, es un mecanismo alternativo y moderno de interacción entre los representantes y los representados. [...] En un parlamento abierto, los ciudadanos son tratados como tales y no como clientelas. Ver: Puente, K. (23 de octubre, 2018). “¿Para qué un Parlamento Abierto?”. *Animal político*, 1.

presentadas en la Cámara de Diputados son siempre analizadas por los grupos interesados, y no sólo eso, sino que el resultado de su deliberación incide en la legislación final.

Así, la investigación se orienta a explicar la incidencia del cabildeo legislativo, primero, en la actividad legislativa, y consecuentemente; en la participación política y la representación, en el contexto de un sistema democrático. Considerando que la propia naturaleza de opacidad del cabildeo no permite identificar los casos en los cuales los partidos asumieron datos proporcionados por los lobistas para presentar iniciativas o modificar su postura.

Tomando en cuenta que los Estados modifican continuamente su régimen político⁵ con la finalidad de que, al menos en términos teóricos, las prácticas democráticas se vean reforzadas⁶, y considerando que estas correcciones institucionales no se reflejan en la realidad de manera inmediata, los autores del nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1984) ((Tsebelis, 1990) (Putnam, 1993) (North, 2001) han concluido que el funcionamiento de la democracia se encuentra condicionado por un conjunto de patrones socialmente aceptados que no necesariamente persiguen los mismos objetivos que el entramado de normas escritas.

Por lo que los estudios relacionados con el cabildeo en México y en el resto de los países que contienen elementos verdaderos –dado que han sido comprobados–, pueden ayudar a entender de una mejor manera el proceso de institucionalización de esta práctica política, así como a identificar los factores que actúan como condicionantes para que esto suceda, más allá de la modificación de la ley.

⁵ Por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder político. Ver: Bobbio, N. Mateucci, N. y Pasquino, G. (2005), Diccionario de política. México: Siglo XXI.

⁶ Las reformas a la ley referentes al proceso político-legislativo a menudo están encauzadas a conseguir un aumento en la participación política de los ciudadanos, o bien, a lograr un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados.

De este modo, se puede clasificar a este trabajo como una investigación mixta, puesto que se utiliza información de corte cualitativo y se incorporan datos cuantitativos, con la finalidad de brindar claridad a las afirmaciones a lo largo de la exposición.

Así mismo, se vale de diversas técnicas de investigación para el cumplimiento de su objeto, principalmente la revisión de literatura especializada, así como bancos de información y documentos institucionales que contienen datos estadísticos de las distintas legislaturas en orden de construir indicadores *proxy* para medir el comportamiento de los diputados.

Con la finalidad de asegurar que las conclusiones de esta investigación se sigan en sentido lógico de las premisas, el presente trabajo se divide en apartados y capítulos, al final de los cuales se presentan los resultados de los razonamientos expuestos en los mismos.

El corte temporal de la investigación obedece a que el primero de septiembre del 1997, “las elecciones dieron como resultado un gobierno sin mayoría” (Casar, 2013, p. 220), y el 10 de febrero del 2014, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el *decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral* mediante el cual se reformó el artículo 59 constitucional para permitir a los Diputados al Congreso de la Unión ser electos los hasta por cuatro periodos consecutivos⁷. Esta última fecha cobra relevancia dado que “la debilidad mostrada por el órgano legislativo se debe, entre otros factores, a la prohibición a la reelección inmediata de sus miembros” (Béjar y Cortéz, 2015, p.7).

Con el objetivo de corroborar la hipótesis central, se realizó un estudio comparado entre el comportamiento de las legislaturas anteriores y posteriores al año 1997, orientado a medir la incidencia del nivel de representatividad⁸, *responsiveness*⁹ y eficiencia legislativa¹⁰. Sin

⁷ Con la condición de que la postulación sólo puede ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

⁸ Para Dahl, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias entre ellos. [...] Para que un gobierno responda durante un periodo de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben de tener igualdad de oportunidades para: 1. Formular sus preferencias; 2. Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y

embargo, existe cierta dificultad en verificar si los patrones de comportamiento en un sistema político tienen un papel *democratizador* o, por el contrario, contrarían los principios de un sistema representativo, ya que como menciona George Tsebelis, “hay instituciones eficientes, que se definen como aquellas en que la situación de todos mejora; redistributivas, en donde las ganancias y las pérdidas son asimétricas; y distributivas, cuando hay una constante renegociación de los pagos y las reglas del juego” (Tsebelis, 1990). Así mismo, para corroborar la universalidad y permanencia fenómeno denominado *lobbying* en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, sería necesario acceder a la información relativa a la participación de los grupos de interés en todas y cada una de las iniciativas presentadas en el periodo que va de la LIV (1988-1991) a la LXII legislatura (2012-2015), misma que es inexistente.

Por lo anterior, se realizó una aproximación basada en diversas variables que miden la *vulnerabilidad* del Congreso ante los grupos de interés y de presión, para entender el desarrollo del *lobbying* como un fenómeno que acerca o bien, aleja a la ciudadanía de sus representantes.

colectivamente; y 3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias. Ver Dahl, R. (1989). *La Poliarquía, participación y oposición*. Madrid: Tecnos, pp. 13-14. En este sentido, un acercamiento al nivel de representatividad puede realizarse a través de la cuantificación de los canales de participación, así como de la medición de la percepción de la ciudadanía respecto a la influencia que tienen los propios ciudadanos en la toma de decisiones y en la elaboración de las leyes.

⁹ Para fines de este trabajo se entiende por *responsiveness* a la congruencia de posiciones entre la élite política y las masas. Ver: Sulkin, T. (2005). *Issue Politics in Congress*. UK: Cambridge. p. 11.

¹⁰ Khemvirg Puente apunta que “Una legislatura eficiente es aquella que potencia sus tareas con base en el uso racional de los recursos disponibles, [entendiéndose por estos] el marco jurídico que le permite realizar tareas de legitimación, generación de opinión, decisionales, profesionalización de sus miembros y supervisión hacia el desempeño de otros poderes con el fin de fortalecer al propio Congreso.” No obstante, con base en la definición anterior, para los fines de este trabajo, se retoman únicamente las esferas del desempeño parlamentario denominadas “Legislación” y “Opinión”, puesto que el resto no tienen relación directa con lo que aquí se intenta explicar, esto es, la calidad de las normas y la fidelidad que guardan las mismas respecto a las demandas ciudadanas.

Ver: Béjar Algazi, L., Coord. (2009). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: UNAM-M.A. Porrúa.

Por otra parte, Fernando Dworak ha clasificado los indicadores y metodologías para la evaluación de los cuerpos legislativos en tres tipos, a saber; 1) Indicadores de funcionamiento y operación; 2) Técnico-administrativos; e 3) Indicadores de desempeño. Ver: Bohórquez, E., coord. (2015). *Open parliaments, results and expectations*, México: Nova Gráficos.

Una conjetura prospectiva en este sentido, es que, con la autorización de la elección consecutiva, la lealtad hacia el partido de parte de los legisladores tendería a disminuir, lo cual -en caso de ser correcta- ampliaría el marco de negociación para los cabilderos puesto que los representantes estarían más dispuestos a cambiar el sentido de su voto en orden de obtener el apoyo electoral de quienes se acercan a ellos.

Capítulo I: La aparición del cabildeo legislativo en México

Importancia del estudio del cabildeo

La importancia de un estudio de esta índole reside en la necesidad de contar con un análisis desde la Ciencia Política que permita observar las transformaciones que ha experimentado el cabildeo entre los diversos grupos de interés negociación y la Cámara de Diputados, conocer los beneficios o, en su caso, los riesgos de dicha práctica, así como el grado de institucionalización en el caso mexicano.

Esto no es desconocido por los propios diputados, quienes en reiteradas ocasiones han presentado iniciativas de ley para normar el cabildeo, como se muestra en la siguiente tabla;

Tabla 1. *Iniciativas de Ley para la regulación del cabildeo*

Legislatura	Nombre de Iniciativa	Legislador/partido	Fecha
LVIII	Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas.	Dip. Efrén Leyva Acevedo, PRI	29/04/02
LIX	Ley Federal de Cabildeo	Dip. Cristina Portillo Ayala, PRD	22/04/04
LIX	Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares	Dip. Federico Döring Casar y Antonio Morales de la Peña, PAN	09/12/04
LIX	Adiciona los artículos 61 bis y 61 bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Sami David David, PRI	17/08/05
LIX	Adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Cristina Portillo Ayala, PRD	24/08/05
LIX	Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas.	Dip. Alejandro Murat Hinojosa, PRI	22/11/05
LIX	Ley Reglamentaria del Artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Santiago Cortés Sandoval, PRD	28/03/06
LX	Ley Federal de Cabildeo	Dip. Sara Isabel Castellanos Cortés, PVEM	31/10/06

Legislatura	Nombre de Iniciativa	Legislador/partido	Fecha
LX	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo	Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva, Convergencia	27/02/07
LX	Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Rogelio Carbajal Tejada, PAN	04/12/07
LX	Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Mario Alberto Salazar Madera, Gustavo Macías Zambrano, Omar Antonio Borboa Becerra, PAN	13/12/07
LXI	Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Luz Carolina Gudiño Corro, PRI	09/02/10
LXI	Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados	Dip. Josefina Vázquez Mota, PAN	13/04/10
LXI	Adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo	Dip. José Luis Jaime Correa, PRD	21/07/10
LXI	Reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Federal que regula las Actividades de Cabildeo	Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia, PT	30/09/10
LXI	Reforma y adiciona el artículo 73, fracción XXIX-Q, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y expide la Ley Federal que regula las Actividades de Cabildeo	Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia, PT	18/07/12
LXII	Reforma el numeral 3 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de cabildeo	Dip. Ricardo Monreal Ávila, Alfonso Durazo Montaña y Ricardo Mejía Berdeja, Movimiento Ciudadano	16/07/14

Nota: La distribución de la presentación de iniciativas en las legislaturas es la siguiente; LVIII: una, LIX: seis, LX: cuatro, LXI: cinco y en la LXII legislatura: una.

Fuente: Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados.

Si bien el número de iniciativas de ley para regular el lobby no presenta un ascenso constante, la tabla sí muestra que han sido propuestas desde 2002 hasta 2014, un total de diecisiete iniciativas, lo cual revela la preocupación por formalizar dicha práctica a la postre de la aparición de legislaturas pluralistas.

Además, cabe señalar que las iniciativas han sido presentadas por diputados de todas las fuerzas políticas, lo cual indica que el ánimo por regular el cabildeo legislativo no es exclusivo de un grupo parlamentario.

Adicionalmente, estas iniciativas de ley se han centrado -en su mayoría- en restringir la práctica más que en fomentarla, por lo que se desconocen los diversos factores que explican el desarrollo de esta práctica en el sistema político mexicano, así como sus posibles beneficios. Esto constituye un problema puesto que no se han considerado los elementos suficientes para la regulación de este fenómeno.

Estudios sobre el cabildeo en México

Como ya se mencionó, en los estudios que se han ocupado del tema, a menudo se alude la ausencia de trabajos de corte politológico. Con respecto a esto, Gómez Valle comenta que:

Dentro del ámbito mexicano es muy poca, casi inexistente, la literatura sobre el tema del cabildeo. Abundan reportajes y artículos periodísticos de corte anecdótico más que analítico; escasean comentarios sobre el cabildeo como un hecho aislado dentro de todo el entramado de las decisiones y políticas públicas, estudios serios, trabajos científicos dedicados específicamente a este tema como protagonista político, basados en datos de primera mano y en información empírica que permita arrojar más luz al respecto. No obstante, empieza a aparecer literatura elaborada por las mismas agencias dedicadas al cabildeo, como una forma de mostrar las bondades y beneficios de dicha actividad, es decir literatura de corte promocional. (Gómez Valle, 2005, p. 78)

De conformidad con lo anterior, Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera (2004) señalan que “el tema [lobbying] es tan novedoso en México, y se ha escrito tan poco sobre él, que ha dado lugar a una confusión entre lo que implica propiamente el término, y lo que son las relaciones públicas” (p. 15).

Por otra parte, Efrén Elías (2006), indica que su trabajo busca “compilar la literatura existente en la materia, que en español es muy poca, [por lo que, de acuerdo con el autor] la mayor originalidad [de su obra] consiste en revisar y compilar la literatura, fundamentalmente anglosajona” (p. 5).

Las críticas y debate actual sobre la práctica del lobbying en México son expuestos de manera clara por Efrén Elías en su libro *El cabildeo legislativo y su regulación*. Al respecto, el autor destaca tres principales riesgos del cabildeo, a saber: “La posible compra de influencia, la posible parálisis gubernamental y finalmente, en casos extremos, problemas de gobernabilidad derivados del desprestigio de las instituciones públicas.” (2006, p. 106)

Luego entonces, lo que se pretende demostrar mediante este trabajo de investigación es que las transformaciones en el sistema político mexicano a partir de 1997 permitieron la aparición del fenómeno de cabildeo en el proceso de democratización de la vida pública en México, sin embargo, no se trata de una práctica institucionalizada, y que, tanto los paralelismos como las diferencias que existen entre sistemas políticos donde se practica el lobbying pueden explicar el éxito o fracaso del cabildeo como alternativa para el aumento de la calidad de la acción legislativa, así como en la participación política y la representación en México.

Esquema de análisis

La investigación parte del supuesto de que el cambio institucional que el sistema político mexicano experimentó en el año 1997, y que dio paso a un esquema de gobierno dividido, incidió en la manera de hacer política en México. Se presenta entonces la definición de cabildeo en orden de comprobar si en realidad, la negociación presente entre la iniciativa privada o la sociedad civil organizada y la Cámara de Diputados se desarrolla a partir del fin de los gobiernos unificados y, en específico, si en la Cámara de Diputados se cabildea.

En el capítulo dos se plantea la siguiente cuestión: si la composición de la cámara baja en las legislaturas que prosiguieron al esquema de gobiernos divididos alentó la negociación al interior del cuerpo legislativo e impulsó el desarrollo del cabildeo, ¿realmente se han obtenido los supuestos beneficios que acarrea la práctica del cabildeo?

Lo anterior da paso al capítulo tres, en el cual se describen los factores, presentes en el sistema político mexicano, que determinan la capacidad de negociación de cabilderos en referencia a la manera de legislar en la Cámara de Diputados. Para esto, fue necesario

comparar el fenómeno estudiado con casos seleccionados de acuerdo con los criterios de regímenes políticos, así como sistemas similares y, por supuesto, aquellos países en donde se ha desarrollado el cabildeo.

Las preguntas que se intentaron responder en esta sección fueron: ¿Qué incentivos y restricciones tienen los legisladores para negociar con los lobistas?; ¿existe relación entre la aparición del cabildeo legislativo y la *responsiveness*?; y, ¿Cuáles son los factores presentes en el diseño institucional en México, que determinan la incidencia del cabildeo en el proceso legislativo? Dichos elementos permiten aclarar la hipótesis central de este trabajo.

El cabildeo o lobbying

La principal utilidad del lenguaje científico es la de lograr una mejor comunicación, por ello es necesario establecer conceptos claros con la finalidad de que la realidad sea entendida de la misma manera cuando se haga referencia a cierto fenómeno político.

Luego entonces, es fundamental indicar en un principio la denotación del fenómeno analizado, de manera que el lector tenga conocimiento del significado que se utiliza en esta investigación.

Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera (2004) insisten en la diferenciación entre el vocablo anglosajón lobbying y el termino castellano cabildeo, sin embargo, recurriendo en primera instancia a la normatividad aplicable¹¹ al Congreso mexicano, ambas se pueden entender como expresiones análogas.

¹¹ El Reglamento del Senado de la República señala en su artículo 298, numeral 1 que 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 conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 263, numeral 1, indica que 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. Por lo anterior, en lo consecuente y para fines de este trabajo, se utilizarán ambos términos como sinónimos.

No obstante, es cierto que el término cabildeo o lobbying tiene una amplia connotación. A lo largo del tiempo se han desarrollado diversos tipos de cabildeo, por lo cual se hace necesario describir a detalle el fenómeno a analizar.

La acepción cronológicamente inmediata se encuentra en el ayuntamiento municipal, al cual se hace referencia con el término *cabildo*. “Ello corresponde al hecho de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado que emite decisiones, delibera y discute los distintos aspectos de la vida política local. Estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo” (Del Rosal y Hermosillo, 2008, p. 112). No obstante, estas sesiones suelen realizarse de manera privada entre los miembros del ayuntamiento¹², y en el caso en que se lleven a cabo de manera pública, los ciudadanos presentes que no forman parte de este no cuentan con la facultad de expresar su opinión durante las sesiones.

Por otra parte, también se puede entender por cabildeo: 1) *cabildeo de las bases*, término que Alfonso del Rosal define como “el contacto entre ciudadanos individuales y sus representantes como parte del esfuerzo de grupo organizado” (2008, p. 121). 2) *Cabildeo gubernamental*, el cual hace referencia a las negociaciones que llevan a cabo los gobiernos estatales y municipales con los legisladores federales. Este tipo de cabildeo se desarrolla principalmente en el periodo en el que se discute el *paquete económico* en la Cámara de Diputados. Y 3) *Cabildeo empresarial*; es aquel en el cual los representantes de la iniciativa privada intentan persuadir o convencer a los tomadores de decisiones para que actúen en favor de sus intereses.

Debido a que el objeto de estudio de la presente investigación es el cabildeo en el marco del debate actual sobre el mismo en México, es decir, si el cabildeo es una alternativa para el aumento de la *responsiveness* en este país o si, por el contrario, se trata de una práctica antidemocrática que privilegia a la población con mayor nivel de ingreso económico; se analizarán únicamente el cabildeo de las bases y el lobbying empresarial, en el entendido de

¹² El Ayuntamiento es un órgano administrativo local y, por tanto, no se encuentra a cargo de la función legislativa.

que el cabildeo gubernamental y con el ejecutivo no cumplen con la característica de asunción de responsabilidad por la modificación o creación de la Ley.

La *responsiveness* sería entonces una función exclusiva del cuerpo legislativo¹³, puesto que, aunque la constitución señala como derecho del Presidente de la República, de las legislaturas de los estados, así como de los ciudadanos el iniciar leyes o decretos,¹⁴ la decisión final y por tanto la responsabilidad política de la legislación es exclusiva del Congreso –dejando de lado el control que supone el veto presidencial-. Así mismo, estas dos últimas acepciones no hacen referencia a una relación entre la ciudadanía y los *decision makers*, sino a la negociación entre miembros de la propia clase política por lo que es evidente que no se puede establecer una relación entre este tipo de cabildeo y el nivel de representación.

Aunado a lo ya indicado, Efrén Elías expone las razones para que el cabildeo se realice preferentemente ante órganos legislativos; “se busca una mayor legitimación política, [y] no hay mejor opción que las asambleas representativas como autoridad legitimadora, ya que encarnan el órgano soberano por excelencia” (Galaviz, 2006, p. 48), puesto que las elecciones basadas en el principio de mayoría no necesariamente garantizan el *equilibrio* de intereses. Además de que “sólo una legislatura puede llegar a ser *una estructura institucional que efectivamente reconcilie lo territorial y lo sectorial* de las demandas de la población” (Galaviz, 2006, p. 49).

La discusión vigente se encuentra alrededor de los resultados de este proceso, es decir, en la creación o modificación de la Ley. Acorde a ello, existen dos interpretaciones cardinales: la

¹³ De acuerdo con Kelsen, el parlamento es pieza central de la democracia parlamentaria como forma de Estado, misma que se concreta, organizativamente, en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo y es piedra angular en estos dos sistemas porque es la única institución del Estado que representa a la totalidad de la nación, pues en él se congregan y se reúnen la pluralidad de los intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad. Tomado de Borjas Benavente, A. y Bucio Escobedo, M., (Coordinadores). (2006). *Colección Legislando la agenda social, Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: Las reformas pendientes*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados, p. 86

¹⁴ Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

primera expone a dicho fenómeno como una forma de acercar los intereses de los representados al legislador. La segunda, lo describe como una manifestación política que implica un alto riesgo en cuanto a la igualdad de la representatividad se refiere, puesto que únicamente los grupos con la capacidad económica y/o de organización necesaria pueden ser escuchados por los representantes.

Como ya se mencionó, es preponderante para el desarrollo de este ensayo definir claramente lo que se entiende por cabildeo o lobbying.

Alfonso del Rosal y Hermosillo entiende por cabildear;

[...] la actividad que se realiza para ganarse voluntades de un cuerpo colegiado o corporación [y señala que] el uso de intermediarios promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo es tan antiguo como la existencia misma del Estado [y se pueden] encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma, Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes (Berlin Valenzuela, p. 103 1998, citado por Del Rosal y Hermosillo 2008).

Por otra parte, Bobbio, Mateucci y Pasquino definen al lobbying en su Diccionario de política como “el proceso por medio del cual, los representantes de los grupos de interés que actúan como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores, o de los *decision makers* los deseos de sus grupos” (1987).

De esta definición se rescata que el lobbying se diferencia de la participación ciudadana en tanto a que son necesarios representantes de los grupos o intermediarios para su desarrollo.

La Asociación de Profesionales del Cabildeo A.C. (Procab), define al cabildeo como:

[...] la acción de las instituciones y de la sociedad civil organizadas para incidir a través de la información en quienes toman las decisiones públicas”. Agregando que el cabildeo como función es una actividad que fortalece a la democracia, pues

permite que diversos grupos de actores puedan hacer oír sus voces ante quienes toman las decisiones públicas (Del Rosal y Hermosillo, 2008, p. 163).

Así mismo, para la construcción de esta definición es importante señalar que “en la práctica parlamentaria el [...] cabildeo se desarrolla en casi todos los países donde existe un congreso o parlamento, y es ejercida en forma abierta o encubierta (Berlin Valenzuela, p. 103 1998, citado por Del rosal y Hermosillo 2008).

Derivado de lo anterior, para fines de la presente investigación, se define al cabildeo o lobbying como una *práctica política mediante la cual, los ciudadanos organizados que no ostentan cargo alguno en los órganos encargados del ejercicio del poder político, a través de intermediarios, intentan incidir en la actividad legislativa mediante un contacto directo con los responsables de ésta, de manera abierta o encubierta. Esto, con la finalidad de obtener beneficios para sí mismos, indistintamente si éstos sean de carácter lucrativo o social.*

El ambiente político del cabildeo en México

Ahora bien, después de indicar el estado de la literatura respecto al objeto de estudio, es importante señalar cuándo comienza a desarrollarse el cabildeo en la Cámara de Diputados y qué factores explican el desarrollo de esta práctica política.

Al respecto de las legislaturas plurales, Luisa Béjar y Josafat Cortéz mencionan que;

Los comicios de 1997 reinauguran la instalación de gobiernos sin mayoría, similares a los conformados antes de la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario. Esa condición se confirma en el 2000, sólo que para entonces el partido en el que milita el Presidente de la República no ostenta ya la mayoría tampoco en el Senado, lo que complica más el horizonte de las negociaciones que deberá realizar con el Congreso para evitar el riesgo potencial de parálisis legislativa o de ingobernabilidad (Béjar y Cortéz, 2015).

Por otra parte, Benito Nacif ha escrito que “el fenómeno de gobiernos divididos supone la aprobación de cambios legislativos sólo puede ocurrir si se forman mayorías multipartidarias para respaldarlos. El tamaño de estas mayorías es un indicador del grado de consenso en la legislación aprobada” (Nacif, 2004, p. 25). Y, mediante un análisis del tamaño de las coaliciones en relación con las iniciativas aprobadas de 1998 al 2000, demuestra que, tras los gobiernos divididos, la legislación se caracteriza por ser esencialmente consensual.¹⁵

La pérdida de esa unanimidad, significó entonces, la necesidad de convencer a los demás apelando a intereses comunes, la implementación de tácticas para persuadir a los legisladores de otros grupos parlamentarios y, en consecuencia, un incremento de la deliberación. Esto se ve reflejado en la posibilidad de que las tesis de las minorías, cuando estas fueren sostenidas con suficientes razones, prosperaran.

Así, los procesos legislativos que desembocan en la votación se vieron cargados de negociaciones y en un mayor grado de publicidad de las discusiones, aunque en estas no necesariamente se haya respetado el derecho de argumentación en aras del ideal deliberativo que conlleva la igual capacidad de influencia política en las decisiones.

Si bien es cierto que las reformas políticas impulsaron la conformación plural de las legislaturas que vinieron después de 1997, también es correcto afirmar que las necesidades de nuevos canales de representación fueron siempre latentes.

Lo anterior, debido al ocaso de la legitimidad de los partidos políticos, como únicos canales de representación de intereses.

