



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La Regulación del Cabildeo en el Congreso de
la Unión a la luz de los estándares
internacionales**

T E S I S

Que para obtener el título de

**Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública**

P R E S E N T A

Ángel Armando Brito de León

DIRECTORA DE TESIS

Dra. Luisa Béjar Algazi



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 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.

Índice

Agradecimientos	4
Introducción.....	5
Metodología	9
1. Representación democrática y cabildeo	12
1.1. Por qué tomar en cuenta estándares internacionales sobre cabildeo y la experiencia en Chile.....	18
1.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).....	21
1.2.1. Recomendaciones sobre cabildeo de la OCDE	22
1.3. Access Info Europe (AIE).....	26
1.3.1. Recomendaciones sobre cabildeo de AIE	27
1.4. Transparency International (TI).....	29
1.4.1. Recomendaciones sobre cabildeo de TI y organizaciones afines	30
1.5. Similitudes clave	34
1.6. Resumen	36
2. Cabildeo legislativo en México.....	37
2.1. Cabildeo legislativo	37
2.2. Antecedentes	42
2.2.1. Cabildeo en el interior de la República Mexicana	42
2.2.2. Cabildeo mexicano hacia el exterior de la República Mexicana	50
2.3. Grupos de interés	52

2.3.1. Grupos de presión	55
2.3. Resumen	57
3. Los reglamentos del Congreso de la Unión a la luz de las recomendaciones internacionales	59
3.1. Marco regulatorio	59
3.1.1. Definiciones	60
3.1.2. Accesibilidad	62
3.1.3. Códigos de conducta	63
3.1.4. Excepciones para el acceso a la información	65
3.1.5. Conflictos de interés	66
3.1.6. Puertas giratorias.....	69
3.1.7. Consultas públicas.....	70
3.1.8. Consultas con grupos de expertos	72
3.2. Registro de Cabildeo	74
3.2.1 Registro de Cabildeo de la OCDE	75
3.2.4 Registro de Cabildeo del Senado de la República y la Cámara de Diputados	78
3.3 Organismo responsable.....	83
3.4 Publicidad	85
3.5 Resumen	89
Conclusiones	93
Bibliografía.....	98

Agradecimientos

A mi abue,
por ser la mejor modelo

A mi padre,
por su perseverancia y esfuerzo

A mi madre,
por todo su amor y cuidado

A mi hermana,
por llenar de luz mi vida a su llegada

A mi hermano,
por alegrar mis días con su inigualable personalidad

A Raquel,
por su compañía y apoyo en esta gran etapa

A mi asesora la **Dra. Luisa Béjar** quien tuvo la gentileza de guiar este proyecto y a mis sinodales: el **Dr. Lorenzo Arrieta**, la **Dra. Rosa María Mirón**, la **Dra. Adriana del Rosario Báez** y el **Dr. José Enrique Prieto** quienes aportaron sus valiosas perspectivas, recomendaciones y aportaciones para mejorar este documento.

A toda mi familia, quienes han contribuido a mi formación con sus apreciables consejos, palabras de ánimo, inolvidables charlas, tiempo de calidad y su gran ejemplo de unión y comunidad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, quien sin ella mucho no sería posible.

Introducción

Esta investigación tiene como objeto de estudio los Reglamentos de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de la República respecto a sus apartados de cabildeo. El interés de lo anterior responde a la escasa literatura científica que retoma este tema en México, y a la gran importancia que posee el cabildeo como instrumento legítimo de representación democrática.

Por tal motivo, es de gran relevancia que la regulación mexicana cumpla con los mejores estándares democráticos, debido a que una normatividad ineficiente privilegia el acceso con los tomadores de decisiones a grupos específicos, y puede abrir la puerta a prácticas antiéticas y corruptoras de dicha actividad, y en consecuencia, de la democracia.

En este punto, aunque se abordará más adelante, es necesario traer a colación un primer concepto sobre cabildeo el cual Dworak (2011) contextualiza como “la serie de actividades que realizarán los grupos de presión, ya sea por sí mismos o a través de intermediarios, para influir en las políticas públicas” del cual se debe resaltar que el cabildeo es un instrumento en el cual la sociedad trata de incidir en la toma de decisiones.

Igualmente, es oportuno destacar a los grupos que utilizan esta herramienta principalmente, parafraseando a Fernando Ayala (2012), los grupos de interés son aquellos cuyos integrantes tienen fines semejantes, los cuales buscan defender y expandir ante otros grupos de la sociedad intentando influir en la toma de decisiones de autoridades gubernamentales para beneficiarse, debido a lo anterior buscarán utilizar todos los mecanismos dentro de la ley para lograr sus objetivos. Sin embargo, los grupos

de presión se apoyarán en todos los instrumentos a su alcance para tratar de garantizar sus deseos, incluidos los que están fuera de la ley, como contactos personales con gente influyente, la corrupción (soborno y cohecho a funcionarios públicos, medios de comunicación y miembros de partidos políticos) y la intimidación (desde la resistencia pasiva hasta la acción violenta) (Ayala Blanco & Mora Velázquez, 2010). Por tal motivo es fundamental que la normatividad del cabildeo no deje duda del actuar de los tomadores de decisiones.

Aunque se profundizará más adelante, es necesario remarcar que los grupos de interés son personas organizadas, lo que aumenta las posibilidades de influir efectivamente en los procesos de toma de decisiones, dado que aunque es posible llevar información a los legisladores de manera individual no será tan efectivo en términos de planeación y recursos que hacerlo en conjunto.

La regulación jurídica del cabildeo es atribuida a Estados Unidos pues su primera ley data de 1946, sin embargo, México hizo lo propio hasta 2010 (OECD, 2015). Actualmente, Estados Unidos contempla una ley federal para regular dicha actividad en su territorio e instituciones. México sólo contempla la normatividad de cabildeo en el ámbito legislativo federal, es decir, en el Congreso de la Unión.

Con lo anterior se puede apreciar la limitada experiencia mexicana en materia regulatoria de este proceso de comunicación, además del poco alcance que esta ley contempla, debido a que idealmente el marco regulatorio debería abordar todas las instancias de poder público donde haya encargados de toma de decisiones. Esta ausencia probablemente puede explicarse por las pocas revisiones de las que han sido objeto estas leyes.

Por lo tanto, las pocas reformas a las leyes mexicanas en materia y el escaso abordaje académico hacen suponer que el marco regulatorio mexicano no cumple con los estándares mínimos democráticos.

Justificación

La regulación del cabildeo es de vital, pues con ella se enmarcan los comportamientos de cabilderos y legisladores, sanciones, herramientas de publicidad y procedimientos administrativos fundamentales; lo cual permite al público, a los medios de comunicación y a la academia evaluar y señalar deficiencias e inconformidades; así como coadyuvar a dar certeza y legitimación a este ejercicio.

El cabildeo es un instrumento esencial para las democracias actuales pues colabora a que los sectores de la sociedad civil se involucren en la toma de decisiones. Parafraseando a Hanna Fenichel (1967), en la representación, los representados deben estar en posibilidades de emprender acción por ellos mismos. Esto es lo que precisamente posibilita el cabildeo.

Si el marco regulatorio del Congreso de la Unión en materia de cabildeo, proporciona la suficiente especificidad para que cabilderos y legisladores conozcan cómo llevar a cabo sus funciones de manera ética y democrática, probablemente disiparía dudas sobre la actuación de los legisladores y colaboraría a incrementar la confianza pública en dicha institución.

Por lo tanto, para este proceso de toma de decisiones es fundamental que cuente con la máxima publicidad, ya que fomenta el análisis público en general, lo cual posibilita la retroalimentación de las deficiencias del proceso, contribuyendo a mejorar los reglamentos a través de la experiencia.

Igualmente, esta investigación pretende contribuir al estado de la cuestión añadiendo el estado en el que al día de hoy se encuentra la regulación mexicana respecto a estándares internacionales. Sin embargo, esta tesis, sólo presenta una perspectiva de la actualidad de los reglamentos del Congreso de la Unión sobre cabildeo, por lo que no presenta todos los aspectos específicos contenidos en las recomendaciones emitidas, y se recomienda revisar dichos documentos para mayor especificidad sobre las sugerencias antes mencionadas.

Es claro que este tema difícilmente podrá agotarse, pues es a través de la experiencia y nuevas investigaciones que la regulación sobre cabildeo debe ir mejorando proporcionalmente en beneficio de la representación democrática, y por lo tanto, de la democracia.

Objetivos

El objetivo principal de esta tesis es analizar el aporte de los apartados actuales de cabildeo de los reglamentos del Congreso de la Unión al proceso de representación democrática a la luz de los estándares internacionales. Lo anterior contribuirá a distinguir con qué instrumentos cuenta el marco regulatorio, cuáles faltan por integrarse, y cuáles son ineficientes o necesitan actualización.

Para lograr lo anterior, se hace uso de cuatro objetivos específicos: describir la importancia de contar con reglamentos correctamente estructurados para el aporte de la representación democrática, analizar la evolución del cabildeo en México, identificar los principales actores teóricos de esta actividad y contrastar las recomendaciones que han hecho organizaciones internacionales con los Reglamentos actuales en materia del Congreso de la Unión.

Hipótesis

Esta investigación tiene como hipótesis central que los apartados sobre cabildeo en los reglamentos del Congreso de la Unión, al no efectuar satisfactoriamente los estándares internacionales de cabildeo, no cumplen con las condiciones mínimas para una representación democrática.

Metodología

Para lograr los objetivos antes mencionados, la presente tesis sobre los reglamentos del Congreso de la Unión concerniente al cabildeo, se compone de tres apartados principales.

En el primer capítulo se realiza un análisis sobre los conceptos clave en los cuales se fundamenta este documento; de tal manera que resulta primordial retomar la categoría de representación ya estudiada por Hanna Fenichel (1967) en su obra *The concept of representation*. La obra socorre en conceptualizar cómo la representación democrática puede servirse del instrumento del cabildeo para ser factible. En este sentido, es necesario incluir el cabildeo y entrelazarlo con la representación para establecer bajo qué términos puede ser aceptable, tanto que es muy importante exponer que la representación debe encontrarse enmarcada bajo términos normativos democráticos.

A modo de ilustrar lo anterior, se presentan cuáles son los estándares internacionales normativos en materia de cabildeo, así como una breve presentación de las organizaciones internacionales que ya han abordado este tema a la luz de sus investigaciones y la experiencia recolectada en diversos países que cuentan con una mayor tradición regulatoria.

Por consiguiente, se retoman las propuestas compartidas por dichas corporaciones, lo cual permite contar con un modelo que posibilite el análisis del marco regulatorio mexicano.

En el segundo apartado de este documento se aborda el cabildeo legislativo mexicano, examinando la importancia de que esta actividad se encuentre regulada en el ámbito legislativo federal. También se analiza el concepto de cabildeo legislativo que han brindado autores mexicanos que se han aproximado a este tema y las definiciones que brindan algunas instituciones con autoridad en la materia.

Además, se retoman los antecedentes del cabildeo en México. Primeramente, se analiza la manera en que algunos actores podían intentar incidir en la toma de decisiones antes de que se regulara el cabildeo, es decir, las condiciones previas a la regulación. Asimismo se examinan los factores que no posibilitaban la profesionalización de dicha práctica de representación. De tal manera que este documento toma como evento desencadenante la pérdida del dominio de un solo partido del Poder Legislativo en las elecciones intermedias de 1997.

Por lo tanto, en el capítulo uno se retoma el reacomodo del funcionamiento del proceso legislativo, hecho que permite la existencia de condiciones para la profesionalización del cabildeo, lo que se formaliza con el primer reglamento que incluye la figura del cabildeo al final de la primera década de los años 2000.

Paralelamente se examina que el cabildeo no era desconocido para el gobierno mexicano ya que mientras los gobiernos gastaron recursos públicos considerables para la representación nacional ante el congreso estadounidense a través del cabildeo, en

territorio mexicano no existió la voluntad política mexicana para que los intentos por reglamentar esta práctica se concretaran sino hasta el año 2010.

También se analizan los grupos de interés, que son más frecuentemente quienes utilizan este mecanismo de comunicación; es importante señalar que algunas organizaciones de la sociedad logran ser muy poderosas en lo que a recursos económicos son capaces de reunir. Por ejemplo, en 2010, el gasto de cabildeo a nivel federal en Estados Unidos logró una cifra estratosférica de tres punto cinco mil millones de dólares (OECD, 2015), lo cual confirma que el cabildeo es una actividad que debe ser regulada cuidadosamente para procurar que se realice en términos democráticos y posibilite el acceso equitativo a los interesados.

En el tercer apartado se presentarán los reglamentos del Congreso de la Unión contrastados a la luz de los parámetros internacionales. Esto permitirá examinar cuáles son los mecanismos con los que cuenta la legislación mexicana existente, así como los mecanismos faltantes y los mecanismos que no son suficientemente fuertes y deben ser revisados para cumplir con las recomendaciones mínimas democráticas.

Asimismo, se hace un breve análisis del Registro de Cabildeo, una figura fundamental en la regulación, se comparan las propuestas de las Cámaras del Congreso de la Unión con los estándares establecidos por las organizaciones.

Además, se retoman las categorías de conflicto de interés y puertas giratorias en el cabildeo, las cuales merecen ser tomadas en cuenta para poder procurar condiciones democráticas en este proceso de comunicación.

Por último, se abordan las reflexiones finales de esta tesis. Idealmente, se espera que este documento logre su objetivo de contribuir al estado de la cuestión con el análisis

de la normatividad mexicana vigente. Así como coadyuvar con la democracia mexicana a través de las observaciones generadas a dicho instrumento de representación.

1. Representación democrática y cabildeo¹

La representación política es fundamental para las democracias actuales, pues con ella, en principio se articula la cesión de poder a los representantes para la toma de decisiones, por lo que también es un mecanismo que facilita la gobernabilidad en las naciones. En palabras de Monsiváis Carrillo (2014) “la escala y complejidad de los sistemas políticos contemporáneos hacen inviable algún modelo de democracia directa. En relación con esto, es poco realista esperar que millones de personas se involucren directamente en las decisiones políticas” (pág.93).

De tal manera que se han tenido que idear mecanismos que faciliten la gobernabilidad en los Estados, entre los cuales esencialmente se encuentran las elecciones, que son el mecanismo principal de autorización hacia los representantes para que en nombre de todos los ciudadanos se definan las políticas públicas.

Aunado a esto, Monsiváis Carrillo (2014) también señala que los gobiernos representativos primero surgieron como una forma en que las élites podrían asegurar su permanencia. No obstante, actualmente la representación democrática no debe pensarse como algo a suprimir, sino que las instituciones y procedimientos de representación deben repensarse para ser mejores en más de un sentido, por ejemplo, incorporar voces e intereses que han permanecido invisibles o silenciados hasta el momento y equilibrar los procesos para que ningún individuo o grupo sea sistemáticamente beneficiado.

¹ Para fines de este documento se tomará la palabra lobbying como equivalente de la palabra cabildeo, para los países angloparlantes e hispanohablantes respectivamente. Sin embargo, se profundizará más adelante sobre este tema.

Por ejemplo, México tiene un régimen de democracia representativa, sin embargo, grupos de interés de índole sindical, empresarial y político tradicionalmente han tenido acceso a los representantes encargados de tomar decisiones (Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004) sin pasar por ningún mecanismo institucional que deje registro de su visita o el asunto que trataron, de tal manera que reglamentar el cabildeo de acuerdo a los estándares internacionales significa repensar mecanismos de representación que equilibren el acceso y den voz a los ciudadanos y sus organizaciones respecto a sus funcionarios públicos (Monsiváis Carrillo, 2014).

Para conceptualizar la representación es necesario retomar a Hanna Fenichel (1967) que, en su análisis de representación política encuentra cinco formas que ha tomado la representación a través del tiempo. Sin embargo, si bien son válidas, lo son sólo parcialmente porque ninguna es capaz de tomarse totalmente como sinónimo de representación. Dichas formas de representación son: 1) cesión de autoridad. Entendida como el mecanismo de la cesión de poder; 2) responsabilidad. En la cual se da un proceso similar de *accountability*²; 3) descriptiva. Por la cual los representados se identifican con rasgos contenidos por los representantes; 4) simbólica. En la cual los representantes encarnan anhelos y esperanzas de los representados, y 5) actuar por otros que no quieren o no desean actuar por sí mismos. En la que se actúa en interés de los representados de una manera sensible ante ellos.

En su estudio, Hanna Fenichel (1967) se inclina por la última opción de representación, en sus palabras: “el representante debe de actuar independientemente;

² Andreas Schedler proporciona una pequeña definición señalando dos atributos: 1) answerability (responsabilidad). Entendida como la obligación de los funcionarios de informar y explicar lo que están haciendo, y 2) enforcement (aplicación). La cual consiste en la capacidad de las agencias para imponer sanciones a quienes hayan violado sus deberes (Schedler, 1999, pág. 14).

su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también capaz de acción y de juicio independientes y no comportarse meramente como necesitado de cuidado”. Esto indica que los representantes no deben comprometer sus decisiones a sus votantes ni a ninguna organización que simpatice con él, de tal manera que, con su mejor juicio deben tomar la mejor elección para la nación; mientras que los representados deben ser capaces de analizar la información proveniente de las actuaciones de los representantes, o candidatos a ello, y actuar conforme a sus intereses de una manera independiente, dejando para el momento electoral la manifestación de la aprobación a los representantes.

Al respecto, María Antonia Martínez (2004) señala que para que este escenario de representación sea posible, debe presentarse en un régimen democrático establecido procedimentalmente, es decir, que deben existir elecciones periódicas y competitivas además de asegurar los principios de inclusión y contestación.

Dicho esto, la representación política democrática sólo puede ser una característica de una democracia saludable en la cual las elecciones sean auténticas, competitivas y periódicas, se respeten los derechos fundamentales y civiles, haya pluralismo político, inclusión, opinión pública, etc. De lo contrario no sería una representación democrática auténtica.

