



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL CABILDEO LEGISLATIVO EN MÉXICO”

Trabajo terminal de grado

Que para obtener el grado de:

MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta:

Lic. Marcos Constantino González Alcocer

TUTOR ACADÉMICO

Mtro. Werther Juárez Toledo

TUTORES ADJUNTOS

Dr. Félix Dóttor Gallardo

Dra. Angélica García Marbella

Toluca, Estado de México, Noviembre de 2021

INDICE

Resumen.....	3	
Introducción	6	
Protocolo en extenso.....	14	
Capítulo 1: Un acercamiento al concepto de <i>cabildeo/lobbying</i>	21	
Introducción	21	
1.1. Teoría de la Democracia Moderna.....	22	
1.2. Concepto de <i>cabildeo/lobbying</i>	30	
1.3. El cabildeero o <i>lobbysta</i>	32	
1.4. Los grupos de interés como sujetos de <i>cabildeo/lobbying</i>	38	
Capítulo 2: El <i>cabildeo/lobbying</i> en México. Del presidencialismo a la consolidación democrática.....	42	
Introducción	42	
2.1. Del presidencialismo a la consolidación democrática	42	
2.2. Las bases legales y meta-constitucionales del presidencialismo mexicano	45	
2.3. El corporativismo y la influencia de los grupos de interés en el régimen autoritario.	56	
2.4. El auge del cabildeo en el Congreso de la Unión.	61	
2.5. La práctica del cabildeo en la realidad mexicana.....	75	
Capítulo 3. El cabildeo y su regulación en la realidad mexicana.....	85	
Introducción	85	
3.1. La práctica del cabildeo y los órganos legislativos	85	
3.2. Las bases jurídicas del <i>cabildeo/lobbying</i> en el Congreso de la Unión.....	Una incipiente regulación	87
3.3. La regulación del <i>cabildeo/lobbying</i> en México. ¿Contamos con una legislación limitada?	90	
3.4. ¿Qué no prevé la actual regulación del <i>cabildeo/lobbying</i> en el Congreso de la Unión?.....	95	
Perspectivas del cabildeo en México	99	
Conclusiones	104	
Bibliografía:	108	

“EL CABILDEO LEGISLATIVO EN MÉXICO”

Resumen

El presente trabajo terminal es un análisis del cabildeo legislativo en México, sus orígenes y áreas de oportunidad, partiendo de la hipótesis de que el cabildeo ha sido una práctica común en el sistema político mexicano, incluso con gran actividad durante el régimen autoritario y el presidencialismo, partiendo de la Teoría de la democracia moderna. No obstante, su auge como un proceso democrático –con una práctica abierta a los grupos de interés, a la sociedad civil y a la ciudadanía – inicia con los denominados “Gobiernos Divididos” en la Cámara de Diputados, que les permitió incidir en las iniciativas de ley o decreto o para posicionarse en contra de los dictámenes, de acuerdo a sus propios intereses. El éxito de un grupo de interés o de los ciudadanos para influir en las decisiones de los legisladores, de las comisiones o del Pleno, depende de su capacidad para persuadir o presionar con base en los recursos políticos, económicos, mediáticos y sociales que posea.

La premisa. - El cabildeo/lobbying es una actividad que se realiza con la “normalización” de la democracia mexicana. Hoy día, son susceptibles del mismo, no solamente el Congreso de la Unión, sino también todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, los estados y municipios, los órganos constitucionalmente autónomos, las empresas paraestatales y productivas del estado, e incluso el propio Poder Judicial y los Tribunales Especializados, aunque por la naturaleza de estos últimos no sea lo más conveniente.

En el presente trabajo terminal analizaremos que los teóricos coinciden que el lobbying/cabildeo “es la habilidad o capacidad que poseen los grupos de interés para influir en las decisiones de las instituciones públicas”. Es todo un proceso de influencia complejo que incluye negociaciones, técnicas de persuasión, neutralización,

mecanismos de presión, estrategias de convencimiento e intercambio de información con los tomadores de decisiones públicas. Por supuesto, los ciudadanos que tienen mayor capacidad para realizar el cabildeo/lobbying son los que han decidido conformarse en un grupo de interés, veremos los diferentes grupos de interés.