El filósofo político Jean Jaques Rousseau escribió que

¹⁵ El autor señala que la media de coalición entre partidos en el periodo del que se cuenta con evidencia es de 3.8 partidos. Aunque no omite indicar que, en promedio, siempre hubo un partido que votó en contra, es necesario resaltar que esto puede deberse a que la pluralización que caracterizó al sistema de partidos después de 1997, trajo consigo lo que Katz y Mair catalogan como cartelización de partidos. En términos de estos últimos, los partidos de oposición no dejan de ser simbióticos con el Estado y en específico con el gobierno, lo que se traduce en la necesidad de los partidos de oposición por legitimar el presupuesto que les es otorgado por el fisco para su subsistencia.

[...] cuando se forman intrigas y asociaciones parciales, la voluntad de cada una de ellas conviértese en general con relación a sus miembros, y en particular con relación al Estado. Las diferencias se hacen menos numerosas y da un resultado menos general (Rousseau, 1983, p. 59).

Así mismo, la célebre diferenciación que hace entre voluntad de todos y voluntad general se expresa en las líneas de *El Contrato social*: “suprimid de las voluntades particulares las más y las menos que se destruyen entre sí, y quedará la voluntad general como suma de las diferencias [así] el todo es mayor que la suma de sus partes” (Rousseau, 1983, p. 58).

De esta manera justifica la necesidad del acuerdo de todos los intereses particulares por contraposición entre los mismos, en orden de encontrar lo que se entiende por el interés común.

Con base en estas premisas se infiere que entre mayor sea la diversidad de intereses, más general será la voluntad. En el sentido formal y positivo, esta voluntad general es precisamente la que se convierte en Ley.

Siendo que la capacidad de los ciudadanos para incidir en la toma de decisiones incrementa cuando estos se organizan en una colectividad con el fin de lograr objetivos comunes, y considerando, que los partidos políticos reúnen a los afines en ideas con objeto de garantizarles una influencia eficaz en la vida pública, entonces, del modo que Kelsen lo señala, sin estos órganos que tienen como finalidad la creación de la voluntad general, no es posible la democracia moderna (Kelsen, 2005).

En contraposición a lo anterior, Carl Schmitt menciona que los partidos políticos trastocan la vida parlamentaria (Schmitt, 2008), puesto que la deliberación no se da entre los diputados de manera individual, sino en las comisiones, o incluso fuera del congreso, al interior de los partidos de masas.

Dado que los partidos políticos cooptan la participación institucionalizada, en México, estas organizaciones se acercan más a la tesis expuesta por Carl Schmitt, alejándolos de su carácter de canales de participación legítima.

El “problema consiste en que, si bien los partidos políticos han sido actores centrales en los procesos de transición a la democracia [...] la gran paradoja radica en que [...] fueron estos los que iniciaron su propia crisis” (Reveles Vázquez, 2005, pp. 377-378).

En el estudio específico de los partidos políticos en México, respecto del PAN, Tania Hernández Vicencio señala que;

La tensión que surgió en la fundación del PAN resurgió en su vida interna y se expresó también en el ejercicio de gobierno, por lo que [...] llegó al final del siglo XX inmerso en una gran paradoja. Lejos de mostrarse como una opción de derecha moderna, en apego a las tesis del liberalismo político que le dieron vida y que prevalecieron como eje de su acción durante buena parte de su historia opositora, el PAN mostró serias dificultades para impulsar un desarrollo institucional acorde a los nuevos tiempos políticos y a los retos que le impone el ejercicio de gobierno (Hernández, 2008).

Por otra parte, para Lorenzo Arrieta “resulta evidente que la presencia y la fuerza política de los dirigentes [del sector obrero del PRI] ha disminuido considerablemente en comparación con las de décadas pasadas” (Bolívar, 2005, p. 380).

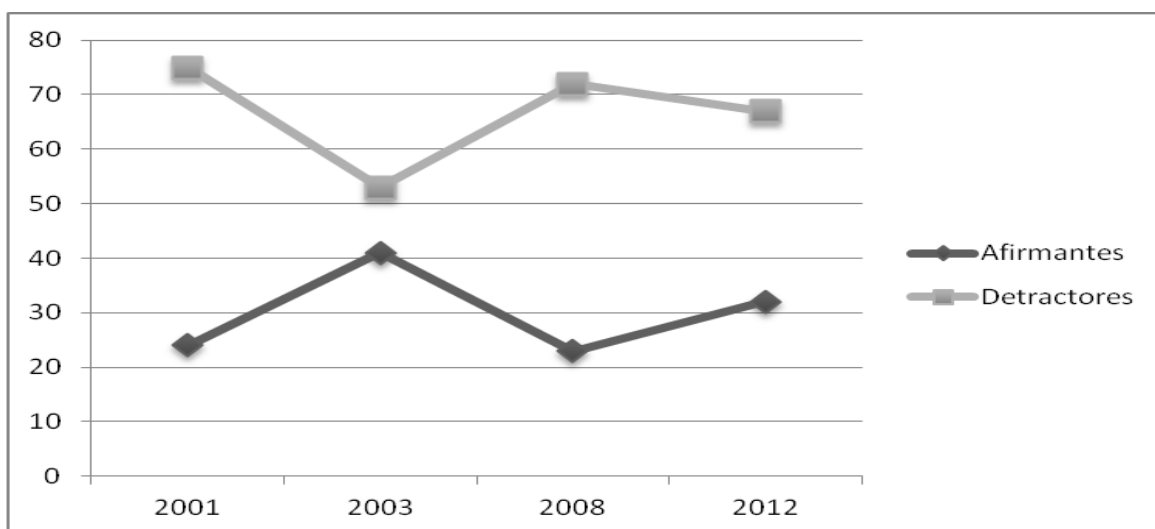
Por último, Paulina Fernández menciona que “los escándalos de corrupción en que se vio inmerso el PRD evidenciaron lo que para ella es la carencia de una ética política de izquierda” (Bolívar, 2005, p. 380). Esto, aunado a los conflictos entre sus corrientes internas debilitaron a dicho partido.

Se puede afirmar, entonces, que los partidos políticos en México han presentado diversos problemas relacionados con su conformación interna, mismos que se traducen en un alto nivel de desconfianza ciudadana y, por ende, en una gran incapacidad para canalizar los intereses de los grupos sociales en el proceso político de toma de decisiones.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas es la herramienta a través de la cual se ha medido la percepción de la ciudadanía en este país, respecto a los partidos políticos.

Los resultados de dicha encuesta se concentraron clasificando las respuestas a la pregunta *¿Qué tanta confianza tiene usted en las siguientes instituciones?... ¿Partidos políticos?*, de la siguiente manera; quienes manifestaron *mucha y algo* de confianza en estas organizaciones se catalogan como *afirmantes*, mientras que los individuos que respondieron de forma negativa a la pregunta planteada se cuentan como *detractores* en la fórmula. Los resultados se muestran en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Evolución de la confianza en partidos políticos, ENCUP 2001-2012



Nota: En la ENCUP 2003 y 2012, la pregunta para medir la confianza en los partidos políticos cambió a: En escala de calificación en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame Qué tanto confía en... ¿Los partidos políticos? Por lo que las respuestas se clasificaron, para hacer posible la comparación con el resto de las versiones de la encuesta, de la siguiente manera: [0, 1, 2]= Nada, [3, 4]= Casi nada, [5, 6]= Poco, [7, 8] = Algo y [9, 10] = Mucho. En los resultados de la ENCUP 2005, únicamente se presenta el promedio de la escala de respuestas, por lo que no se toma en cuenta para la comparación de la variable de estudio. En los resultados de la ENCUP 2008, la escala no contempla la respuesta "Casi nada". Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, años: 2001-2012.

Como se puede observar, es evidente que el porcentaje de *detractores* es mayor que el de *afirmantes* en los cuatro periodos de aplicación de la encuesta, por lo que se deduce que la crisis de los partidos en México existe, no obstante, la gráfica muestra que la evolución de la confianza en los mismos no necesariamente tiende a la baja.

La diferencia de porcentajes *detractores-afirmantes* en 2003 es mínima (53%-41%), sin embargo, el porcentaje de personas que afirman no tener confianza en los partidos es

claramente mayor con respecto al porcentaje de personas que manifiestan confiar en estas organizaciones políticas.

De la misma manera, “el Barómetro de las Américas reporta datos de confianza en partidos políticos para México y otros países del continente americano [...] un estudio global que [a diferencia de la ENCUP] ha mantenido una misma forma de medición de la confianza, sugiere de nueva cuenta, una tendencia global hacia la pérdida de confianza ciudadana en los partidos” (Castellanos, R. y Vidal Correa, F., 2015).

De acuerdo con los resultados de las fuentes presentadas es posible inferir un distanciamiento real entre los representados y los partidos políticos en la primera década del siglo XXI en México, derivado de la desconfianza hacia estos últimos.

Una solución a la dicotomía planteada por Kelsen y Schmitt, en el marco de la tesis de Rousseau, reside en la propuesta de Robert Dahl, quien menciona que

[...] la característica esencial de una sociedad pluralista es que los recursos políticos en ella están dispersos y no distribuidos equitativamente. Para él, ni el pueblo ni los partidos políticos, sino los grupos de interés, son las unidades básicas en el sistema político, ya que estos grupos tienen la capacidad de unir los recursos políticos para contrarrestar su dispersión (Galaviz, 2006, p. 22-23).

No obstante, la alternativa que propone Dahl podría considerarse incompleta en el sentido de que los grupos de interés, aunque aglutinan voluntades particulares que se convierten en generales únicamente al interior del grupo, necesitan medios formales para hacerlas valer. Esta es, precisamente, una de las principales características del sistema político que hace posible la práctica del cabildeo. Por lo que, al menos en el caso mexicano, fue necesario que no existiera mayoría en el Congreso, para que se comenzaran a dilucidar alternativas para el encauzamiento de las demandas.

La aseveración, en términos de lo expuesto hasta aquí, es que las legislaturas pluralistas y la creciente desconfianza en los partidos políticos en México causaron un cambio en la

manera de hacer política en la Cámara de Diputados e impulsaron la aparición del cabildeo legislativo.

Antes de poder comprobar esta aseveración es necesario mencionar que debido a que una particularidad del cabildeo es que tiende a realizarse de manera *encubierta*, puesto que no existe en el sistema de rendición de cuentas mexicano disposición jurídica alguna que obligue a los legisladores a presentar justificación de las decisiones que adoptan a sus electores o a la ciudadanía en general¹⁶, la dificultad para encontrar casos que describan la manera en que se practica el cabildeo en México, y exponer cuáles son los resultados del proceso de cabildeo en la Cámara aumenta. No obstante, en orden de explicar la evolución de dicha práctica política, se presenta la evolución de la cantidad de cabilderos registrados en el citado órgano colegiado.

El artículo 266, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión señala la necesidad de registro de los cabilderos ante la Mesa Directiva de la cámara.

“En enero de 2011, la Cámara Baja ordenó la creación de un registro público controlado [...] al inicio de cada Legislatura. En 2012 incluía a 81 empresas y agrupaciones de diversos tipos, y a 112 personas físicas” (Robles del Valle, 2013). De acuerdo con la Gaceta Parlamentaria, para octubre de 2015, 229 solicitudes de personas morales que deseaban formar parte de la Cámara de Diputados como cabilderos, así como 212 físicas, fueron aprobadas.

Actualmente, la Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo A.C. (PROCAB), “fundada en mayo del año 2000, reúne [...] a 23 organizaciones, agencias y empresas registradas; además de que existen otros 40 despachos que trabajan fuera de la organización” (Robles del Valle, 2013).

¹⁶ Por el contrario, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 51 señala que la Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación, rechazando así el mandato imperativo. Por lo que se entiende que, una vez electos, los legisladores no representan únicamente a sus electores sino a la nación entera.

La existencia de intermediarios, entonces, queda demostrada mediante el evidente aumento en la cantidad de empresas y firmas que se dedican a esta práctica política.

Sin menoscabo de lo anterior, también es cierto que, ya sea lucrativo o social, el interés que persigue esta práctica política tiene siempre un objetivo y conlleva un costo. Cabe entonces preguntarse si quienes se dedican al cabildeo son una especie de mercenarios en términos de que generan ingresos a partir de las oportunidades que representa la agenda legislativa, o bien, si se comportan como canalizadores de intereses orientados al bien común¹⁷. De cualquier manera, una característica que convierte a la negociación en cabildeo es el hecho de que se realiza con la intención de obtener un beneficio mediante la modificación o creación de Ley.

De manera indirecta se puede comprobar lo anterior, señalando el éxito que los cabilderos y las firmas de cabildeo han tenido en este país, siempre sobre el supuesto de que sus servicios son requeridos y remunerados.

Acerca de esto, se ha mencionado que:

Estos despachos ofrecen distintos tipos de servicios de información y análisis. Los más simples corresponden al monitoreo y seguimiento de un cliente específico en la prensa.

Lo siguiente es el diseño de una estrategia para posicionar un determinado tema en la opinión pública y, finalmente, la instrumentación de una campaña. El costo mínimo es de unos 150 mil pesos al mes hasta un millón de pesos por proyecto, lo que incluye la operación para impulsar la aprobación o frenar alguna ley en el Congreso, con un equipo de trabajo de hasta 20 personas. (Robles del Valle, 2013).

¹⁷ Un análisis a detalle de los beneficios del cabildeo en México se presenta en el capítulo 2.

Por otra parte, los diputados Ricardo Monreal Ávila, Alfonso Durazo Montaña y Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de julio de 2014 mencionaron que:

Antes y durante la discusión de la mal llamada Reforma Fiscal, aprobada por el pleno de esta Cámara, se publicaron diversas notas sobre el trabajo que venía realizando la firma Price Waterhouse Coopers, para modificar la iniciativa que envió Peña Nieto a este Congreso. La consultora, se mencionó entonces, cobraba un millón de dólares por cada artículo que modificara, 70 mil dólares por cada entrevista con legisladores y 5 mil, por cada hora de análisis. (Monreal, Durazo y Mejía, 2014).

Lo expuesto pretende probar que las actividades relacionadas con el cabildeo son del conocimiento de la clase política, lo que se traduce en que los grupos de interés hacen uso de esta actividad para promocionar sus intereses en el cuerpo legislativo; ya sea en el momento de la discusión en comisiones o bien, en el momento en que los dictámenes son presentados por los integrantes de estas ante los líderes de bancada o dirigentes de los partidos.

En concordancia con esto, Jaime Cárdenas menciona que “legisladores de distintos partidos han presentado propuestas para regular el papel de las empresas que realizan cabildeo en favor de grandes intereses económicos, [y que] estos proyectos se han venido sucediendo a partir del año 2000 y son obvia consecuencia del papel creciente que en la vida política nacional tiene el Poder Legislativo” (Cárdenas, 2006, p. 6).

Con base en la literatura especializada en la materia, se revisaron diversas definiciones de cabildeo y se acotaron las principales características del cabildeo legislativo, esto, con la intención de precisar en qué consiste esta actividad y, no menos importante, señalar qué prácticas no se encuentran dentro de la denotación del concepto de lobby.

Posteriormente, se establecen dos factores que explican el desarrollo del cabildeo en el Congreso mexicano.

En orden de establecer un primer factor causal, se recurrió a la bibliografía que demuestra la relación entre el cambio institucional experimentado por el sistema político mexicano en el año 1997 y la conformación de las legislaturas plurales.

Por otra parte, como un segundo elemento, se retomaron diversas fuentes estadísticas con la finalidad de describir la evolución de la desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos.

Consecutivamente, y debido a la dificultad que conlleva analizar los múltiples casos en que los grupos de interés han ejercido presión para incidir en el proceso legislativo, se señaló la aparición de firmas de cabildeo como muestra de la existencia del lobby, así como la publicación de notas periodísticas que indican los montos percibidos por dichas empresas por la prestación de sus servicios.

Si bien no es posible establecer una correlación directa entre los factores analizados y la aparición del lobbying, se puede afirmar que dichos elementos coinciden cronológicamente con el surgimiento del cabildeo legislativo en México.

De lo cual se concluye que esta práctica política actualmente se efectúa en la Cámara de Diputados, por lo que en este punto es necesario corroborar si el lobbying es una institución o bien, una práctica ocasional en el proceso legislativo mexicano.

Capítulo II: El cabildeo como institución legislativa

Si bien los gobiernos sin mayoría no llevan necesariamente a la parálisis legislativa, “sí hay implicaciones importantes sobre el proceso legislativo y en las estrategias de los partidos y del titular del Ejecutivo para maximizar el éxito de sus agendas y para impedir la aprobación de iniciativas que cada uno considera inadecuadas o indeseables” (Coleman, 1999). “Una de las predicciones de la teoría institucional es que, a mayor número de jugadores con facultades para intervenir en la toma de decisiones, menor será la probabilidad de que la política pública cambie” (Casar, 2013, p. 227).

El proceso de transición eliminó los extensos poderes informales o “metaconstitucionales” con los que el Ejecutivo contó durante décadas y, conforme la pluralidad en el Congreso fue ganando terreno, algunas de sus facultades formales fueron eliminadas; entre ellas, convocar a sesiones extraordinarias del Congreso (Casar, 2013, p. 228).

Por lo que, actualmente, el Ejecutivo Federal “no puede considerarse como un actor privilegiado en términos de sus poderes legislativos, ya que solamente cuenta con los siguientes poderes proactivos: poder de iniciativa, exclusividad para la presentación del presupuesto y facultad para proponer enmiendas a las iniciativas aprobadas” (Casar, 2013, p. 228). Lo que conlleva a que “su efectividad se amplía o estrecha dependiendo de la distribución del poder que prive en el Congreso” (Casas, 2013, p. 228).

De acuerdo con lo anterior, “por primera vez en la historia legislativa de México [...] ya no se puede gobernar sin el Congreso” (Galaviz, 2006, p. 68). Sobre este supuesto, diversos autores se han manifestado afirmativamente ante la tesis de que los grupos de interés, a través del cabildeo, logran influir en la creación o modificación de la Ley en el seno del Congreso mexicano.

Al respecto, Efrén Elías sostiene que;

la utilización de mecanismos coadyuvantes para la generación de consensos, como lo es el cabildeo, ya no son algo optativo, sino elemento indispensable en la vida pública nacional.

Aquellos que estaban acostumbrados a tratar sólo con unos pocos funcionarios del Ejecutivo federal, deberán emprender la tarea de convencer también a un mosaico de 628 legisladores con perfiles personales de lo más heterogéneo, con formaciones ideológicas en ocasiones radicalmente opuestas y con aspiraciones políticas disímboles (Galaviz, 2006, p. 70).

Así también, de acuerdo con Magdalena Aguilar, “el cabildeo constituye ciertamente la posibilidad de un cambio institucional, [...] del entendimiento de lo político, sus agentes, espacios, dinámicas, recursos y [del] proceso de construcción de acuerdos” (Aguilar, 2013, p. 14).

Por último, Alfonso del Rosal indica que “el cabildeo es una realidad que refleja una vida democrática más dinámica y plural, en el marco de un nuevo equilibrio entre los poderes federales, y en la cual los ciudadanos cuentan con vías más eficaces para promover sus intereses” (Del Rosal y Hermosillo, 2008, p. 112).

Por otra parte, en concordancia con estos autores, y en reiteradas ocasiones, diversos legisladores han plasmado aseveraciones similares en la motivación de iniciativas de Ley presentadas para la regulación del cabildeo.

Por ejemplo, en la iniciativa que adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo, presentada por el diputado José Luis Jaime Correa, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 21 de julio de 2010 se menciona que “es reconocida la práctica cotidiana de cabildeo de grupos de interés que buscan una interlocución con los grupos parlamentarios para promover su propia agenda y los intereses que defienden. A tal grado ha llegado su

injerencia que diseñan de manera particular sus estrategias de mercado, partiendo del monitoreo y evaluación regular tanto de las actividades del Congreso [...] así como la presentación de información técnica sobre temas específicos de la agenda pública para los legisladores en las comisiones dictaminadoras” (Jaime Correa, 2010).

Aun cuando es claro que tanto el gobierno dividido, como la desconfianza en los partidos coincidieron con el desarrollo del cabildeo en el Congreso, la literatura no presenta las evidencias suficientes que permitan verificar que el lobby sea una práctica ineludible para los legisladores, como lo menciona Efrén Elías. Así tampoco, que la participación de los grupos de interés sea una condición necesaria para la elaboración de las leyes, o en todo caso, en qué medida éstos inciden efectivamente en el proceso legislativo a través del cabildeo.

Luego entonces, cabe preguntarse si; ¿es el lobbying un comportamiento socialmente aceptado en todos los procesos de legislación, obligatorio y sancionado en la Cámara de Diputados o bien, sólo representa una práctica ocasional?

Debido a que el cabildeo es, en primera instancia, una práctica política no reglamentada, el estudio de las normas que establecen el comportamiento de los actores partícipes de la actividad legislativa no es suficiente para esclarecer el cuestionamiento planteado. Así tampoco, el enfoque plenamente jurídico es susceptible de explicar si el lobbying representa una alternativa para la democracia mexicana. Al respecto, Jaime Cárdenas señala que el marco jurídico fundamental comprende a los artículos 28, 41, 49, 62, 79, 101, 122 y 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del análisis de este concluye que

en materia de incompatibilidades parlamentarias¹⁸, además de presentar éstas el mayor atraso en la regulación, sólo consideran las incompatibilidades de carácter

¹⁸ Jaime Cárdenas cita la definición de incompatibilidades parlamentarias de Silvio Tolsi, quien refiere a la imposibilidad jurídica para desempeñar dos cargos diversos. Sin embargo, parece más adecuada para el estudio la definición plasmada en el “Reglamento de Regulación de Incompatibilidades y uso indebido de influencias” del Estado Plurinacional de Bolivia, en donde se indica que la incompatibilidad es la oposición de

público. Lo anterior se debe a la escasa importancia que históricamente ha tenido el tema en el derecho constitucional nacional, lo que obvia la necesidad de una reforma profunda que además de contemplar el estatuto jurídico del parlamentario, desprenda las incompatibilidades en relación con intereses privados, conflictos de interés y poderes fácticos (Cárdenas, 2006, p. 75).

En cambio, de acuerdo con el enfoque neoinstitucionalista, entre cuyos precursores son considerados March y Olsen (1984), Williamson (1989) y North (1993); las instituciones son variables que explican la vida política en la manera más directa y parsimoniosa, y que, a su vez, son factores que también requieren de explicación (Lowndes and Roberts, 2013, p. 6). “El neoinstitucionalismo se distancia del institucionalismo tradicional por su mayor ambición teórica y analítica: las instituciones son concebidas como variables independientes que 1) proveen información, incentivos y desincentivos a los actores políticos que buscan satisfacer sus intereses (Neoinstitucionalismo de la elección racional o neoinstitucionalismo económico); 2) soportan determinadas culturas y, a través de símbolos y patrones morales que se difunden e incorporan socialmente mediante el aprendizaje, proporcionan marcos de significado que orientan los comportamientos (Neoinstitucionalismo sociológico); y 3) restringen las opciones estratégicas de los actores y estructuran continuamente el proceso político, encauzándolo por una senda históricamente construida (Neoinstitucionalismo histórico) (Chuliá y Agulló, 2012), p. 70). Estas diferentes perspectivas coinciden en que las instituciones son reglas que no necesariamente se encuentran escritas y que, sin embargo, constriñen el comportamiento de los actores políticos.

Considerando que la dificultad para medir el grado de influencia que es capaz de ejercer el conglomerado de grupos de interés en la Cámara de Diputados radica principalmente en la necesidad de analizar un amplio número de procesos en que uno o varios grupos han

intereses de un funcionario con respecto a los intereses de la organización, pudiendo ser de varias formas como: por asumir la representación de sociedades o empresas privadas. Ver Cárdenas, 2006, p. 102.

incidido en la formación o reformación de alguna ley¹⁹, las características descritas de las perspectivas del neoinstitucionalismo pueden presentar una alternativa viable para analizar el cabildeo, en términos de estar en condiciones de aproximarse al carácter sancionatorio²⁰ del lobby, estudiando los supuestos beneficios que acarrea la práctica del lobby.

La influencia del cabildeo en el proceso legislativo

Aun cuando, como bien lo demuestra Benito Nacif, “el fenómeno de gobiernos divididos supone que la aprobación de cambios legislativos sólo puede ocurrir si se forman mayorías multipartidistas para respaldarlos” (Nacif, 2004, p. 25), no queda claro que la información provista por los grupos de interés sea un incentivo para la formación de estas mayorías, puesto que no siempre es posible observar si los objetivos que pretendían los grupos fueron cumplidos después de generarse el consenso.

Las ventajas del cabildeo

Una manera de medir el grado en el que los grupos de interés, a través del cabildeo, ejercen presión en el ámbito legislativo, es revisando las consecuencias –tanto ventajas como desventajas- que la práctica política analizada supone.