Asimismo, la democracia se sirve de la representación para facilitar la gobernabilidad y legitimación de los representantes. Sin embargo, el cabildeo al ser un instrumento institucional en el cual los representados son libres de emprender acción con los representantes y hacerlos conscientes de sus posturas respecto a una problemática

aportando información, puede ser un mecanismo para que la representación se materialice.

Aunado a lo anterior, los representantes deben servirse de la información pertinente para la formulación de políticas públicas, ya que de ellos depende mesurar la mejor decisión para su distrito electoral y para la nación, lo cual debe de equilibrarse entre la receptividad con los representados y la responsabilidad con el Estado (Martínez, 2004), lo cual ayudará a los representados evaluarlos mediante los mecanismos de control existentes, en el caso mexicano, las elecciones. Sin embargo, existen otros mecanismos de control como la revocación de mandato, el cual comienza a contemplarse en la legislación mexicana (Sistema de Información Legislativa, 2019).

Sobre el cabildeo, existe controversia en las raíces modernas del *lobby/cabildeo* ya que algunos autores lo atribuyen a Inglaterra y Estados Unidos. Por ejemplo, se ha señalado que en Estados Unidos al presidente Ulysses Grant (1869-1877) se le encontraba en mejores condiciones a dos manzanas de la Casa Blanca, en el *lobby* del Hotel Willard. Sin embargo, en 1640 el *Oxford English Dictionary* ya había asimilado dicho concepto, como los pasillos de la Casa de los Comunes donde los ciudadanos podían hablar con sus representantes (Navarro & Andrés, 2016).

Cabe destacar que Estados Unidos fue de los primeros países en intentar legislar el cabildeo, porque sus legisladores reconocieron que se debía diferenciar la presión corrupta de la legítima (Caldevilla Domínguez & Xifra, 2014).

En 1946 Estados Unidos hace un primer intento con *The Federal Regulation of Lobbying Act*³, la cual se ocupaba de mantener registro de todo aquel que intentara influir

³ La Ley de Regulación Federal de Cabildeo.

en la toma de decisiones contactando a los funcionarios, pero resultó no ser eficaz para sus objetivos.

Esa legislación tuvo vigencia hasta que en 1995 se publicó *The Lobbying Disclosure Act*⁴, la cual contiene fuertes mecanismos de control para regular esta práctica, por ejemplo: un concepto amplio, sujetos de la actividad, registro de cabilderos y asunto de cabildeo, reporte de actividades financieras etc. Los cuales son mecanismos que se revisarán más adelante. Esta legislación al día de hoy sigue vigente.

Es pertinente señalar que la legislación sobre cabildeo es un fenómeno relativamente reciente pues las inquietudes por institucionalizar los intentos de influenciar las políticas públicas datan de hace casi 75 años con el registro estadounidense, y alrededor de 25 años con una legislación más sólida sobre el cabildeo, igualmente siendo Estados Unidos quien más se ha interesado en que los representados puedan tener comunicación con sus funcionarios de manera reglamentada.

Posterior a la primera legislación estadounidense en 1946, Alemania fue quien secundó su institucionalización en 1951. Sin embargo, tuvieron que pasar treinta y dos años para que Australia hiciera lo propio en 1983 y le siguiera Canadá en 1989. Entre los años 2000 y 2013 surgieron numerosas regulaciones de cabildeo en distintos países, algunos de ellos por orden: Polonia, Hungría, Israel, México, Eslovenia, Austria y Países Bajos (OECD, 2015).

Por lo tanto, por la poca experiencia mexicana regulando el cabildeo, se deben adoptar los señalamientos internacionales de vanguardia. Ya que con la experiencia que han tenido otros Estados y las revisiones paulatinas en la reglamentación mexicana, se

⁴ La Ley de divulgación de cabildeo.

logrará el objetivo de que esta práctica se convierta en una herramienta de la representación política democrática.

Los reglamentos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados publicados respectivamente en 2010 y 2011 contaron, entre otros, con avances que incluyeron capítulos sobre cabildeo (Dworak, enero 2011). Los cuales son el primer esfuerzo mexicano por reglamentar el acceso a los funcionarios públicos para equilibrar la manera de contactarlos entre personas influyentes y el público en general.

Sin embargo, en la actualidad la reforma más reciente, incluyendo adiciones, la presenta el capítulo de la Cámara de Diputados con inclusión de numerales en 2013. Por su parte, el apartado de la Cámara de Senadores se ha mantenido sin cambios.

Reglamentar el cabildeo con la ayuda de los estándares internacionales conlleva importantes avances: 1) al democratizar los canales de correspondencia con los tomadores de decisiones, estos no son acaparados por las organizaciones o personas más poderosas e influyentes, 2) se lleva registro de cabilderos y sus actividades, necesario para rendición cuentas, 3) los ciudadanos pueden hacer efectivo el mecanismo de acción, y 4) se aportan recursos a los representantes para que estos puedan decantarse de forma independiente, discreta y discernida.

Sin embargo, en esta investigación se analizan los lineamientos establecidos en los reglamentos del Congreso de la Unión, el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República, a la luz de las recomendaciones previstas por diversas organizaciones internacionales con el propósito de evaluar su cumplimiento con las exigencias mínimas de la democracia, pues de esta manera se asegura la

equidad entre los ciudadanos y sus organizaciones en el acceso a los encargados de tomar decisiones a su nombre.

Es preciso señalar que dichos reglamentos son los únicos documentos que han contemplado el cabildeo, lo cual indica que no existe en México este camino institucionalizado para los funcionarios de otras entidades como los congresos locales y dependencias del Poder Ejecutivo o Judicial en todos los niveles a los cuales la ciudadanía busque acceder.

En virtud de lo descrito hasta aquí, cabe suponer que los reglamentos expedidos por ambas cámaras del Congreso de la Unión no cumplen con los estándares sugeridos por diversas organizaciones internacionales, de ser así, esto afectaría negativamente la calidad de la democracia en México, puesto que una legislación mínima en materia, obstaculiza el proceso de representación democrática.

Al respecto, algunas organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Access Info Europe* (AIE) y *Transparency International* (TI), ya han evaluado la experiencia de cabildeo en distintos países por lo que han presentado investigaciones y recomendaciones necesarias para una buena legislación sobre cabildeo, de tal manera que se podrá contrastar con los avances contenidos en la legislación mexicana que aseguraría una mejor calidad de representación democrática.

1.1. Por qué tomar en cuenta estándares internacionales sobre cabildeo y la experiencia en Chile

En una sociedad plural y heterogénea no solo es legítimo, sino necesario que los intereses de los representados se manifiesten bajo distintas modalidades. Entre ellas, el

cabildeo, pues es con la información que los grupos de interés proporcionan a los legisladores que se puede construir la representación democrática.

Por ello, lo que no se debe permitir es que esos intereses no sean representados en foros públicos o se tramiten en formato de transacciones entre particulares con los representantes. Al respecto, Arrieta Ceniceros & González Castillo (2007) afirman lo siguiente:

La existencia de grupos de interés con capacidad de influir en la toma de decisiones en el órgano representativo no debe ser motivo de preocupación. Es correcto que aquéllos accedan a espacios públicos donde expresen sus diferentes problemas; sin embargo, lo importante es que utilicen vías institucionales sustentadas en procedimientos democráticos. El nuevo escenario político exige que los representantes del Congreso, se obliguen a consultar a los grupos de interés, y a negociar con ellos sus demandas. (pág.83)

En tal sentido, es necesario recabar recomendaciones emitidas por organizaciones con prestigio internacional que hayan abordado el tema para que la reglamentación conceda la representación de intereses a través del cabildeo de manera democrática. Así como analizar su configuración y contrastarlas con el contenido actual de las pautas mexicanas en el Congreso de la Unión. Por todo ello, en el apartado siguiente se presentan las instituciones seleccionadas para esta tesis.

Por otro lado, Chile en el año 2014 concretó su Ley de Lobby en la cual principalmente se regulan las interacciones de los grupos de interés con las autoridades en ese país, lo anterior derivado de numerosos escándalos de corrupción ocurridos por contactos inadecuados entre la iniciativa privada y funcionarios públicos. Dicha ley

contempla 5 rubros principales: definiciones legales para los sujetos activos y pasivos; mandata la creación de registros públicos en los cuales las autoridades deben divulgar información sobre las reuniones los grupos de presión que han asistido; determina sanciones y multas y; se pide al Consejo de Transparencia que consolide los datos sobre las actividades de los grupos de presión y los haga públicos a través de una página web (Sahd & Valenzuela, 2016).

Como se podrá observar, los 5 rubros señalados anteriormente están contemplados en las recomendaciones emitidas por las organizaciones seleccionadas para este estudio, además de que fueron publicadas con anterioridad lo que presumiblemente haya servido de inspiración o puntos de referencia para esta normativa chilena.

Respecto a los avances democráticos detectados por la academia a partir de la implementación de la Ley de Lobby en Chile, Sahd & Valenzuela (2016) identifican la democratización del acceso a los servidores públicos en la cual los grupos que deseen concretar una reunión cuentan con canales institucionales para llevar a cabo las solicitudes, las cuales mayormente son aceptadas; existe mayor responsabilidad y supervisión con las reuniones concretadas entre los grupos de interés y los funcionarios así como concentración de datos sobre los temas tratados, las donaciones y las frecuencias de los encuentros, en contraste antes de esta ley no existían datos al respecto; y por último, también se señalan indicios de cambios culturales respecto a la forma de proceder de los actores de la sociedad interesados en influir en las decisiones públicas hacia un camino institucionalizado.

Derivado de lo anterior, se puede confirmar el camino hacia una mejor representación democrática puede ir de la mano de la institucionalización y correcta implementación de estándares mínimos sobre el cabildeo. Sin perder de vista que las normas evolucionan y deben ser objeto de mejoras continuas a partir de la experiencia obtenida.

1.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE, es una organización internacional que tiene como objetivo “promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas” (OCDE, 2018), y que fue fundada en 1961 con sede central en París.

Actualmente cuenta con treinta y siete naciones integrantes, entre las que podemos encontrar las naciones fundadoras: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. A su vez se les ha unido: Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, México, etc.

Cada país se encuentra representado por embajadores, que forman parte del Consejo de la OCDE cuyo trabajo es colaborar supervisando y elaborando recomendaciones a dicho organismo. Asimismo, pueden tener países y organizaciones invitadas como la Unión Europea, la cual tiene voz, pero no voto.

Para convertirse en miembro, los países pueden presentar su candidatura o ser invitados por el Consejo de la OCDE a iniciar un proceso de adhesión. Se realiza un examen técnico para evaluar las políticas y las prácticas del país en comparación con las prácticas de la OCDE y dicha incorporación debe ser ratificada.

Dentro de su método de trabajo que sirve para orientar políticas públicas y estándares globales, se encuentra: 1) Recopilación y análisis de datos; 2) debates y consultas, a través de comités temáticos y grupos de expertos; 3) estándares y orientaciones, la cual consiste en el asesoramiento de políticas públicas de acuerdo con los estándares previamente alcanzados; 4) apoyo en la implementación, en la que a petición de los países se brinda asistencia para poner en marcha políticas públicas y 5) revisión por pares, en la cual representantes de los países y grupos de expertos se reúnen para evaluar el impacto de dichas políticas.

1.2.1. Recomendaciones sobre cabildeo de la OCDE

La OCDE enmarca diez principios que debe poseer una regulación eficaz para fomentar la transparencia e integridad en el cabildeo que se encuentran distribuidas en cuatro apartados:

El primer apartado dedica recomendaciones encaminadas a la creación del marco que regulará las actividades de cabildeo. Dicho bloque contempla cuatro recomendaciones: 1) igualdad de condiciones a todas las partes interesadas respecto al acceso en la implementación de políticas públicas, 2) atender las preocupaciones sobre gobernanza relacionadas al cabildeo respetando las prácticas ya establecidas así como los contextos sociopolíticos, 3) las normas sobre cabildeo deben ser coherentes con las políticas y marcos normativos más amplios, y 4) se deben definir claramente los términos "cabildeo" y "cabildero" cuando consideren o desarrollen reglas y directrices sobre cabildeo (OCDE, 2013).

Estos primeros cuatro principios establecen la democratización de condiciones para el acceso al cabildeo, de tal manera que se pretende equilibrar el contacto con los

funcionarios públicos con quienes se intente ejercer presión. Por consiguiente, el público en general y sus organizaciones pueden acceder a esta práctica y no se encontraría limitada a los grupos más poderosos e influyentes, por ejemplo grupos empresariales o sindicales que tradicionalmente ya hayan tenido puentes de comunicación.

Asimismo, se establecen aspectos a los que se debe prestar especial atención y necesitan estar contenidos en la ley, tales como los conceptos inherentes a la práctica. Además se aseguran de señalar que el conjunto de normas que regulen el cabildeo debe ser coherente con las demás leyes y prácticas que ya han sido asimiladas en los países que se intente reglamentar. Esto es importante porque las contradicciones en las leyes, prácticas o ambigüedades pueden ser utilizadas por quienes transgreden las normas para disminuir sanciones o incluso generar impunidad a través de los procesos disciplinarios.

Específicamente, este apartado bajo las directrices anteriormente señaladas sugiere que las leyes no deben ser copiadas sin contemplar las prácticas que ya han asumido los países, por lo tanto deben ser adaptadas y deben ser consideradas bajo el principio de carga mínima administrativa. Es necesario la creación de códigos de conducta para funcionarios públicos y cabilderos, y que se establezcan los tipos de comunicación que serán considerados como cabildeo (OCDE, 2013).

El segundo apartado de sus recomendaciones aborda los mínimos requeridos para la transparencia y es a través de ella que se explica la rendición de cuentas de las decisiones públicas, en este caso, las decisiones en las que se busca ejercer presión.

Esta sección contempla los siguientes dos principios: 5) la transparencia debe proporcionar un grado adecuado que permita que todos los interesados puedan obtener

información de las actividades realizadas de cabildeo, y 6) los países deben permitir al público en general examinar las actividades de cabildeo (OCDE, 2013).

Estos principios señalan la necesidad del registro de cabildeo y publicación de la información generada por sus actividades, y a su vez enmarcan la necesidad de que existan los mecanismos para que la información pueda ser examinada por el público en general, las organizaciones privadas, la academia, medios de información, etc.

Estas recomendaciones deben proporcionar las herramientas esenciales para que los ciudadanos puedan generar juicio propio a partir de las actuaciones de los funcionarios que han sido electos bajo principios de representación. Asimismo, estas medidas posibilitan el fomento de una opinión pública fuerte a través del análisis de los medios de información.

En esta línea de pensamiento, concretamente, se recomienda el uso del Registro de Cabildeo e internet para la difusión de dicha herramienta y por lo tanto de las actividades de los cabilderos. El portal de información debe dar suficientes datos para permitir un análisis por quien se interese, por lo que se deben establecer requerimientos básicos a divulgarse. La información debe ser publicada y actualizada periódicamente y también se deben establecer los tipos de información que serán considerados como confidenciales (OCDE, 2013).

El tercer apartado de las recomendaciones de la OCDE está dedicado al fomento de una cultura de integridad; este apartado se encuentra formado por dos principios: 7) los países deben fomentar una cultura de integridad en las organizaciones públicas y deben proporcionar reglas claras y pautas de conducta para los funcionarios públicos, y 8) los grupos de presión deben cumplir con los estándares de profesionalismo y

transparencia, pues comparten responsabilidad de fomentar una cultura de transparencia e integridad en el cabildeo (OCDE, 2013).

Las recomendaciones siete y ocho están encaminadas al mismo objetivo: crear estándares éticos de conducta tanto a servidores públicos como a las organizaciones del público que busquen utilizar el mecanismo de cabildeo. Sin embargo, aunque la responsabilidad de ejercer dicha práctica con los mayores estándares éticos y legales es de ambas partes, son los servidores públicos quienes cargan con mayor peso, pues son ellos quienes representan a las instituciones y proyectos votados.

Precisando, este apartado recomienda 1) establecer las reglas de contacto entre cabilderos y funcionarios; y, 2) establecer a los funcionarios los tipos de información confidencial y autorizada para difundir; y por último, 3) establecer mecanismos contra conflictos de intereses y puertas giratorias (OCDE, 2013).

El último apartado de recomendaciones se enfoca en los mecanismos de preservación y perfeccionamiento de los marcos establecidos para regular el cabildeo, 9) los países deben involucrar a los actores clave en la implementación de un espectro coherente de estrategias y prácticas para lograr el cumplimiento, y 10) los países deben revisar periódicamente el funcionamiento de sus reglas y directrices relacionadas con el cabildeo y realizar los ajustes necesarios a la luz de la experiencia (OCDE, 2013).

Por lo tanto, el marco regulatorio de cabildeo debe funcionar de manera integral, incluyendo a todas las partes que conforman la actividad, ya sea como funcionarios o cabilderos, pero también aquella parte de la sociedad que se interese por vigilar este proceso, y deberían tener la posibilidad de que sus observaciones o señalamientos sean

atendidos institucionalmente y, por ejemplo, no ser descartados por no ser pertenecientes a alguna *parte afectada*.

Sin embargo, las instituciones deben de contar con sus propias instancias de verificación de la información, supervisión de conflictos de interés, puertas giratorias, resguardo y publicación de la información, así como revisión periódica del marco regulatorio que contemple hacer ajustes conforme la experiencia que busquen mejorar en este proceso de representación democrática.

Concretamente, en este apartado se recomienda contemplar un organismo central u organismos que tengan capacidad para verificar la información otorgada del cabildeo, que se encargue de que los funcionarios y público interesado tengan la capacidad de comprender y aplicar las normas sobre el tema, capacidad de verificar quejas, así como de realizar informes, auditorías, tengan facultades para sancionar, y por último, tengan revisiones periódicas al marco regulatorio (OCDE, 2013).

1.3. Access Info Europe (AIE)

Access Info Europe es una organización de derechos humanos fundada en Madrid en 2006 con enfoque en la promoción y protección del derecho de acceso a la información enfocada en la Unión Europea. Su propósito es aumentar la participación y la rendición de cuentas, defender los derechos humanos y promover la democracia.

Entre las actividades que realiza se incluye la combinación de investigación y observación, la elaboración de normas, campañas para intentar promover reformas legislativas y litigios sobre cuestiones que la organización considera estratégicas. Además, también proporciona apoyo y formación para la sociedad civil y periodistas.