Analizando como es el cabildeo/lobbying en México. Del presidencialismo a la consolidación democrática, veremos que, en el régimen autoritario, el Presidente de la República –como actor predominante del sistema político– siempre fue susceptible de presiones de diversa índole. Los arreglos con los grupos de interés y los sectores más prominentes de la sociedad se presentaban bajo una modalidad “corporativa”, que implica mucho más que una simple negociación, sino una colaboración más productiva e incluso clientelar con el Estado mexicano. La intermediación siempre sucedía bajo el tutelaje del partido hegemónico y, sobre todas las cosas, muy diferente a la canalización de intereses que se presenta actualmente bajo el modelo del cabildeo/lobbying.

Conoceremos cuándo comenzó a tener auge en México y bajo qué circunstancias, y la realidad de la práctica actual del cabildeo/lobbying en México, su regulación en la realidad mexicana la gran influencia de los grupos de interés en las decisiones de los cuerpos colegiados del Congreso de la Unión, lo que implica y veremos la realidad de la regulación establecida en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Si bien hay una regulación que aporta importantes elementos para organizar los trabajos de cabildeo entre las empresas prestadoras de servicios con los legisladores, también lo es que es muy limitada.

En Conclusión, el cabildeo surgió en los países más desarrollados y democráticos y su plena expresión solo se alcanza en países con sólidas democracias participativas. En México esta práctica se ha venido expresando con más fuerza a medida que se consolida su vida democrática. A lo largo del tiempo, los grupos de interés en México

han adoptado distintas formas para incidir en las decisiones de los poderes públicos. En el siglo pasado dadas las particularidades del régimen presidencialista, los esfuerzos de mediación se concentraban en el titular del Ejecutivo federal. A partir del surgimiento de los gobiernos divididos, de la alternancia política, del fortalecimiento de la división de poderes y los pesos y contrapesos que la acompañan; los esfuerzos de los grupos de interés se han dirigido preferentemente al Congreso federal, adoptando la forma de cabildeo/lobbying profesional.

Introducción

La transformación de las relaciones entre el Estado y sociedad civil ha propiciado el fortalecimiento de las actividades de cabildeo y la profesionalización de estas. En este sentido, sustentamos el tema central de nuestra investigación, en los fundamentos de la “Teoría de la Democracia Moderna”, la cual intenta estudiar y comprender los rediseños paradigmáticos que hoy en día se perciben respecto a los postulados de la Democracia clásica. En la Teoría propuesta se sostiene el cambio paradigmático de la democracia en sus vertientes política, jurídica y social; fuertemente influenciado por el liberalismo político: la división entre la titularidad y el ejercicio del poder, el principio de la mayoría, el constitucionalismo y las nuevas formas de la representación política.

Al respecto, los mecanismos mediante los cuales operan los órganos de representación política han cambiado, en función de la dinámica actual. En este sentido, dichos mecanismos y procedimientos para ejercer la representatividad han evolucionado, dando paso a figuras mediante las cuales, los órganos legislativos armonizan las formas de negociar los acuerdos entre fuerzas políticas. Por ello, a través de la presente investigación se pretende analizar la figura del *cabildeo/lobbying* en México y sus implicaciones para el fortalecimiento de la toma de decisiones democráticas en los órganos legislativos en México.

El *cabildeo/lobbying* es una práctica para influir y orientar, con base en información práctica, técnica y/o científica, las decisiones de los actores políticos en el terreno legislativo, gubernamental y judicial, y se ha desarrollado en el ámbito de los modernos estados democráticos, en donde se presenta un acentuado pluralismo de los grupos de interés, los sectores sociales predominantes y las organizaciones de la sociedad civil.