Efrén Elías enumera las principales ventajas del cabildeo, como sigue:

- El sistema de cabildeo, donde los intereses están en constante competencia, da incentivos para interesarse y seguir más de cerca las actividades, decisiones y disposiciones del gobierno y los políticos, con lo que se mejora significativamente la rendición de cuentas.

¹⁹ Para ello, estadísticamente, sería forzoso contar con un número representativo de casos en que los grupos han logrado intervenir en el proceso legislativo. Esto, presuponiendo que en los casos en los que no lo han logrado, sí realizaron algún esfuerzo para cambiar la ley a su favor, en orden de estimar el número de fracasos.

²⁰ En términos generales, la característica sancionatoria hace referencia a la imposición de una pena en caso de contravenir una norma, no obstante, los neoinstitucionalistas estudian no solo las normas jurídicas sino también aquellas que no se encuentran escritas (instituciones informales). En ese sentido, la sanción es impuesta por el resto de los individuos que rechazan el comportamiento de aquel que quebrantó la norma social.

- Permite la oportunidad de presentar sus puntos de vista en el debate público a grupos minoritarios, así como a algunos intereses e ideologías que quizás de otra manera serían ignorados.
- Permite que ciertos asuntos sean discutidos en la prensa y en las legislaturas, que sin la acción del cabildeo serían ignorados.
- Proporciona a los ciudadanos alternativas para la participación política.
- Proporciona algunos medios para contrarrestar las actividades de grupos e intereses poderosos, que de otro modo quizás no contarían con oposición alguna (Galaviz, 2006, p. 106).

En orden de robustecer esta clasificación, se realizó un análisis de la exposición de motivos plasmada en las iniciativas en materia de cabildeo desde 2002 hasta el 2014, lo cual permitió dilucidar cuales son las principales previsiones de los legisladores respecto a este tema. A continuación, se describen las constantes halladas en las diversas iniciativas presentadas.²¹

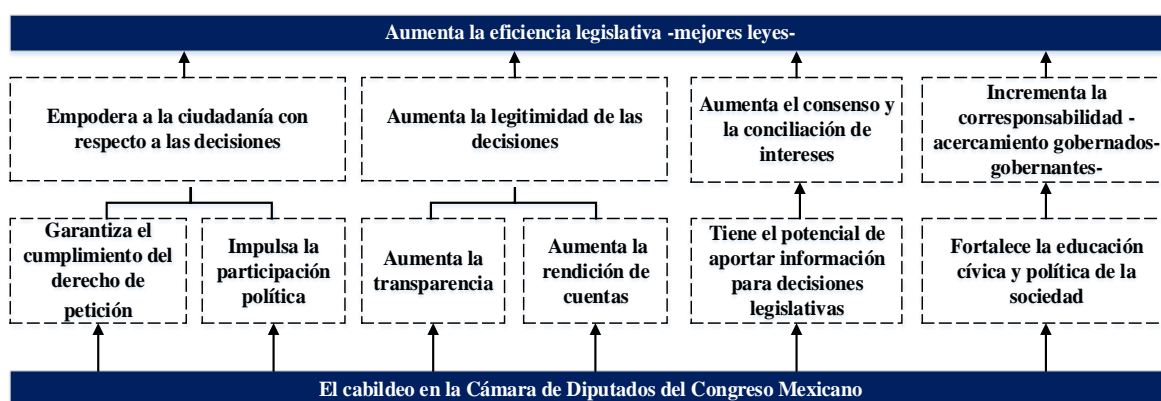
Los legisladores están de acuerdo con que el cabildeo;

1. Empodera a la ciudadanía con respecto a las decisiones;
2. Garantiza el cumplimiento del derecho de petición;
3. Impulsa la participación política;
4. Aumenta la legitimidad de las decisiones;
5. Aumenta la transparencia;
6. Aumenta la rendición de cuentas;
7. Aumenta el consenso y la conciliación de intereses;
8. Tiene el potencial de aportar información para decisiones legislativas;
9. Incrementa la corresponsabilidad -acercamiento gobernados-gobernantes-, y;
10. Fortalece la educación cívica y política de la sociedad.

²¹ La información completa puede consultarse en el *Anexo II. Ventajas y desventajas del cabildeo, plasmadas en iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados en México*, de este documento.

En orden de simplificar el ejercicio, se clasificaron los beneficios descritos en consecuencias directas e indirectas del cabildeo en la Cámara de Diputados. Esta clasificación se presenta en el siguiente cuadro, en donde la primera fila de abajo hacia arriba muestra los efectos primarios de la operación del lobby, mientras que en la segunda fila se muestran aquellos que a su vez derivan de los primeros. Por último, en la fila superior se colocó lo que supone el principal beneficio del cabildeo como institución legislativa.

Cuadro 1. Clasificación de beneficios del cabildeo legislativo



Fuente: Elaboración propia, con base en las iniciativas en materia de cabildeo presentadas en la Cámara de Diputados en el periodo: 2002 a 2014.

Derivado de lo anterior, se pretendió operacionalizar únicamente los siguientes beneficios aparentes; 1) Empoderamiento de la ciudadanía; 2) Aumento de la legitimidad de las decisiones; 3) Aumento en el consenso y conciliación de intereses e; 4) Incremento en la corresponsabilidad entre legisladores y electores.

Empoderamiento de la ciudadanía con respecto a las decisiones

En referencia al primer supuesto beneficio del cabildeo, las iniciativas de ley para regular esta práctica parlamentaria expusieron los motivos siguientes; la iniciativa que presentó la Dip. Cristina Portillo Ayala, del grupo parlamentario del PRD, señala que “como mecanismo de participación legítimamente encauzado, [el lobby] enriquecería y fortalecería la democracia misma al trascender el ámbito formal de ésta (lo electoral) y fomentar su aspecto social (la participación de ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos), con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-Estado” (Portillo, 2004).

En concordancia con lo anterior, la misma legisladora ha expuesto que “el cabildeo debe representar una forma básica de participación de la ciudadanía en el proceso legislativo y en el desarrollo de programas y proyectos gubernamentales”.²²

Aunado a esto, en la iniciativa presentada por el Dip. Alejandro Murat Hinojosa del PRI se menciona que el cabildeo “es un espacio para la participación ciudadana” (Murat, 2005) y a su vez, el Dip. Santiago Cortés Sandoval del PRD señala que el cabildeo “garantiza el cumplimiento del derecho de petición y al mismo tiempo lo convierte en una exigencia social dentro del estado de derecho”.²³

Así también, en la iniciativa que adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo, se hace alusión al lobby como una “forma de participación justificada de los ciudadanos interesados en encauzar el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, programas, proyectos y acciones gubernamentales sobre causas legítimas” (Correa, 2010).

Finalmente, y como se ha asentado en estas iniciativas, tanto la participación política como la garantía del derecho de petición contribuyen a empoderar a la población ajena a la clase política en relación a la toma de decisiones. Esto se planteó en la Iniciativa de la Ley Federal de Cabildeo como sigue; “[el cabildeo impulsa] a las organizaciones sociales y civiles, para que éstas desarrollen mayor capacidad de incidencia en las esferas de gobierno, con la intención que la ciudadanía aumente su nivel de convocatoria que le permita influir sobre los principales actores que toman las decisiones” (Portillo, 2004).

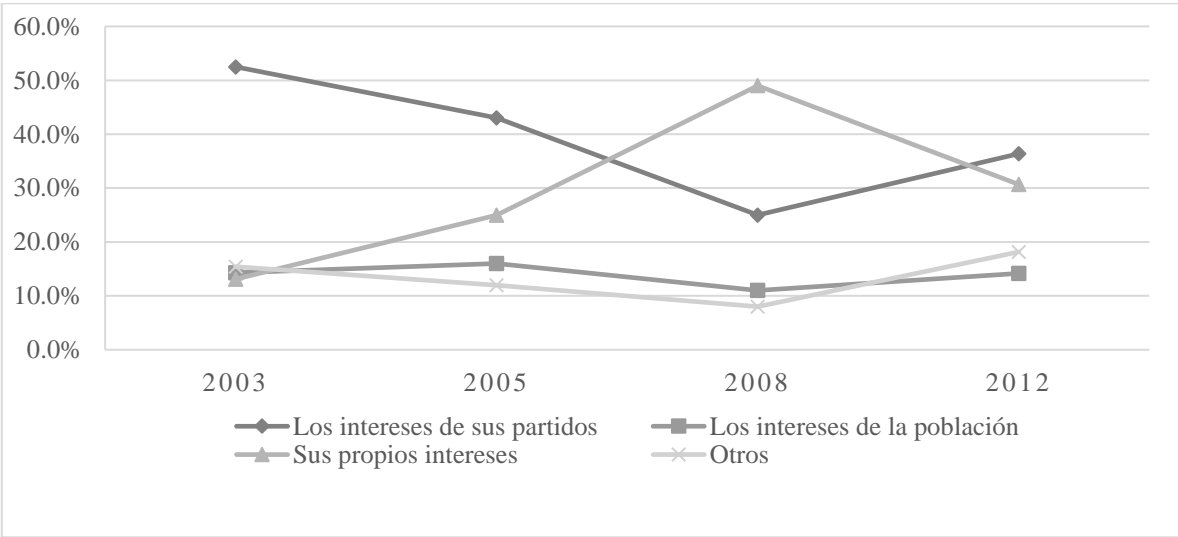
²² Iniciativa que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 24 de agosto de 2005.

²³ Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Santiago Cortés Sandoval, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión del martes 28 de marzo de 2006.

Un indicador eficaz para medir el grado de participación, es el número de iniciativas ciudadanas presentadas a la Cámara de Diputados, no obstante, es imposible hacer una comparación temporal debido a que no fue hasta el 2012 cuando se reformó el artículo 71 de la CPEUM para reconocer al ciudadano el derecho de iniciar leyes.²⁴

Por lo cual, para dar cuenta del empoderamiento de la ciudadanía mediante el lobby como institución legislativa, se retomó la ENCUP y, en específico, los resultados de la pregunta; “al elaborar las leyes, ¿Qué es lo que los diputados toman más en cuenta?”, y se compararon en el tiempo, con la finalidad de esclarecer la evolución de la percepción ciudadana respecto a la importancia que le dan los diputados ya sea a los intereses de sus partidos, los intereses propios de los legisladores y los intereses de la población.²⁵ Los resultados se presentan en la siguiente gráfica;

Gráfica 2. Percepción ciudadana de la incidencia de diversos actores en la elaboración de las leyes en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENUP 2001, 2003, 2005, 2008, 2012.²⁶

²⁴ Ver: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2012.

²⁵ La ENCUP añade a esta clasificación de las respuestas; “los intereses del Presidente”, no obstante, como ya se indicó con anterioridad, el llamado cabildeo gubernamental se ubica fuera del alcance del presente estudio, por lo que el porcentaje correspondiente se agrupa en el conjunto “otros”.

²⁶ La pregunta textual es: Al elaborar las leyes, ¿Qué es lo que los diputados toman más en cuenta?

De acuerdo con los datos recolectados por la ENCUP, en sus diversas ediciones, existe un decremento considerable en el rubro “intereses de los partidos”, donde en 2003 el porcentaje correspondiente se situó en 52.5% mientras que para 2008 el resultado se registró en 25%. Si bien es cierto que en 2012 el valor relativo de este rubro vuelve a aumentar, únicamente se eleva en once puntos porcentuales para llegar a un 36.4%, por lo que no se puede negar que la percepción de incidencia de los partidos en el proceso legislativo ha disminuido.

Algo destacable en este sentido, es que a medida que el nivel de incidencia de los partidos en la elaboración de leyes decrece, el rubro de “sus propios intereses” (de los legisladores) aumenta aproximadamente en la misma medida. Esto quiere decir que existe una correlación negativa entre ambas variables, muy cercana a una *relación inversa*²⁷:

Tabla 2. Coeficiente de correlación (intereses de partidos e intereses de legisladores)

	<i>Los intereses de sus partidos</i>	<i>Sus propios intereses</i>
Los intereses de sus partidos	1	
Sus propios intereses	-0.993	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENUP 2003, 2005, 2008, 2012.

De lo anterior se deduce que, al menos en la percepción de la ciudadanía, los partidos han perdido capacidad para influir en la elaboración de las leyes, al tiempo que los legisladores ganan autonomía respecto a sus grupos parlamentarios.

No obstante, los valores correspondientes a la incidencia que tiene la propia población en el proceso legislativo se mantuvieron estables (dentro del rango del 10 al 20 por ciento). Así mismo, al intentar establecer una correlación lineal con los valores tanto del rubro “los

La ENCUP 2001, no contó con un reactivo para medir el grado de influencia en la elaboración de las leyes. Para la ENCUP 2008, la pregunta se formuló como sigue; "Al elaborar las leyes, ¿Qué es lo que los diputados y senadores toman más en cuenta?". Por otra parte, en esta misma edición de la encuesta, se agregaron las respuestas; "todas" y "ninguna". Los porcentajes correspondientes se sumaron en el conjunto "Otros". Para la ENCUP 2012, se agregaron las respuestas; "todas", "ninguna", "los intereses de las empresas" y "los intereses de la clase alta". Los porcentajes correspondientes se sumaron en el conjunto "Otros", dado que los mismos no se consideran representativos.

²⁷ Cuando una de las variables aumenta, la otra disminuye en proporción constante.

intereses de sus partidos” como de “sus propios intereses”, el coeficiente arroja valores que sugieren la inexistencia de dicha relación estadística²⁸.

La interpretación correspondiente a esto último es que la capacidad que los partidos perdieron respecto al proceso de elaboración de leyes no fue ganada por la población, sino por los legisladores. Por lo que no se puede afirmar que el cabildeo entendido como una práctica que acerca a los funcionarios con sus representados, haya tenido éxito en empoderar a la ciudadanía con respecto a las decisiones, al menos en el periodo analizado y en lo que se refiere a la opinión de los representados.

Aumento de la legitimidad de las decisiones

Como expresa el *Cuadro 1*, la legitimidad de las decisiones de los diputados se encuentra supeditada a la rendición de cuentas tanto de la Cámara en su colectividad como de los actores que la componen.

En este sentido,

Nohlen afirma que la rendición de cuentas vertical es la relación entre los electores y los elegidos por medio de las elecciones; en el acto electoral, el elector puede recompensar a un diputado o un partido por sus decisiones o no-decisiones (a través de la reelección), o castigarlo (eligiendo a su competidor o al partido competidor). Por tanto, la rendición de cuentas vertical se identifica claramente mediante la relación que establece el legislador individual con su elector y se considera que este mecanismo institucional eleva la disposición de los elegidos para tomar en cuenta las preferencias políticas de los electores e idealmente sus decisiones estarán más cerca de las preferencias del elector (Casar, Marván y Puente, 2010, p. 335).

²⁸ Normalmente, para aceptar la existencia de una correlación, el coeficiente debe ser mayor que 0,8 o menor que -0,8. En caso contrario, se suele rechazar la existencia de la correlación lineal.

Por tanto, es posible suponer lo siguiente: si, como se sostiene en la exposición de motivos de las iniciativas en materia de cabildeo, esta práctica política aumenta la legitimidad de las leyes aprobadas en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, luego entonces, la rendición de cuentas puede utilizarse como un indicador para medir la *responsividad*²⁹.

A su vez, tal como sustentan Casar, Marván y Puente, para que

la fórmula democrática de rendición de cuentas funcione también es necesaria la promoción de acciones de transparencia con el objeto de que haya mejores instrumentos para la sanción a sus políticos o de partidos específicos. La transparencia no es entonces un sinónimo de rendición de cuentas sino un instrumento para alcanzarla (Casar, Marván y Puente, 2010, p. 335).

Por lo que la transparencia también supone una manera de calcular el nivel de responsividad, de manera indirecta.

No obstante, dado que

los legisladores mexicanos gozan además de fuero constitucional, de un régimen legal ad hoc que les permite asumir el ejercicio de su encargo en condiciones excepcionales, pues no están obligados a rendir cuentas a nadie [y debido a que] el legislador mexicano no puede ser sancionado o premiado por sus electores, en virtud de no estar permitida la reelección inmediata (Casar, Marván y Puente, 2010, p. 399).

no es posible esbozar una muestra que dé cuenta del nivel tanto de transparencia como de rendición de cuentas en la Cámara de Diputados, que no haga referencia a meros elementos jurídicos.

Ahora bien, Powell define a “la *responsiveness* como un vínculo causal entre preferencias de los ciudadanos y *políticas* que implementan los gobiernos” (Powell, 2003, 2005). Y

²⁹ Ver definición de *responsiveness*, en el apartado 1 del presente trabajo.

Dante Avaro analiza esta definición, resultado de lo cual señala que en ella existen dos supuestos: 1) se asume que los ciudadanos conocen sus deseos y preferencias; y 2) se asume que las *políticas* son la métrica más adecuada para comprender lo que los ciudadanos quieren que el gobierno haga (Avaro, 2005).

Adicionalmente indica que “hay casos en los que dichas preferencias no encuentran *políticas*, o, por otra parte, *políticas* que no se basan en ninguna preferencia ciudadana” (Avaro, 2005).

Por lo anterior, y tomando en cuenta que, para el análisis de la rendición de cuentas en el Poder Legislativo, es “indispensable incorporar la noción de Estado democrático de derecho que impide que los actores políticos apliquen la ley a su libre arbitrio o mediante criterios discrecionales” (Casar, Marván y Puente, 2010, p. 333), se considera la percepción de los ciudadanos respecto a la utilidad que se da a las leyes en el Estado mexicano para estimar la responsividad en términos legislativos.

Tabla 3. Percepción de la utilidad de las leyes

Respuesta	2003	2005	2008
Para defender los intereses e la gente con poder	39.9%	33.0%	65.4%
Como pretexto para cometer arbitrariedades	14.0%	26.0%	0.0
Para buscar la justicia	21.7%	19.0%	0.0
Para defender los intereses de la sociedad	17.6%	16.0%	31.9
Otra	2.3%	2.0%	0.0
No sabe/no contesta	4.6%	4.0%	2.7
Total	98%	98%	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2003, 2005 y 2008.

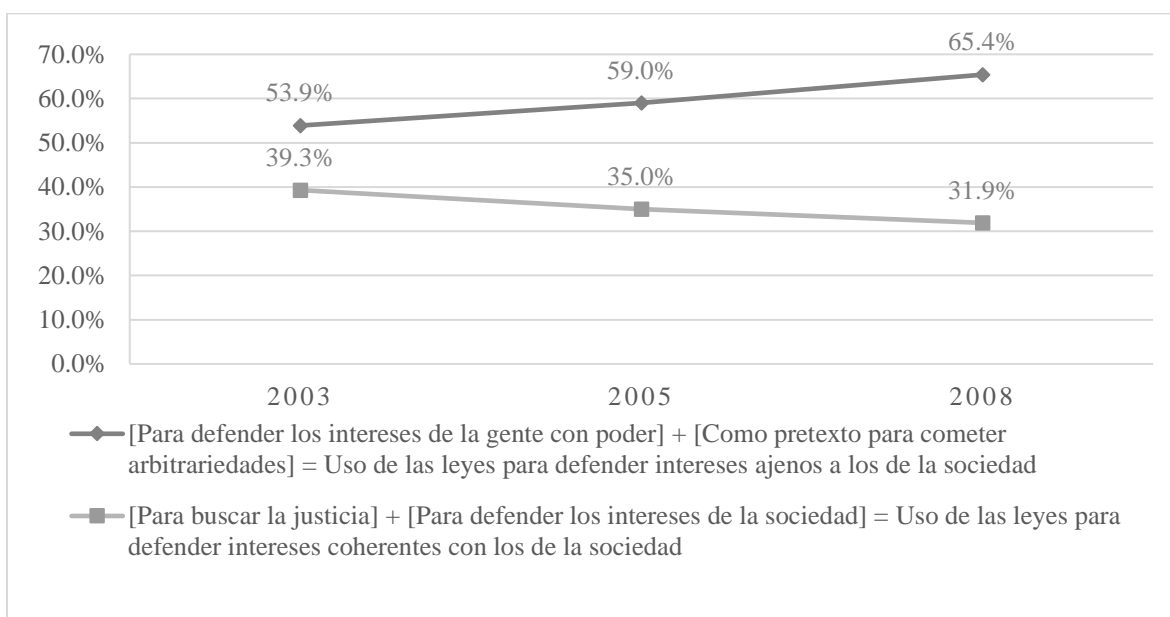
Los ciudadanos que señalan que las leyes se utilizan para defender los intereses de la sociedad como aquellos que indicaron que estas se usan para buscar la justicia, se considera que sostienen posturas acordes con la afirmación de que *las leyes se usan para defender intereses coherentes con los de la sociedad*, por lo que se agruparon de esta forma.

En contraste, los porcentajes referentes a aquellos que consideran que las leyes se utilizan para defender los intereses de la gente con poder, así como los que mencionaron que se

usan para cometer arbitrariedades, se clasificaron como ciudadanos que están de acuerdo con que *las leyes se usan para defender intereses ajenos a los de la sociedad*.

La contraposición entre ambas posturas indica el grado de legitimidad de las leyes en referencia a la opinión de la sociedad mexicana, por lo que esta comparación se muestra en la gráfica que a continuación se presenta;

Gráfica 3. Percepción de la utilidad de las leyes



Nota: La pregunta textual es: En su experiencia, las leyes en México se usan...

Para la ENCUP 2008, la pregunta se formuló como sigue; "En su opinión, ¿las leyes se aplican para lograr el beneficio de todos o sólo de unos cuantos?". Por otra parte, en esta misma edición de la encuesta, las respuestas se clasificaron en; "las leyes se aplican para lograr el beneficio de todos", "las leyes se aplican para lograr el beneficio sólo de unos cuantos" y "No sabe/ no contesta. Se omitió la categoría "Otros".

Fuente: ENUP 2003, 2005 y 2008.

No obstante, la ENCUP no levantó la información referente a la percepción de utilidad de las leyes para los años 2001 y 2012, la *Gráfica 4* sí advierte una evolución al alza en el rubro de percepción del uso de las leyes para la defensa de los intereses ajenos a los de la sociedad, casi en la misma proporción en que el porcentaje de personas que consideran que las leyes se usan para defender intereses coherentes con los de la sociedad, disminuye. La correlación lineal entre estas dos variables es de -0.987.

De los resultados presentados, se puede deducir que la legitimidad de las decisiones no aumentó en el periodo en que el cabildeo ha operado en la Cámara de Diputados, sino que, por el contrario, ésta parece haber disminuido.

Aumento en el consenso y conciliación de intereses

Para el caso del aumento del consenso y la conciliación de intereses, como beneficio procedente del cabildeo, las iniciativas presentaron los siguientes argumentos:

Los cabilderos contribuyen o pueden aportar en nuestro país a las decisiones sobre legislación y políticas públicas: la información que los grupos de intereses aportan al proceso político y la que recogen de los que formulan la política y luego transmiten a los grupos (Leyva, 2002).

El cabildeo es de utilidad

para que [los representantes de los grupos de interés] se desempeñen como auténticos gestores políticos, de tal manera que se puedan conciliar los intereses de las minorías con los de las mayorías, sin violentar nuestro régimen jurídico; por el contrario, buscar la fortaleza de éste en beneficio de la sociedad en general (David, 2005).

Esta práctica representa una “legítima y efectiva fuente de información para que los productos legislativos se manifiesten con el mayor fundamento posible, considerando al mismo tiempo las opiniones individuales, de ciudadanas y ciudadanos, y las colectivas, de organizaciones sociales y políticas” (Portillo, 2005).

Los cabilderos resultan de “gran utilidad para el proceso mismo de toma de decisiones porque aportan información de la sociedad sobre el impacto que tendrían determinada legislación o políticas en su aplicación” (Murat, 2005), así mismo, el ejercicio del cabildeo incorpora un “canal por el cual los particulares alleguen información de primera mano, impresiones y análisis a los legisladores y servidores públicos que contribuyan a un mejor

desempeño de los mismos y a la formulación más atinada de leyes y políticas públicas” (Murat, 2005).

Finalmente, en la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se expresa que el cabildeo

Puede ser una herramienta beneficiosa para los legisladores que adoptan una decisión. La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones fortalece significativamente al sistema democrático. Las decisiones adoptadas con esta participación suelen apearse más a la realidad en razón de que quienes son parte del problema o situación que se pretende regular, resolver o modificar son los mismos que pueden proporcionar elementos para un análisis más informado, datos para apoyar la mejor comprensión y, en su caso, brindan las distintas alternativas de solución de aquello que se presenta. [que también ayuda a]

Fomentar una mayor participación de los particulares y la exposición de sus perspectivas para, en su visión, resolver mejor. Así, la presentación de peticiones por parte de grupos o personas ante las autoridades necesariamente hace que estas últimas, al tomar una decisión, tengan en consideración los puntos de vista de los posibles grupos afectados o beneficiados con su determinación.