Asimismo, sus áreas temáticas de interés incluyen los derechos humanos, gasto de fondos públicos, registros de empresas, transparencia en la propiedad de los medios de comunicación y cuestiones medioambientales.

El control de los grupos de presión es una prioridad para AIE ya que busca a través de campañas conseguir normas más estrictas y nuevas leyes, así como la obtención de información sobre las actividades de los grupos de presión.

1.3.1. Recomendaciones sobre cabildeo de AIE

AIE establece los mecanismos de control que propone a través del derecho a la información, por lo tanto sus recomendaciones están centradas en el tipo de datos que debe ser de carácter público emanado de las actividades de cabildeo, así como el formato y la periodicidad en la cual dicha información debe ser publicada y de ser el caso renovada, además de la información que debe estar registrada pero sólo disponible a través de consultas específicas (Access Info Europe, 2015).

Se recomienda poner especial atención a los conceptos que conciernen a las actividades de cabildeo tales como: cabildeo, objetivo de cabildeo, representante de grupo de interés o cabildero e interacciones ciudadanas. Lo cual establece las bases sobre las que el marco regulatorio debe de funcionar (Access Info Europe, 2015).

AIE señala las organizaciones en las que la regulación debe aplicarse, lo cual contempla a las instituciones de todos los niveles de gobierno, incluyendo organismos supranacionales, organismos privados que desarrollen funciones públicas y organismos públicos internacionales domiciliados en el país (Access Info Europe, 2015).

Esto es importante señalar puesto que dicha especificación hace aplicables los procedimientos para todas las instituciones donde se tomen decisiones, de tal manera

que se democratiza el acceso a todas las instancias de poder por lo cual ninguna quedaría reservada para grupos cercanos a las élites gobernantes.

Una vez que se han especificado los organismos a los que la ley será aplicable se establece la información necesaria que debe proporcionarse, comenzando con los datos de los servidores públicos y su agenda de reuniones especialmente con personas que generalmente intentan ejercer presión, lo cual reafirma, la importancia de la amplitud de los conceptos.

Remarcando, entre la información a publicarse se encuentra: la agenda de altos funcionarios públicos; el contenido de las reuniones mantenidas con los representantes de los grupos de interés como copias de todos los documentos o textos presentados, notas, participantes, temas discutidos, etc. Igualmente será aplicado para consultas públicas y encuentros con grupos de expertos. Cabe señalar que el llenado del documento de registro de cabildeo, es una condición previa para la reunión entre funcionarios, asimismo es importante señalar que AIE especifica en su documento todos los encuentros que califican como reuniones (Access Info Europe, 2015).

Aunado a lo anterior, se establecen criterios para la conformación de las consultas públicas y de grupos de expertos incluyendo su respectivo resguardo y publicación de los datos. Lo previo es importante puesto que la información, con su respectivo análisis, proporciona la evidencia sobre las presiones ejercidas a los tomadores de decisiones y por ende se pretende inhibir la presión ilegítima.

Sobre la presión ilegítima, AIE recomienda fortalecer las herramientas contra conflictos de interés, puertas giratorias y códigos de conducta, esto tratando de filtrar a

los candidatos que pretendan ocupar puestos de decisión, y señala los comportamientos esperados durante el ejercicio de sus funciones.

Se establecen pautas sobre el formato de registro de cabildeo pues es una herramienta esencial para su regulación, debido a que es la primera instancia donde se deja registro sobre las personas que pretenden establecer comunicación con los funcionarios públicos. Además puede ofrecer una impresión sobre qué personas están presionando a quién. AIE sugiere la creación de un portal en internet donde se publique dicho registro incluyendo los documentos proporcionados por los cabilderos, y que exista un cuerpo que se encargue de su supervisión y actualización (Access Info Europe, 2015).

Por último se establecen excepciones donde la información debe resguardarse del conocimiento público, esto se debe a que en ocasiones su conocimiento podría afectar negativamente el interés público, por ejemplo, intereses comerciales o datos personales. Sin embargo, se señala que estas solicitudes deben intentar aplicarse al mínimo y deben ser revisadas una a una analizando su legitimidad.

1.4. Transparency International (TI)

Transparency International es una organización de carácter internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. TI crea amplias coaliciones de individuos y organizaciones, para trabajar con ellas en la disminución de la corrupción y en la introducción de reformas que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas.

Transparency International publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción. Su sede se encuentra en Berlín, y tiene órganos independientes en más de

cien países; su misión es detener la corrupción y promover la transparencia, la responsabilidad y la integridad en todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad.

Los equipos de investigación de TI realizan evaluaciones rigurosas e independientes sobre la corrupción en todo el mundo. A nivel mundial generan datos comparativos que miden la prevalencia de la corrupción, las experiencias, y actitudes de los ciudadanos hacia ella. Además, investigan la manifestación específica de la corrupción, sus causas, sus consecuencias y qué funciona para reducirla.

1.4.1. Recomendaciones sobre cabildeo de TI y organizaciones afines

Como se ha mencionado, TI suele hacer alianzas estratégicas, en el caso que nos atañe, para proponer estándares internacionales sobre la práctica del cabildeo. En conjunto, con las organizaciones *Access Info Europe*, *Sunlight Foundation* y *Open Knowledge*, se han propuesto establecer dichas pautas que buscan ser aplicables en cualquier país, respetando las diferencias culturales que puedan existir, con la finalidad de asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el cabildeo en los procesos de toma de decisiones, así como rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015).

Su propuesta consta de seis ejes que, en conjunto, pretenden dar pautas claras a los países que busquen mejorar o reglamentar dicha práctica de comunicación entre los funcionarios públicos y las organizaciones interesadas en influir en la toma de decisiones.

El primer eje denominado *alcance* contempla las definiciones que deben tomarse en cuenta para esta actividad: cabildeo, cargo público, cabildeo y decisiones sobre asuntos públicos. Este apartado también considera excepciones pertinentes que deben

ser aplicables a dicha práctica como: interacción ciudadana, cargos públicos, diplomáticos y partidos políticos, los cuales no deberían ser considerados como cabildeo si sus funciones ya están consideradas en la ley. Respondiendo así, a la necesidad de delimitar las actividades del cabildeo para que no escapen a la norma y aspire a ser una actividad plenamente democrática.

El segundo eje de estas recomendaciones se destina a la transparencia y está subdividido en dos apartados, el primero se concentra en el registro de las actividades de cabildeo. Dicho apartado contempla cinco sugerencias: 1) registro obligatorio, 2) Inscripción y presentación de informes con un plazo temporal razonable, 3) información publicada del registro de cabildeo, 4) Accesibilidad, apertura y comparabilidad de los datos, y 5) carga administrativa mínima (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015).

Los puntos señalados anteriormente pretenden especificar la información que debe ser registrada a partir de las actividades de cabildeo, y que debe estar disponible de manera que pueda ser comparada de forma sencilla por los interesados. Además estos procesos deben ser pensados de manera que se intente no entorpecer las actividades de cabildeo puesto que es una actividad legítima.

En la segunda subdivisión se encuentran reservadas las sugerencias encaminadas al acceso público a la información: 6) el derecho al acceso a la información debe estar respaldado en la ley, 7) la excepciones deben ser claras y específicas sobre privacidad, seguridad, sensibilidad financiera, procesos de toma de decisiones y otras consideraciones legítimas, 8) publicación proactiva de la información, 9) se debe procurar guardar el registro de la información concerniente a la huella legislativa incluyendo el

registro de cabildeo relacionado, y 10) la información debe difundirse al público bajo los principios de carácter claro, gratuito y exhaustivo (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015).

Estas sugerencias señalan el tipo de información así como la periodicidad y el formato de la misma, que establece los mínimos correspondientes al acceso a la información de tal manera que dichos datos permitan a los ciudadanos ser capaces de analizar la información para que se generen investigaciones por parte de la academia, y opinión por parte de los medios de comunicación, lo cual provee herramientas para que los electores puedan generar juicio y emprender acción con sus representados.

En el tercer eje llamado *integridad*, se establece la exigencia de códigos de conducta claros y exigibles, tanto para servidores públicos como cabilderos. Para servidores públicos se especifican aspectos en el código de conducta propuesto, como: conductas esperadas, el registro de sus actividades, obligación de no entrar en comunicación con cabilderos no registrados, confidencialidad, mecanismos para conflictos de interés reales, potenciales o aparentes, pautas exhaustivas sobre obsequios o dádivas, así como declaraciones patrimoniales y de intereses. Asimismo, se debe de contar con herramientas que contemplen restricciones previas y posteriores al desempeño de sus funciones para evitar la práctica de puertas giratorias. Para los cabilderos se deben abordar códigos de conducta estatutarios, normas de conducta y autorregulación (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015).

Como se puede observar, el bloque anterior hace énfasis en el proceder de los servidores públicos, lo cual responde a la necesidad del adecuado funcionamiento de las

instituciones cargando más responsabilidad a los funcionarios, siendo ellos quienes actúan en nombre de los ciudadanos. Sin embargo, para el proceder de los cabilderos también deben exigirse ciertos estándares para su operación y métodos para ejercer presión.

El cuarto apartado responde a las necesidades de participación y acceso, el cual debe brindar paso justo y transparente a todas las partes interesadas a los procesos de toma de decisiones, lo que aportaría herramientas para el emprendimiento de acción a los ciudadanos para fortalecer a la representación democrática.

Para que lo anterior se lleve a cabo de manera justa, a fin de la participación pública, se recomienda tomar en cuenta algunos aspectos como: el derecho a participar, marco normativo para los procesos de consulta, igualdad de oportunidades, contribución oportuna y efectiva, publicación de resultados y denegaciones al derecho. En lo relativo a los grupos de expertos también debe considerarse la participación equilibrada de todas las partes interesadas así como su divulgación de intereses. (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015).

En el quinto eje, de la supervisión del marco regulatorio, las recomendaciones contemplan la creación de un órgano que se encargue de la supervisión y cotejo de la información pertinente. De tal manera que debería ser responsable de la gestión e investigación, asesoramiento, análisis y sensibilización; mecanismos de denuncia y tener facultades para sancionar (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015).

Por último, en el sexto eje del diseño del marco regulatorio, se abordan las preocupaciones sobre el contexto local: marcos regulatorios más amplios, los cuales

deben ser coherentes y coadyuvar a la regulación del cabildeo atendiendo el principio de revisión periódica al marco normativo del cabildeo para evaluar su efectividad y realizar las adecuaciones necesarias (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015).

1.5. Similitudes clave

Se ha encontrado que las propuestas elaboradas por las organizaciones anteriormente mencionadas comparten similitudes importantes que nos permitirán establecer el modelo que servirá para analizar el estado de los reglamentos del Congreso de la Unión. Para lograr establecer dicho modelo, en las siguientes líneas se comparten las consistencias detectadas.

Marco regulatorio. Para este aspecto se toman en cuenta elementos clave que coadyuvarían a la eficacia de la regulación que idealmente deberían contemplar: definiciones claras e inequívocas, igualdad de acceso para el público interesado, códigos de conducta para funcionarios públicos y autorregulación de cabilderos, especificación de información autorizada para el conocimiento público e información confidencial, mecanismos competentes para conflictos de interés y puertas giratorias, y establecimiento de procesos para la consulta del público en general y grupos de expertos.

Registro de Cabildeo. Este mecanismo resulta esencial para la transparencia y el control del cabildeo debido a que es la herramienta principal para dar a conocer la información emanada de dicha actividad. Por lo cual su diseño, publicación, y que sea requisito indispensable para el encuentro con funcionarios, resultan ser una fase indispensable y por lo tanto debe contemplar los máximos estándares propuestos. Al respecto se identifican tres requerimientos clave: objetivo, requerimientos específicos en

el formato y manejo de registro. Es por esto que en el capítulo tres se profundizará en este mecanismo.

Organismo u organismos encargados de la supervisión. Dicho mecanismo también es una constante en las sugerencias. Resulta esencial que haya algún organismo que se encargue de verificar la información proporcionada tanto por cabilderos como funcionarios, y tenga capacidades para sancionar y capacitar al público y funcionarios para el correcto entendimiento y aplicación de la ley, así como de auditar aleatoriamente.

Publicidad. Debido al alcance que el internet ha logrado a través de los años, un portal web resulta ideal para dar a conocer las actividades de cabildeo. Dicha información surge principalmente del Registro de Cabildeo y la información proporcionada por los funcionarios públicos que son objetivos de esta actividad. Asimismo este portal sería una fuente necesaria para la representación democrática debido a que permite obtener información del actuar de los grupos de interés así como de los funcionarios electos.

Por último bajo estas consistencias descritas, en el apartado que se examinarán los reglamentos del Congreso de la Unión se comparará su contenido contra lo aquí descrito, es decir, se examinará el marco regulatorio, su registro de cabildeo, su organismo para la supervisión y la publicidad, a fin de conocer si cumplen con los requerimientos mínimos democráticos.

Tabla 1

Características principales para la regulación del cabildeo.

Elementos clave	Características
Marco regulatorio	Definiciones, accesibilidad, códigos de conducta para cabilderos y funcionarios públicos, excepciones al acceso de la información, mecanismos contra conflictos de interés y puertas giratorias, por último, procesos para consultas públicas y con grupos de expertos.
Registro de Cabildeo	Objetivo, requisitos del formato y manejo del registro para fomentar la transparencia.
Organismo responsable	Verificación de la información, sensibilización, examinar conflictos de intereses, sanciones, capacitación y auditorias.
Publicidad	Portal de internet, publicación del Registro de Cabildeo y reportes de funcionarios públicos y cabilderos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, AIE y TI.

1.6. Resumen

En este primer capítulo se ha señalado la importancia del cabildeo como recurso de la representación democrática. Pues es por medio de ella que el público y sus organizaciones, de cualquier índole, pueden comunicarse con los encargados de tomar las decisiones.

En este sentido, dicho proceso de comunicación es vital, pues con él los ciudadanos pueden ejercer una representación adecuada. Retomando la representación democrática de Pitkin (1967), a los representados se les proporcionarían herramientas apropiadas para que puedan ser capaces de emprender acción y juicio de manera independiente, además, de manera inversa también los funcionarios públicos se pueden

servir de dicho mecanismo, pues al recibir la información proporcionada, son capaces de medir sus decisiones de manera independiente y con discernimiento.

Sin embargo, se debe prestar especial atención a su reglamentación ya que de acuerdo con los principios democráticos, todo el público debe tener las mismas oportunidades de acceso para ser considerados. De lo contrario, cómo se retoma en el próximo capítulo, este acceso sería limitado para grupos privilegiados traducándose como una práctica no democrática.

En este capítulo también se han retomado recomendaciones de distintas organizaciones de carácter internacional que se deben tener en cuenta para la correcta reglamentación del cabildeo, las cuales se retomarán más adelante en el apartado que se dedica a los contenidos de ambos reglamentos del Congreso de la Unión.

Entre las sugerencias de las organizaciones antes mencionadas se han encontrado consistencias importantes que pueden establecer los mínimos requeridos para una reglamentación adecuada. Dichas similitudes se han descrito en la última parte del capítulo, por lo cual se han obtenido rasgos que permitirán analizar los reglamentos mexicanos más adelante.

2. Cabildeo legislativo en México

2.1. Cabildeo legislativo

El cabildeo es una herramienta democrática en la cual se establecen vínculos institucionales entre los representados y los representantes. El objetivo de esta práctica es lograr que los representados pongan información a disposición de los legisladores, que pueda afectar el sentido de las políticas públicas a través de canales reglamentados.

Es derecho de los representados ser tomados en consideración por los legisladores. Este derecho está fundamentado en la constitución mexicana; en el artículo 8, se enmarca el derecho de petición pues obliga a los funcionarios a responder las peticiones escritas. El derecho de asociación se encuentra señalado en el artículo 9, el derecho al trabajo en el artículo 5, que explica la existencia de compañías que puedan ejercer el cabildeo siempre y cuando se haga con fines lícitos. Y por último el derecho a la libre expresión contenido en el artículo 7 (Dworak, enero 2011).

En este sentido, el cabildeo es un instrumento que coadyuva a articular la representación y por lo tanto, la toma de decisiones en las democracias actuales. El volumen de representados en los Estados de hoy en día es muy amplio, en el caso de México hay una población de más de ciento veintiséis millones de habitantes según el último conteo publicado del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) al 2020.

Esto quiere decir que los intereses que atañen una legislación son incalculables, los quinientos diputados y ciento veintiocho senadores que conforman el Poder Legislativo en el nivel federal no pueden ser conscientes de las implicaciones de todo lo que se está legislando en todo momento.

Sin embargo, con esta herramienta los representados tienen la oportunidad de elegir la mejor estrategia para llevar información a sus legisladores, presentando información que puedan influir a su favor en el proceso legislativo, ya sea intentando detener, impulsar o modificar alguna iniciativa.

Por orden cronológico, en México, la definición de Sebastián Lerdo y Luis Godina (2004) refiere que “el *lobbying* debe ser entendido como el proceso de negociación en las decisiones públicas, con que cuentan tanto ciudadanos, como empresas” (pág.14).

Posteriormente Efrén Galaviz (2006) hace una revisión de las primeras definiciones de *lobbying* y las entonces interpretaciones de cabildeo para destacar tres aspectos necesarios en una regulación: “actividad sistemática a cambio de una contraprestación, con el propósito de influir en las autoridades” (pág.121). Más tarde José Gómez Valle (2008) refirió al cabildeo legislativo como “aquel que se ejecuta por grupos, gremios, dependencias gubernamentales u oficinas especializadas (públicas o privadas) entre otras organizaciones, ante el Poder Legislativo para impulsar iniciativas y propuestas para fortalecer la toma de decisiones” (pág. 104).

De esta manera se puede distinguir que el sentido de estas propuestas es muy similar. Es un proceso llevado a cabo por las partes interesadas en el cual se establece un diálogo para poder influir en la toma de decisiones públicas.