El intercambio de información entre los particulares y, en este caso, los congresistas se considera una fuente importante para contar con una visión más amplia del asunto a decidir (Carbajal, 2007).

La exposición de estos motivos declara una relación causal entre la aportación de información útil para la toma de decisiones legislativas y el aumento en el consenso y conciliación de intereses entre diversos grupos.³⁰

³⁰ Dahl apunta que la Ley debe ser aprobada después de escuchar todos los puntos de vista.

Ahora bien, la actividad legislativa suele concentrarse en el trabajo en comisiones, por lo que este sería el espacio propicio para la actuación de los cabilderos, dentro del proceso legislativo. No obstante, la aportación de la información relativa a la discusión de cada iniciativa debe hacerse llegar anteriormente a los asesores o legisladores miembros de cada comisión puesto que no pueden intervenir actores ajenos en la negociación. Esto puede considerarse como un obstáculo para el flujo de la propia información en términos de que los comentarios emitidos por los lobistas son filtrados por la posición ideológica de los propios partidos políticos.

Ello impide operacionalizar adecuadamente la variable de conciliación de intereses dado que imposibilita conocer si la información presentada por los grupos de interés logró incidir en la opinión de los legisladores que conforman la comisión.

Por tanto, para realizar una aproximación al grado en que los legisladores se hacen de más información específica y su relación con una mejor negociación, se tomó la productividad legislativa a manera de indicador *proxy*.

La *Tabla 4* muestra que legisladores de la Cámara baja aumentaron su productividad en razón del número de iniciativas presentadas a la Cámara, tanto en valores absolutos como relativos. A pesar de no mostrar un aumento constante, si se mira el valor porcentual, se puede apreciar un incremento de la actividad legislativa específicamente por parte de los diputados federales, a partir de la LVII legislatura. Esto podría explicarse por una ampliación en la cantidad de información de la cual dispusieron para elaborar los proyectos de Ley, no obstante, no se muestra la variación respecto a los periodos anteriores a 1997 debido a que no se cuenta con la información para realizar la comparación. Así mismo, el indicador de productividad legislativa no esclarece por sí solo esta relación.

Tabla 4. Productividad legislativa de diputados federales en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano

Legislatura	Periodo	Número de iniciativas de Ley presentadas por diputados federales [1]	Número de iniciativas de Ley presentadas a la Cámara de Diputados [2]	Porcentaje [1]/ [2]= [3]
LIV	Sep 1988 – ago 1991	Nd	315	Nd
LV	Sep 1991 – ago 1994	Nd	316	Nd
LVI	Sep 1994 – ago 1997	Nd	266	Nd
LVII	Sep 1997 – ago 2000	468	641	73.0%
LVIII	Sep 2000 – ago 2003	920	1,205	76.3%
LIX	Sep 2003 – ago 2006	2,695	2,939	91.7%
LX	Sep 2006 – ago 2009	2,624	2,869	91.5%
LXI	Sep 2009 – ago 2012	3,588	3,735	96.1%
LXII	Sep 2012– ago 2015	3,194	3,487	91.6%
Total		13,489	14,876	86.7%*

Nd: Dato no disponible.

* Se hace referencia al porcentaje promedio.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integral de Información Legislativa, SEGOB [<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>]

Por lo anterior, y en orden de conocer si la aportación de información incrementó la capacidad de conciliación de intereses, y si esto se tradujo en un mayor número de acuerdos por consenso, se contrastó el número de iniciativas de Ley presentadas por diputados federales en los periodos de los cuales se cuenta con información, con el número de iniciativas aprobadas (*Tabla 5*). Esta tasa da como resultado únicamente el doce por ciento en promedio, y aunque en las LIX y LX legislaturas el número de iniciativas aprobadas en términos absolutos creció, los porcentajes muestran que a partir de la LVIII legislatura el indicador se comporta de manera descendente, lo cual se puede interpretar como una ausencia de consenso. Esto es, a pesar de que la productividad legislativa aumentó, la negociación no resultó en una mayor cantidad de iniciativas de Ley aprobadas.

Este comportamiento, claramente, puede explicarse por múltiples factores exógenos a la información proporcionada por cabilderos o la generación de consensos entre legisladores, puesto que la disciplina de partido obstaculiza la libertad de voto de los legisladores.

Tabla 5. Tasa de aprobación de iniciativas de Ley presentadas por diputados federales en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano

Legislatura	Periodo	Número de iniciativas de Ley presentadas por diputados federales, aprobadas	Número de iniciativas de Ley presentadas por diputados federales	Porcentaje [1]/ [2]= [3]
		[1]	[2]	
LIV	Sep 1988 – ago 1991	Nd	Nd	Nd
LV	Sep 1991 – ago 1994	Nd	Nd	Nd
LVI	Sep 1994 – ago 1997	Nd	Nd	Nd
LVII	Sep 1997 – ago 2000	85	641	18.2%
LVIII	Sep 2000 – ago 2003	192	1,205	20.9%
LIX	Sep 2003 – ago 2006	344	2,939	12.8%
LX	Sep 2006 – ago 2009	306	2,869	11.7%
LXI	Sep 2009 – ago 2012	215	3,735	6.0%
LXII	Sep 2012– ago 2015	110	3,487	3.4%
Total		1,252	13,489	12%*

Nd: Dato no disponible.

* Se hace referencia al porcentaje promedio.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integral de Información Legislativa, SEGOB [<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>]

Por lo antes señalado, se cuantificó la tasa de aprobación de iniciativas de Ley presentadas por diputados independientes, sobre el supuesto de que las iniciativas independientes no se encuentran en la agenda de las bancadas de las fuerzas políticas más importantes dentro de la Cámara, y por ello, podría asumirse que los diputados tendrían más libertad para generar acuerdos sobre estos proyectos. Sin embargo, el indicador ascendió solamente al 3.9 por ciento en promedio durante el periodo analizado.

Tabla 6. Tasa de aprobación de iniciativas de Ley presentadas por diputados independientes en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano

Legislatura	Periodo	Número de iniciativas de Ley presentadas por diputados independientes, aprobadas	Número de iniciativas de Ley presentadas por diputados independientes	Porcentaje [1]/ [2]= [3]
		[1]	[2]	
LIV	Sep 1988 – ago 1991	Nd	Nd	Nd
LV	Sep 1991 – ago 1994	Nd	Nd	Nd
LVI	Sep 1994 – ago 1997	Nd	Nd	Nd
LVII	Sep 1997 – ago 2000	1	10	10.0%
LVIII	Sep 2000 – ago 2003	0	7	0.0%

Legislatura	Periodo	Número de iniciativas de Ley presentadas por diputados independientes, aprobadas	Número de iniciativas de Ley presentadas por diputados independientes	Porcentaje [1]/ [2]= [3]
		[1]	[2]	
LIX	Sep 2003 – ago 2006	0	13	0.0%
LX	Sep 2006 – ago 2009	0	20	0.0%
LXI	Sep 2009 – ago 2012	3	31	9.7%
LXII	Sep 2012– ago 2015	0	0	-
Total		4	81	3.9%*

Nd: Dato no disponible.

* Se hace referencia al porcentaje promedio.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integral de Información Legislativa, SEGOB [<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>]

En el lapso que va de septiembre de 1997 hasta agosto de 2015, de 81 iniciativas presentadas por los legisladores que ocuparon escaños por la vía de elección independiente únicamente cuatro fueron aprobadas. Así también, si se observa la columna [2] no se puede notar una tendencia descendente ni ascendente.

Por tanto, la *Tabla 6* tampoco muestra un aumento en el grado de conciliación de intereses en torno a las iniciativas presentadas por los legisladores elegidos por la vía independiente.

Así, los resultados de los indicadores de *productividad legislativa* y *tasa de aprobación de iniciativas de Ley presentadas* explican de manera aproximada que, después de los gobiernos divididos, aunque los legisladores hayan contado con más y mejor información para la toma de decisiones, esto no se tradujo en un mayor grado de conciliación de intereses entre partidos.

En orden de abundar en esta reflexión, y en el entendido de que los consensos no se generan en el pleno de la Cámara sino en los trabajos realizados en comisiones, se centró el análisis en el número de iniciativas turnadas a estos espacios que fueron dictaminadas (sin considerar el número de dictámenes aprobados o rechazados por el pleno), en contraste con aquellas que se turnaron a alguna comisión y que, sin embargo, no se dictaminaron (omitiendo aquellas que se dictaminaron de manera negativa) es decir, las que permanecieron en lo que comúnmente se denomina como “la congeladora”.

Tabla 7. Porcentaje de iniciativas de Ley turnadas a comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano pendientes de dictamen

Legislatura	Periodo	Número de iniciativas de Ley turnadas a Comisiones [1]	Número de iniciativas de Ley dictaminadas [2]	Número de iniciativas de Ley pendientes [3]	Porcentaje de iniciativas de Ley pendientes [2]/ [1]= [4]
LIV	Sep 1988 – ago 1991	Nd	Nd	Nd	Nd
LV	Sep 1991 – ago 1994	Nd	Nd	Nd	Nd
LVI	Sep 1994 – ago 1997	Nd	Nd	Nd	Nd
LVII	Sep 1997 – ago 2000	638	196	442	69.3%
LVIII	Sep 2000 – ago 2003	1,196	259	937	78.3%
LIX	Sep 2003 – ago 2006	2,929	523	2,406	82.1%
LX	Sep 2006 – ago 2009	2,861	374	2,487	86.9%
LXI	Sep 2009 – ago 2012	3,734	505	3,229	86.5%
LXII	Sep 2012– ago 2015	3,470	533	2,937	84.6%

Nd: Dato no disponible.

* Se hace referencia al porcentaje promedio.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados [http://gaceta.diputados.gob.mx/]

El indicador de *viscosidad legislativa*³¹ para esta etapa del proceso legislativo no tiene gran variación en las legislaturas analizadas, en cambio, por el contrario de lo esperado, muestra una tendencia constante a incrementar en a partir de la LVII legislatura, para disminuir ligeramente en la LXI legislatura, lo cual refuerza lo antes planteado respecto a que el consenso generado al interior de las comisiones, necesario para la generación de los dictámenes correspondientes, tampoco es mayor después de 1997.

Considerando que el indicador podría responder a la estructura de la Cámara, la *Tabla 8* muestra el número de comisiones ordinarias de cada legislatura analizada:

Tabla 8. Número de comisiones por legislatura

Legislatura	Periodo	Número de Comisiones
LIV	Sep 1988 – ago 1991	39
LV	Sep 1991 – ago 1994	44
LVI	Sep 1994 – ago 1997	48

³¹ Por viscosidad legislativa se entiende la capacidad de una legislatura para retrasar o bloquear el flujo del proceso de creación de política pública en la arena legislativa. Blondel, 1970, citado por Puente, K. (2005). *A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalization under divided government*, PSA Conference, University of Leeds, UK, p. 3.

Legislatura	Periodo	Número de Comisiones
LVII	Sep 1997 – ago 2000	45
LVIII	Sep 2000 – ago 2003	40
LIX	Sep 2003 – ago 2006	42
LX	Sep 2006 – ago 2009	41
LXI	Sep 2009 – ago 2012	43
LXII	Sep 2012– ago 2015	53

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados [<http://gaceta.diputados.gob.mx/>]

El coeficiente de correlación entre estas dos variables da un resultado de 0.038, por lo que se deshecha una relación lineal entre el porcentaje de iniciativas de Ley pendientes y el número de comisiones ordinarias en las legislaturas LVII a la LXII.

En estos términos, es posible afirmar que los acuerdos tomados responden a una negociación realizada ex-ante al periodo de discusión en comisiones entre los líderes de las bancadas con diputados participantes de las mismas, pero no a la información proporcionada a través del lobby.

Incremento en la corresponsabilidad entre legisladores y electores

La última ventaja impulsada por el cabildeo, obviada por los legisladores, así como por diversos autores, hace referencia al fortalecimiento de la educación cívica y política de la sociedad, así como a un mayor acercamiento entre representados y sus diputados.

La descripción de estos beneficios se presentó en al menos tres iniciativas, a saber; la iniciativa para la Ley Federal de Cabildeo del 22 de abril de 2004, la iniciativa que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 24 de agosto de 2005 y la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 13 de diciembre de 2007.

En la motivación de las mismas se argumenta que el cabildeo legislativo puede

fortalecer a la sociedad civil, al desarrollar y potenciar la capacidad de ésta para que sus demandas dejen de ser sólo parte del problema y se constituyan en parte efectiva de la solución, asumiendo de manera progresiva la corresponsabilidad en

la implementación de políticas públicas (Portillo, 2004) (Portillo, 2005) (Salazar, et. al. 2007).

y que este es

un proceso en el que es posible involucrar a varias organizaciones e individuos, en el cual los grupos de ciudadanos hacen valer su derecho para tratar de cambiar la sociedad, en el que se fortalece la democracia, se capacita a los ciudadanos y se fomenta su educación cívica y política (Portillo, 2004) (Portillo, 2005) (Salazar, et. al. 2007).³²

Para conocer si el cabildeo en la Cámara de Diputados ha contribuido a fortalecer la educación cívica y política de la sociedad, y ante la imposibilidad de construir un indicador para medir el grado de participación (debido a que no fue hasta el 2012 cuando se reformó el artículo 71 de la CPEUM para reconocer al ciudadano el derecho de iniciar leyes)³³

se precisó analizar el grado de confianza en el Congreso³⁴ -a manera de medido por el Latinobarómetro para comparar los resultados del siguiente cuestionamiento en el tiempo; "Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en...?. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en....? Congreso." Y se agruparon las cifras resultantes de acuerdo con la siguiente fórmula;

³² Cabe señalar que las tres iniciativas, a pesar de haberse presentado en diferentes periodos hacen alusión al mismo argumento e inclusive se redactaron de manera idéntica.

³³ Ver apartado relativo al *Empoderamiento de la ciudadanía con respecto a las decisiones*, en este mismo Capítulo.

³⁴ La fuente presenta los resultados referentes al Congreso general, por lo que no se cuenta con los valores desagregados por cada Cámara.

Cuadro 2 Método de cálculo Tabla 9

(Porcentaje de personas que afirmaron tener mucha confianza 1995-2015 + Porcentaje de personas que afirmaron tener algo de confianza en el Congreso 1995-2015) = *Porcentaje de Confianza*

(Porcentaje de personas que afirmaron tener poca confianza 1995-2015 + Porcentaje de personas que afirmaron tener ninguna confianza en el Congreso 1995-2015) = *Porcentaje de desconfianza*

Posteriormente se promediaron los resultados obtenidos en los años que abarca cada legislatura, así, los valores de los años 1995 y 1996 del Latinobarómetro se clasificaron en la LVI legislatura, los referentes a los años 1997 y 1998 en la LVII, etcétera.³⁵ La siguiente tabla muestra lo que se obtuvo tras la realización de este ejercicio:

Tabla 9. Grado de confianza y desconfianza en el Congreso

Legislatura	Periodo	Porcentaje de confianza [1]	Porcentaje de desconfianza [2]	Variación [3]= [1]-[2]
LVI	Sep 1994 – ago 1997	30.5%	63.9%	-33.4%
LVII	Sep 1997 – ago 2000	34.5%	61.1%	-26.6%
LVIII	Sep 2000 – ago 2003	28.4%	69.9%	-41.5%
LIX	Sep 2003 – ago 2006	26.0%	72.6%	-46.6%
LX	Sep 2006 – ago 2009	31.4%	63.9%	-32.5%
LXI	Sep 2009 – ago 2012	27.8%	64.8%	-37.1%
LXII	Sep 2012– ago 2015	26.4%	68.9%	-42.5%

Nota: Los valores de las columnas [1] y [2] no suman 100% debido a que no se consideran los porcentajes correspondientes a las repuestas "no sabe" y "no contestó".

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, Grado de confianza en grupos-instituciones-personas: El Congreso.

De acuerdo con la *Tabla 9*, el porcentaje de confianza en el Congreso mexicano alcanzó su mayor valor en la LVII legislatura (34.5%) para disminuir en las siguientes dos, y aunque el valor aumenta para la LX legislatura, éste no alcanza el mismo porcentaje registrado en el periodo que va de septiembre de 1997 a agosto del año 2000.

Por otra parte, el porcentaje de personas que manifestaron tener desconfianza en el Congreso fue mayor en todas las legislaturas dentro del periodo que va de 1995 al 2015, que el valor correspondiente a quienes expresaron tener confianza en este órgano. También

³⁵ No se cuenta con datos para los años 1999, 2012 ni 2014.

se considera importante hacer notar que los valores más altos de desconfianza se registraron en las dos legislaturas posteriores a las legislaturas plurales.

En referencia a la variación, que debe interpretarse como la brecha existente entre la confianza y la desconfianza, es de señalar que, al calcular la tendencia lineal, presenta un incremento constante, después de la LVI legislatura. La inducción que se sigue de lo aquí tratado es que al no haber un decremento en la brecha de confianza/desconfianza hacia el Congreso, no hubo un acercamiento de los legisladores con la sociedad mexicana.

Aunado a lo anterior, con el fin de precisar los valores correspondientes a la Cámara de Diputados, se retomó la ENCUP y en específico los resultados que arrojó el reactivo correspondiente a la medición de la *confianza en la Cámara de Diputados*. Debido a que las escalas de medición variaron de una encuesta a otra, se tomaron únicamente los valores que hacen referencia a los rangos de respuestas que reflejan una percepción positiva hacia la Cámara. Cabe señalar que, para la segunda aplicación de este instrumento, la pregunta relacionada únicamente hizo alusión al Congreso en general.

Tabla 10. Grado de confianza en la Cámara de Diputados en México

Reactivo	Año de aplicación	Valor	Rango de respuestas
¿Cómo es la imagen que tiene usted de la Cámara de diputados?	2001	46.0%	Muy buena, buena, regular
En escala de calificación como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho ¿Qué tanto confía en el Congreso?	2003	61.0%	Del 6 al 10
¿Qué tanta confianza le inspira... la Cámara de Diputados?	2008	35.0%	Mucha, algo
En escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho por favor dígame ¿Qué tanto confía en los diputados?	2012	47.0%	Del 6 al 10

Nota: En los resultados de la ENCUP 2005, únicamente se presenta el promedio de la escala de respuestas, por lo que no se toma en cuenta para la comparación de la variable de estudio.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, años: 2001-2012.

De la revisión de esta aproximación se puede concluir que la confianza en la cámara baja en 2001 era de cerca del cincuenta por ciento, misma que incrementó para la medición realizada en 2003 y decreció nuevamente en 2008. En la cuarta entrega de la ENCUP, el porcentaje de confianza estimado presentó un valor similar al de la primera; sin embargo, la

tendencia lineal se muestra a la baja, lo que puede traducirse en un alejamiento de parte de los legisladores para con los ciudadanos.

Por último, para medir el acercamiento con un indicador que no resulte de la percepción, se eligió la información de la propia ENCUP que arrojó el reactivo; *Para resolver un problema que afecta a usted y otras personas, ¿alguna vez ha tratado de... pedir ayuda a diputados o senadores?*

Tabla 11. Acercamiento con legisladores para resolver algún problema común

Año de aplicación	Sí	No
2001	5.0%	95.0%
2003	5.9%	93.0%
2005	6.0%	94.0%
2008	4.2%	95.8%
2012	8.5%	91.0%

Nota: Los valores de las columnas “Sí” y “No” no suman 100% en todas las ocasiones debido a que no se consideran los porcentajes correspondientes a las repuestas "no sabe" y "no contestó".

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, años: 2001-2012.

La *Tabla 11* da muestra de que la sociedad mexicana no suele acercarse a sus representantes en la Cámara de Diputados cuando tiene algún problema de tipo comunitario. Por lo general se recurre a organizarse con otras personas afectadas, presentar quejas ante las autoridades o juntar firmas en cartas de apoyo.

Si se observan los porcentajes, es posible notar que los valores no cambian en gran medida, de lo cual se infiere que no hubo un aumento en el porcentaje de acercamiento entre ciudadanos y sus diputados, para resolver algún problema común.

Las aproximaciones anteriores, dan cuenta de que, en el periodo analizado, no incrementó la corresponsabilidad entre legisladores y electores.

Los riesgos del cabildeo

Ahora bien, con la idea de contar con un análisis más robusto, en este punto se clasificaron también las desventajas o riesgos del lobbying derivados de la revisión bibliográfica en la materia. Estas son expuestas por Efrén Elías de la siguiente manera:

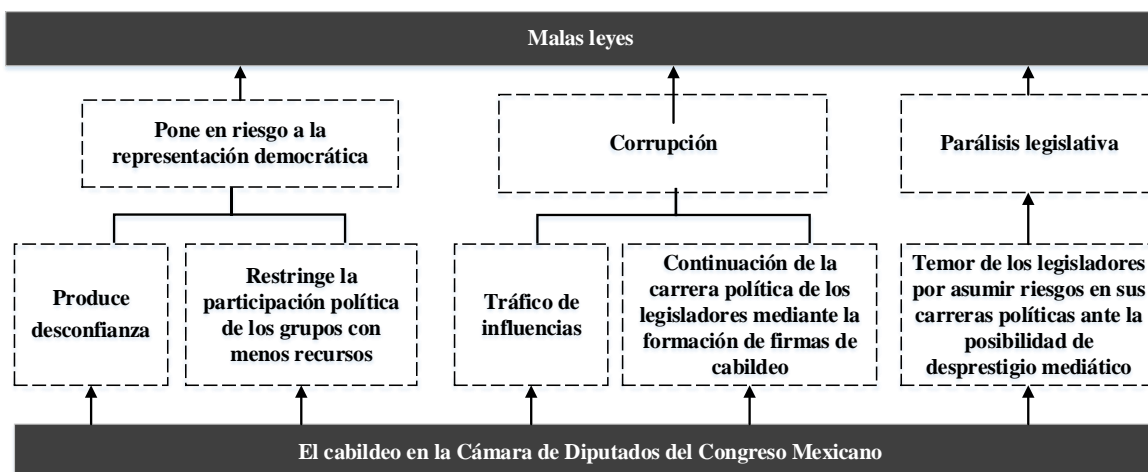
- Los grupos de interés se organizan mejor y así son mejores y más capaces de movilizar y utilizar sus recursos en las batallas políticas.
- Los grupos de interés tienen acceso a mayores recursos que los individuos.
- Los grupos de interés son más visibles a causa de sus logros a través del cabildeo.
- Los medios de comunicación han enfocado su atención en grupos de interés y sus actividades (Galaviz, 2006, p. 4).

Los diputados a su vez, plasmaron los siguientes riesgos en las iniciativas consultadas:

1. Produce desconfianza;
2. Tráfico de influencias;
3. Parálisis legislativa;
4. Corrupción;
5. Pone en riesgo a la representación democrática;
6. Continuación de la carrera política de los legisladores mediante la formación de firmas de cabildeo;
7. Restringe la participación política de los grupos con menos recursos;
8. Temor de los legisladores por asumir riesgos en sus carreras políticas ante la posibilidad de desprestigio mediático, y;
9. Elaboración de malas leyes.

Como en el caso de las supuestas virtudes, con la intención de ordenar los inconvenientes derivados del cabildeo hallados en la motivación de las iniciativas presentadas en el periodo 2002-2014, se clasificaron en consecuencias primarias y secundarias según su causalidad;

Cuadro 3. Clasificación de desventajas del cabildeo legislativo



Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas en materia de cabildeo presentadas en la Cámara de Diputados en el periodo: 2002 a 2014.

No obstante, los riesgos de esta práctica hacen referencia a situaciones opuestas a los aparentes beneficios de la misma, los cuales ya fueron descritos, así; 1) el riesgo de representación democrática sería opuesto al empoderamiento de la ciudadanía, 2) la corrupción sería contraria al aumento en la legitimidad de las decisiones, 3) la parálisis legislativa iría en contra del beneficio de aumento de consenso y el incremento de la corresponsabilidad. La última consecuencia que se presentaría en caso de materializarse todos estos riesgos es la elaboración de leyes que no vayan acorde a los intereses de la nación. Por lo anterior, resulta redundante operacionalizarlos en un sentido negativo.

Se entiende, entonces, que al no obtenerse los beneficios del lobbying las desventajas sí se encuentran presentes en sistema político mexicano.

Ante la hipótesis de que el cabildeo en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano es una práctica obligada a partir de las legislaturas plurales, los indicadores diseñados para la estimación del 1) empoderamiento de la ciudadanía, la 2) legitimidad de las decisiones, el 3) consenso y conciliación de intereses y el grado de 4) responsiveness, arrojan resultados de los cuales se sigue que los supuestos beneficios plasmados en las diversas iniciativas para la regulación del cabildeo no han sido alcanzados. Las ventajas que en teoría deberían emanar de la operación del lobbying en la Cámara de Diputados de México, descritas por diversos autores, no se concretaron en el periodo posterior a los gobiernos divididos.

A pesar de que varios autores están de acuerdo con que el lobby legislativo es un problema que debe resolverse mediante su regulación, y con todo y que la manera de legislar ha cambiado, representada por la generación de consensos, la incidencia de los grupos de poder a lo largo de las legislaturas que prosiguieron a los gobiernos divididos no evidencian resultados en la eficiencia legislativa, por lo que no se puede asegurar que, aunque ha quedado demostrado que el lobby opera en México desde 1997, la negociación entre lobistas y legisladores (a nivel individual) tiene un impacto real en la elaboración o reforma de las leyes en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano.

Ahora bien, en orden de encontrar los factores explicativos de esta situación, se explorarán los casos fuera del contexto mexicano, en el mismo espacio temporal analizado, a la luz de variables que permitan comparar la institucionalización del cabildeo. Con esto, se pretende responder a las siguientes preguntas; ¿cuáles son los elementos del sistema político que no han permitido que esto suceda? y ¿Qué factores explican las diferencias en el éxito de la práctica de cabildeo en el legislativo de los países donde se ha desarrollado tal fenómeno con relación al caso mexicano?

Capítulo III: Contexto institucional del cabildeo

En los apartados anteriores se analizaron variables que muestran que el lobby legislativo es una realidad en México y que la manera de hacer política dentro de la Cámara de Diputados ha cambiado desde la instalación de legislaturas plurales. Sin embargo, no se puede aseverar que el cabildeo sea una institución de la vida parlamentaria en este país. Lo anterior queda demostrado, principalmente, cuando se advierte que los beneficios que en teoría debiese acarrear esta práctica política no se han materializado después de 1997.

Se hizo referencia al cabildeo en la Cámara de Diputados en México como a la capacidad que tienen los poderes fácticos o la sociedad civil organizada para incurrir en el proceso legislativo. Desde esta perspectiva, los indicadores obtenidos de las fuentes de información consultadas, sugieren que esta incidencia no define al proceso de elaboración de las leyes, es decir que el lobby no es un patrón de conducta aceptado y sancionatorio para los diputados, en lo individual. Por lo cual, el presente capítulo aspira a aclarar el siguiente cuestionamiento: ¿cuáles son los elementos del sistema político que no han permitido que esto suceda, cuando en otras latitudes el lobbying sí constriñe el comportamiento de los legisladores?

Con el propósito de encontrar los factores explicativos de esta situación, en la presente sección se exploran los casos internacionales, en el mismo lapso analizado, a la luz de variables que permitan comparar el grado de institucionalización del cabildeo, tales como: la libertad que tienen los legisladores para negociar con grupos de poder y la practicidad en la generación de consenso al momento de legislar.

Estudio comparado

Para lograr una adecuada comparación, es necesario contrastar casos que compartan características fundamentales³⁶ con México, para lo cual se seleccionaron países con una

³⁶ Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables). Ver Sartori, G. y Morlino, L. (1982). *La comparación en las ciencias sociales*. Versión española de Juan Russo y Miguel A. Ruiz de Azúa, España: Alianza Editorial, p. 35.

composición social similar en el continente americano. En la primera parte se describen las similitudes y su importancia en relación con el cabildeo, a manera de variables de control; en la segunda, se exploran aquellas diferencias que permiten encontrar los factores explicativos del fenómeno estudiado.

Los resultados del análisis comparativo permitieron entender de una manera más clara, el contexto en el que opera el cabildeo, los incentivos con los que cuentan los legisladores para cooperar entre miembros de diferentes grupos parlamentarios a favor de los intereses de quienes representan los cabilderos, así como si son más *eficientes*³⁷ aquellas cámaras de los congresos en donde opera el cabildeo.

Pero ¿cómo saber si las leyes son adecuadas a los intereses de los ciudadanos? Existe una gran dificultad para conocer si el producto de la legislación es en beneficio de la sociedad. En especial, cuando no se trata de un estudio de un caso en particular, por lo que, con la finalidad de contar con una aproximación, se retomó el indicador de eficiencia del diseño legal del GCI³⁸ (*Efficiency of legal framework in challenging regulations*).

Este indicador parte de la pregunta: En tu país, ¿qué tan fácil es para la iniciativa privada retar las acciones del gobierno y/o las leyes a través del sistema legal? (donde 1= extremadamente difícil; y 7= extremadamente fácil). Así, el dato tiende a 7 cuando existe mayor oportunidad de incidir en la legislación nacional.

Con el afán de hallar casos comparables a estudiar, a manera de punto de partida, se consideraron todos aquellos países de Latinoamérica y Norteamérica que presentan valores

³⁷ Entendiendo por eficiencia legislativa la elaboración de “mejores leyes” a través de acuerdos entre fuerzas políticas enfrentadas. Ver Merino, M., (2013). *Políticas públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 58.

³⁸ El *Global Competitiveness Index* del *World Economic Forum* analiza la competitividad a nivel global en 12 pilares: instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, disponibilidad tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación empresarial e innovación. Estos, a su vez, se organizan en subíndices, de los cuales se pueden obtener datos útiles para propósitos comparativos. Ver: https://tcddata360.worldbank.org/indicators/gci?country=BRA&indicator=632&viz=line_chart&years=2007,2017

más altos que los de México en el *ranking* del indicador. También se tomó en cuenta el Reino Unido, como caso de control. Los resultados se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 12. Eficiencia del diseño legal

País	Promedio (2009-2014)	
	Posición	Valor
Reino Unido (UK)	12	4.9
Chile	27	4.5
EUA	32	4.3
Costa Rica	39	4.1
Uruguay	42	4.1
Panamá	78	3.4
Honduras	79	3.4
México	81	3.3

Nota: El GCI se elaboró a partir del 2007, sin embargo, el indicador de Eficiencia del diseño legal cuenta con información a partir del año 2009. La información anual puede consultarse en el Anexo III de este documento. Fuente: Elaboración propia con base en Global Competitiveness Index del World Economic Forum.

Como puede observarse, el Reino Unido es el caso que está posicionado más arriba en el *ranking* global, aunque el valor del indicador para este país también se alejó bastante de 7, que es considerado el máximo puntaje. El resto de los casos obtuvieron resultados dentro del rango 3-4.5, por lo que se encontraron aptos para el análisis comparativo.

La lógica de esta selección se basa en el supuesto de que los países con un diseño institucional³⁹ similar, presentan factores en común que pueden explicar el éxito de la práctica del cabildeo.

Los casos que no cumplieron con ciertas condiciones fueron desestimados del análisis.

Características similares

Régimen político

La primera categoría hace referencia a la división de poderes. De acuerdo con sus respectivas constituciones políticas, los 8 Estados dividen el poder, para su ejercicio, en tres, a saber; ejecutivo, legislativo y judicial.⁴⁰

³⁹ Ver *diseño institucional*, en el apartado 1 de este trabajo.

En relación con la forma de gobierno; todos los países analizados se caracterizan por tener un sistema presidencial⁴¹, a excepción de UK. El hecho de que este último cuente con un sistema parlamentario es factor decisivo en relación con el cabildeo debido a que este tipo

⁴⁰ El Reino Unido no tiene una constitución escrita, sino que está conformada por diversas leyes, estatutos, jurisprudencias y tratados internacionales. Debido a que se trata de una monarquía constitucional, el poder ejecutivo se ejerce tanto por el Rey o Reina como por el primer ministro, quien es el líder de la mayoría en la Cámara de los comunes. El Poder Legislativo recae en el parlamento y el judicial en la Suprema Corte del Reino Unido.

La Constitución Política de la República de Chile tampoco indica textualmente la división de poderes, no obstante, los artículos 24, 46 y 76 determinan las facultades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, respectivamente.

La Constitución de los Estados Unidos de América no señala expresamente la división de poderes, sin embargo, en su artículo 1º, primera sección, se señala lo referente al Poder Legislativo, en el artículo 2º, primera sección, lo correspondiente al poder ejecutivo, y en el artículo 3º primera sección, el órgano en el cual recae el poder judicial.

En Costa Rica, el artículo 9º de la Constitución Política establece que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución Política de Uruguay señala en su artículo 83 que el Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General; en el artículo 149, que el Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República; y que el Poder Judicial será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados, en la forma que estableciere la ley.

En Panamá, el Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme a la Constitución Política de la República de Panamá, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración (art. 2º).

Honduras, por otra parte, estableció en su Constitución Política, que la Soberanía corresponde al Pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación (art. 2º) y que se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.

Por último, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁴¹ El artículo 24 de la Constitución Política de la República de Chile señala que: El Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

El artículo 2º, primera sección, numeral 1, de la Constitución de los Estados Unidos de América establece que: Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años y, juntamente con el Vicepresidente designado para el mismo período.

La Constitución de Costa Rica indica que el poder ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores (art. 130).

En Uruguay, la Carta Magna establece en su artículo 149 que el Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros.

La Constitución Política de la República de Panamá menciona su artículo 175 que el Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado.

Por su parte, Honduras definió que la titularidad del Poder ejecutivo la ejerce en representación y para beneficio del pueblo el Presidente y, en su defecto, el Vicepresidente de la República.

El artículo 80 de la CPEUM, indica que: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

de organización política fomenta la responsiveness en comparación con el presidencial, en el sentido de que

la mayoría de los ciudadanos se sienten representados y no excluidos. El adversario político no se ve como un enemigo sino como un opositor con el que se puede dialogar y celebrar negociaciones [...] tiende a reducir la dispersión de la soberanía haciendo posible que las decisiones reflejen el resultado de la discusión pública (Cárdenas, 2005, pp. 178-180).

Por otra parte, el régimen político de los 7 países americanos también se caracteriza por ser democrático y representativo.

Bicameralismo

Si bien el bicameralismo nace en Inglaterra a finales del siglo XIII, para dar representación a los intereses de las clases privilegiadas en la cámara alta (Cámara de los Lores) frente a los intereses de la población en general, representados en la cámara baja (Cámara de los Comunes) (Schiavon, 2004, p. 128), existen razones para entender a esta institución como un incentivo para la eficiencia legislativa.

Montesquieu y los constitucionalistas estadounidenses parecen estar de acuerdo en que el bicameralismo tiene dos virtudes. En primer lugar, la mayor calidad de las leyes, dado que implica un mejoramiento del producto final, ya que es necesario que dos instancias independientes se pongan de acuerdo. En segundo lugar, el equilibrio de poder entre diversas preferencias sociales, ya que cada cámara agrega intereses sociales diferentes (generalmente de la población en su conjunto frente a grupos tradicionales de poder, territoriales o étnicos). Así, el bicameralismo genera legislación de mayor calidad que representa el equilibrio de poder entre los diferentes grupos que conforman la sociedad nacional (Schiavon, 2004, p. 128).

En esta lógica, los tres países que no cumplen con la característica de un diseño bicameral son Costa Rica, Panamá y Honduras. El hecho de que los 4 países restantes cuenten con un

esquema de legislación bicameral cobra relevancia en términos de que la cámara revisora funge como jugador con veto en estos regímenes, lo que hace más compleja la tarea de incidir en la formación de las leyes para los cabilderos.

Composición

La composición de la Cámara baja es un asunto de importancia en el presente análisis, debido a que, al menos hipotéticamente, en un órgano colegiado más extenso se debería observar una menor cantidad de acuerdos, puesto que, a medida que aumenta el número de legisladores también se incrementa la cantidad de posturas que, si bien no son enteramente contrarias, no se encuentran orientadas hacia los mismos objetivos y/u obedecen a criterios distintos.

Con base en las Constituciones Políticas de los Estados que cumplieron con la característica de un diseño bicameral, se observó que la cámara baja de Chile se encuentra conformada por un total de 120⁴² legisladores; la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América (EUA) reúne a 435 congresistas; en Uruguay, esta cámara cuenta con 99 representantes; y, en México, 500 diputados se reúnen en este cuerpo colegiado. Como se puede advertir, las cifras presentan composiciones totalmente disímiles. Sin embargo, para tener un mejor análisis de la composición de las cámaras se consideró significativo relacionar la variable del número de representantes con la aglomeración de estos en cuanto a grupos parlamentarios –aunque no todos los grupos son determinantes para el proceso legislativo–.

Esto último es explicado por Sartori, cuando señala que para determinar si los partidos son relevantes en un sistema de partidos, se deben considerar los siguientes elementos:

1. Posibilidad de formar gobierno;
2. Capacidad de veto; y
3. Capacidad de coalición (Sartori, 2005, p. 69).

⁴² El 07 de abril del 2015 se publicó la Ley 208.40 “Sustituye el sistema electoral binomial por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”, mediante la cual se aumenta el número de diputados de 120 a 155.

En Chile, los partidos políticos han conformado alianzas históricamente, así, por ejemplo, la Unión por Chile conglomeró a los partidos Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI), en el periodo que va de 1997 a 2013, cambiando únicamente su denominación a “Alianza por Chile” para las elecciones del 2001; a “Coalición por el Cambio” para los comicios del año 2009 y, simplemente a “Alianza” en el 2013. Por otra parte, el PH, si bien compitió solo en las votaciones parlamentarias de 1997 y 2001, se unió con el PCCh para formar la alianza “Juntos Podemos Más” en 2005, con el Partido Ecologista de Chile en 2009, sobre el nombre de “Nueva Mayoría para Chile”, para volver a participar en solitario en la elección de 2013. De manera similar, la alianza denominada Concertación de Partidos por la Democracia aglutinó a los partidos Demócrata Cristiano (PDC), Por la Democracia (PPD), Socialista de Chile (PS) y Radical de Chile (PR) de 1997 al 2005, en las elecciones de 2009 sumó también al Partido Comunista de Chile (PCCh) y a Izquierda Cristiana, cambiando su nombre a “Concertación y Juntos Podemos por más Democracia”, y terminó denominándose “Nueva Mayoría” en los comicios de 2013, agregando en la coalición al Movimiento Amplio Social, pero sin alterar su conglomeración partidista original. Finalmente, cabe mencionar que en el año 2005 se conformó la coalición Fuerza Regional Independiente, que unificó a la Alianza Nacional de los Independientes con el Partido de Acción Regionalista, cambió su nombre a “Chile Limpio. Vote Feliz” en 2009 y a “Partido Regionalista de los Independientes” para 2013.

Derivado de lo anterior, puede señalarse que, si bien se pueden encontrar alrededor de 9 partidos participantes en las elecciones de 1997 a 2013 en Chile, considerando las alianzas y su conformación, resulta un promedio de 4 coaliciones que conglomeraron a las mismas fuerzas políticas del país en dicho periodo. Además, aquellos partidos que no formaron coaliciones, generalmente perdieron su registro ante el Servicio Electoral de Chile; tal es el caso del Partido del Sur, Nueva Alianza Popular y Unión de Centro Centro Progresista, que únicamente compitieron en los comicios de 1997; el Partido Liberal, que hizo lo propio en 2001 y la Izquierda Cristiana, que únicamente participó en los procesos de 2009.

Si se contrasta la información expuesta hasta aquí con los criterios de relevancia señalados, se puede asumir que los partidos en Chile, por sí solos, no tienen la suficiente influencia para alcanzar una representación política significativa a nivel nacional⁴³, por lo tanto, no se podrían considerar como competitivos. Sin embargo, algunas coaliciones históricamente formadas sí presentan las tres características.

En referencia a la posibilidad de formar gobierno, las 4 coaliciones históricamente formadas han tenido representación en la cámara baja, al menos en tres de las 5 elecciones:

Tabla 13. Distribución absoluta y relativa de legisladores por coalición, Cámara de diputados, Chile

Coalición	Elección									
	1997		2001		2005		2009		2013	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Partido Humanista/Juntos Podemos Más/Nueva Mayoría para Chile	4	3%	1	1%	0	0%	2	2%	3	3%
Unión por Chile/Alianza por Chile/Coalición por el Cambio/Alianza	47	39%	57	48%	54	45%	58	48%	49	41%
Concertación de Partidos por la Democracia/Concertación y Juntos Podemos por más Democracia/Nueva Mayoría	69	58%	62	52%	65	54%	57	48%	67	56%
Fuerza Regional Independiente/Chile Limpio. Vote Feliz/Partido Regionalista de los Independientes	0	0%	0	0%	1	1%	3	3%	1	1%
Total	120	100%	120	100%	120	100%	120	100%	120	100%

* Se consideran las principales fuerzas políticas en la Cámara en el periodo.

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, EUA y la República de Chile.

Sin embargo, como puede notarse, únicamente dos de ellas contaron con capacidad de veto, en términos de que, en alguna legislatura, tuvieron la capacidad de bloquear a cualquier otra fórmula en la votación de una Ley.⁴⁴ Estas son; la Unión por Chile/Alianza por

⁴³ Cabe apuntar que la traslación de los elementos enunciados por Sartori a la esfera meramente legislativa no es fiel a lo indicado expresamente por el autor para clasificar partidos como competitivos y no competitivos, y únicamente se hace para fines del análisis comparativo de la composición de la cámara de representantes de los casos estudiados.

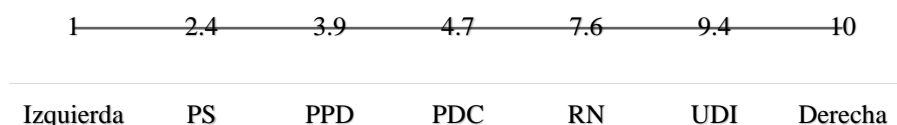
Se consideran tres legislaturas con el objeto de establecer el parámetro de participación en al menos el 50%.

⁴⁴ En Chile, el quorum varía dependiendo de la materia a que se refiera el proyecto de ley. Por ejemplo, los proyectos de ley orgánica constitucional requieren contar con el voto conforme de 4/7 de los Diputados y

Chile/Coalición por el Cambio/Alianza, en adelante “Alianza”, así como la Concertación de Partidos por la Democracia/Concertación y Juntos Podemos por más Democracia/Nueva Mayoría, a la cual se hará referencia como “Nueva Mayoría”.

Así también, en lo que respecta a la capacidad de coalición, la Fig. 2 muestra claramente que ambas alianzas partidistas tienen la oportunidad de conformar mayorías parlamentarias:

Fig. 1. Espectro ideológico de las principales fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, Chile



Nota: La información corresponde al promedio de valoraciones de la totalidad de los partidos chilenos, respecto a los partidos señalados, en los años 1994, 1998 y 2002, mediante el reactivo: “En una escala del 1 a 10 donde 1 es totalmente a la izquierda y 10 es totalmente a la derecha, ¿cómo calificaría al... (UDI, RN, PDC, etcétera).”

Fuente: Elaboración propia con datos de Alcántara M. (dir.) *Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA-USAL)*. Universidad de Salamanca (1994-2002).

Dado que Alianza conglomeró a los partidos RN (7.6) y UDI (9.4), se entiende que la coalición tiene una orientación de derecha (8.5), mientras que Nueva Mayoría, al reunir a los partidos; PDC (4.7), PPD (3.9) y PS (2.4), entre otros⁴⁵, se encuentra situada en el centroizquierda (3.6) del espectro ideológico. No obstante, hay cierta cercanía ideológica entre los partidos que conforman las coaliciones, como es el caso del PDC y RN que por su valoración podrían calificarse como partidos de centro (rango 4-6) y de centroderecha (rango 6-8), respectivamente. Y por lo cual, podrían al menos hipotéticamente, conformar nuevas alianzas, presentando así la capacidad de coalición.

Por otra parte, en los EUA han competido dos partidos históricamente, a saber; el republicano y el demócrata. En lo referente al primer elemento –posibilidad de formar

Senadores en ejercicio, en cambio una ley simple solo requiere de la mayoría simple de los parlamentarios presentes en la Sala. Cámara de Diputados de Chile [en línea] consultado en: <https://www.camara.cl/preguntas.aspx> el 26 de septiembre de 2019.

⁴⁵ El PELA-USAL no contempló las mediciones correspondientes al resto de los partidos de cada coalición.

gobierno-, la *Tabla 14* muestra que ambos partidos han tenido representación en las legislaturas que van de 1996 al 2014.

Así también, se puede observar que el Partido Republicano obtuvo el porcentaje de *asientos* suficiente para contar con capacidad de veto en el periodo 1996-2004 -dado que en la Cámara de Representantes de los EUA los proyectos de ley necesitan de al menos 218 votos para aprobarse- y; el Partido Demócrata lo hizo en las elecciones del 2006 y del 2008 (54%), para perder nuevamente la mayoría absoluta⁴⁶ en el 2010.

Tabla 14. Distribución absoluta y relativa de legisladores por partido político, Cámara de Representantes, EUA

Partido	Legislatura											
	1996		1998		2000		2002		2004		2006	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Republicano	227	52%	223	51%	221	51%	229	53%	232	53%	202	46%
Demócrata	206	47%	211	49%	212	49%	205	47%	202	46%	233	54%
Independientes	2	0%	1	0%	2	0%	1	0%	1	0%	0	0%
Total	435	1	435	100%	435	100%	435	100%	435	100%	435	100%

Partido	2008		2010		2012		2014	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Republicano	199	46%	242	56%	234	54%	247	57%
Demócrata	236	54%	193	44%	201	46%	188	43%
Independientes	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Total	435	100%	435	100%	435	100%	435	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de representantes de los EUA, [en línea] consultado en: <https://www.house.gov/the-house-explained> el 30 de septiembre de 2019.

En relación con la ubicación del Partido Demócrata y el Partido Republicano en el espectro ideológico izquierda-derecha, se ha sostenido que el primero se orienta hacia la derecha, mientras que el segundo representa la centroizquierda.

Ante este escenario, es demostrable que ambas fuerzas políticas son competitivas y presentan los tres elementos aludidos anteriormente.

⁴⁶ Para el caso de los EUA, dado que se cuenta con un sistema bipartidista, los conceptos de mayoría simple y absoluta se usan de manera indistinta.

A su vez, en Uruguay, existen al menos 3 partidos que, en el periodo analizado, han ocupado escaños en la Cámara de Representantes. La *Tabla 15* da cuenta de que los Partidos Colorado, Nacional y el Frente Amplio ejercieron una representación en al menos tres de las legislaturas que van de febrero de 1995 a febrero de 2015.

Tabla 15. Distribución absoluta y relativa de legisladores por partido político, Cámara de Representantes, Uruguay

Partido	Legislatura							
	XLIV (1995-2000)		XLV (2000-2005)		XLVI (2005-2010)		XLVII (2010-2015)	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Partido Colorado	32	32%	33	33%	10	10%	17	17%
Partido Nacional	31	31%	22	22%	36	36%	30	30%
Frente Amplio	31	31%	40	40%	52	53%	50	51%
Nuevo Espacio	5	5%	4	4%	0	0%	0	0%
Independientes	0	0%	0	0%	1	1%	2	2%
Total	99	100%	99	100%	99	100%	99	100%

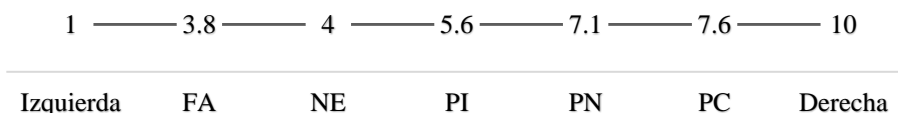
Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

No obstante, solamente el Partido Nacional (PN) y el Frente Amplio (FA) contaron con capacidad de veto, en el sentido de que, en alguna legislatura, tuvieron la capacidad de bloquear iniciativas de Ley.⁴⁷

En relación con la tercera variable, se tiene que, de acuerdo con la percepción de todos los miembros del parlamento uruguayo, los partidos se posicionan por su ideología, como sigue:

⁴⁷ En Uruguay, basta con el quórum mínimo para deliberar y resolver sobre cualquier asunto que no exija quórum máximo para ser tratado. Entendiéndose por quórum máximo más de la mitad de los componentes de la Cámara y por quórum mínimo, a no menos de veinticinco Diputados. Ver Cámara de Representantes, *Reglamento de la Cámara de Representantes, artículos 39 y 40*, diciembre de 2014.

Fig. 2. Espectro ideológico de las principales fuerzas políticas en la Cámara de Representantes, Uruguay



Nota: La información corresponde al periodo 2010-2014 en una escala del 1 a 10 donde 1 es totalmente a la izquierda y 10 es totalmente a la derecha.

Fuente: Elaboración propia con datos de López Burian, C. *Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)*. Colombia Internacional, núm. 83, enero-abril, 2015, pp. 135-169, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

De acuerdo con la *Figura 2*, el FA se ubica en la posición de centroizquierda, mientras que el PN en la centroderecha. En resumen, el sistema de partidos de Uruguay cuenta con dos partidos, clasificados bajo los criterios de Sartori, como competitivos, en el ámbito de la cámara baja de este país.