Sobre la interpretación de *lobbying* y cabildeo. Algunos autores en términos generales definen el *lobbying* como “la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los cuerpos colegiados” (Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004, pág. 14). En el diccionario de la Real Academia Española (RAE) la definición de cabildear se presenta como: “hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación” (Real Academia Española, 2020).

Sin embargo, como ya se expuso anteriormente, las últimas precisiones de cabildeo van en sentido de la definición de *lobbying*. A su vez el Sistema de Información Legislativa (2020) define el cabildeo como:

El proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de las relaciones públicas, de las empresas grupo de presión u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por esta

o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos definidos que genere un entorno normativo y social favorable y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses de los representados. (s/p)

En este mismo sentido, el Reglamento de la Cámara de Diputados refiere el cabildeo como “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” (RCD, capítulo III del cabildeo, artículo 263, párrafo 1).

El Reglamento del Senado de la República (2019) señala que es:

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. (pág. 72)

De lo cual se puede destacar que actualmente ambos términos, *lobbying* y cabildeo, para fines académicos y normativos deben ser tomados como similares y debería de haber una actualización de la RAE para ayudar a consolidar el cabildeo a una práctica legítima, profesional e institucionalizada.

También se debe hacer mención, que en las definiciones exploradas de los órganos legislativos sobre cabildeo hay inconsistencias que podrían dejar espacio para una mala práctica.

Por un lado, para el SIL el cabildeo es ejercido por empresas, grupos de presión u organizaciones, directamente o a través de intermediarios, que obtienen compensación por sus servicios, que tienen como función intervenir sobre una decisión pública o promover una nueva (Sistema de Información Legislativa, 2020).

En la Cámara de Diputados el cabildeo es efectuado por cualquier persona o personas que realicen cualquier actividad ante algún diputado, órgano o autoridad competente para intentar influir en el proceso legislativo (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2019).

Y, por último, en la Cámara de Senadores se limita a las personas que se dedican a intentar promover los intereses de los particulares en el proceso legislativo ante los integrantes del órgano legislador (Reglamento del Senado de la República, 2019).

Por ejemplo, en la definición de la Cámara de Diputados se menciona que la actividad se realiza ante algún diputado, órgano o autoridad competente para influir en el proceso legislativo (Reglamento de la Cámara de Diputados, 2019). Sin embargo, como es señalado en las recomendaciones de TI la definición debe incluir al equipo de asesores de los funcionarios públicos para que no queden exentos de la norma (2015).

Finalmente, lo que no debe entenderse por cabildeo. Como se ha descrito en los párrafos anteriores, dicha práctica es una herramienta democrática, para que cualquier representado tenga posibilidades de emprender acción por sí mismo poniendo sobre la mesa de los legisladores, información que pueda influir el rumbo de las políticas públicas. Sin embargo, no es una actividad de tráfico de influencias o cohecho debido a que estas actividades son delitos tipificados en los artículos 221 y 222 del Código Penal Federal (2019).

2.2. Antecedentes

2.2.1. Cabildeo en el interior de la República Mexicana

El cabildeo legislativo en México es relativamente nuevo. Fue hasta el debilitamiento consolidado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1997, y el comienzo de la alternancia con el Partido Acción Nacional (PAN), que inicia un segundo escenario en la forma de legislar del país. En donde el Poder Legislativo toma un papel protagonista tras casi setenta años de mayorías *priistas* en el Congreso de la Unión, por lo que se crearon condiciones para comenzar a cimentar el cabildeo democrático en ese mismo ámbito de deliberación pública.

Antes de dicho momento, la toma de decisiones estaba concentrada en el Poder Ejecutivo ya que se negociaba con los secretarios de Estado, los encargados del tema a tratar, y si la resolución no era favorable la última palabra siempre la tenía el presidente (Gómez Valle, 2008; Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004).

Que la toma de decisiones estuviera contenida en el Poder Ejecutivo tiene algunas implicaciones a destacar. La primera es que no todos los representados tienen la opción de ser escuchados por el representante del Ejecutivo y quedaba sólo en manos de los más influyentes o poderosos tomar este único camino para poder ser considerados.

Cuando esta herramienta no está institucionalizada promueve un ambiente de opacidad. Los representados que no estén en condiciones de conseguir una *audiencia* tendrían que recurrir a las personas que sí tuvieran estas oportunidades. Lo cual suscita un ambiente que fácilmente fomenta tráfico de influencias o sobornos.

Por otra parte, cuando se tomaba una decisión pública importante, el presidente de México hacía una fuerte campaña de convencimiento en el interior en donde

negociaba con los legisladores de su partido más importantes, los empresarios más poderosos y los representantes de los sindicatos para tratar de persuadirlos de que la decisión ya se había tomado (Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004).

Lo anterior quiere decir que, si bien el representante del Poder Ejecutivo tenía gran parte de peso en las decisiones de las políticas públicas del país, aún debía que mediar intereses de los sectores representados en su partido, la iniciativa privada y los sindicatos. Lo dicho deja en evidencia que la sociedad civil en general no contaba con mecanismos de representación democrática para poder participar en la toma de decisiones.

Un factor principal del poder de decisión que estaba contenido en el Poder Ejecutivo, era la poca o nula discusión que tenían los legisladores de ambas cámaras pues las iniciativas emanadas de presidencia una vez enviadas, el congreso las aprobaba sin dificultad ni negociación alguna ya que con la mayoría de escaños y control sobre el partido lo demás sucedía en automático (Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004).

Evidencia de lo anterior se puede apreciar en las legislaturas previas a 1997, donde el Congreso de la Unión podía aprobar con facilidad un gran porcentaje de iniciativas enviadas por el presidente de la república pues había muy poca actividad legislativa en el sentido del limitado número de iniciativas impulsadas por ambas cámaras del congreso en comparación de las siguientes legislaturas.

Las elecciones legislativas o intermedias de 1997 fueron esenciales para la democracia mexicana, pero en particular para el cabildeo en el país, pues fue en este momento que el PRI perdió la capacidad de pasar con facilidad las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo ya que con la nueva conformación del congreso y en especial de

la Cámara de Diputados, se tendrían que iniciar un proceso de discusión y negociación que no se habían explotado hasta el momento.

En la siguiente tabla se puede observar que, en las dos legislaturas anteriores a la LVII (1997-2000), es decir la LVI (1994-1997) y LV (1991-1994) la actividad legislativa era muy limitada debido a que, dentro de ese grupo la legislatura con más iniciativas presentadas fue la legislatura LV (1991-1994) con trescientas once, la cual no contiene ni la mitad de iniciativas impulsadas en comparación con la legislatura LVII (1997-2000), con seiscientos sesenta y nueve, en la cual el Congreso de la Unión presentó un mayor desempeño legislativo en lo referente a iniciativas presentadas.

Sin embargo, en lo que se refiere a productividad legislativa, la relación de iniciativas presentadas y dictaminadas, el porcentaje se redujo a la mitad, lo cual se explica con las nuevas dificultades para alcanzar consensos y por lo tanto aprobar las iniciativas con menor facilidad (Arocha Dagdug, Gil Zuarth, & Lujambio Irazábal, 2000, pág. 19).

Sobre el particular de la productividad legislativa, es de especial relevancia para el cabildeo debido a que en el momento en que los legisladores se involucran efectivamente en la dinámica legislativa, los grupos de interés a través de los representantes tienen la posibilidad de incidir en dicho proceso aportándoles información. Caso contrario cuando los consensos y los proyectos eran negociados por las élites, dejando para el Órgano Legislativo la legitimación con poca discusión, lo cual obligaba a los interesados en influir en la toma de decisiones a buscar algún contacto que pudiera conceder alguna cita con un funcionario de alto nivel. Sin embargo, en este punto el acceso con las autoridades aún no se encuentra institucionalizado, y como se abordará

más adelante, será hasta 2010 que se contemple por primera vez la figura del cabildeo en un reglamento del Congreso de la Unión.

Tabla 2

Productividad Legislativa en las legislaturas LV, LVI y LVII.

Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas dictaminadas	Productividad: dictaminadas/presentadas
LV Legislatura (1991-1994)	311	193	62%
LVI Legislatura (1994-1997)	236	110	46.6%
LVII Legislatura (1997-2000)	669	112	31.7%

Fuente: (Arocha Dagdug, Gil Zuarth, & Lujambio Irazábal, 2000, pág. 19, cuadro no.2).

Esta forma de legislar, con poca cabida para el cabildeo democrático, perduró hasta que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Siendo la legislatura LVII (1997-2000) donde ostentó 239 escaños de los 500 disponibles. Comparado con la anterior legislatura LVI (1994-1997) que logró 300 escaños y la legislatura LV (1991-1994) donde se hizo de 321 respectivamente.

Con la mitad de congresistas más uno en ambas cámaras, 251 en la Cámara de Diputados y 65 en la de senadores, los legisladores podrían pasar las iniciativas impulsadas por el presidente, ya que serían aprobadas sin gran discusión pues por ellos mismos contaban con los votos suficientes para dar el visto bueno a los proyectos presentados.

No obstante, este escenario no se repitió en las elecciones de 1997 y posteriores por lo cual, el Congreso de la Unión recuperó mucha de su importancia ya que los procesos de negociación deberían ser llevados también en el Poder Legislativo para que las iniciativas fueran aprobadas con éxito.

Tabla 3

Escaños ocupados por el partido mayoritario en la Cámara de Diputados en las legislaturas LV, LVI y LVII.

Partido	Legislatura LV	Legislatura LVI	Legislatura LVII
PRI	321	300	239
PAN	89	119	120
PRD ⁵	41	71	126
Otros	49	10	15

Fuente: INE (Instituto Nacional Electoral). Datos tomados al inicio de las legislaturas.

Otra implicación de la nueva distribución de escaños es que los diputados tomaron un papel protagonista en el cual comenzaron a presentar iniciativas en un gran volumen, fenómeno que seguiría al alza en las legislaturas que siguieron a la LVII (1997-2000).

Una vez que hubo mayor pluralidad en los escaños legislativos, el legislador por primera vez pudo ser protagonista y blanco de atención de los cabilderos pues en conjunto tenían posibilidades reales de impulsar, detener o modificar las iniciativas sobre las cuales votaban en el proceso legislativo (Gómez Valle, 2008; Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004).

En la siguiente tabla se puede observar el cambio de la manera de legislar a partir de la legislatura LVII (1997-2000) en la cual el PRI ya no contaba con la mayoría

⁵ Partido de la Revolución Democrática.

necesaria para aprobar las iniciativas que pasaban por la Cámara de Diputados. El número de iniciativas de los legisladores aumentó y las del Ejecutivo, en cambio disminuyeron significativamente.

Por lo tanto, las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo usando como referencia la legislatura LV (1991-1994) disminuyeron 33.4 por ciento para la legislatura LVI (1994-1997) y 61.9 por ciento para la legislatura LVII (1997-2000) que fue el periodo donde se perdería por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados.

Tabla 4

Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados. Legislaturas LV, LVI y LVII.

	Legislatura LV	Legislatura LVI	Legislatura LVII
Ejecutivo	84	56	32
Senadores ⁶	47	24	46
Partidos	117	163	493
Comisiones	0	2	29
Leg. locales	2	2	34
Partidos	10	3	34
Total	260	250	668

Fuente: (Amparo Casar, 2008, Cuadro 6)

En lo referente al porcentaje de aprobación de iniciativas, se redujo casi a la mitad después de la pérdida de mayoría en el Congreso, al respecto María Amparo Casar (2008) señala lo siguiente:

Durante los últimos cinco gobiernos de mayoría priísta (1982–1997), la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas fue de alrededor de 46 por ciento. En

⁶ No incluye minutas, permisos, nombramientos, ni monedas conmemorativas.

contraste, en las tres legislaturas en las que no ha habido mayoría de ningún partido (1997–2006) la tasa de aprobación bajó a 23.1 por ciento. (pág. 229)

Lo cual indica que la forma de legislar cambió a partir de que el PRI perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados, disminuyendo el porcentaje de aprobación de las iniciativas en un 50 por ciento que, retomando, corresponde a un proceso de negociación que involucra a todas las partes en el Congreso y un gran impulso al legislador como promotor de iniciativas.

En términos de cabildeo esto correspondió en gran medida a la sociedad pues con esto fue posible que las condiciones existieran para ejercer el cabildeo de una manera democrática y comenzar con la profesionalización y legislación sobre el tema.

Respecto a los factores que propician un cabildeo democrático, se encuentra que el PRI, al perder la mayoría en el Congreso de la Unión, estableció las condiciones para que el legislador se convirtiera en un actor principal, que en conjunto, cuenta con verdaderas oportunidades de incidir en el proceso legislativo. En lo concerniente al proceso de cabildeo en México, el legislador al ser un eje importante del proceso legislativo se convirtió en un objetivo de la recepción de intereses para los representados en general, lo cual perfiló los cimientos para que los interesados pudieran emprender acción con los encargados de tomar decisiones públicas (Gómez Valle, 2008).

Con lo anterior comenzó una marcha natural para que las personas interesadas puedan crear servicios de cabildeo profesional y los organismos interesados también pueden iniciar secciones dentro de sus instituciones donde se enfoquen en crear estrategias para llevar información al Poder Legislativo.

Los servicios profesionales de cabildeo empezaron a surgir a partir de 1996. Antes de que empresas mexicanas empezaran a ocupar este espacio, había compañías transnacionales que intentaban explotarlo, especialmente estadounidenses, pero no bajo la figura de cabildeo sino con la forma de asesorías en relaciones públicas y comunicación (Gómez Valle, 2008).

El cabildeo comenzó a intentar ser regulado a partir de la legislatura LVIII (2000-2003) pero fue hasta el año 2010 y 2011 donde se presentaron las primeras normas en los reglamentos del Congreso de la Unión. Hasta ese momento se presentaron catorce iniciativas: diez en la Cámara de Diputados y cuatro en la Cámara de Senadores (Dworak, enero 2011).

En resumen, antes de las elecciones para la legislatura LVII (1997-2000) al haber mayoría del PRI en el Congreso de la Unión no había un ambiente democrático suficiente para comenzar la institucionalización del cabildeo. Además, llevar información a la mesa del representante del Poder Ejecutivo era una tarea que el público en general no podía llevar a cabo.

Posteriormente, en la legislatura LVII (1997-2000) se pierde la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados por lo cual comienzan a existir las condiciones necesarias para el ejercicio de un cabildeo democrático, puesto que el Poder Legislativo toma en sus manos un verdadero proceso de negociación para decidir las políticas públicas nacionales.

Por lo tanto los legisladores comenzaron a contar con oportunidades reales para incidir en el proceso legislativo, por lo que comenzaron a ser objetivos de abordaje para

la presentación de intereses, lo cual preparó el camino hacia la representación democrática a través del cabildeo.

2.2.2. Cabildeo mexicano hacia el exterior de la República Mexicana

Mientras en México no se procuraban las condiciones para un ejercicio democrático del cabildeo en la nación, si se usaba este mecanismo por parte del gobierno mexicano para impulsar su agenda en el Congreso de los Estados Unidos contratando importantes firmas de cabildeo e invirtiendo cantidades relevantes de dinero para impulsar temas de interés para los gobiernos vigentes (Gómez Valle, 2008).

El cabildeo de México en Estados Unidos comenzó a ser utilizado por el gobierno bajo el mando de Miguel de la Madrid (1982-1988) quien contrató a *Hanna Ford Company* para promover la imagen nacional ante el Congreso y la presidencia estadounidense. Posteriormente con la llegada de Carlos Salinas (1988-1994) a la presidencia, el gasto de cabildeo se incrementó sobre todo para tratar temas de narcotráfico, migración y comercio, sin embargo, el gasto se acentuó aún más para llevar a cabo las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) pues no sólo el gobierno mexicano contrataba servicios de cabildeo, también los empresarios nacionales recurrían a esta práctica de tal manera que para 1992, setenta y cinco agencias estadounidenses estaban inscritas como promotoras de intereses mexicanos. El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) continuó utilizando el cabildeo para tratar temas de narcotráfico, lavado de dinero, migración, turismo y disputas comerciales. De igual manera cuando el PAN ganó la presidencia mexicana, el entonces presidente Vicente Fox (2000-2006) también continuó promoviendo temas prioritarios para su agenda ante instancias de poder estadounidenses (Gómez Valle, 2008).

Lo cual sugiere que el gobierno mexicano conocía y utilizaba la herramienta de cabildeo para presentar los intereses de la agenda nacional ante instancias de poder público y las utilizó frecuentemente ante los gobiernos estadounidenses, sin embargo, no hubo voluntad política de legislar para reglamentar estos canales de comunicación entre representantes y representados mexicanos.

Aunado a esto, aún con la pérdida de mayoría del PRI en el Congreso de la Unión en 1997 y la alternancia de la presidencia con el PAN en el año 2000 tampoco se legisló en favor de abrir canales institucionalizados que permitieran una práctica democrática de cabildeo en el interior de la República Mexicana, siendo casi hasta el final del segundo sexenio en el poder del PAN (2006-2012) que se presentaron por separado los primeros reglamentos de cabildeo en ambas cámaras del congreso mexicano.

En resumen, aunque se empezó a utilizar el cabildeo por los gobiernos mexicanos a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid en 1982 y los posteriores gobiernos emanados del PRI y de la oposición encabezada por el PAN generando gobiernos sin mayorías, no hubo interés real por reglamentar los canales de comunicación entre los representantes y representados mexicanos.

Desde que el gobierno mexicano comenzó a utilizar los mecanismos de cabildeo hacia el exterior, transcurrieron dieciocho años de gobiernos del PRI y diez años más de presidencias surgidas del PAN hasta que se presentaron los primeros reglamentos de cabildeo en el Congreso de la Unión en 2010, es decir transcurrieron veintiocho años durante los cuales el gobierno mexicano cabildeaba reglamentada y democráticamente en Estados Unidos, pero en el interior de México no se quiso legislar.

2.3. Grupos de interés

Aunque el cabildeo es una herramienta institucional que debe estar disponible para el público en general, los ciudadanos organizados tienen más oportunidades de intervenir efectivamente en el proceso legislativo pues en conjunto presentan mayores recursos y coordinación que pueden ser empleados para tratar de hacer escuchar a los legisladores sus necesidades. Arrieta Ceniceros & González Castillo (2007) comparten lo siguiente:

Obviamente las organizaciones con mayor posibilidad de entrar en arreglo con las fracciones parlamentarias son aquellas que están cohesionadas bajo una dinámica permanente, maniobran con recursos económicos suficientes, son capaces de movilizar las potencialidades de sus seguidores y poseen una estructura de interés definida. (pág. 70)

En este mismo sentido la OCDE (2013) identificó que en Estados Unidos el gasto de cabildeo en el nivel federal ascendió a 3,500,000,000 de dólares (pág. 1). Lo cual indica que el poder económico que esta actividad puede llegar a emplear para incidir en las decisiones públicas es extremadamente grande, y es por esta razón que las leyes para regularla deben cumplir los estándares democráticos necesarios. Tanto para que todos los interesados puedan tener acceso con sus legisladores, como para que a través de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas no haya duda del proceder de los tomadores de decisiones.

De tal manera que los individuos que sean afectados por las decisiones que podrían ser tomadas en el proceso legislativo, pueden emprender por sí mismos una campaña de cabildeo para tratar de influir en las decisiones que se tomarán. Sin embargo,

es probable que su estrategia no tenga el mismo impacto que el de un grupo de interés, los cuales ocupan el cabildeo de manera organizada.

Por otra parte, si las personas que encuentran sus intereses siendo afectados por el proceso legislativo encontraran a un grupo de personas con su mismo oficio o ideales, podrían trazar un mejor plan de acción para influir en la toma de decisiones públicas, pues al tener metas en común fácilmente empeñarán su atención y recursos para lograr sus fines deseados.

Estas asociaciones son conocidas como grupos de interés, los cuales se definen como:

Aquellos en los que sus integrantes comparten intereses, deseos y actitudes. Consecuentemente desarrollan acciones para consolidar y legitimar sus fines e intereses ante otros grupos de la sociedad (...). Cuyo objetivo es influir en la toma de decisiones gubernamentales para consolidar sus intereses. (Ayala Blanco, 2012, pág. 4).

Lo cual quiere decir que los grupos de interés son conjuntos generalmente gremiales o ideológicos que ya poseen cierta estructura, aunque dicha estructura puede variar entre un grupo y otro, son cuerpos organizados los cuales poseen mayor capacidad de respuesta ante situaciones no favorables y por lo tanto es más probable que puedan influir efectivamente en la toma de decisiones.

Sin embargo, el cabildeo es sólo una herramienta a disposición de los grupos de interés para tratar de incidir, pero no es la única, puesto que pueden recurrir a cualquier recurso dentro de su alcance que esté dentro del marco de la ley, para proteger, ampliar o mantener sus privilegios como agrupación.

Cabe señalar que por la naturaleza de las asociaciones existirán grupos de interés con mayor capacidad que otros, pues no es lo mismo en recursos una organización de líderes empresariales que una de ejidatarios. Aunado a esto, es responsabilidad de los tomadores de decisiones elegir la mejor opción.

Así mismo es necesario distinguir que los grupos de interés se diferencian de los partidos políticos, en que estos últimos buscan ocupar directamente los cargos de los tomadores de decisiones. Al respecto los partidos políticos se pueden definir como: “aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión de poder político y que con este fin se organizan y actúan” (Bobbio, 2002, págs. 1153-1154) por lo cual los partidos políticos enfocan sus actividades en la obtención del poder político y los grupos de interés se ocupan de preservar sus intereses pero sin ocupar puestos públicos.

Lo anterior implica que un partido político puede representar cualquier cantidad de grupos de interés y los grupos de interés pueden ver representadas sus metas en uno o más partidos políticos y se pueden aliar con los partidos que más beneficio les represente (Ayala Blanco, Élités, grupos de interés y cabildeo, 2012).

Los grupos de interés en México más importantes generalmente se encuentran en los sectores sindical y popular, así como del sector económico, empresarial, comerciante e industrial, aunque también se deben mencionar que fácilmente las profesiones de médicos, maestros, abogados y contadores se agrupan, individualmente, para generar sus asociaciones (Sistema de Información Legislativa, 2020).

Entre algunos de los grupos de interés destacables en México del sector empresarial podemos encontrar: la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) que reúne empresarios de todos los sectores, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) que reúne principalmente sectores industriales, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur), la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), entre otros.

Algunos ejemplos notables entre el sector sindical se encuentran: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), entre otros.

Por último, se encuentran algunos grupos de interés de naturaleza gremial como: la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana (ATERM), Asociación de Bancos de México (ABM), etc.

2.3.1. Grupos de presión

Los grupos de presión están ligados con los grupos de interés y aunque algunos autores los toman como sinónimos, por motivos de esta investigación es necesario distinguir uno del otro.

Los grupos de presión poseen esencialmente las siguientes características: cuentan con un número de integrantes, tienen capacidad económica, capacidad para organizarse, el poder de identificar a sus miembros con las causas que defienden y la capacidad de intimidar al gobierno y la sociedad civil para lograr sus objetivos (Ayala Blanco & Mora Velázquez, 2010).

Como se puede inferir salvo la cualidad de tener la voluntad de intimidar al gobierno y la sociedad civil, las demás cualidades también las contienen los grupos de interés por lo tanto, un grupo de interés se mantendrá siempre bajo términos legales para lograr sus objetivos.

Sin embargo, un grupo de presión se vale prácticamente de todos los recursos a su alcance, dentro y fuera de las leyes, para lograr sus metas. Dichas metas pueden ser económicas, contratos, concesiones, ideales, valores, creencias, principios entre otros. Entre algunas herramientas frecuentemente utilizadas por los grupos de presión se encuentran: la persuasión a través de los medios masivos de comunicación y contactos personales de gente influyente, la corrupción (soborno y cohecho a funcionarios públicos, medios de comunicación y miembros de partidos políticos) y la intimidación (desde la resistencia pasiva hasta la acción violenta) (Ayala Blanco & Mora Velázquez, 2010).

De esta manera un grupo de presión también puede recurrir al cabildeo para que sus prioridades queden resguardadas en la agenda legislativa, en este sentido es importante tener leyes fuertes que imposibiliten que los grupos de presión desvirtúen a los legisladores para inclinar el proceso legislativo a su favor.

Asimismo, si las leyes no fomentan una práctica responsable del cabildeo, la forma de interactuar de los grupos de presión puede ser cuestionada y antidemocrática.

Ejemplo de esto fueron las prácticas descritas por el ex legislador Miguel Ángel Toscano en las cuales acusaba a las tabacaleras *Phillip Morris*, *British American Tobacco* y *Japan Tobacco* por intentar sobornar a los legisladores mexicanos a fin de intentar frenar un nuevo incremento de los impuestos a su producto con el objetivo de intentar compensar los gastos del gobierno federal en enfermedades derivadas del tabaco.

Posteriormente el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), entre otras cosas, publicó algunos métodos que utiliza la industria tabacalera en México para impedir el cumplimiento de los compromisos adquiridos por México cuando firmó el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, de los cuales destacan: posicionamiento en la opinión pública colocándose como empresas responsables con el temprano pago de impuestos, vinculando el progreso de las empresas con el desarrollo de los estados mexicanos tabacaleros, financiamiento de estudios que demuestran que el consumo de tabaco no es tan dañino para la salud, amenazas de retirar inversiones, limitar el contrato de nuevos trabajadores, así como presiones a los legisladores para que no aprueben o retrasen iniciativas para disminuir el uso del tabaco. Entre las cuales se encuentran: ofrecer aportaciones a su campaña, regalos, el pago de viajes, etc. (Astie-Burgos, 2011).

2.3. Resumen

En este capítulo se ha conceptualizado el cabildeo legislativo mexicano, se exploraron diferentes definiciones que se le han atribuido desde diferentes perspectivas, es decir: desde la academia, la iniciativa privada y organismos públicos. Si bien es correcto en términos generales la descripción que emplean para dicha actividad, se ha encontrado que para efectos del marco regulatorio es necesario responder a los estándares democráticos sobre la materia actuales.

En todo caso es importante remarcar que en este apartado se describen las condiciones, no democráticas, que no permitían un auténtico ejercicio de representación y por lo tanto de cabildeo. Posterior a las elecciones legislativas de 1997 las condiciones democráticas que permiten dicho ejercicio se empezaron a cimentar por lo cual a día de

hoy nos ha permitido contar con lineamientos para comunicar información a los legisladores.

En este sentido, en este capítulo se remarca la importancia de la alternancia democrática en México. Cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados se liberaron espacios en el Congreso de la Unión para que legisladores de diferentes fuerzas políticas pudieran intervenir efectivamente en la toma de decisiones.

Lo anterior dio paso a una mayor calidad democrática en la cual pudiera ejercerse de manera auténtica la representación. Por tal motivo los legisladores comenzaron a ser parte de los objetivos de cabildeo. Sin embargo, pasaron 13 años hasta la primera publicación de lineamientos sobre cabildeo en 2010.

De este modo, el cabildeo fue ejercido por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y las administraciones subsecuentes, incluyendo dos gobiernos emanados del PAN. Lo cual indica que no había una disposición real para democratizar canales de comunicación entre representantes y representados.

El cabildeo es una actividad que debe estar disponible para todo el público interesado. Sin embargo, en este capítulo se analizaron los grupos de interés y de presión, los cuales son los principales empleadores del cabildeo. De esta manera fue posible concluir que por la naturaleza de estos grupos al vigilar permanentemente sus intereses, su gran capacidad de organización y concentración de recursos es necesario un marco regulatorio eficiente, el cual no permite lugar a dudas sobre la toma de decisiones.

3. Los reglamentos del Congreso de la Unión a la luz de las recomendaciones internacionales

Después de haberse explorado los estándares internacionales en el primer capítulo y analizado de manera general las condiciones para el cabildeo en México en el segundo, en este apartado, se continuará con la contrastación de los reglamentos del Congreso de la Unión con los estándares internacionales antes señalados. Lo anterior permitirá conocer las características con las que cuentan los reglamentos actualmente y conocer si cumplen con los requerimientos mínimos democráticos.

Vale la pena recalcar, como se exploró en el apartado de Recomendaciones sobre Cabildeo, que una legislación ideal sobre cabildeo debe cubrir cuatro características principales: marco regulatorio, registro de cabildeo, organismo responsable y publicidad. De este modo en las siguientes páginas se analizarán estos aspectos con lo ofrecido por la legislación mexicana.

Es necesario aclarar que, dentro de las recomendaciones de la OCDE para el cabildeo, si bien menciona los mecanismos necesarios para la legislación, la mayoría de las veces no propone en específico mecanismos. Por otro lado, AIE y TI gran parte de las veces sí especifican mecanismos para la regulación del cabildeo por lo cual será evidente la comparación entre las medidas sugeridas y lo contenido en las normas mexicanas.

3.1. Marco regulatorio

Para el marco regulatorio se contemplan las definiciones relacionadas al cabildeo, la accesibilidad en general para que el público interesado pueda ejercer dichas actividades, códigos de conducta, excepciones para el acceso a la información,

mecanismos contra conflictos de interés y puertas giratorias, y por último, procesos para consultas públicas y consultas con grupos de expertos.

3.1.1. Definiciones

En lo concerniente a las definiciones retomadas por los reglamentos del Congreso de la Unión, el Senado de la República sólo recupera el concepto de cabildeo. Por otra parte, la Cámara de Diputados aborda dos, cabildeo y cabildero.

Al respecto, los estándares propuestos por la OCDE esencialmente señalan tres categorías: cabildeo, cabildero y actividades de cabildeo. Añadiendo las comunicaciones que deben exceptuarse, que ya se encuentren normadas, y por lo tanto ya se contemplen para el registro público (OCDE, 2013).

Por otra parte AIE contempla: cabildeo, representante de grupo de interés o cabildero, objetivo de cabildeo e interacciones ciudadanas (Access Info Europe, 2015). De tal manera que en estos señalamientos se agrega quiénes son los objetivos contemplados para las actividades de cabildeo y se prepondera el acceso ciudadano a los tomadores de decisiones sobre los trámites administrativos que podrán entorpecer dicha interacción.

Para TI se propone: cabildeo, cargo público, cabildero y decisiones sobre asuntos públicos (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015). Por lo cual además de cabildeo y cabildero se agregan dos categorías más que coadyuvan a un mejor control sobre dicha práctica.

En este sentido se puede destacar que las definiciones contempladas por los reglamentos no son suficientes. De manera general se podrían agregar objetivos de

cabildeo y actividades de cabildeo. Lo que contribuiría a establecer las actividades que son innatas a esta práctica de comunicación entre tomadores de decisiones y el público.

No obstante, aunque las categorías de cabildeo y cabildero se encuentran incluidas en la normatividad mexicana, vale la pena reflexionar sobre la calidad de las definiciones otorgadas y las propuestas.

Para el Senado de la República (2019) el cabildeo es:

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. (pág. 72)

Por otra parte, la Cámara de Diputados contempla que el cabildeo es: “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” (RCD, capítulo III del cabildeo, artículo 263, párrafo 1).

AIE añade que en una definición adecuada de cabildeo se debe contemplar cualquier comunicación directa o indirecta con cualquier cargo público con la finalidad de incidir en las decisiones sobre cuestiones públicas (Access Info Europe, 2015). Sin embargo, como se puede inferir en la definición del Senado y la Cámara de Diputados, no se contemplan las comunicaciones indirectas, lo cual puede dar paso a entorpecer el cabildeo democrático.

A su vez la categoría de cabildero ofrecida por el reglamento de la Cámara de Diputados lo estipula como: “individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona

física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico” (RCD, capítulo III del cabildeo, artículo 263, párrafo 1).

En la misma línea de pensamientos, AIE detalla que para esta definición se deben referir personas físicas o jurídicas que tengan parte en las actividades de cabildeo ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración (Access Info Europe, 2015). Por lo cual cabe destacar que la categoría entregada por la Cámara de Diputados tampoco cubre con los requisitos para una buena definición de cabildero.

De tal manera cabe concluir, que no sólo faltan categorías a ambos reglamentos, sino que las ya previstas necesitan una actualización para cubrir los estándares democráticos mínimos actuales.

3.1.2. Accesibilidad

La accesibilidad a las actividades de cabildeo es fundamental partiendo de que su regularización comenzó a ser necesaria para equilibrar justamente el acceso a los tomadores de decisiones, y este acceso no estuviera restringido sólo a grupos cercanos al poder.

Además, la accesibilidad al público en general es necesaria para poder ejercer representación y acción en los términos antes señalados de Hanna Fenichel (1967), y esto es lo que precisamente el cabildeo posibilita.

Cabe recordar que este acceso sólo está contemplado para el poder legislativo federal, lo cual limita demasiado el acceso público a la toma de decisiones y por lo tanto afecta negativamente la representación democrática.

Retomando, ambos reglamentos del Congreso de la Unión prevén que la sociedad pueda participar en actividades de cabildeo, ya sea como persona física o persona moral. Lo cual en teoría posibilita el acceso a toda persona interesada.

3.1.3. Códigos de conducta

El Senado de la República y la Cámara de Diputados, por separado, contemplan códigos de conducta para sus funcionarios. No obstante, vale la pena examinar su contenido para evaluar si cumplen con lo recomendado para mejorar las prácticas de cabildeo y en general como códigos de conducta.

Las organizaciones coinciden en la existencia e importancia de códigos de conducta para funcionarios y cabilderos, acentuando la responsabilidad en funcionarios, sin embargo, es en la propuesta de TI donde se encuentran reflexiones dedicadas a este apartado.

Al respecto, TI (2015) recomienda que las pautas establecidas en los códigos deban ser claras y exigibles. Además, dichos códigos deben de cumplir con siete requisitos: 1) principios fundamentales de comportamiento, 2) obligación de mantener un registro preciso y detallado de sus acciones, 3) obligación de no mantener contactos de cabildeo con cabilderos que no estén registrados y denunciar incumplimientos de las normas, 4) obligación de confidencialidad privilegiando el derecho de acceso público a la información, 5) mecanismos para resolver conflictos de intereses, 6) pautas exhaustivas sobre cómo proceder con respecto a la recepción de obsequios y gestos de hospitalidad, como la inclusión de estos en registros o la negativa a aceptarlos y, 7) un sistema para que los cargos públicos realicen declaraciones patrimoniales y de intereses adecuados.

Respecto a los códigos de conducta propiciados por la iniciativa privada, presumiblemente no hay un documento que prepondere la actuación de cabilderos contratados para representar intereses en el poder legislativo.

Código de conducta del Senado de la República. Para este apartado se toma en cuenta el documento Código de Ética de los Servidores Públicos de la Cámara de Senadores (2019). Debido a que en su objeto se indica que busca incidir en el comportamiento y desempeño de los servidores públicos en general, de la Cámara de Senadores.

Este documento cumple con los requisitos de TI respecto a principios fundamentales de comportamiento, indica la obligación de no compartir información confidencial salvo el ejercicio de sus funciones supeditado al acceso público, el deber de cumplir con las indicaciones para combatir los conflictos de intereses y pautas a seguir respecto a obsequios o acciones que podrían ser beneficios a su persona.

En este sentido los requisitos faltantes en el código ética son: mecanismos para que los funcionarios encargados de tomar decisiones registren sus acciones y la obligación de no mantener contacto con cabilderos no registrados; es necesario acotar que este último si se encuentra contemplado en el Acuerdo Para Integrar el Padrón de Cabilderos (2018). No obstante, dicho documento cuenta con la mayoría de requisitos señalados anteriormente.

Por lo que queda preguntarse si el Comité de Ética integrado por la Contraloría del Senado tiene las atribuciones necesarias para hacer efectivo este documento y de ser así, si esta instancia cumple adecuadamente con su función.

Código de conducta de la Cámara de Diputados. El Código de Conducta de la Cámara de Diputados (2019) contempla a los servidores adscritos a dicho órgano y tiene como objeto que los funcionarios apliquen las prácticas contenidas.