Para el caso de México, se cuenta con un total de cinco grupos parlamentarios que tuvieron la posibilidad de formar gobierno en el periodo analizado, lo que, en el ámbito legislativo, puede traducirse como la obtención de escaños en al menos tres de las seis legislaturas consideradas.⁴⁸

En lo referente a la capacidad de veto, tal como se indicó en los capítulos anteriores de esta investigación, el PRI mantuvo la mayoría absoluta⁴⁹ en la cámara hasta las elecciones de 1997, sin embargo, continuó teniendo una mayoría simple hasta la LX legislatura (sep 2006-ago 2009) cuando el PAN obtuvo el 41% de los escaños:

Tabla 16. Distribución absoluta y relativa de legisladores por partido político, Cámara de Diputados, México

Partido	Legislatura											
	LVII		LVIII		LIX		LX		LXI		LXII	
	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
PRI	238	48%	207	41%	222	45%	106	21%	237	47%	212	42%

⁴⁸ Aquí también, lo indicado se sostiene con base en el parámetro definido de participación en elecciones, igual o mayor al 50%.

⁴⁹ Entiéndase por esta, el resultado de la suma de diputadas y diputados o votos que representen, cuando menos, la mitad más uno de los presentes. Ver Cámara de Diputados. (24 de diciembre de 2010). *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 3º*. Diario Oficial de la Federación.

Partido	Legislatura											
PAN	119	24%	202	40%	151	30%	206	41%	143	29%	114	23%
PRD	125	25%	56	11%	95	20%	126	25%	71	14%	104	21%
PT	7	1%	Op	Op	Op	Op	Op	Op	Op	Op	Op	Op
PVEM	Op	Op	18	4%	17	4%	17	3%	21	4%	29	6%
Otros partidos	11	2%	17	3%	11	1%	44	9%	28	6%	41	8%
Total	500	100%	500	100%	500	100%	500	100%	500	100%	500	100%

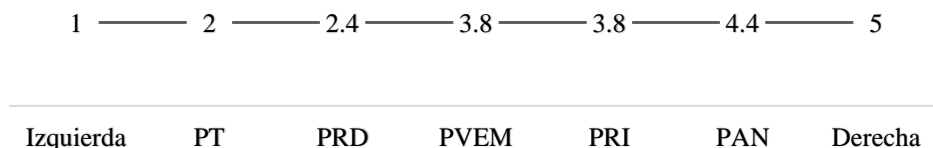
Op: Los diputados del partido se contabilizan en la fila de “Otros partidos”.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html] y [http://gaceta.cddhcu.gob.mx/]

Tal como se muestra en la tabla, únicamente dos partidos se consideran relevantes, dado que alcanzaron un porcentaje proporcional a la mayoría simple⁵⁰ en alguna de las legislaturas del lapso que va de septiembre de 1997 a agosto del 2015, esto es; tuvieron la suficiente cantidad de diputados para detener algún cambio a la legislación en ese momento⁵¹ o bien, para *chantajear* a la oposición respecto a la aprobación de algún proyecto o iniciativa.

Por último, a razón de la capacidad de coalición, entendida como la disposición de un actor para cooperar con otra fuerza política en términos de su ideología (a menudo esquematizada en el espectro izquierda-derecha), se tiene lo siguiente:

Fig. 3. Espectro ideológico de las principales fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, México



Nota: La información se levantó del 25 al 28 de noviembre de 2014 mediante el reactivo: “En una escala del 1 a 5 donde 1 es totalmente a la izquierda y 5 es totalmente a la derecha, ¿cómo calificaría al... (PAN, PRI, PRD, etcétera).”

Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Mitofsky (2014), *Izquierdas y derechas en México ¿Dónde están?*, México.

⁵⁰ Entendiéndose por mayoría simple, el resultado de la suma de votos de los presentes, que constituye la cantidad superior frente a otra u otras opciones. Ver Cámara de Diputados. (24 de diciembre de 2010). *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 3º*. Diario Oficial de la Federación.

⁵¹ De acuerdo con el artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Diputados; por regla general, las votaciones se verifican por mayoría simple de votos, salvo los casos en que la Constitución, la Ley, los reglamentos u otras disposiciones aplicables en la Cámara establezcan una votación diferente.

Dado que el PRI y el PAN se encuentran a la derecha del esquema, se asume que tienen oportunidad de formar alianzas. El ejemplo de cooperación entre estos partidos, más reciente y más relevante es el acuerdo denominado *Pacto por México*, a través del cual, se tomaron resoluciones en materia de: 1) Sociedad de derechos y libertades; 2) Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3) Seguridad y justicia; 4) Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y 5) Gobernabilidad democrática (Animal Político, 2019). Sin embargo, cabe resaltar que los acuerdos se dieron entre las cúpulas partidistas y no entre legisladores individualmente, así como en un espacio *extra legislativo*.

Con ello, queda demostrado que ambas fuerzas políticas presentan los tres elementos que los definen como partidos competitivos en la cámara baja.

Luego entonces, a la luz de los criterios establecidos por Sartori, se concluye que; en Chile, aunque el número de partidos asciende hasta nueve, históricamente se han agrupado en cuatro coaliciones, de las cuales únicamente de dos puede reconocerse su relevancia. En EUA es clara la composición de la cámara, dividida entre dos fuerzas políticas, que, a su vez, cumplen con los elementos citados. En Uruguay, dos partidos cumplen con los criterios revisados. Finalmente, en México, existen al menos cinco partidos con representación en la cámara baja, pero exclusivamente dos son relevantes para el periodo estudiado. Es por ello que, la diferencia entre el número de representantes no incide de manera trascendente en la comparación que aquí se propone.

Existencia de un sistema de información legislativa

La importancia de que los congresos cuenten con un sistema que transparente las votaciones nominales de los legisladores, que identifique su postura respecto a cada una de las iniciativas presentadas y que dé cuenta del posicionamiento de los grupos parlamentarios permite no solamente realizar análisis más certeros de la realidad de los procesos legislativos en las cámaras del congreso, sino que trasciende al conceder a los interesados en la reforma de las leyes, una *ventana de oportunidad* para realizar diagnósticos y preparar la manera en que pueden abordar a los representantes cuando sea necesario persuadirlos de que emitan su voto en un sentido dado.

Debido a que la mayoría de los casos analizados no cuentan con un Sistema de Información Legislativa (SIL), no fue posible concluir el análisis comparativo del diseño institucional, por lo que se terminó por excluir del estudio a la Cámara de Diputados del Congreso de Chile y a la Cámara de Representantes de Uruguay. Restando únicamente el caso de EUA.

Tabla 17. Resumen de características del diseño institucional

País	División de poderes	Forma de gobierno	Régimen político	Organización en cámaras	Composición		SIL
					Representantes	Grupos parlamentarios	
Reino Unido (UK)	Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Parlamentaria	Democrático, representativo y federal	House of Lords y House of commons	650	*	No
Chile	Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Presidencial	Democrático, representativo y descentralizado	Cámara de Diputados y Senado	120	2	No
EUA	Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Presidencial	Democrático, representativo y federal	Cámara de Representantes y Senado	435	2	Sí
Costa Rica	Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Presidencial	Democrático, representativo y federal	Unicameral	57	*	No
Uruguay	Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Presidencial	Democrático, representativo y federal	Cámara de Representantes y Cámara de Senadores	99	*	No
Panamá	Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Presidencial	Democrático, representativo y federal	Unicameral	71	*	No
Honduras	Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Presidencial	Democrático, representativo y federal	Unicameral	128	*	No
México	Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Presidencial	Democrático, representativo y federal	Cámara de Diputados y Senado	500	2	Sí

Nota: El dato de la columna “Grupos parlamentarios” corresponde a los resultados arrojados tras la aplicación del modelo de Sartori, descrito líneas arriba.

* Debido a que los casos fueron desestimados por no cumplir con las variables presentadas con anterioridad, no se consideró necesario para el estudio aplicar el modelo de Sartori para estos países.

Fuente: Elaboración propia.

Características disímiles

El método comparativo permite, una vez establecidas las categorías que hacen de diferentes países casos comparables, encontrar aquellas divergencias que pueden llegar a explicar los cambios en ciertos comportamientos. En este estudio, los comportamientos analizados fueron la votación de los legisladores y la representación política.

Independencia parcial de los representantes

En el neoinstitucionalismo económico se acepta que las instituciones inhiben ciertos comportamientos de los actores. Así, se puede decir que un condicionante de la actividad legislativa es la llamada disciplina de partido, misma que actúa como una restricción para los legisladores en términos de la libertad de voto.⁵²

Ahora bien, de acuerdo con Robert Dahl, no se puede entender el poder como propiedad de un único grupo bien definido si no es de forma empírica y dentro de una lucha de intereses (Medina, 2009), esto es, que los grupos que hacen uso del lobby para modificar la Ley no ejercen presión, o bien, no se puede decir que ostenten poder alguno si no existe cierta resistencia de parte de los legisladores a los que estos pretenden convencer, o en su caso, por parte de otros grupos con intereses contrarios respecto del tema en que se encuentre legislando la Cámara.

En este orden de ideas, cuando Dahl define al poder como “la capacidad de A para que B haga algo que, de otra manera, no haría” puntualiza al poder como un concepto relacional, y en este sentido, “el actor [o grupo] que sea capaz de modificar más veces las preferencias de los otros actores podría ser considerado como el más poderoso”, lo que para el asunto en cuestión quiere decir que los grupos más poderosos no son los que tienen más recursos económicos, cuentan con un mayor número de miembros o incluso, cuentan con personas que ocupan curules en la propia Cámara, sino aquellos que logran cambiar la manera de votar del resto de los legisladores, incluso cuando estos últimos, inicialmente, no opinen al respecto en el mismo sentido.

Tomando en cuenta que en México no existe la figura de revocación de mandato ni, hasta 2014, la de reelección para diputados, los legisladores deben su carrera política al partido que los nombró candidatos en mayor medida que a sus electores, por lo que los diputados que deciden contrariar la postura del partido se están conduciendo en contra de sus propios intereses.

⁵² De acuerdo con Jaime Cárdenas, el principio de libertad del parlamento puede ser referido al menos a dos sujetos diferentes: el cuerpo legislativo y los parlamentarios en general. Ver Cárdenas, J. (2006)., p. 17.

Existen, por tanto, dos motivos por los cuales los legisladores podrían cambiar su postura; 1) convicción personal y 2) acorde a la presión de los grupos de interés. Un tercer motivo pudiese encontrarse en la alineación de los intereses de los legisladores con la postura de sus electores, no obstante, como ya se señaló, la legislación mexicana acota el mandato imperativo.

Luego entonces, sobre el supuesto de que los diputados cambian el sentido su voto de manera opuesta a los intereses de su partido, y en congruencia con aquellos de los grupos de interés en respuesta del cabildeo realizado por estos últimos, el indicador de disciplina partidista tendría que decrecer a la vez que aumenta la participación de estos grupos en el proceso legislativo.

En este orden de ideas, con la finalidad de dilucidar si estos grupos ejercen poder a través del cabildeo legislativo y si esto tiene un impacto real en la elaboración de las leyes, se intentó realizar una comparación de la votación de los diputados en las legislaturas tanto anteriores como posteriores al establecimiento del gobierno dividido en México.

Debido a que la postura de los grupos parlamentarios cambia de acuerdo con las especificidades de cada proyecto, no es posible establecer una muestra representativa de los temas de la agenda legislativa, por lo que se realizó una estimación con base en la revisión de las votaciones con respecto a la totalidad de los proyectos aprobados en la Cámara de Diputados.

Aun cuando la información referente a la votación de las legislaturas anteriores al año 1998 no se encuentra disponible⁵³, en la *Tabla 18* se presentan los resultados del análisis elaborado con base en la información referente a las legislaturas que siguieron al esquema de gobiernos divididos.

Para calcular el número de votos a favor de la postura del grupo parlamentario, se toma la postura de la votación de la mayoría de los diputados que conforman la bancada de un

⁵³ El sistema de votación electrónico se instaló hasta el segundo año de ejercicio de la LVII Legislatura (septiembre de 1998).

partido político (La postura puede ser a favor o en contra de los proyectos de decreto aprobados). El número de votos en contra representa la postura de la minoría dentro del partido.

Si bien el Glosario de términos de la Cámara de Diputados define a la abstención de votar como;

la omisión voluntaria que ejercen los parlamentarios al no participar en la resolución de algún asunto en que se requiere la manifestación de su opinión. En el sistema parlamentario mexicano, el voto en abstención no está contemplado, de ahí que su práctica resulte técnicamente, inválida (Al respecto, véase el artículo 147 fracción I del Reglamento Interior del Congreso General, sobre las votaciones nominales: el legislador debe decir "sí" o "no", pero no un "me abstengo de precisar mi postura con relación al tema que se está votando", que es el sentido del voto en abstención).

Se considera que las abstenciones pueden interpretarse como disconformidad con el proyecto propuesto. En estos términos, si se suman las abstenciones a los votos contrarios a la tendencia de la mayoría se tiene un resultado más cercano a lo que se entiende por voto en contra de la postura del partido.⁵⁴

Por último, cabe aclarar que los resultados que se muestran hacen referencia a las votaciones de las cuatro principales fuerzas políticas en cada Legislatura.

En la LVII Legislatura, la composición de la cámara fue la siguiente; PRI: 238, PRD: 125, PAN: 119, PT: 7, Otros partidos: 11. Para la LVIII Legislatura los curules se repartieron como sigue; PRI: 207, PAN: 202, PRD: 56, PVEM: 18, Otros partidos: 17. La composición

⁵⁴ Como muestra de lo anterior, se tiene que existen proyectos en los cuales la totalidad de la bancada de un partido se abstuvo de votar. Por ejemplo: En el caso "De la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Bienes Nacionales (en lo general y en lo particular los artículos no reservados con la modificación propuesta)." de fecha 24 de abril de 2003, el PRD contó con 43 abstenciones. De lo que se desprende que el común acuerdo al interior del grupo parlamentario fue la abstención. Por lo cual, los diputados que ejercieron su voto de acuerdo con el artículo 147 del Reglamento, es decir, a favor o en contra del proyecto legislativo, se encontrarían en contra de la postura asumida por la bancada del PRD, que, en este ejemplo, fue la abstención.

de la cámara para la LIX Legislatura fue; PRI: 224, PAN: 151, PRD: 97, PVEM: 17, Otros partidos: 11. Para la LX Legislatura la cámara se conformó por diputados del PAN: 206, PRD: 126, PRI: 106, PVEM: 17, Otros partidos: 45. Durante la LXI Legislatura, los legisladores que integraron la Cámara se ordenaron de la siguiente forma; PRI: 237, PAN: 143, PRD: 71, PVEM: 21, Otros partidos: 28. Finalmente, en la LXII Legislatura la composición fue como sigue: PRI: 212, PAN: 114, PRD: 104, PVEM: 29, Otros partidos: 41.

Los resultados se muestran en valores relativos en orden de facilitar la comprensión del análisis, no obstante, los productos en valores absolutos de las votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de las legislaturas se pueden consultar en el Anexo IV de este documento.

Tabla 18. Sentido del voto de diputados federales en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano

Legislatura	Periodo	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario [1]	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario [2]	Porcentaje de abstenciones [3]	Oportunidad de incidencia del cabildeo [2]+[3]=[4]
LIV	sep 1988 - ago 1991	nd	nd	nd	nd
LV	sep 1991 - ago 1994	nd	nd	nd	nd
LVI	sep 1994 - ago 1997	nd	nd	nd	nd
LVII	sep 1997 - ago 2000	95.3%	3.0%	1.7%	4.7%
LVIII	sep 2000 - ago 2003	97.2%	1.3%	1.4%	2.8%
LIX	sep 2003 - ago 2006	98.3%	0.5%	1.2%	1.7%
LX	sep 2006 - ago 2009	98.1%	1.1%	0.9%	1.9%
LXI	sep 2009 - ago 2012	98.1%	1.0%	1.0%	2.0%
LXII	sep 2012 - ago 2015	98.5%	1.0%	0.5%	1.5%

Nd: dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html] y [<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>]

Como se muestra en la tabla, la disciplina partidista de las principales 4 fuerzas políticas en la LVII Legislatura fue de 95.3 por ciento, mientras que para el periodo legislativo que va del 2012 al 2015, el indicador arroja un valor promedio de 98.5 por ciento. Esto se puede

interpretar como un aumento en la lealtad hacia el partido en las votaciones en la Cámara de Diputados. Los resultados de las legislaturas constituidas entre estos dos periodos (LVIII, LIX, LX y LXI), si bien no muestran un aumento progresivo, tampoco indican que el sentido del voto de los legisladores haya cambiado, por lo que se infiere que los grupos de interés no tuvieron una oportunidad real para incidir en el proceso legislativo.

Ahora bien, dado que la tendencia general de las votaciones se compone de la suma de los resultados de la votación de las principales cuatro fuerzas políticas durante las legislaturas señaladas, el indicador podría ser propenso a presentar errores, en el sentido de que la disciplina de los diputados de un partido es menor o mayor a la del resto. Esto implicaría que un alto porcentaje de votos en contra de la postura de un partido, al promediarse con un bajo porcentaje en el mismo rubro de otro partido, genere un resultado sesgado y por tanto la aseveración de que los legisladores de las diversas bancadas no cambiaron su lealtad hacia el partido correspondiente sería falsa. Por este motivo, en orden de clarificar lo señalado, se presentan los resultados por partido político con referencia a cada una de las legislaturas analizadas.

Como muestra la *Gráfica 5*, el grupo parlamentario que registró un menor porcentaje de disciplina partidista durante el periodo estudiado, fue el PT (89%), esto en la LVII Legislatura. En el resto de las legislaturas, este grupo no figuró dentro de las primeras cuatro fuerzas políticas en la Cámara de Diputados.

Si bien el PRD registró posiciones divididas, como lo fue en el caso del proyecto de decreto que reforma el artículo 3o. del decreto que autorizó al Ejecutivo Federal para firmar, en representación del Gobierno de México, el texto del convenio sobre el Fondo Monetario Internacional (en lo general y en lo particular), con fecha 11 de diciembre de 2008, donde el grupo parlamentario del PRD registró una votación de 37 votos a favor y 37 en contra, con 11 abstenciones, no se puede afirmar que esta situación en la votación de dicha bancada sea un patrón, dado que estas posiciones únicamente se dieron en casos aislados. Aunado a lo anterior, este comportamiento se puede atribuir más a la división por facciones que presenta el partido –como se señaló anteriormente–, que a un bajo nivel de disciplina partidista.

Por otra parte, la bancada del PRI presentó el mayor porcentaje en el indicador (99.9%), esto durante la LXII Legislatura.

Gráfica 4. Disciplina partidista de diputados federales en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, por partido político



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados [http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html] y [<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>]

Se puede observar, entonces, que el total de los porcentajes oscila entre estas dos cantidades (89 y 99.9 por ciento). Finalmente, la media del porcentaje de disciplina partidista se situó en 97.2 por ciento.

Lo anterior demuestra que la tendencia no cambia a nivel de partidos, por lo que se infiere que la lealtad es sistémica, más que propia de cada bancada.

Para el caso de EUA, en los congresos que van del 105 al 113, se tiene que:

Tabla 19. Sentido del voto de representantes en la Casa de Representantes del Congreso de los EUA

Congreso	Periodo	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones	Oportunidad de incidencia del cabildeo
		[1]	[2]	[3]	[2]+[3]=[4]
105	ene - dic 1998	85.2%	10.4%	4.4%	14.8%
106	ene - nov 1999	86.2%	10.4%	3.4%	13.8%
	ene - dic 2000	85.1%	8.8%	6.0%	14.9%
107	ene - dic 2001	88.8%	7.6%	3.6%	11.2%
	ene - nov 2002	87.6%	7.1%	5.3%	12.4%
108	ene - dic 2003	89.7%	6.2%	4.2%	10.3%
	ene - dic 2004	87.8%	6.5%	5.7%	12.2%
109	ene - dic 2005	89.0%	7.2%	3.9%	11.0%
	ene - dic 2006	87.4%	8.3%	4.3%	12.6%
110	ene - dic 2007	88.9%	6.8%	4.3%	11.1%
	ene - dic 2008	90.2%	4.4%	5.4%	9.8%
111	ene - dic 2009	90.6%	5.6%	3.8%	9.4%
	ene - dic 2010	90.5%	3.9%	5.6%	9.5%
112	ene - dic 2011	88.1%	8.8%	3.2%	11.9%
	ene - dic 2012	87.7%	7.9%	4.4%	12.3%
113	ene - dic 2013	85.5%	9.9%	4.7%	14.5%
	ene - dic 2014	89.6%	6.2%	4.2%	10.4%

Nota: Se excluyen los conteos para el quorum en los “call of the house”.

Las votaciones llevadas a cabo durante los congresos 105 al 112 de EEUU (1998-2014), en términos absolutos, pueden consultarse en el Anexo V de este documento.

Fuente: Elaboración propia con datos de GovTrack, Voting Records [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

El indicador de lealtad hacia ambos partidos en EUA se encuentra alrededor de 88 por ciento en promedio, en el lapso analizado. Esto es, diez puntos porcentuales por debajo de lo registrado en la Cámara de Diputados en México.

La lealtad hacia la postura de cada grupo parlamentario en este país se comportó como sigue:

Tabla 20. Disciplina partidista de representantes en la Casa de Representantes del Congreso de los EUA, por partido político

Congreso	Periodo	Disciplina partidista		Oportunidad de incidencia del cabildeo	
		Demócrata	Republicano	Demócrata	Republicano
105	ene - dic 1998	83.2%	87.0%	16.8%	13.0%
106	ene 1999 - dic 2000	84.7%	85.9%	15.3%	13.4%
107	ene 2001 - nov 2002	85.8%	85.8%	14.2%	9.6%

Congreso	Periodo	Disciplina partidista		Oportunidad de incidencia del cabildeo	
		Demócrata	Republicano	Demócrata	Republicano
108	ene 2003 - dic 2004	87.2%	87.2%	12.8%	10.0%
109	ene 2005 - dic 2006	87.5%	87.5%	12.5%	11.2%
110	ene 2007 - dic 2008	92.2%	92.2%	7.8%	13.6%
111	ene 2009 - dic 2010	91.9%	91.9%	8.1%	11.3%
112	ene 2011 - dic 2012	85.8%	85.8%	14.2%	10.4%
113	ene 2013 - dic 2014	86.2%	86.2%	13.8%	11.3%

Nota: Se excluyen los conteos para el quorum en los “call of the house”

Fuente: Elaboración propia con datos de GovTrack, Voting Records [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

En promedio, los representantes demócratas tuvieron una disciplina partidista que alcanzó el 87 por ciento, mientras que los republicanos registraron una lealtad hacia la postura de su partido de 88 por ciento, dejando un espacio de oportunidad para el cabildeo de 12 por ciento. Dado que las cifras para los dos partidos difieren únicamente en 1%, se considera que el grado de disciplina es también sistémico.

Algo importante que resaltar para el caso de EUA es que la plataforma de *govtrack.us* en donde la población puede revisar y rastrear las actividades del Congreso de los Estados Unidos no es una iniciativa del gobierno de ese país, sino un esfuerzo ciudadano para fomentar la participación cívica y la transparencia parlamentaria.⁵⁵

En resumen, el resultado del cálculo de la disciplina de los diputados hacia sus respectivos grupos parlamentarios en ambos países se concentra en la siguiente Tabla:

Tabla 21. Disciplina partidista (México y EUA)

Legislatura	Periodo	Porcentaje Disciplina partidista	Oportunidad de incidencia del cabildeo	Clasificación
México	sep 2012 - ago 2015	98%	2%	Fuerte
EUA	ene 1998 - dic 2014	88%	12%	Media

Fuente: Elaboración propia., con base en las Tablas 18 y 19.

Cabe señalar que el parámetro para determinar si una legislatura tiene una disciplina débil o fuerte se establece sobre el supuesto de que no puede haber disciplina menor al 51%, esto debido a que para medir la postura del grupo parlamentario se toma el valor de la votación

⁵⁵ GovTrack, Voting Records, consultado en: [https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2) el 22 de noviembre de 2019.

emitida por la mayoría de los representantes, por lo que el grado de disciplina siempre se ubica en el rango que va del 51 al 100 por ciento.

Por lo anterior, la clasificación se realizó de acuerdo con los parámetros siguientes:

Cuadro 4 Rangos de cálculo para la clasificación de la disciplina partidista

Clasificación del grado de disciplina partidista	Rango de valores
Fuerte	$= o > 91$; $= o < 100$
Media	$= o > 71$; $= o < 90$
Débil	$= o > 51$; $= o < 70$

Fuente: Elaboración propia.

Luego entonces, la disciplina partidista media de EUA en contraste con la alta lealtad de los grupos parlamentarios en México, puede entenderse como una oportunidad para los lobistas para cambiar la postura individual de los representantes en determinados proyectos de Ley.

La dependencia del pasado

Como se señaló anteriormente, para el nuevo institucionalismo histórico, las instituciones son variables que restringen las opciones de los actores y encauzan el proceso político por una senda históricamente construida. En términos de Krasner; “las políticas dependen del rumbo que tomen, y una vez lanzadas por este rumbo lo siguen hasta que alguna fuerza política lo suficientemente fuerte las desvía de él” (1984).

Para Hall, la idea central del institucionalismo histórico es que las decisiones iniciales que tiempo atrás diseñaron una institución tendrán una influencia prolongada y generará inercia en el rumbo de la institución y de los actores.

Así, sobre el supuesto de que las cámaras de representantes que legislan con un mayor grado de practicidad, ignorando intereses propios o del partido y procurando, en su lugar, el interés nacional, presentan una mayor oportunidad para los grupos de lobistas que pretenden orientar el resultado del proceso legislativo a su favor, se plantea la siguiente

hipótesis: el grado de practicidad está determinado por una senda históricamente construida.

Una vez más, no se intenta medir la capacidad de los grupos para organizarse o presionar a los diputados, sino que, por el contrario, se analiza la *permeabilidad* de los congresos, esto es; la condición que presenta un cuerpo legislativo para ser influida por opiniones ajenas, sin que su estructura interna se vea alterada.

Se hace esta última acotación con el objetivo de distinguir lo que se entiende por cabildeo legislativo y otras prácticas, debido a que, como bien afirmó el Diputado Renato Josafat Molina Arias, en la entrevista realizada para esta investigación: “en ocasiones no son los cabilderos los que, representando a las empresas privadas, influyen en las decisiones de los legisladores. Sino que, en realidad, son los mismos diputados quienes fungen como cabilderos, puesto que guardan lealtad a las propias empresas. Inclusive existen bancadas completas que sirven a los intereses de los particulares.”⁵⁶ Esto último es lo que Lorenzo Arrieta denomina disciplina empresarial o sindical. Anteriormente conocida como representación estamental.

Con el fin de comprobar la hipótesis planteada, se revisó el análisis comparativo que realiza Walter Astié-Burgos entre México y EUA en el marco de su estudio sobre el cabildeo. Esto, debido a que el autor explica de manera sucinta el trasfondo histórico que ha caracterizado el comportamiento político de las sociedades de los dos países en torno al grado de consenso para la toma de decisiones y, por ende, la conducta de sus legisladores en relación con los lobistas.

México

Para el caso mexicano, el autor cita a Krauze cuando señala que

la Nueva España era una comunidad sumamente estratificada compuesta por múltiples corporaciones de individuos asociados por lazos de sangre, estatus

⁵⁶ Entrevista realizada al Dip. Renato Josafat Molina Arias, representante del Distrito 25 en la LXVIII legislatura, con fecha: noviembre de 2016.

social, oficio o actividad que gozaban de privilegios especiales y específicos y aun poseían sus propias cortes. Aunque el “corporativismo” era la forma normal del funcionamiento de la sociedad novohispana, de ese peculiar sistema de representación política estaban excluidos los indios, los negros esclavos y las castas. (Astié-Burgos, 2011, pp. 19 y 20).

“No era un orden político hecho para el cambio y el desarrollo, sino para la estabilidad y la permanencia” (Krauze, 1997). “La exclusión de las mayorías del proceso de toma de decisiones, [...] la cultura antidemocrática y la decisiva influencia de los poderes fácticos, fueron el resultado de dicho sistema que se convirtió en una herencia negativa para el país” (Astié-Burgos, 2011, p. 93).

En el siglo XVIII, “el sistema de los Habsburgo fue modificado mediante las reformas borbónicas, [...] que propició un difundido malestar entre los factores de poder reales que contribuyó a que, a principios del siglo XIX se desatara el movimiento de independencia” (Astié-Burgos, 2011, p. 94).

“Si bien al materializarse la emancipación en 1821 se trató de instaurar un sistema más democrático y representativo, [...] la realidad fue que ello resultó más formal que real, pues amén de que las estructuras coloniales continuaron vigentes, la grave inestabilidad política que se vivió [...] impidió el desarrollo de la democracia” (Astié-Burgos, 2011, p. 95).

“Tras la instauración en 1857 del sistema unicameral que propició el surgimiento de un Poder Legislativo fuerte frente a un Ejecutivo débil” (Berlín, 2006, p. 278), “el Congreso logró desempeñar en forma autónoma la capacidad de legislar” (Astié-Burgos, 2011, p. 95).

Astíe-Burgos continúa con su análisis, mencionando que:

A diferencia de lo que ocurrió en Estados Unidos, donde desde la independencia el capitalismo se desarrolló en forma natural y los sectores público y privado evolucionaron paralelamente, se complementaron y establecieron una forma de interrelación independiente pero cooperativa, en México el capitalismo fue

esencialmente producto de la voluntad política de los regímenes liberales que gobernaron una vez concluidas las guerras de Reforma y el segundo imperio encabezado por Maximiliano de Habsburgo (Astié-Burgos, 2011, p. 95).

En el régimen de Porfirio Díaz, “el papel del sector privado quedó supeditado a la autoridad gubernamental [no obstante] la élite empresarial contó con un buen margen de maniobra para promover sus intereses utilizando recurrentemente el lobby ante el jerarca, su familia y principales colaboradores” (Astié-Burgos, 2011, p. 97).

A pesar de que la Revolución de 1910 implicó un cambio radical en la nación, no alteró en lo sustancial muchas cosas, pues, aunque la nueva Constitución aprobada en 1917 precisó en su artículo 39 que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, [...] las tesis de la Ilustración francesa, de la Constitución estadounidense, las ideas de Rousseau sobre la soberanía popular, de Montesquieu respecto a la división de los poderes, las de Madison relativas al sistema de pesos y contrapesos, etc. no correspondieron a lo que continuó siendo el ejercicio cotidiano de la vida del país (Astié-Burgos, 2011, p. 97).

“Este sistema [...] acabó siendo fortalecido con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1928, después rebautizado como Partido de la Revolución Mexicana y finalmente como PRI, [...] fortaleció aún más el presidencialismo al instaurarse un sistema de partido único” (Astié-Burgos, 2011, p. 98).

La Presidencia de la República no era ajena al cabildeo pues lo realizaba tanto entre los grupos más importantes de la sociedad como dentro del partido mismo para conciliar intereses con los sectores [...] obrero, campesino y popular para lograr un acuerdo sobre proyectos de ley que después serían aprobados automáticamente por el Congreso (Astié-Burgos, 2011, p. 100).

En ese esquema corporativista de asociación simbiótica que determinaba el funcionamiento práctico de la democracia mexicana -del cual estaba excluida la

mayoría de la población-, obviamente resultaba innecesario el cabildeo ante un Congreso que se limitaba a aprobar las iniciativas del Ejecutivo previamente acordadas mediante los mecanismos ad hoc con los poderes fácticos (Astié-Burgos, 2011, p. 101).

Tras la crisis económica que caracterizó a los sexenios de José López Portillo (1976-1982) y de Miguel de la Madrid (1982-1988) en el marco de la cual se suscitó el rompimiento definitivo entre la clase empresarial y la política, se “tuvo que ir realizando un creciente esfuerzo de reforma centrado en la consolidación y desarrollo de los partidos políticos, así como en la creación de nuevas leyes e instituciones electorales, para propiciar una transición democrática que evitara la violencia política” (Becerra, 2000, p. 27).

En referencia a la transición:

A pesar de que el cambio registrado en el 2000 significó un nuevo gran paso hacia la profundización de la democracia, en realidad distó mucho de ser, en toda la extensión del término, una verdadera “transición democrática”, pues aunque a partir de esa fecha se aseguró una mayor transparencia y legitimidad del proceso electoral y el PRI perdió el monopolio del poder, muchas prácticas nocivas han continuado vigentes, tales como el clientelismo político, la marginación de las mayorías del proceso de toma de decisiones, la corrupción, los abusos de poder, el corporativismo, la decisiva influencia de los poderes fácticos en las decisiones gubernamentales, etc. Amén de lo anterior, los avances se dieron esencialmente en el ámbito de los derechos políticos, no así en el de los derechos económicos y en otras importantes áreas, pues México no sólo continúa siendo uno de los países del mundo con una de las mayores desigualdades en la distribución de la riqueza, sino que esa disparidad se ha acentuado a pesar del “cambio democrático” (Astié-Burgos, 2011, pp. 112 y 113).

Sin embargo, el citado autor reconoce que

uno de los cambios más significativos [...] con importantes implicaciones para el ejercicio del cabildo, es el nuevo equilibrio de fuerzas establecido entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En efecto, el hecho de que [...] el Congreso se [haya] convertido en un verdadero legislador, ha abierto las puertas para el ejercicio del derecho de gestión por medio del cabildo” (Astié-Burgos, 2011, p. 114).

Finalmente, como se señaló en el apartado de *Aumento en el consenso y conciliación de intereses*, del capítulo II de esta investigación; el consenso en el seno de las comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, no ha aumentado desde 1997.

EUA

En el caso de las 13 colonias inglesas en el continente americano, parte de la herencia que recibieron de Gran Bretaña fue la forma de gobierno representativo. [...] Lo damos por sabido hasta que recordamos que las colonias francesas y españolas carecieron de un autogobierno representativo; sólo los británicos permitieron a sus colonizadores construir asambleas populares y crear gobiernos en los que tanto electores como los representantes poseían una responsabilidad política real. El resultado fue que los colonizadores ingleses poseían preocupaciones y experiencia políticas. [...] Los colonizadores, como los británicos del Viejo Mundo, creían firmemente en la libertad de expresión, de prensa y de asamblea, y disfrutaron de una mucho mayor porción de las tres libertades que los propios ingleses o [...] que cualquier otro pueblo. El hecho de que los colonos ingleses disfrutaran de un alto grado de autogobierno, que eligieran entre ellos mismos a sus representantes en las diversas asambleas que se crearon en todas las colonias, y que tuvieran la facultad de aprobar las leyes y normas que regían a las comunidades coloniales, obviamente permitió que también la tradición británica del lobby pasara al Nuevo Mundo como parte del sistema político general. [...] Cuando se alcanzó la independencia en 1776 ya se contaba con una amplia experiencia en la conducción de los asuntos públicos y con un difundido espíritu democrático, lo que no sólo reconocía el derecho ciudadano para elegir a sus

representantes a los cargos administrativos y gubernamentales, sino también exigirles, mediante el cabildeo permanente, que tomaran debidamente en cuenta los intereses y preocupaciones de sus electores” (Astié-Burgos, 2011, pp. 19 y 20).

“En la Constitución de la nueva nación, promulgada en 1778, no se hizo ninguna referencia al respecto” (Astié-Burgos, 2011, p. 21). Sin embargo, la práctica del lobby se hizo recurrente en el Congreso de EUA a partir de 1808.

Por otra parte, como ya desde 1835 lo reseñó Alexis de Tocqueville, en *La democracia en América*, en la sociedad estadounidense existía una “acentuada tendencia a asociarse para actuar de manera conjunta: [...] los estadounidenses de todas las edades, de todas las condiciones y del más variado ingenio se unen constantemente y no tienen asociaciones sólo comerciales e industriales [...] sino otras mil diferentes” (Astié-Burgos, 2011, p. 23).

Si se trata de sacar a la luz pública una verdad o de desenvolver un sentimiento con el apoyo de un gran ejemplo, se asocian. [...] He encontrado en Estados Unidos ciertas asociaciones, [...] y muchas veces he admirado el arte prodigioso con el que [sus] habitantes determinan un fin común para los esfuerzos de un gran número de hombres, haciéndolos marchar hacia él libremente (Astié-Burgos, 2011, p. 23).

Siguiendo lo anterior y

en atención a que el lobby es una práctica sumamente difundida en la sociedad estadounidense, [...] a partir de [...] 1913 se empezaron a forjar estrechos vínculos entre las dependencias gubernamentales y los académicos que se dedicaban al estudio de lo que se denominó Public policy, creándose los Brain Banks o Think Factories, que en la época del presidente Kennedy ya se comenzaron a llamar Think tanks (Astié-Burgos, 2011, p. 60).

Estas organizaciones llevan a cabo la labor de cabildeo ante

cualquier instancia de la sociedad, [...] principalmente ante el Ejecutivo y el Legislativo, no solo con la difusión de sus ideas, sino fundamentalmente mediante acciones directas de representación ante funcionarios públicos y legisladores, y participando como testigos en las audiencias que el Congreso convoca para debatir asuntos de su interés (Astié-Burgos, 2011, pp. 60 y 61).

Como resultado de las poco específicas leyes sobre el registro del lobby, para 1982 ya fue difícil precisar el número exacto de cabilderos en Washington, ya que muchos de ellos se llamaron a sí mismos consultores políticos, [...] especialistas legislativos, defensores de los consumidores, etc., calculándose que en ese año existían más de 20 mil personas dedicadas al cabildeo, cifra que para 1990 había rebasado los 42 mil en todo el país (Astié-Burgos, 2011, pp. 27 y 28).

“Para el año 2000 los lobistas que operaban en la capital ya sumaban 34,750, y se especula que en este nuevo siglo rebasaron los 100 mil” (Astié-Burgos, 2011, p. 28).

Por ello, el citado autor concluye que en EUA “más que en ninguna otra parte, el lobby es una práctica ampliamente aceptada y sus beneficios son mejor entendidos. Sin embargo, el poder de las empresas se ha criticado cada vez más, [manchando] la reputación de la industria del lobby” (Astié-Burgos, 2011, pp. 44 y 45).

En el texto *Lobby y democracia: Lo positivo y lo negativo del cabildeo*, también se indica que “el principal factor en el vínculo entre empresarios y políticos en Estados Unidos tiene que ver con el financiamiento de las campañas políticas” (Astié-Burgos, 2011, p. 45). Puesto que, “a fin de cuentas, las contribuciones a las campañas, son el instrumento más poderoso con el que los lobistas cuentan para hacer avanzar sus intereses” (Astié-Burgos, 2011, p. 45). No obstante, como ya se acotó anteriormente, este aspecto no cumple con la delimitación del concepto de cabildeo expresada en el primer capítulo de este trabajo de investigación, referente a la utilización de intermediarios para incidir en el proceso

legislativo; por lo que no se considera como lobby *per se* sino parte de la disciplina empresarial.⁵⁷

En estos términos, se puede decir que el papel histórico de los lobistas en el sistema político de EUA ha suscitado que “el lobbying se considere un instrumento más de la participación de la sociedad en la vida pública” (Xifra, 1998, p. 11).

Prueba de ello es el grado de consenso que alcanzan las iniciativas aprobadas en la Cámara de Representantes; de acuerdo con el sitio govtrack.us/congress, al menos el 54% de los proyectos que pasaron en el lapso que va del 105 congreso al 112, se aprobaron con un margen amplio de votación. Este margen se definió considerando que la distribución promedio de curules entre los dos partidos en dicho periodo fue 52% republicana – 48% demócrata, por lo que se entiende por consenso aquella situación en la que los representantes de un partido votaron a favor de una iniciativa y a la vez fueron apoyados por al menos la mitad de los representantes miembros del partido opositor, sumando el 75% de los votos.

En la siguiente tabla, se muestra el porcentaje de aprobación en cada legislatura, y de las iniciativas aprobadas, aquellas que pasaron con el margen amplio definido:

Tabla 22. Margen de aprobación amplio en la Cámara de Representantes del Congreso de los EUA

Congreso	Periodo	Iniciativas/ votaciones [1]	Aprobación		Aprobación por margen amplio*	
			Número [2]	Porcentaje [2]/ [1]= [3]	Número [4]	Porcentaje [4]/ [2]= [5]
105	ene - dic 1998	547	362	66.2%	202	55.8%
106	ene - nov 1999	594	422	71.0%	253	60.0%
	ene - dic 2000	583	431	73.9%	286	66.4%
107	ene - dic 2001	503	374	74.4%	267	71.4%
	ene - nov 2002	479	358	74.7%	236	65.9%
108	ene - dic 2003	677	460	67.9%	279	60.7%
	ene - dic 2004	543	384	70.7%	255	66.4%

⁵⁷ Walter Atié-Burgos se refiere también a la revolving door (puerta giratoria), como la práctica en la cual empresarios y lobistas cruzan ficticiamente para ocupar puestos en el gobierno, y que los funcionarios públicos igualmente atraviesan para convertirse en empresarios y que patentiza la estrecha vinculación que, tras bambalinas, existe entre el sector gubernamental y los grupos de interés. Ver Astié-Burgos, W. (2011). p. 57.

Congreso	Periodo	Iniciativas/ votaciones [1]	Aprobación		Aprobación por margen amplio*	
			Número [2]	Porcentaje [2]/ [1]= [3]	Número [4]	Porcentaje [4]/ [2]= [5]
109	ene - dic 2005	664	471	70.9%	283	60.1%
	ene - dic 2006	538	368	68.4%	188	51.1%
110	ene - dic 2007	1,185	787	66.4%	385	48.9%
	ene - dic 2008	689	573	83.2%	304	53.1%
111	ene - dic 2009	987	748	75.8%	461	61.6%
	ene - dic 2010	649	583	89.8%	389	66.7%
112	ene - dic 2011	940	485	51.6%	133	27.4%
	ene - dic 2012	653	366	56.0%	143	39.1%
113	ene - dic 2013	636	406	63.8%	143	35.2%
	ene - dic 2014	563	348	61.8%	123	35.3%

* El “margen amplio” hace referencia a un porcentaje de votos a favor igual o mayor al 75%, esto es; tres cuartas partes del total de los representantes que emitieron su voto. El criterio se estableció en el entendido de que, como ya se señaló, en EUA los conceptos de mayoría simple y absoluta se usan de manera indistinta.

Fuente: Elaboración propia con datos de GovTrack, Voting Records [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

A pesar de que el grado de consenso, observable en la columna [5] de la Tabla 22, disminuyó drásticamente a partir del 111 Congreso, en la mayor parte del periodo analizado es innegable que la mayoría de las iniciativas aprobadas se caracterizaron por un amplio margen de votación, lo que puede interpretarse como decisiones consensuadas entre ambas fuerzas políticas.

Así, puede afirmarse que una característica disímil entre los sistemas políticos mexicano y estadounidense, que constriñe el comportamiento de los legisladores, es la practicidad en la manera de legislar, determinada a su vez por conductas pasadas y experiencias previas, y finalmente reflejada en el grado de consenso alcanzado entre grupos parlamentarios.

Mientras que en EUA los legisladores a menudo optan por consensuar con sus contrapartes cuando el interés general se encuentra en juego, en México la manera de legislar no guarda ese grado de practicidad; por el contrario, la promesa de un mayor beneficio para su partido o para el propio legislador determina en mayor medida el sentido de su voto. Esto, debido a que en este país el financiamiento de los partidos es enteramente público, pero también se explica porque históricamente, los diputados no suelen cooperar con sus contrapartes, a menos que exista la posibilidad de obtener mayor visibilidad en la arena pública.

El fenómeno del cabildeo no cambió el sentido del voto de los legisladores en la Cámara de Diputados, debido al diseño institucional que caracteriza al sistema político mexicano.

La incidencia del cabildeo y más importante aún, la viabilidad de éste como práctica reforzadora de la participación política y la democracia en general, no depende de la estructura determinada por las normas escritas, sino de elementos como el grado de libertad de los legisladores -operacionalizado en este trabajo con la categoría de disciplina partidista-, y la practicidad con la que se llevan a cabo las votaciones -relacionada a su vez con una senda históricamente construida en términos de consenso o cooperación entre pares-, lo que en suma, deviene en cierto nivel de *permeabilidad*. Es decir, los incentivos y restricciones a los cuales están sujetos los legisladores -distintos en ambos países- delimitan el espacio oportunidad en el cual operan los cabilderos.

Conclusiones generales

La presente investigación nace de la inquietud que surge cuando se observa el ambiente de desconfianza hacia los canales de representación, así como a los legisladores de la Cámara de Diputados y la decadencia de la cual se han visto sujetos los partidos políticos en México.

En este contexto, tanto autores como legisladores han presentado al cabildeo como una alternativa que contribuye a la representación en el marco de la democracia semidirecta y de los parlamentos abiertos. Pero existen también, posturas claramente contrarias; que se inclinan por sostener que la información que los cabilderos facilitan a los diputados presenta un alto grado de subjetividad por elaborarse a conveniencia de los grupos de interés que cuentan con recursos económicos suficientes para cambiar el sentido del voto de los congresistas, vulnerando así, el derecho de petición de quienes no tienen los medios para pagar una investigación o simplemente no conocen los tiempos del procedimiento legislativo para acercarse a sus representantes.

El estado de la literatura define al cabildeo con diversas acepciones. Sin embargo, estas convienen en al menos cuatro características básicas, a saber; el carácter organizacional de la participación, la incompatibilidad de los lobistas para ocupar cargos públicos, la necesidad de establecer contacto directo con los representantes y la búsqueda de beneficios particulares a través de la modificación de la Ley.

Al explorar los motivos por los cuales se desarrolló el cabildeo en México, se encontraron al menos dos factores; en primer lugar, el cambio institucional experimentado por el sistema político mexicano en el año 1997 que devino en la conformación de legislaturas plurales, y en segundo, la desconfianza hacia los partidos políticos.

Posteriormente, se indicó que la proliferación de firmas de cabildeo y la continua aparición de notas periodísticas que hacen alusión al ejercicio de esta práctica en el legislativo, son muestra de que, en los últimos años, los servicios de lobby han sido cada vez más utilizados.

Específicamente, en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, esta práctica no se ha traducido en un mayor empoderamiento de la ciudadanía; no ha aumentado la legitimidad de las decisiones de los representantes; ni incrementado el consenso y conciliación de intereses entre partidos. Por lo que puede concluirse que existen razones que explican el bajo grado de institucionalización del cabildeo en este país, en el periodo que siguió a los gobiernos divididos. Entendiéndose por institucionalización, el proceso a través del cual el cabildeo opaco, inequitativo e ineficiente se torna en una práctica no solo aceptada universalmente sino obligatoria y permanente para el cuerpo legislativo; basada en la libertad que tienen los legisladores para negociar con grupos de poder y en la practicidad en la generación de consenso al momento de legislar.

A raíz de la comparación realizada para hallar estos motivos, se encontró que estos forman parte del sistema político y que definen las diferencias en el éxito o fracaso de la práctica del lobby.

Es innegable que el fenómeno aquí analizado representa una cuestión demasiado compleja que escapa al estudio desde una sola óptica; ya sea desde un enfoque sociológico, politológico o jurídico, inclusive se podría tratar desde los planteamientos económicos. También podría parecer que las reflexiones aquí planteadas se pueden visibilizar empíricamente y a simple vista, no obstante, es necesario reflexionar desde las instituciones políticas en orden de contar con un referente de cuales partes tienen que modificarse –y en qué medida- para lograr los beneficios que, en la teoría, son resultado de una adecuada operación del cabildeo.

Tal vez no se haya arrojado mucha luz respecto a la solución al fenómeno del cabildeo legislativo, sin embargo, las conclusiones de los análisis presentados en este trabajo pueden esclarecer un poco más, las variables de las que depende el éxito de esta práctica en términos de su institucionalización y, más importante aún, se ha construido una argumentación, si bien perfectible, para inferir los aspectos que debe considerar una regulación del cabildeo que pretenda que en la Cámara de Diputados en México se puedan “obtener” los beneficios que en teoría supone este fenómeno político o, por el contrario, para aminorar los riesgos que subyacen a su práctica no institucionalizada.

La intención de dotar de un marco regulatorio a los actores involucrados en el cabildeo no sirve de mucho si no se toman en cuenta los elementos analizados en este trabajo. Por lo que un análisis consecuente de los resultados vertidos en esta investigación, sería explicar los avances en términos de participación política derivados de la aprobación de la reelección consecutiva para legisladores, las candidaturas independientes y la formalización de acuerdos partidistas como el denominado *Pacto por México*, así como de los incentivos que tienen los legisladores para que se dictaminen todas las leyes. Para evitar el riesgo de adoptar, casi a ciegas, un método de participación incongruente con el diseño institucional mexicano.

El desconocimiento de derechos políticos como el derecho de petición y, por ende, un menor número de intereses a contrastar en las cámaras, también forman parte de estas variables exógenas al entramado legal.