Al igual que el código del Senado cumple con la mayoría de disposiciones sugeridas por TI y es responsable su Contraloría, este documento contiene lineamientos sobre principios fundamentales de comportamiento, privilegiar el acceso a la información, mecanismos para conflictos de interés, pautas a seguir sobre obsequios o beneficios y la obligación de cumplir con los instrumentos de declaración patrimoniales e interés.

Por lo faltante se puede apreciar, mecanismos de registro detallado de las acciones de los servidores encargados de tomar decisiones y la obligación de no establecer contacto con cabilderos no registrados. Igualmente esto último se encuentra especificado en su Acuerdo por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos (2015).

3.1.4. Excepciones para el acceso a la información

Como se ha detallado en la primera sección de este documento, para efectos del cabildeo, deben existir señalamientos claros para los tomadores de decisiones sobre qué tipo de información debe ser restringida. Los datos que se buscan resguardar con estas medidas tratarían sobre privacidad, seguridad y sensibilidad para el sistema financiero.

No obstante estos lineamientos no se encuentran explícitos en ninguno de los dos reglamentos o códigos de ética del Congreso de la Unión. Sin embargo, son mencionados de manera indirecta en ambos reglamentos. En el Reglamento del Senado (2019) se señala que los senadores deben:

Abstenerse de revelar cualquier información reservada o confidencial a la que tenga acceso en el desempeño de sus funciones, conforme a lo dispuesto por las normas en materias de transparencia y acceso a la información pública, así como de seguridad nacional. (pág. 89)

Por otro lado, la Cámara de Diputados también señala que los diputados deben: “guardar reserva de toda la información a la que tenga acceso y que, conforme a lo dispuesto por las leyes respectivas, sea reservada o confidencial” (RCD, capítulo III De los Diputados y las Diputadas, artículo 8, párrafo VIII).

Con lo anterior cabe inferir la existencia de protocolos de trabajo donde se especifiquen los datos confidenciales, no obstante, es necesario que se catalogue la información inherente a las actividades de los servidores públicos para no transgredir las excepciones al acceso de la información.

3.1.5. Conflictos de interés

Los conflictos de interés son un obstáculo para el ejercicio democrático del cabildeo, esto se debe a que los legisladores pueden tener intereses personales privados que pueden fungir condicionantes para el momento de tomar decisiones públicas. Lo cual puede ser aprovechado por los cabilderos al momento de intentar incidir en el proceso legislativo. Por ejemplo, en el supuesto de que una firma de cabildeo intente influir en el desarrollo de una política pública que se está discutiendo sobre bienes raíces, se puede identificar a los legisladores que tengan inversiones personales en ese ámbito lo cual comprometería su actuación imparcial en la discusión.

La OCDE (2003) ha acotado la categoría de conflicto de interés a un enfrentamiento entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público,

en el que el servidor tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales.

Los filtros para prevenir conflictos de interés toman especial relevancia en el ámbito del cabildeo. Cuando se prevé que los congresistas entren en contacto con los representantes de los grupos de interés, puesto que idealmente, los funcionarios deben tomar decisiones pensando en el interés nacional y no en asuntos personales.

Actualmente los mecanismos para prevenir conflictos de interés entre los servidores públicos son poco claros en el Congreso de la Unión. Estos conflictos no son contemplados de manera directa por los reglamentos de ambas Cámaras.

Sin embargo en el Reglamento del Senado de la República (2019), manda en su artículo 10 de las obligaciones de los Senadores, abstenerse de realizar actos incompatibles con las funciones que desempeñan, así como de evitar hacer valer su condición de legisladores en beneficio propio e informar de los asuntos en los que se tiene interés o beneficio personal al órgano correspondiente y excusarse en los procesos relativos. Además, el artículo 19 reafirma que los senadores se deben de excusar de participar en los temas donde tienen interés directo y cumplir con lo referente a este tema lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en caso contrario la Mesa Directiva aplicará las medidas adecuadas conforme el Reglamento.

Asimismo, el artículo 19 del Reglamento del Senado (2019), antes citado, manda que los senadores deben de abstenerse de participar en los temas en los que tenga intereses directos y deben cumplir con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, es una

evidencia más de que lo concerniente a la normatividad del cabildeo se encuentra desactualizado puesto que dicha ley fue abrogada en 2017 y en su lugar se utiliza la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por otra parte para la cámara baja, el Reglamento de la Cámara de Diputados (2019) prevé, en su artículo 8, de las obligaciones de los diputados y diputadas, la necesidad de abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, renunciar a obtener por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto, beneficios económicos o en especie incluyendo a su familia.

Al ser de esta manera los congresistas pueden contraer conflictos de interés incluso sin darse cuenta puesto que idealmente deberían existir filtros que no permitan que los legisladores puedan encontrarse en esta situación, ya sea de manera consciente o no.

AIE (2015) propone que los funcionarios públicos que puedan incidir en decisiones públicas, presenten su declaración de intereses al tomar el cargo, en intervalos regulares y siempre que existan cambios en los intereses. En ella se anunciarían sus funciones o cargos fuera del servicio público, así como todas sus actividades pagadas y no pagadas, y sus membresías o asociaciones que podrían influir en su toma de decisiones como servidor público. Posteriormente las declaraciones deben ser publicadas en una base de datos con acceso público en formato legible y descargable que facilite el análisis público y la posibilidad de comparar con el Registro de Cabildeo para tener una imagen sobre quien está presionando a los congresistas.

En este sentido TI (2015) sugiere que los mecanismos para evitar conflictos de interés deban actuar como filtro antes de que los funcionarios ostenten el cargo deseado.

Como restricciones previas al trabajo se propone el sometimiento a procesos de evaluación sobre conflictos reales, potenciales o aparentes, con la capacidad de encausar a los servidores o supervisarlos en ciertas actividades que desempeñarán. Además, para las restricciones posteriores al trabajo se sugiere un periodo de enfriamiento durante el cual no puedan ejercer el cabildeo en sus instituciones o relativas a sus antiguas atribuciones. Estas medidas están pensadas para funcionarios no electos, por lo cual es necesario seguir reflexionando al respecto.

3.1.6. Puertas giratorias

Ana Castellani (2018) explica que las puertas giratorias esencialmente consisten en el flujo entre puestos altos del gobierno y el sector privado, la cual tiene tres ramificaciones principales: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público, b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos y c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente.

Esta situación tiene implicaciones negativas para el cabildeo y la representación democrática. Es decir, si un alto directivo del sector privado accede a un puesto de decisión pública podría estar fuertemente comprometido con sus antiguas actividades empresariales. En este sentido, cuando altos funcionarios dejan sus puestos públicos llevan consigo información privilegiada inherente a sus actividades, así como contactos que siguen operando en puestos clave de las actividades de la empresa que los contrató.

La OCDE (2013) y AIE (2015) proponen la existencia de normativas que regulen la inserción de funcionarios de la iniciativa privada al sector público y posible posterior contratación a empresas de cabildeo. TI por su parte no sugiere pautas específicas, sin

embargo, su propuesta para conflictos de interés también puede filtrar esta práctica de puertas giratorias con las restricciones previas y posteriores al trabajo.

Los reglamentos del Congreso de la Unión no contemplan medidas para puertas giratorias, lo cual resulta complicado en esta instancia ya que los legisladores son electos por elecciones, no obstante, su grupo de asesores y funcionarios administrativos en este órgano pueden ser filtrados con mayor facilidad.

Aunado a lo anterior, En México la Ley Federal de Austeridad Republicana (2019) mandata en su artículo 24 que los mandos públicos de mando superior deben separarse legalmente de toda actividad que pueda ser catalogada como conflicto de interés, y no podrán ocupar puestos en empresas que hayan sido supervisadas o reguladas en el ejercicio de sus actividades oficiales por al menos 10 años. Por lo que cabe concluir, respecto a esta ley, que si bien es un primer paso en el sentido de limitar la práctica de puertas giratorias en México, se presentan áreas importantes de oportunidad como periodos de enfriamiento entre el ejercicio en las iniciativas privadas y el sector público o los beneficios que puedan tener sus familiares o socios que permanecieran en los entes privados.

3.1.7. Consultas públicas

En lo concerniente a las consultas públicas se coincide en la necesidad de que existan normas establecidas para que la sociedad en general pueda participar en la toma de decisiones y se conozca la información sobre lo acontecido en dichos eventos.

AIE (2015) en su propuesta hace énfasis en la identificación y solicitud de información a los representantes de grupos de interés o personas morales que busquen participar. La sugerencia para requerir estos datos se basa en dos tiempos. En el primero,

la información generada por los interesados en participar, en la cual se acentúa la publicación de las aplicaciones de los representantes de grupos de interés y personas morales, en la cual señalarían a quién representan. Esta información debe ser publicada por lo menos quince días previos a la consulta. El segundo tiempo trata sobre el reporte de la consulta, en el que se publican documentos sobre las participaciones realizadas y documentos que expliquen cómo se han tenido en cuenta las aportaciones en el proceso, la información se debe publicar al finalizar el mecanismo.

En su evaluación TI (2015) considera que las herramientas contenidas en la normatividad de las consultas públicas deben tener en cuenta la convocatoria al público y mecanismos para divulgar la información obtenida, así como igualdad de oportunidades entre grupos de interés y la sociedad en general, publicación de los resultados y denegaciones al derecho a participar.

Es necesario detallar que la comunicación ya normada por los reglamentos quede exenta de estos controles, pues idealmente, ya se habrían tomado las precauciones necesarias para dichos vínculos comunicativos (*Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015*). Por ejemplo, interacciones de los ciudadanos con sus legisladores y presentaciones formales que queden en el registro público.

La Cámara de Senadores prevé en su Reglamento (2019) dos vías para realizar consultas públicas. A través del artículo 129 de las atribuciones de la Junta Directiva párrafo VII, el cual permite proponer consultas públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión. Y el artículo 133

sobre las atribuciones de las comisiones párrafo V, el cual las faculta para realizar consultas y audiencias relacionadas con las materias de su competencia.

No obstante no hay procedimiento explícito en este órgano relativo al procedimiento de convocatoria ni registro de la información emanada de la misma. Por lo cual cabe concluir que este reglamento no cumple con los estándares mínimos sugeridos en este rubro.

La Cámara de Diputados, en su Reglamento (2019), a través del artículo 149 y 208, faculta a las Juntas Directivas y Comisiones a proponer y realizar consultas con especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanos en general. Además, en el artículo 165 del informe semestral, se solicita resumen de las actividades desarrolladas por las Comisiones como foros, audiencias, consultas, seminarios y conferencias.

En este sentido, no se especifica el proceso de convocatoria para las consultas, y aunque el informe semestral contiene resumen de las consultas desarrolladas no contempla los requerimientos mínimos sugeridos por las organizaciones internacionales, por lo cual se puede concluir que no cumple con sus precisiones mínimas.

3.1.8. Consultas con grupos de expertos

Las recomendaciones sobre la normatividad de cabildeo de AIE y TI contemplan mecanismos específicos que deben ser contemplados en la normatividad para coadyuvar a que el impacto que tengan los expertos sobre los legisladores sea equilibrado y quede registro sobre la conformación de los grupos y la información emanada de dichas reuniones.

AIE (2015) recomienda ampliamente que toda la información sobre las consultas con grupos de expertos debe ser pública, lo que incluye, la decisión inicial para convocar al grupo de expertos, los criterios utilizados para su integración, estadísticas de los integrantes de los grupos como organización y representantes de grupos de interés, la agenda de las reuniones, todos los documentos proporcionados así como las notas y conclusiones emanadas de los encuentros. Además, los integrantes deben presentar su declaración de intereses para tratar de inhibir presiones corruptas.

Por otra parte, TI (2015) recomienda que la normatividad para los grupos de expertos debe incluir principalmente dos aspectos. El primero, responsabilidad jurídica de que las autoridades que se ayuden de este mecanismo tengan obligación de procurar que el grupo esté conformado por una representación equilibrada de intereses y opiniones. El segundo, antes de que empiece a operar dicho grupo, los integrantes deberán entregar declaración de intereses y afiliaciones relevantes para los temas que se van a discutir.

Con lo anterior se puede deducir que es imperante conocer el perfil de quienes están participando en el proceso y que la representación de intereses y opiniones de la consulta se mantenga equilibrada para que todos tengan oportunidad de participar de manera democrática.

En la legislación mexicana, en el Congreso de la Unión, las consultas con grupos de expertos están previstas en los reglamentos del Senado de la República y la Cámara de Diputados. El Senado lo contempla en el artículo 129 de su Reglamento (2019) de las atribuciones de la Junta Directiva párrafo VII, el cual permite proponer consultas públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de

organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión y el artículo 133 sobre las atribuciones de las comisiones párrafo V, el cual las faculta para realizar consultas y audiencias relacionadas con las materias de su competencia.

Sin embargo no hay señalamientos explícitos sobre el proceso de convocatoria a los grupos de expertos, información sobre la ubicación de los datos emanados de las reuniones con estos grupos. Por lo cual se infiere que el Senado de la República no cumple con los estándares de consultas con grupos de expertos.

La Cámara de Diputados contempla en su Reglamento (2019) la facultad de consultar con especialistas por medio de la Junta Directiva en el artículo 149 párrafo V y VI y a través de los comités y comisiones en el artículo 208 párrafo IV.

Para los mecanismos de transparencia y publicación de información, la Cámara de Diputados prevé un informe semestral en el cual se publican resúmenes de las actividades desarrolladas por Comisiones, no obstante, esta herramienta no cuenta con las especificaciones mínimas sugeridas por las organizaciones antes expuestas. Por lo cual las consultas con grupos de expertos en esta Cámara no cumplen con los requisitos mínimos sugeridos.

3.2. Registro de Cabildeo

El Registro de Cabildeo es una parte vital en la normatividad del cabildeo ya que colabora a tener información relevante sobre los cabilderos, sus contratantes, sus temas de interés y los contactos que puedan establecer en el desempeño de sus actividades. Lo cual colabora al análisis público y a su vez funge como herramienta de control para los organismos encargados de vigilar esta actividad.

Dicha información requerida en el registro es diferente entre las propuestas de las organizaciones internacionales. Sin embargo, es posible encontrar consistencias en las tres propuestas lo cual permite obtener criterios mínimos indispensables para esta herramienta.

Posteriormente se podrá comparar la estandarización antes mencionada con los requerimientos para el Registro de Cabildeo que son solicitados por ambas cámaras del congreso de la unión, lo cual contribuirá a evaluar esta herramienta.

Cabe resaltar que en términos generales el registro está compuesto por tres elementos principales: su objetivo, requerimientos de información solicitados en el formato y pautas para el uso del registro una vez se haya completado.

En las próximas líneas se detallarán sus propuestas y se contrastarán con los registros solicitados por ambas cámaras del Congreso de la Unión para conocer si cumplen con los estándares establecidos actualmente.

3.2.1 Registro de Cabildeo de la OCDE

La OCDE no ofrece pautas específicas sobre la construcción del Registro de Cabildeo; sin embargo, ofrece el objetivo que debe perseguir, algunos aspectos clave que deben estar contenidos en el formato y normas generales para seguir en el manejo del registro.

El objetivo del registro utilizado por la OCDE es brindar información veraz que permita el análisis público por parte de los funcionarios, la ciudadanía y las empresas. Dentro de las particularidades del registro se debe tener conocimiento sobre: el objetivo de las actividades de cabildeo, identificar a los beneficiarios, conocer el financiamiento

de las actividades, identificar al ordenante y quiénes serán los objetivos de las actividades de cabildeo (OCDE, 2013).

Además, para su manejo se sugiere el resguardo de la información obtenida a través del formato, el cual debe ser actualizado de manera oportuna y podría servir como condicionante para actividades de cabildeo. Además, se recomienda el uso de internet para hacer que la información sea accesible al público (OCDE, 2013).

3.2.2 Registro de cabildeo de AIE

En contraste AIE es mucho más específico en este punto ya que detalla en gran medida el objetivo del registro, las particularidades para el formato y las pautas generales sobre su manejo.

Al respecto, el objetivo es garantizar la transparencia, proporcionar a los organismos públicos controles sobre el cabildeo y permitir el análisis por parte del público en general. Dentro de los requerimientos específicos para el formato de *Lobbying transparency* (2015) se encuentran:

- a) Nombre completo de la persona física o moral,
- b) tema de cabildeo,
- c) beneficiario de las actividades de cabildeo,
- d) proceso de toma de decisiones, institución principal y/o funcionarios objetivos de actividades de cabildeo,
- e) tipo y frecuencia de cabildeo,
- f) documentación compartida con los funcionarios públicos,
- g) declaración de haber sido funcionario público o familia inmediata,
- h) fuentes de financiamiento público y privado,
- i) gastos de cabildeo incluido en especie. (págs. 10-11)

Sobre los señalamientos para el uso del registro, se propone como recurso obligatorio para actividades de cabildeo, que deba ser llenado al completo y deba ser

supervisado por algún cuerpo, y además se encuentre disponible al público por internet por un software libre de tal manera que permita la comparación de datos (Access Info Europe, 2015).

3.2.3 Registro de Cabildeo de TI

Transparency International también ha abordado el tema del registro en profundidad, pues como se revisó anteriormente, su enfoque se basa en la transparencia de las actividades del cabildeo.

Al respecto, para el objetivo del registro se sugiere que colabore a la transparencia del impacto del cabildeo en la toma de decisiones. Para los aspectos del formato propuestos en los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby (2015) se sugiere:

- a) Identidad de los cabilderos,
- b) resultados esperados,
- c) beneficiario final de las actividades de cabildeo,
- d) funcionarios e instituciones objetivos de las actividades de cabildeo,
- e) tipo y frecuencia de las actividades de cabildeo,
- f) documentación intercambiada con cargos públicos,
- g) gastos de cabildeo incluido en especie,
- h) fuentes de financiamiento por cliente y por dossier,
- i) todo tipo de contribución política incluida en especie,
- j) cargos públicos ocupados por el cabildero y su familia,
- k) fondos públicos recibidos. (pág. 6)

En lo que respecta a señalamientos generales sobre el uso y aplicación del registro, se señala que el formato debe ser llenado tanto por cabilderos como por las empresas que se dediquen a dicha actividad; se deben presentar informes en tiempo razonable para lo cual se sugieren máximo tres meses, el llenado del formato debe ser

necesario para realizar actividades de cabildeo, la información se debe poder consultar en internet de forma gratuita y debe cumplir con los estándares existentes sobre datos abiertos (Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, 2015).

3.2.4 Registro de Cabildeo del Senado de la República⁷ y la Cámara de Diputados

Antes de entrar en materia es necesario acotar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ordena en su artículo 72, que el poder legislativo federal debe poner a disposición del público y actualizar el padrón de cabilderos. Por lo tanto, ambas cámaras deben obedecer dicho mandato, sin embargo, se lleva a cabo de manera diferente según el caso.

Objetivo del Registro del Senado de la República. En el Acuerdo de la Mesa Directiva para el padrón de cabilderos (2018) se establece específicamente como:

Establecer los criterios aplicables al registro, integración, actualización y difusión del padrón de cabilderos del Senado de la República que permita dar cumplimiento a las disposiciones en materia de transparencia, y contar con la información básica que identifique a las personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares ante los Órganos del Senado, así como ante senadoras y senadores de la República. (pág. 2)

Lo cual sugiere que la existencia de este registro obedece principalmente al ordenamiento de la Ley General de Transparencia. También es pertinente señalar que

⁷ Este registro no es mencionado en el reglamento del Senado. Sin embargo, si es un requerimiento para poder realizar actividades de cabildeo ante este órgano, lo cual está dispuesto en el Acuerdo de la Mesa Directiva (18). Esta particularidad podría ser confusa para el público no especializado al no estar explícitamente contemplado en el reglamento de esta cámara, lo cual de manera indirecta podría afectar de manera negativa la igualdad de acceso con los legisladores.

este mecanismo pretende servir para mantener identificadas a las personas que se encarguen de ejercer actividades de cabildeo en el Senado.

Por lo tanto, su objetivo no se encuentra en sincronía con ninguna sugerencia antes señalada. Esto se debe a que no se justifica el uso del registro para privilegiar el análisis público sobre las actividades de cabildeo y tampoco se hace explícita la intención de brindar la máxima transparencia para dichas actividades a través de este formato.

Formato del Registro del Senado de la República. Para la Cámara de Senadores existen dos distinciones, para personas físicas que deseen ejercer esta actividad y para personas morales. Ambas se encuentran detalladas en el Acuerdo que norma este aspecto.

Dicho formato solicita lo siguiente para personas físicas: a) datos personales, b) declaración de interés, en donde señale los temas a tratar en el ejercicio de su gestión; las comisiones legislativas y/o senadoras o senadores ante quienes acudirá para el desarrollo de sus actividades de cabildeo, así como el nombre de la persona cuyos intereses represente en la actividad de cabildeo, c) extensión para cabilderos a su nombre (máximo dos); así como el motivo de su designación y, d) aviso de privacidad.

Asimismo, para personas morales se solicita: a) datos personales de la empresa, b) declaración de interés en donde señale los temas a tratar en el ejercicio de su gestión y las comisiones legislativas y/o senadoras o senadores a que acudirá para el desarrollo de sus actividades de cabildeo, c) extensión, firmada por el representante legal, para cabilderos a su nombre (máximo dos); así como el motivo de su designación, d) sector empresarial, e) giro de la empresa, f) origen, nacional/internacional, g) entidad federativa

(sólo para empresas nacionales), h) país de origen (filial internacional), i) dirección electrónica de su portal de Internet y j) aviso de privacidad.

Por lo tanto se puede apreciar que estos formatos esencialmente requieren datos personales, declaración de privacidad, extensión para cabilderos y declaración de interés. Agregando a las personas morales información sobre la naturaleza de la empresa.

Esencialmente sólo cubren tres requerimientos determinados por las organizaciones antes mencionadas: Señalar a los funcionarios y comisiones objetivos del cabildeo, indicar a quién se representa y los temas a tratar.

Cabe destacar que el requerimiento de declaración de intereses presumiblemente no cumple como mecanismo contra conflictos de intereses, puesto que en los formatos proporcionados por el Senado en dicho rubro se requiere el tema a tratar, comisiones y legisladores con quienes se pretende establecer comunicación y el nombre cuyos intereses representa. Lo cual no funge como mecanismo para evitar los conflictos de intereses puesto que no se encuentra relación con la declaración de sus bienes, inversiones financieras en general, ingresos, posiciones laborales etc.

Por lo cual en lo que respecta al Registro de Cabildeo del Senado, carece de los mínimos requeridos según las últimas recomendaciones internacionales sobre la materia.

Manejo del Registro del Senado de la República. En lo que respecta al empleo de dicho formato se puntualiza en el Acuerdo que es condicionante para poder ejercer actividades de cabildeo, debe ser publicitado mediante el portal de internet de manera parcial y será actualizado semestralmente. Además, los informes de actividades de cabilderos serán realizadas por los senadores y comisiones por escrito, ante la Mesa

Directiva donde se declaren las actividades realizadas ante ellos y la identificación de los cabilderos, posteriormente se publica en la Gaceta del Senado.

Por lo tanto, cumple como condicionante para actividades de cabildeo, es supervisado por un cuerpo responsable (Mesa Directiva); se actualiza semestralmente (preferiblemente cada tres meses); es publicado en su portal de internet, descargable de manera gratuita y se publican los informes de actividades de cabildeo en la gaceta, aunque idealmente debería contar con un hipervínculo desde el archivo del registro para priorizar el análisis público.

Objetivo del Registro de la Cámara de Diputados. Abordando el objetivo del registro de cabildeo de la Cámara de Diputados, cabe acotar que sí se encuentra contemplado en el Reglamento de la Cámara de Diputados, pero también es normado por un Acuerdo de la Mesa Directiva. Al respecto, el objetivo se especifica en el Acuerdo (2015) como: “establecer las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades realizadas por éstos dentro de la Cámara de Diputados” (pág. 2).

Por lo tanto, no es explícito, como sugieren las organizaciones, el último fin de facilitar el análisis por parte de la sociedad de las actividades de cabildeo y la toma de decisiones de los funcionarios. Por lo cual no cumple con dicho rubro.

Además, es importante señalar que dicho registro sólo contempla el comportamiento de los cabilderos dentro de la Cámara de Diputados, sin embargo, si algún funcionario capaz de incidir en el proceso de toma de decisiones es contactado fuera de su horario de funciones ¿está contemplado que deba informar sobre estas

actividades de cabildeo?, al respecto el mencionado Acuerdo de la Mesa Directiva para Establecer las Normas del Registro de Cabilderos (2015) señala:

Las Comisiones deberán informar a la Mesa Directiva, en el marco de sus informes de labores, todo lo relativo que se haya registrado dentro de las mismas, para lo cual deberán señalar los documentos recibidos que tengan relación con iniciativas, minutas, proyectos o decretos que son de su materia de competencia, así como los nombres de los cabilderos que los hayan entregado. (pág. 5).

Además, en el artículo 266 del apartado de Cabildeo del Reglamento de la Cámara de Diputados, se especifica que los documentos de cabildeo entregados deberán integrarse en un archivo para su posterior publicación, por lo cual tampoco aborda de manera específica el tema.

Formato del Registro de la Cámara de Diputados. De igual manera que para el Senado, esta cámara distingue entre personas físicas y morales que deseen inscribirse al Registro de Cabildeo para poder ejercer dicha actividad.

No obstante, esencialmente son tres los requerimientos que solicita este formato: documentos de identificación de la persona, domicilio y declaración de las principales comisiones o áreas de interés del cabildero.

Por consiguiente, este formato sólo cumple con un requisito indispensable sugerido para fomentar el análisis público sobre quién presiona a los funcionarios: objetivo de las actividades de cabildeo.

Manejo del Registro de la Cámara de Diputados. Como se declara en el Acuerdo (2015). El Registro es indispensable para ejercer actividades de cabildeo, es supervisado por un cuerpo responsable (Mesa Directiva), el registro será publicado en el

portal de la Cámara de Diputados para su divulgación y es descargable de manera gratuita.

3.3 Organismo responsable

Las organizaciones revisadas en este documento, que emiten sugerencias sobre la regulación del cabildeo coinciden en la necesidad de establecer mecanismos que se encarguen de supervisar, capacitar y atender las quejas respecto a este proceso de comunicación democrática.

La OCDE (2015) reconoce la necesidad, en su propuesta, de que en el marco regulatorio existan medidas que colaboren a concientizar sobre los estándares esperados en dicha práctica, se capacite en el funcionamiento de las reglas, se verifique la información divulgada y se atiendan las quejas generadas del cabildeo. Por lo cual debe existir algún órgano que se encargue de estas cuestiones, ya sea autónomo o dentro de la institución en la que se efectúe esta actividad de comunicación.

Por otro lado AIE (2015) no ahonda en este rubro, sin embargo, debido a la importancia del Registro de Cabildeo se considera que debe ser supervisado por algún órgano responsable.

Transparency International (2015) en su propuesta recomienda que, un órgano o un mecanismo coordinado independiente con mandato específico y recursos suficientes se encargue de la administración del cabildeo. Para lo cual recomiendan cuatro ejes principales de acción: gestión e investigación; asesoramiento análisis y sensibilización; mecanismos de denuncia; y sanciones. Es necesario ahondar que, gestión e investigación incluye examinar posibles conflictos de interés, cotejar y dar a conocer la información proporcionada sobre cabildeo, investigar incumplimientos, entre otras.

En este sentido, se pueden destacar las similitudes entre las propuestas de la OCDE y TI. Ambas enfatizan en: gestión y análisis, capacitación sobre el funcionamiento de las reglas, concientización sobre los estándares esperados del cabildeo, y atención a las denuncias. Por consiguiente, el estándar esperado para los organismos responsables queda claro.

Para las dos cámaras legislativas, el órgano de control que regula las actividades de cabildeo es la Mesa directiva, de cada instancia. Estos órganos del Congreso de la Unión si bien tienen competencias para regular dicha actividad, no contemplan las herramientas que se han sugerido con anterioridad.

Comenzando por el Reglamento del Senado de la República (2019), referente a controles aplicables al cabildeo, se señalan los siguientes:

- El artículo 10 contempla que los senadores informen, por ellos mismos, sobre los temas en los cuales tienen conflictos de interés directo, presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes establecidos en las normas y la obligación de no revelar información confidencial.
- El artículo 19 señala nuevamente que los senadores no deben de participar en los temas en los que tengan intereses directos, conforme la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas (ley abrogada en 2016), que los senadores están obligados a cumplir con lo dispuesto en dicha ley y, de no acatar la Mesa Directiva emprendería acción conforme las normas establecidas. (págs. 3-6)

Por otro lado, el Reglamento de la Cámara de Diputados (2019), para las responsabilidades señaladas para la regulación del cabildeo señala lo siguiente:

- El artículo 8, de las Obligaciones de los Diputados y Diputadas, establece que los legisladores deben informar sobre los asuntos en los que tengan interés, puedan obtener beneficios y deben excusarse de participar en los concerniente; además de guardar reserva de la información de acuerdo a las leyes aplicables; también tienen que presentar su declaración de situación patrimonial; y no pueden obtener beneficios inherentes por sus actividades su cónyuge, parientes hasta cuarto grado, terceros con relación profesional, o socios y empresas de las que los congresistas hayan formado o formen parte. (pág. 6)

Por lo cual se puede concluir que la Mesa Directiva, de cada cámara, no contempla mecanismos legales suficientes de gestión en las actividades de cabildeo. En este sentido si esta misma instancia es quien se proponga como órgano responsable de dicha actividad se debe tener en cuenta las facultades antes mencionadas: asesoramiento sobre el funcionamiento del marco regulatorio del cabildeo, capacidad de investigar y resolver denuncias, examinar conflictos de interés, así como cotejar la información proporcionada y la publicación de la misma.

3.4 Publicidad

Este apartado está ampliamente ligado al de Registro de Cabildeo, puesto que el Registro es el formato sugerido para solicitar información a los aspirantes de cabildeo y la publicidad es la divulgación de la información al público en general. Si bien se incluye el Registro, no es necesariamente todo lo que se debe publicitar puesto que además se encuentran los documentos provistos por los cabilderos, agendas, su comunicación por

medios electrónicos o escritos con los funcionarios, etc. Por demás, de que la información idealmente debe estar ordenada para su análisis y comparación.

La publicidad es fundamental cuando se busca regular el cabildeo. Esto se debe a que es el último escalafón, donde la información emanada de esta actividad de influencia lícita es procesada, analizada por el órgano correspondiente y puesta a disposición del público en general, para que examine los datos y pueda conocer, entre otras cosas, quién está presionando a quién, cuáles son los temas donde más presión se está ejerciendo, quiénes son los tomadores de decisiones más buscados etc.

Además, esto puede desencadenar la publicación de análisis y recomendaciones por parte de la academia, reportajes a través de los medios de comunicación y movimiento de los ciudadanos en general para intentar emprender acción con los legisladores o tomar decisiones respecto a elecciones y por consecuencia traer mayor dinamismo a la democracia mexicana. Sin dejar a un lado la disipación de dudas del actuar de las autoridades públicas respecto a la presión de personas poderosas.

Al respecto la OCDE (2015) menciona que el objetivo de publicar la información surgida del cabildeo debe ser fomentar el escrutinio público. Asimismo los requisitos básicos de divulgación señalados son: obtener información sobre los cabilderos internos y consultores el objetivo de las actividades de cabildeo; señalar a los beneficiarios; identificar al ordenante del cabildeo; e incluir a los cargos públicos objetivo. Además, la información debe almacenarse en un registro público y debe ser actualizado de manera oportuna para garantizar el escrutinio.

Access Info Europe (2015) por su parte, sugiere la existencia de un portal central de cabildeo, en la cual se publique el Registro de Cabildeo, además de la información

que exista sobre los contactos del cabildero y los documentos proporcionados por el mismo. La información debería ser actualizada lo más pronto posible para poder detectar incidencias mientras se lleva la toma de decisiones y no una vez concluida. Es necesario abordar que esta propuesta hace énfasis en que la información debe ser provista bajo software no licenciado o libre. Por ejemplo, en el caso de *Excel* incluido en la paquetería de *Office* de *Microsoft*, no todo el público tiene a su disposición estas licencias, lo cual limitaría considerablemente su difusión.

Por último, TI (2015) igualmente propone la herramienta del internet para que la información sobre cabildeo pueda ser consultada de manera gratuita, existiendo la posibilidad de que pueda descargarse en su totalidad. Además, se sugiere un identificador para cada cabildero y organización registrada. Y por último se recomienda que la información se pueda vincular con otra serie de datos emanados del gobierno, por ejemplo, la huella legislativa dejada por cabilderos y legisladores.

Con esta revisión en párrafos anteriores sobre la información que se tiene que publicitar, se puede observar que son rasgos generales, que tienen el objetivo en común de hacer pública la información a través de un portal de internet. En el caso de los requisitos de la OCDE, basta con publicar el Registro de Cabildeo (que cumpla con las recomendaciones mínimas). AIE indica que además del registro se debe proporcionar los registros existentes de los contactos de los cabilderos y los documentos que este proporcione. Y por último, TI indica que la base de datos (Registro de Cabildeo) pueda ser descargable en su totalidad y pueda ser comparada con información adicional provista por las entidades gubernamentales.

El Senado de la República en su portal de internet, Padrón de Cabilderos⁸ pública los siguientes documentos: Padrón de Cabilderos de personas físicas y morales, Lineamientos Para el Acceso y Registro de Cabilderos Ante el Senado y el Acuerdo de la Mesa Directiva Para La Integración Del Padrón de Cabilderos.

Retomando el Registro de Cabildeo proporcionado en el portal, da a conocer los siguientes aspectos: folio, nombre del solicitante, fecha de recepción de documentos, temas de interés y senadores y comisiones objetivos de cabildeo.

En este sentido, si cumple con el requisito de publicar el registro. Aunque cabe destacar que el formato de Registro de Cabildeo, no cumple con los requisitos mínimos sugeridos. Asimismo no se publican en el portal los reportes de cabilderos y senadores o comisiones sobre esta práctica. Y por último, el Registro sí puede ser descargado de forma completa pero no tiene información adicional provista por el gobierno para poder contrastar la información.

Por lo que cabe concluir que la publicidad del Senado en los temas de cabildeo no cumple con los requisitos señalados por las organizaciones especializadas, lo que responde no a la voluntad de no publicar la información, sino que la información requerida no es recabada, lo que imposibilita el cumplimiento en este rubro de publicidad.

En el caso del portal de internet de la Cámara de Diputados⁹, se encuentra el Acuerdo Para el Registro de Cabilderos y sus Actividades dentro de la Cámara de Diputados; el formato para inscripción de personas físicas y morales; y el anexo uno, que es la publicación (parcial) del Registro de Cabildeo.

⁸ https://www.senado.gob.mx/64/padron_de_cabilderos

⁹ http://www.diputados.gob.mx/cabilderos/index_LXIII.html

De igual forma que en el caso del Senado, el Registro proporcionado en el portal sólo es parcial, y proporciona, número de cabildero, tipo de persona (física o moral), razón social, nombre de la persona acreditada, y nombre de la persona acreditada II. Lo cual no proporciona todos los datos necesarios propuestos por las organizaciones especializadas antes referidas. El registro puede ser descargado gratuitamente, pero no se incluyen datos adicionales proporcionados por el Estado para poder comparar esta actividad.

En este sentido se concluye que la Cámara de Diputados no cumple con los estándares requeridos de publicidad para las actividades de cabildeo. Es necesario subrayar que la finalidad de la publicidad del cabildeo es el fomento del análisis público. No obstante, los datos proporcionados no están encaminados para la investigación y supervisión ciudadana puesto que no se cumple con los requisitos mínimos sugeridos.

3.5 Resumen

En este capítulo se han comparado los requerimientos mínimos para la legislación de cabildeo señalados por las organizaciones internacionales. Utilizando los reglamentos tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados. Para llevar esto a cabo se ha tenido que examinar en cuatro apartados diferentes: marco regulatorio, registro de cabildeo, organismo responsable y publicidad.