ANEXOS

Anexo I. Iniciativas de Ley para la regulación del cabildeo en México (LVIII-LXII legislaturas)

Legislatura	Nombre de Iniciativa	Nombre Legislador	Fecha
LVIII	Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas.	Dip. Efrén Leyva Acevedo, PRI	29/04/2002
LIX	Ley Federal de Cabildeo	Dip. Cristina Portillo Ayala, PRD	22/04/2004
LIX	Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares	Dip. Federico Döring Casar y Antonio Morales de la Peña, PAN	09/12/2004
LIX	Adiciona los artículos 61 bis y 61 bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Sami David David, PRI	17/08/2005
LIX	Adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Cristina Portillo Ayala, PRD	24/08/2005
LIX	Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas.	Dip. Alejandro Murat Hinojosa, PRI	22/11/2005
LIX	Ley Reglamentaria del Artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Santiago Cortés Sandoval, PRD	28/03/2006
LX	Ley Federal de Cabildeo	Dip. Sara Isabel Castellanos Cortés, PVEM	31/10/2006
LX	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo	Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva, Convergencia	27/02/2007
LX	Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Rogelio Carbajal Tejada, PAN	04/12/2007
LX	Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Mario Alberto Salazar Madera, Gustavo Macías Zambrano, Omar Antonio Borboa Becerra, Miguel Ángel Monraz Ibarra, PAN	13/12/2007
LXI	Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Luz Carolina Gudiño Corro, PRI	09/02/2010
LXI	Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados	Dip. Josefina Vázquez Mota, PAN	13/04/2010
LXI	Adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo	Dip. José Luis Jaime Correa, PRD	21/07/2010
LXI	Reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Federal que regula las Actividades de Cabildeo	Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia, PT	30/09/2010
LXI	Reforma y adiciona el artículo 73, fracción XXIX-Q, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y expide la Ley Federal que regula las Actividades de Cabildeo	Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia, PT	18/07/2012
LXII	Reforma el numeral 3 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de cabildeo	Dip. Ricardo Monreal Ávila, Alfonso Durazo Montaña y Ricardo Mejía Berdeja, Movimiento Ciudadano	16/07/2014

Fuente: Gaceta parlamentaria. Cámara de Diputados.

Anexo II. Ventajas y desventajas del cabildeo, plasmadas en iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados en México

NOMBRE INICIATIVA	BENEFICIOS O VENTAJAS PLASMADOS EN LA MOTIVACIÓN DE LAS INICIATIVAS										
	Aportación de información para decisiones legislativas	Aumenta el consenso y la conciliación de intereses	Impulsa la participación política	Aumenta la legitimidad de las decisiones	Aumenta la eficiencia legislativa -mejores leyes-	Incrementa la corresponsabilidad -acercamiento gobernados-gobernantes-	Empodera a la ciudadanía con respecto a las decisiones	Aumenta la transparencia	Garantiza el cumplimiento del derecho de petición	Aumenta la rendición de cuentas	Se fortalece la educación cívica y política de la sociedad
Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas (29/04/2002)	X										
Ley Federal de Cabildeo (22/04/2004)			X		X	X	X				
Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares (09/12/2004)				X				X			
Adiciona los artículos 61 bis y 61 bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (17/08/2005)		X									
Adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (24/08/2005)	X		X	X		X					
Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas (22/11/2005)	X		X								
Ley Reglamentaria del Artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (28/03/2006)								X			
Ley Federal de Cabildeo (31/10/2006)			X		X			X		X	
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (04/12/2007)	X				X						
Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (13/12/2007)			X			X			X	X	
Adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo (21/07/2010)		X	X	X							

Fuente: Gaceta parlamentaria. Cámara de Diputados.

RIESGOS O DESVENTAJAS PLASMADAS EN LA MOTIVACIÓN DE LAS INICIATIVAS									
NOMBRE INICIATIVA	Produce desconfianza	Tráfico de influencias	Parálisis legislativa	Corrupción	Pone en riesgo a la representación democrática	Continuación de la carrera política de los legisladores mediante la formación de firmas de cabildeo	Restringe la participación política de los grupos con menos recursos	Temor de los legisladores por asumir riesgos en sus carreras políticas ante la posibilidad de desprestigio mediático	Elaboración de malas leyes
Ley Federal de Cabildeo (22/04/2004)	X	X	X	X					
Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares (09/12/2004)				X		X	X		
Adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (24/08/2005)		X			X				
Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas (22/11/2005)		X							
Ley Reglamentaria del Artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (28/03/2006)		X							
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo (27/02/2007)		X							
Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (04/12/2007)				X			X		
Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (13/12/2007)							X	X	
Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (09/02/2010)							X		X
Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados (13/04/2010)							X		X
Adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo (21/07/2010)					X		X		
Reforma el numeral 3 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de cabildeo (16/07/2014)				X					

Fuente: Gaceta parlamentaria. Cámara de Diputados.

Anexo III. Eficiencia del diseño legal (WEF, 2009-2014)

Año		País								
		México	EUA	Chile	Colombia	Costa Rica	Honduras	Panamá	Uruguay	Reino Unido (UK)
2009	Rank	80	35	29	72	39	90	79	54	14
	Value	3.3	4.3	4.5	3.5	4.2	3.1	3.3	3.9	4.9
2010	Rank	77	35	24	73	38	76	86	34	16
	Value	3.4	4.3	4.6	3.4	4.2	3.4	3.2	4.3	4.9
2011	Rank	80	39	28	78	47	74	95	38	13
	Value	3.3	4.2	4.6	3.4	4.0	3.5	3.1	4.3	4.2
2012	Rank	85	37	21	89	47	77	80	46	11
	Value	3.4	4.2	4.6	3.3	4.0	3.5	3.5	4.0	5.1
2013	Rank	78	29	24	93	37	96	58	40	8
	Value	3.3	4.3	4.4	3.2	4.0	3.1	3.6	4.0	5.2
2014	Rank	88	18	33	91	28	61	69	40	7
	Value	3.1	4.4	4.1	3.1	4.1	3.5	3.4	3.8	5.1

Fuente: Global Competitiveness Index, World Economic Forum.

Anexo IV. Votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de las legislaturas (1997-2015) en México

Votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de la LVII Legislatura (1997-2000) en la Cámara de Diputados

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
PRI	24,961	478	288	97.0%	1.9%	1.1%
PRD	20,456	729	494	94.4%	3.4%	2.3%
PAN	13,212	548	272	94.2%	3.9%	1.9%
PT	1,164	116	28	89.0%	8.9%	2.1%
Total	59,793	1,871	1,082	95.3%	3.0%	1.7%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a las ausencias así como a aquellos diputados que, de acuerdo con la gaceta parlamentaria, pasaron lista de asistencia y no votaron (Quórum).

Fuente: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>

La composición de la cámara es PRI: 238, PRD: 125, PAN: 119, PT: 7, Otros partidos: 11.

Votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de la LVIII Legislatura (2000-2003) en la Cámara de Diputados

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
PRI	30,963	667	506	96.3%	2.1%	1.6%
PAN	37,147	261	411	98.2%	0.7%	1.1%
PRD	12,457	190	288	96.3%	1.5%	2.2%
PVEM	4,017	32	48	98.0%	0.8%	1.2%
Total	84,584	1,150	1,253	97.2%	1.3%	1.4%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a las ausencias así como a aquellos diputados que, de acuerdo con la gaceta parlamentaria, pasaron lista de asistencia y no votaron (Quórum).

Fuente: http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html

La composición de la cámara es PRI: 207, PAN: 202, PRD: 56, PVEM: 18, Otros partidos: 17.

Votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de la LIX Legislatura (2003-2006) en la Cámara de Diputados

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
PRI	72,888	543	939	98.0%	0.7%	1.3%
PAN	54,121	70	368	99.2%	0.1%	0.7%
PRD	33,589	229	694	97.3%	0.7%	2.0%
PVEM	4,753	15	24	99.2%	0.3%	0.5%
Total	165,351	857	2,025	98.3%	0.5%	1.2%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a las ausencias así como a aquellos diputados que, de acuerdo con la gaceta parlamentaria, pasaron lista de asistencia y no votaron (Quórum).

Fuente: http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html

La composición de la cámara es PRI: 222, PAN: 151, PRD: 95, PVEM: 17, Otros partidos: 11.

Votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de la LX Legislatura (2006-2009) en la Cámara de Diputados

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
PAN	55,174	152	149	99.5%	0.3%	0.3%
PRD	28,352	938	675	94.6%	3.1%	2.3%
PRI	22,228	91	135	99.0%	0.4%	0.6%
PVEM	4,022	7	10	99.6%	0.2%	0.2%
Total	109,776	1,188	969	98.1%	1.1%	0.9%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a las ausencias así como a aquellos diputados que, de acuerdo con la gaceta parlamentaria, pasaron lista de asistencia y no votaron (Quórum).

Fuente: http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html

La composición de la cámara es PAN: 206, PRD: 126, PRI: 106, PVEM: 17, Otros partidos: 44.

Votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de la LXI Legislatura (2009-2012) en la Cámara de Diputados

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
PRI	80,469	443	432	98.9%	0.5%	0.5%
PAN	49,067	334	549	98.2%	0.7%	1.1%
PRD	20,785	838	437	94.2%	3.8%	2.0%
PVEM	7,788	13	33	99.4%	0.2%	0.4%
Total	158,109	1,628	1,451	98.1%	1.0%	0.9%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a las ausencias así como a aquellos diputados que, de acuerdo con la gaceta parlamentaria, pasaron lista de asistencia y no votaron (Quórum).

Fuente: http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html

La composición de la cámara es PRI: 237, PAN: 143, PRD: 71, PVEM: 21, Otros partidos: 28.

Votaciones llevadas a cabo durante los periodos ordinarios de la LXII Legislatura (2012-2015) en la Cámara de Diputados

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
PRI	91,813	17	30	99.9%	0.0%	0.0%
PAN	47,890	231	301	98.9%	0.5%	0.6%
PRD	36,761	1,585	615	94.4%	4.1%	1.6%
PVEM	11,140	19	45	99.4%	0.2%	0.4%
Total	187,604	1,852	991	98.5%	1.0%	0.5%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a las ausencias así como a aquellos diputados que, de acuerdo con la gaceta parlamentaria, pasaron lista de asistencia y no votaron (Quórum).

Fuente: http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html

La composición de la cámara es PRI: 212, PAN: 114, PRD: 104, PVEM: 29, Otros partidos: 41.

Anexo V. Votaciones llevadas a cabo durante los congresos 105 al 112 de EEUU (1998-2014)

Votaciones llevadas a cabo durante el 105 Congreso (ene-dic 1998) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	93,425	12,771	6,149	83.2%	11.4%	5.5%
Rep	107,788	11,811	4,343	87.0%	9.5%	3.5%
Total	201,213	24,582	10,492	85.2%	10.4%	4.4%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 211, Republicanos: 223, Independientes: 1.

Votaciones llevadas a cabo durante el 106 Congreso (ene-nov 1999) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	109,556	14,436	4,958	85.0%	11.2%	3.8%
Rep	118,208	12,939	4,124	87.4%	9.6%	3.0%
Total	227,764	27,375	9,082	86.2%	10.4%	3.4%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 211, Republicanos: 223, Independientes: 1.

Votaciones llevadas a cabo durante el 106 Congreso (ene-dic 2000) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	107,137	11,884	7,913	84.4%	9.4%	6.2%
Rep	114,372	11,079	7,830	85.8%	8.3%	5.9%
Total	221,509	22,963	15,743	85.1%	8.8%	6.0%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 212, Republicanos: 221, Independientes: 2.

Votaciones llevadas a cabo durante el 107 Congreso (ene-dic 2001) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	92,961	10,408	4,014	86.6%	9.7%	3.7%
Rep	102,181	6,307	3,840	91.0%	5.6%	3.4%
Total	195,142	16,715	7,854	88.8%	7.6%	3.6%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 212, Republicanos: 221, Independientes: 2.

Votaciones llevadas a cabo durante el 107 Congreso (ene-nov 2002) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	86,757	9,374	5,787	85.1%	9.2%	5.7%
Rep	96,249	5,557	5,225	89.9%	5.2%	4.9%
Total	183,006	14,931	11,012	87.6%	7.1%	5.3%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 205, Republicanos: 229, Independientes: 1.

Votaciones llevadas a cabo durante el 108 Congreso (ene-dic 2003) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	123,392	10,474	6,411	88.0%	7.5%	4.6%
Rep	140,714	7,761	5,834	91.2%	5.0%	3.8%
Total	264,106	18,235	12,245	89.7%	6.2%	4.2%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 205, Republicanos: 229, Independientes: 1.

Votaciones llevadas a cabo durante el 108 Congreso (ene-dic 2004) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	96,474	7,889	7,168	86.5%	7.1%	6.4%
Rep	109,700	7,420	6,293	88.9%	6.0%	5.1%
Total	206,174	15,309	13,461	87.8%	6.5%	5.7%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 202, Republicanos: 232, Independientes: 1.

Votaciones llevadas a cabo durante el 109 Congreso (ene-dic 2005) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	118,732	10,760	5,948	87.7%	7.9%	4.4%
Rep	139,219	9,981	5,308	90.1%	6.5%	3.4%
Total	257,951	20,741	11,256	89.0%	7.2%	3.9%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 202, Republicanos: 232, Independientes: 1.

Votaciones llevadas a cabo durante el 109 Congreso (ene-dic 2006) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	95,370	8,616	5,179	87.4%	7.9%	4.7%
Rep	109,243	10,809	4,844	87.5%	8.7%	3.9%
Total	204,613	19,425	10,023	87.4%	8.3%	4.3%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 233, Republicanos: 202, Independientes: 0.

Votaciones llevadas a cabo durante el 110 Congreso (ene-dic 2007) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	253,034	10,799	10,380	92.3%	3.9%	3.8%
Rep	202,430	23,806	11,732	85.1%	10.0%	4.9%
Total	455,464	34,605	22,112	88.9%	6.8%	4.3%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 233, Republicanos: 202, Independientes: 0.

Votaciones llevadas a cabo durante el 110 Congreso (ene-dic 2008) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	148,651	4,140	8,429	92.2%	2.6%	5.2%
Rep	120,443	8,934	7,822	87.8%	6.5%	5.7%
Total	269,094	13,074	16,251	90.2%	4.4%	5.4%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 236, Republicanos: 199, Independientes: 0.

Votaciones llevadas a cabo durante el 111 Congreso (ene-dic 2009) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	234,180	9,350	9,848	92.4%	3.7%	3.9%
Rep	154,733	14,530	6,497	88.0%	8.3%	3.7%
Total	388,913	23,880	16,345	90.6%	5.6%	3.8%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 236, Republicanos: 199, Independientes: 0.

Votaciones llevadas a cabo durante el 111 Congreso (ene-dic 2010) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	154,038	6,015	8,586	91.3%	3.6%	5.1%
Rep	105,552	5,093	7,444	89.4%	4.3%	6.3%
Total	259,590	11,108	16,030	90.5%	3.9%	5.6%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 193, Republicanos: 242, Independientes: 0.

Votaciones llevadas a cabo durante el 112 Congreso (ene-dic 2011) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	156,026	17,635	7,589	86.1%	9.7%	4.2%
Rep	202,639	18,041	5,307	89.7%	8.0%	2.3%
Total	358,665	35,676	12,896	88.1%	8.8%	3.2%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 193, Republicanos: 242, Independientes: 0.

Votaciones llevadas a cabo durante el 112 Congreso (ene-dic 2012) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	106,933	11,034	7,141	85.5%	8.8%	5.7%
Rep	141,217	11,254	5,368	89.5%	7.1%	3.4%
Total	248,150	22,288	12,509	87.7%	7.9%	4.4%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 201, Republicanos: 234, Independientes: 0.

Votaciones llevadas a cabo durante el 113 Congreso (ene-dic 2013) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	76,951	10,187	5,232	83.3%	11.0%	5.7%
Rep	91,887	9,277	4,034	87.3%	8.8%	3.8%
Total	168,838	19,464	9,266	85.5%	9.9%	4.7%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 201, Republicanos: 234, Independientes: 0.

Votaciones llevadas a cabo durante el 113 Congreso (ene-dic 2014) en la Casa de Representantes

Grupo parlamentario	Número de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Número de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Número de abstenciones	Porcentaje de votos a FAVOR de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de votos en CONTRA de la postura del grupo parlamentario	Porcentaje de abstenciones
Dem	99,558	6,939	5,146	89.2%	6.2%	4.6%
Rep	117,257	8,074	4,917	90.0%	6.2%	3.8%
Total	216,815	15,013	10,063	89.6%	6.2%	4.2%

Nota: El resto de las votaciones corresponden a los representantes independientes.

Fuente: [[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]

La composición de la cámara es Demócratas: 188, Republicanos: 247, Independientes: 0.

Bibliografía

- Casar, M. A. (II Semestre de 2013). “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”. *Política y gobierno*. XX (2), 219-263.
- Casar, M. A., Marván, I. y Puente, K. (2010), *La rendición de cuentas y el poder legislativo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Reveles, F. (Coord.) *La Ciencia Política en México hoy: ¿Qué sabemos?* México: Plaza y Valdés.
- North, D. C. (1991). “Institutions”. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- Valadés, D. (mayo-junio 1980). “Algunas características del sistema político mexicano”. *Revista de estudios políticos, Nueva Época*. 15, 9-21.
- Puente, K. (23 de octubre, 2018). “¿Para qué un Parlamento Abierto?”. *Animal político*. 1.b
- Dahl, R. (1989). *La Poliarquía, participación y oposición*. Madrid: Tecnos, pp. 13-14.
- Béjar Algazi, L. (Coord.) (2009). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México: UNAM-M.A. Porrúa.
- Sulkin, T. (2005), *Issue Politics in Congress*. UK: Cambridge University Press.
- Gómez Valle, J. (2005). “Una visión del lobbying mexicano”. *Acta republicana Política y sociedad*, 4 (4), 77-78.
- Lerdo de Tejada, S. y Godina Herrera, J. A. (2004), *El lobbying en México*. México: Porrúa.
- Galaviz, E. E. (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Guillén, D. y Monsiváis Carrillo, A, (Coordinadores). (2014). *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*. México: Colegio de la Frontera Norte.
- Del Rosal y Hermosillo, A. (2008). *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. México: Porrúa.
- Borjas Benavente, A. y Bucio Escobedo, M., (Coordinadores). (2006). *Colección Legislando la agenda social, Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: Las reformas pendientes*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados.
- Nacif, B. (I Semestre de 2004). “S/título” *Política y gobierno*. XI (1).
- Rousseau, J. J. (1983). *Contrato social o Principios de derecho político*. España: Sarpe.
- Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia*. México: Ediciones Coyoacán.
- Schmitt, C. (2008). *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*. Madrid: Tecnos.

- Reveles Vázquez, F. (Coord.), (2005). *Los partidos políticos en México: ¿crisis, adaptación o transformación?* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika.
- Hernández Vicencio, T. (2008). *¿Integrados o marginados? El Partido Acción Nacional, Política y Cultura* [en línea] (primavera): [Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702910>
- Cárdenas García, J. (2005). *Transición política y reforma constitucional en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cárdenas García, J. (2006). *Poderes Fácticos e Incompatibilidades parlamentarias*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lowndes, V. and Roberts, M. (2013). *Why institutions matter*. UK: Palgrave MacMillan.
- Chuliá, E. y Agulló, M. (2012). *Cómo se hace un trabajo de investigación en Ciencia Política*. Madrid: Catarata.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. y Morlino, L. (1982). *La comparación en las ciencias sociales. Versión española de Juan Russo y Miguel A. Ruiz de Azúa*. España: Alianza Editorial.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Goodin, R. (1998). *The Theory of Institutional Design*. UK: Cambridge University Press.
- Wehner, J. (2010). *Legislatures and the Budget Process, the Myth of Fiscal Control*. UK: Palgrave MacMillan.
- Carpizo, J. (1978). *El Presidencialismo Mexicano*. México: Siglo XXI.
- Alcántara, M. (Dir.), (1994-2002). *Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA-USAL)*. Universidad de Salamanca.
- Bobbio, N. Mateucci, N. y Pasquino, G. (2005), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Astíé-Burgos, W. (2011). *Lobby y democracia: Lo positivo y lo negativo del cabildeo. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional*. México: Siglo XXI.
- Krauze, E. (1997). *Biography of power. A History of Modern México, 1810-1996*. New York: Harper Collins.
- Berlín Valenzuela, F. (2006). *Derecho parlamentario*. México: FCE.
- Becerra, R. et al. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reforma*. México: Cal y Arena.
- Xifra, J. (1998). *Lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Puente, K. (2006). *Institucionalización legislativa del bicameralismo en México*” en Téllez, Mario, comp. El poder legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho México: LV Legislatura, UAM, ITESM.

Avaro, D., Sánchez y Sánchez, C. (2005). *Calidad De La Democracia Y Respuesta Política. Responsiveness*, México: Grañén Porrúa.

Hemerografía

Castellanos, R. y Vidal Correa, F. (2015). La (des) confianza ciudadana en los partidos: ¿crisis coyuntural o realidad histórica? *Reporte quincenal, Temas estratégicos*, 20.

Robles del Valle, I. (2013). ¿Qué diablos hace un cabildero? ADN Político. Recuperado el 25 de noviembre de 2015 de <http://www.animalpolitico.com/2013/10/quienes-son-y-que-hacen-los-cabilderos-en-el-congreso/>

Gaceta Parlamentaria, número 4396-I, viernes 30 de octubre de 2015.

Schiavon, J. A. (2004). Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: Un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas, *Foro Internacional* Vol. XLIV (1).

Animal Político. (2019). *Texto completo del “Pacto por México”*, [en línea] Recuperado el 04 de diciembre de 2019 en: <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>

Medina, I. (2009). ¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo), *WP Institut de CIències Polítiques i Socials*, núm. 279.

Camilo López B. (2015). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, núm. 83, pp. 135-169.

Documentos institucionales

Cámara de Diputados. (24 de diciembre de 2010). *Decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados*. México. DOF.

Cámara de Diputados. (9 de agosto de 2012). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, México. DOF.

Iniciativa que reforma el numeral 3 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados, –en materia de cabildeo– recibida de los diputados Ricardo Monreal Ávila, Alfonso Durazo Montaña y Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 16 de julio de 2014.

Iniciativa que adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo, presentada por el diputado José Luis Jaime Correa, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 21 de julio de 2010.

Iniciativa de la Ley Federal de Cabildeo, presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión del lunes 22 de abril de 2004.

Iniciativa que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 24 de agosto de 2005.

Iniciativa de Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas, presentada por el diputado Alejandro Murat Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión del martes 22 de noviembre de 2005.

Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Santiago Cortés Sandoval, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión del martes 28 de marzo de 2006.

Iniciativa de Ley que adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y una fracción IV al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo, presentada por el diputado José Luis Jaime Correa Sandoval, del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 21 de julio de 2010.

Iniciativa de la Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas, presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del lunes 29 de abril de 2002.

Iniciativa de Ley que adiciona los artículos 61 bis y 61 bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Sami David David, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 17 de agosto de 2005.

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Rogelio Carbajal Tejada, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión del martes 04 de diciembre de 2007.

Cámara de Diputados de Chile [en línea] consultado en: <https://www.camara.cl/preguntas.aspx> el 26 de septiembre de 2019.

Cámara de representantes de los EUA, [en línea] consultado en: <https://www.house.gov/the-house-explained> el 30 de septiembre de 2019.

Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución Política de la República de Chile.

Constitución Política Costa Rica.

Constitución Política de Uruguay.

Constitución Política de la República de Panamá.

Constitución Política de Honduras.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001-2012

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
[http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_votaciones.html] y [<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>]

Global Competitiveness Index, World Economic Forum.
[https://tcdata360.worldbank.org/indicators/gci?country=BRA&indicator=632&viz=line_ch
art&years=2007,2017](https://tcdata360.worldbank.org/indicators/gci?country=BRA&indicator=632&viz=line_chart&years=2007,2017)

Latinobarómetro, Grado de confianza en grupos-instituciones-personas: El Congreso.

Ley 208.40 “Sustituye el sistema electoral binomial por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”, Chile.

Parliamentary Elites in Latin America Observatory (PELA-USAL),
<https://oir.org.es/pela/en/>

Reglamento de la Cámara de Representantes, República Oriental del Uruguay.

Secretaría de Gobernación. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación. 10 de febrero de 2014.

Secretaría de Gobernación. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. México. 2001-2012.

Secretaría de Gobernación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Septiembre de 2014.

Senado de la República. Reglamento del Senado. 28 de febrero de 2013.

Sistema Integral de Información Legislativa, SEGOB
[<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>]

Otras fuentes de consulta

Magdalena Aguilar, Escenario y perspectivas del cabildeo/lobbying en el Congreso mexicano” (2013) Ponencia.

Khemvirg Puente, (2005), *A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalization under divided government*, PSA Conference, University of Leeds, UK.

Consulta Mitofsky (2014), Izquierdas y derechas en México ¿Dónde están?, México.

Entrevista realizada al Dip. Renato Josafat Molina Arias, representante del Distrito 25 en la LXVIII legislatura, con fecha: noviembre de 2016.

GovTrack, Voting Records
[[https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber\[\]=2](https://www.govtrack.us/congress/votes#session=272&chamber[]=2)]