En el primer apartado del marco regulatorio, se contemplaron ocho requerimientos principales propuestos por las organizaciones especializadas. En primera instancia las definiciones inherentes a la legislación para el cabildeo. Los reglamentos del Congreso de la Unión no cumplen en dos sentidos con las sugerencias mínimas. En el primer sentido no se contemplan las definiciones necesarias para su regulación, y en el segundo

sentido las definiciones ocupadas no son lo suficientemente sólidas para acotar dicha práctica.

Subsecuentemente se ha analizado la accesibilidad del público a la herramienta del cabildeo, lo cual resulta fundamental para la representación democrática. En este sentido se pudo concluir que la apertura a esta práctica es coherente con lo requerido por las organizaciones internacionales por lo cual los reglamentos sí cumplen con las sugerencias.

Posteriormente, en el subapartado de los códigos de conducta se pudo apreciar que contemplan casi la totalidad de las recomendaciones de las organizaciones especializadas sin embargo, no está claro si como se sugiere, dichos códigos de conducta puedan ser exigibles por el público, o si la contraloría de cada cámara cumple adecuadamente su función en lo que respecta a los códigos de ética, no obstante presumiblemente sí contienen los requerimientos mínimos.

El siguiente subapartado perteneciente a las excepciones para el acceso a la información, se concluyó que, si bien ambos reglamentos cuentan con el mandato de no proporcionar información confidencial, no se prevén las especificaciones necesarias pertenecientes al ámbito del cabildeo que pudieran hacer deducir el correcto funcionamiento para este requerimiento. Por lo que cabe concluir que aún hace falta actualizar esta medida para que se encuentre en concordancia con las recomendaciones internacionales.

En lo referente a los conflictos de interés, se concluyó que las herramientas que poseen los Reglamentos del Congreso de la Unión, no son suficientemente sólidas puesto que entre ellos se incluye la obligación de los legisladores de declarar y apartarse

de incidir en los procesos en los que se tiene algún conflicto de interés directo. Por lo que no hay mecanismos explícitos que manden la prevención en todo momento para que los legisladores no incurran en conflictos de interés, ya sea de manera consciente e inconsciente.

Abordando lo respectivo para evitar prácticas de puertas giratorias, los reglamentos del Congreso no contemplan esta figura, aunque es complicado puesto que al ser escaños repartidos por las elecciones, se deberían tener controles eficientes para limitar los conflictos de interés en el ejercicio legislativo. Sin embargo, los grupos de asesores y administrativos no electos tampoco son normados para evitar caer en esta mala práctica. Por lo que no se cumple con las herramientas mínimas sugeridas para puertas giratorias.

Al final de este primer apartado se analizaron las herramientas para normar las consultas tanto públicas como con grupos de expertos, aunque sí está contemplada la facultad de los legisladores para llamar a este proceso, no se encuentra explícito en el reglamento el protocolo a seguir, lo que dificulta la transparencia de estas consultas, por tanto, no se cumplen las sugerencias mínimas.

El segundo apartado de este capítulo se abordó el Registro de Cabildeo, el cual es uno de los aspectos más relevantes a tomar en cuenta para reglamentar esta actividad. Por lo cual se retomaron las propuestas para su elaboración, así como los requisitos mínimos indispensables sugeridos y se contrastó con los formatos utilizados por las dos cámaras del Congreso de la Unión. De lo que se pudo concluir que los formatos utilizados por el Congreso, si bien abordan requerimientos fundamentales para su fin, no cumplen con los campos mínimos solicitados por las organizaciones

especializadas. Lo que resulta en Registros incompletos que no facilitan el análisis público, ni su utilización para privilegiar la supervisión de los sectores interesados.

En el tercer apartado de este capítulo se retoman los órganos encargados del cabildeo, en ambas Cámaras es la Mesa Directiva. Sin, embargo no se cumple con las exigencias mínimas para el correcto funcionamiento del cabildeo. Puesto si bien enmarcan y supervisan el proceso administrativo, no se encuentran de manera explícita en los reglamentos todas las funciones sugeridas: asesoramiento sobre el funcionamiento del marco regulatorio del cabildeo, capacidad de investigar y resolver denuncias, examinar conflictos de interés, así como cotejar la información proporcionada y la publicación de la misma. Por lo cual cabe concluir que las facultades otorgadas a las Mesas Directivas no son suficientes para cumplir las expectativas recomendadas.

En el cuarto y último apartado de este capítulo se abordó la publicidad sobre la figura del cabildeo, entendida como la información divulgada por las Cámaras sobre esta herramienta para facilitar el análisis público. Para lo cual las organizaciones especializadas recomiendan fundamentalmente la exhibición del Registro de Cabildeo, lo cual sí cumplen ambas Cámaras (aunque no se debe olvidar que el Registro utilizado en ambas instancias no es óptimo). Sin embargo, hay otros requisitos como los registros existentes sobre las comunicaciones entre cabilderos y objetivos de cabildeo, así como que la información pueda ser contrastada con información pública proporcionada por el gobierno, que facilite un mejor análisis y supervisión por parte de la sociedad, por lo cual no se satisfacen los requerimientos mínimos de este rubro.

Conclusiones

A través del presente documento se analizó el aporte de los apartados actuales de cabildeo de los reglamentos del Congreso de la Unión al proceso de representación democrática a la luz de los estándares internacionales; lo anterior en concordancia con los objetivos propuestos al inicio de la investigación. Se describió la importancia de contar con reglamentos correctamente estructurados para el aporte de la representación democrática, se analizó la evolución del cabildeo en México, se identificaron los principales actores del cabildeo y se contrastaron las recomendaciones que han hecho organizaciones internacionales con los Reglamentos actuales en materia del Congreso de la Unión.

A lo largo del primer capítulo se describió de manera clara el aporte de los reglamentos del Congreso de la Unión sobre cabildeo a la representación democrática, de lo cual se puede destacar que esta actividad es un instrumento de comunicación que puede servir de puente entre ciudadanos y sus representantes, para tener probabilidades de incidir y promocionar sus intereses en la toma de decisiones públicas, por lo cual, es necesario un marco normativo de vanguardia que recoja estándares internacionales sobre la materia para privilegiar la representación a través de la correcta institucionalización.

Derivado de lo anterior, es a través de la norma que los ciudadanos pueden estar en posibilidades de emprender acción con sus representantes y paralelamente los tomadores de decisiones con la información recabada por este medio, tienen la capacidad de decantarse de manera independiente, lo cual es en esencia un rasgo fundamental de la representación política.

En la primera parte del segundo apartado se analizó la evolución de cabildeo en México, tomando como periodo de referencia la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados del PRI, puesto que fue a través de esta coyuntura que los legisladores pudieron comenzar a ser abordados por diversos sectores de la sociedad para que sus intereses puedan ser representados en el Poder Legislativo; caso contrario, antes de perder la mayoría, las negociaciones se intentaban concretar con los secretarios o con el presidente, que era quien tenía la última palabra (Gómez Valle, 2008; Lerdo de Tejada & Godina Herrera, 2004). Lo anterior se pudo contrastar con el cambio de la dinámica de trabajo en el Poder Legislativo a la luz del análisis de la productividad legislativa, en el cual se da cuenta de la mayor dificultad para obtener consensos a partir de la legislatura LVI y LVII (Arocha Dagdug, Gil Zuarth, & Lujambio Irazábal, 2000, pág. 19) lo que evidencia la relevancia de los legisladores como receptores de intereses. No obstante es hasta los años 2010 y 2011 que se contempla por primera vez el cabildeo en los Reglamentos de las Cámaras del Congreso de la Unión, los cuales al día de hoy cuentan con mínimas actualizaciones.

Por lo expuesto anteriormente, se puede inferir que aunque el engranaje legislativo se haya modificado, por un periodo prolongado de tiempo no se contó con reglas claras que permitieran que los legisladores recibieran información de todos los grupos de la sociedad interesados, sino que es hasta los años antes mencionados que se presenta la institucionalización del cabildeo, por todo ello, la representación democrática no pudo contar con una normativa que la salvaguardara.

En la última parte del segundo capítulo se diferenciaron los grupos de interés y de presión, siendo los primeros, los que utilizarían las vías institucionales de contacto con

los tomadores de decisiones para tratar de beneficiarse de las decisiones públicas. Lo anterior se debe a que un grupo de interés se mantendría dentro de los márgenes de la ley para impulsar sus necesidades, sin embargo, los grupos de presión utilizan todos los medios a su disposición para tratar de garantizar sus demandas, lo cual incluye las acciones extra normativas. No obstante, como se ha expuesto en este documento, el cabildeo es un instrumento legítimo que óptimamente reglamentado asegura la representación democrática, por lo cual es una actividad necesaria e institucionalizada que se debe manejar dentro de los límites de la ley.

Por último, en el tercer capítulo se distinguieron y compararon las recomendaciones de las organizaciones internacionales, en las cuales se pudieron encontrar importantes similitudes entre las mismas, por lo que se accedió a los requisitos fundamentales que deben ser retomados para la reglamentación del cabildeo. Derivado de lo anterior, los estándares mínimos democráticos obtenidos en el tercer apartado se analizaron y compararon con los procedimientos establecidos en México para el ejercicio del cabildeo.

En síntesis, se pudo observar que los reglamentos del Congreso de la Unión en gran medida no cumplen con los lineamientos mínimos propuestos para la práctica democrática del cabildeo. Si bien la ley contempla casi en su totalidad los requisitos sugeridos por las organizaciones, en lo particular estos requisitos no cuentan con la especificidad suficiente para contemplarse como procedimientos adecuados. Asimismo la inexistencia de mecanismos que actúen en tiempo real contra prácticas de puertas giratorias y conflictos de interés, dificulta el adecuado funcionamiento del cabildeo.

Es por esto que cabe concluir que los reglamentos del Congreso de la Unión, no cumplen con los estándares democráticos mínimos adecuados para asegurar la representación democrática.

Lo más importante de analizar dichos reglamentos respecto al cabildeo, es contar con investigaciones científicas que coadyuven al estado actual de la regulación sobre este instrumento democrático. Lo que permite la retroalimentación de la representación democrática desde la ciudadanía. En este sentido también se evidencia el camino que hace falta por recorrer en este ámbito, esencialmente para coadyuvar a la representación democrática en la toma de decisiones.

Es necesario retomar que México sólo contempla reglamentos de cabildeo en el ámbito legislativo, por lo que carece de una ley general que también reglamente el acceso a los demás funcionarios, es decir, no sólo limitarse a los legisladores del Congreso de la Unión, sino ampliar el camino a los tomadores de decisiones de todos los congresos locales y el Poder Ejecutivo de los tres niveles incluyendo todas las dependencias encargadas de la toma de decisiones. Sin omitir mencionar la oportunidad que los gobiernos estatales pueden aprovechar para normar esta herramienta democrática y con ello regular el acceso a sus funcionarios públicos, y estar a la vanguardia en este aspecto esencial de la representación.

En consecuencia, la consolidación de un Estado democrático no es más que los pequeños conjuntos de prácticas institucionales que dan forma a la democracia, el cabildeo es una parte del complejo entramado. Es por esta razón que no es suficiente con prestar atención a los procedimientos de cabildeo sino que la práctica debe ser perfeccionada también a través de una óptica general mejorando paulatinamente casos

particulares como rendición de cuentas y transparencia. Ya que si los demás apartados del entramado democrático aún no están lo suficientemente establecidos, es complicado pensar que conjuntos individuales posean prácticas democráticas de vanguardia. No obstante es deber de la academia a través de la investigación, generar conocimiento para que esto pueda ser llevado a cabo.

Bibliografía

- Access Info Europe. (2015). *Lobbying Transparency*. Obtenido de https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Lobby_Transparency_via_RTI_26_June_2015.pdf
- Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International. (10 de 06 de 2015). *Estándares internacionales para la regulación del lobby*. Obtenido de http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf
- Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores (Senado de la República 18 de Diciembre de 2018).
- Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades realizadas por éstos dentro de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados octubre de 2015).
- AIE. (2018). *Access Info Europe*. Obtenido de What we do: <https://www.access-info.org/what-we-do/>
- Casar, M. A. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y gobierno*, 15(2), 221-270.
- Arellano, D. (2014). Mexico: The regulation of lobbying in the legislative branch. OCDE (comp.) *Lobbyists, Government and Public Trust*, 3, (págs. 193-202).
- Arocha Dagdug, N., Gil Zuarth, R., & Lujambio Irazábal, J. M. (2000). Balance de la LVII legislatura. En F. J. Bolio, *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura* (págs. 18-159). México: Cámara de Diputados.
- Arrieta Cenicerros, L., & González Castillo, E. R. (2007). La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés. En R. Espinoza Toledo, & J. Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo* (págs. 65-84).
- Arrieta Cenicerros, Lorenzo. (2010). La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano. *Estudios políticos (México)*, (20), 57-84. Recuperado en 07 de enero de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000200004&lng=es&tlng=es.

- Astíe-Burgos, W. (2011). Lobby y democracia: Lo positivo y lo negativo del cabildeo. México, DF: Siglo XXI Editores.
- Ayala Blanco, F. (2012). Élités, grupos de interés y cabildeo. En *Cabildeo y conflicto de intereses* (pág. 192). México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- Ayala Blanco, F., & Mora Velázquez, S. (2010). *Grupos de poder: la toma de decisiones en un modelo democrático*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bejar, L. (1998). Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación). *Revista mexicana de sociología*, 289-305.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1991). Diccionario de política (Vol. 2). Siglo xxi.
- Caldevilla Domínguez, D., & Xifra, J. (2013). Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia. *Historia y comunicación social*. 2013; 18: 879-92.
- Cámara de Diputados. (08 de 2019). *Código de Conducta de la Cámara de Diputados*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Codigo_Etica_2015.pdf
- Cámara de Diputados. (2021). *Cabilderos*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/cabilderos/index_LXIII.html
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Diario Oficial de la Federación.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (276), 48-61.
- Código Penal Federal. (2019 de noviembre de 2019).
- D. O. F. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf.
- Dworak, F. (enero 2011). El cabildeo. *Senado de la República. Cuadernos de trabajo - Instituto Belisario Domínguez. Cuaderno 1*.
- Galaviz, E. E. (2006). El cabildeo legislativo y su regulación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Gómez Valle, J. (2008). El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *Espiral XIV*, no. 42, 97-124.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Cuéntame*. Recuperado el 13 de enero de 2020, de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- Instituto Nacional Electoral. (s.f.). *Estadísticas y Resultados Electorales*. Recuperado el 02 de 02 de 2020, de <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>
- Kimball, D. C., Baumgartner, F. R., Berry, F. M., Hojnacki, M., & Leech, B. L. (2012). Who cares about the lobbying agenda? *Interest Groups & Advocacy*, 1(1), 5-25.
- La Pira, T. M., Thomas, H. F., & Baumgartner, F. R. (2014). The two worlds of lobbying: Washington lobbyists in the core and on the periphery. *Interest Groups & Advocacy*, 3(3), 219-245.
- Laboutková, S., & Vymětal, P. (2017). Measures of Transparent Lobbying: How to Approach It and Evaluate It: A Preliminary Stage. *Proceedings of the 21st International Conference Current Trends in Public Sector Research*, 50-57.
- Lerdo de Tejada, S. C., & Godina Herrera, L. A. (2004). *El lobbying en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ley Federal de Austeridad Republicana. (19 de noviembre de 2019). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Martínez, M. A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista mexicana de Sociología*, 66(4), 661-710.
- Monsiváis Carrillo, A. (2014). La configuración de la política representativa: una perspectiva transversal. *Reflexiones*, 93(2), 89-101.
- Navarro, J., & Andrés, C. (2016). Lobbying. *Lobbying. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 191-201.
- OCDE. (10 de 06 de 2013). *Transparency and integrity in lobbying*. Obtenido de <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>
- OCDE. (2015). *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas of Spain.

- OCDE. (2018). *Quiénes somos*. Obtenido de <https://www.oecd.org/acerca/>
- OCDE. (s.f.). *Acerca de la OCDE*. Obtenido de <https://www.oecd.org/acerca/>
- OECD. (2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (13 de 08 de 2015). *Regulations and Codes of Conduct on Lobbying in OECD countries*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying%20timeline.pdf>
- Peschard, J. (1 de noviembre de 2005). *El universal*. Obtenido de Cabildeo y corrupción: <https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/31906.html>
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Univ. of California Press.
- Real Academia Española. (2020). *cabildear*. Recuperado el 13 de enero de 2020, de <https://dle.rae.es/?w=cabildear>
- Reglamento de la Cámara de Diputados. (2019). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Reglamento del Senado de la República. (2019). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Rivas Acuña, I. (2006). Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política. En D. Valádes, & M. Carbonell, *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, t. I* (págs. 687-726). México: UNAM.
- Sahd, J., & Valenzuela, C. (2016). *Lobby Law in Chile: Democratizing Access to Public Authorities*. Santiago: Open Government Partnership.
- Sahd, J., & Valenzuela, C. (2017). Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality. *OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum*, 1-17.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. J. Diamond, & M. F. Plattner, *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (págs. 13-17). Lynne Rienner Publishers.

Senado de la República. (2019). Obtenido de Padrón de Cabilderos:
https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/padron_de_cabilderos/padron_cabilderos_agosto_2019.pdf

Senado de la República. (Febrero de 2019). *Contraloría Interna*. Obtenido de Código de Ética:
https://www.senado.gob.mx/64/contraloria/codigo_etica

Sistema de Información Legislativa. (2019). *La Cámara de Diputados aprobó la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato*. Obtenido de
<http://www.sil.gobernacion.gob.mx/NoticiasView/NoticiasView.php?id=4001&load=1>

Sistema de Información Legislativa. (24 de 04 de 2020). *Diccionario de términos parlamentarios*. Obtenido de Cabildeo: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=23>

Sistema de Información Legislativa. (28 de 04 de 2020). *Diccionario de términos parlamentarios*. Obtenido de Grupo de interés:
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=117>

Sunlight Foundation. (2016). *About*. Obtenido de <https://sunlightfoundation.com/about/>

Transparencia Internacional. (2017). *Transparency International*. Obtenido de About:
<https://www.transparency.org/en/about>