Para el estudio del derecho, así como para la ciencia política, en los últimos años ha cobrado especial relevancia e importancia el *cabildeo/lobbying*. Este fenómeno de la política contemporánea, tiene apenas unos cuantos años que fue introducido en

nuestro país como un mecanismo legítimo y con metodología particular, ya sea como una actividad profesional, una práctica política o una especialidad académica. Sin embargo, ha sido una práctica común histórica en la relación entre los propios actores políticos al momento de tomar decisiones de carácter público e incluso de establecer las agendas públicas y las prioridades de gobierno.

Fue precisamente en el año 1997, con la inauguración de los “gobiernos divididos” en la Cámara de Diputados y el ocaso del “presidencialismo omnipotente”, cuando este concepto empieza a tomar relevancia en el proceso de toma de decisiones del Estado mexicano. Actualmente, el *cabildeo/lobbying* se considera como una actividad común que se presenta en los órganos colegiados y de toma de decisiones de la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Esta práctica se encuentra formalmente institucionalizada que, incluso, ya es reconocida y regulada por los reglamentos de ambas instituciones parlamentarias.

La herramienta de cabildeo es utilizada principalmente por los grupos de interés, con el objetivo de acercar información relevante para el análisis y discusión de un proyecto legislativo que tendrá impacto en el quehacer de dichos grupos. Entre los principales grupos de interés que formalmente y públicamente aprovechan esta herramienta se encuentran empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, agrupaciones de funcionarios públicos, redes de universidades y universitarios, e incluso empresas especializadas; con el objetivo de incidir en las decisiones públicas, ya sea promoviendo o posicionándose en contra de los proyectos legislativos que pudieran tener impacto en su desarrollo e intereses.

El *cabildeo/lobbying* es una actividad que se realiza con la “normalización” de la democracia mexicana. Hoy día, son susceptibles del mismo, no solamente el Congreso de la Unión, sino también todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, los estados y municipios, los órganos constitucionalmente autónomos, las empresas paraestatales y productivas del estado, e incluso el propio

Poder Judicial y los Tribunales Especializados, aunque por la naturaleza de estos últimos no sea lo más conveniente.

Tenemos que reconocer como premisa que el *cabildeo/lobbying* sólo puede alcanzar su mayor punto de realización en las democracias participativas. Sin duda, es un instrumento que permite a la sociedad participar en los asuntos que atañen a toda la sociedad, pero que también favorece la rendición de cuentas, amplía el debate público y fortalece la transparencia del ejercicio público. Los países que representan el mayor grado de institucionalización del *cabildeo/lobbying*, quizá, sean los Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido, los cuales reconocen a esta actividad como un derecho fundamental de los ciudadanos para hacerse escuchar por sus autoridades desde el siglo XIX.

Sin embargo, es importante resaltar que en México la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en sus artículos 6°, 7° y 8° sobre el derecho a la manifestación de ideas, opiniones, información, sin ser censurada por la autoridad; así como el de ser escuchados y de realizar solicitudes a las autoridades.

Cada día hay más estudios sobre la práctica del *cabildeo/lobbying* en nuestro país. Son muchas las instituciones académicas que incluyen en sus planes y programas de estudio la problemática de la injerencia de los grupos de interés en la toma de decisiones. A la fecha, se cuenta con una amplia gama de estudios doctrinarios, a nivel nacional e internacional, que realizan grandes aportaciones teóricas y prácticas para el entendimiento de este fenómeno de la política contemporánea. De allí que el aporte de esta investigación no sea únicamente teórico, sino también una ejemplificación de estudios de caso, para observar sus implicaciones jurídicas, políticas y democráticas en el proceso de consolidación de las instituciones fundamentales de México.

A lo largo del trabajo se explican las distintas formas de intermediación política en nuestro país a partir de la consolidación del régimen presidencialista en la década de los treinta del siglo pasado.

Este régimen se significó por la concentración del poder en el titular del Ejecutivo federal; el presidente contaba con atribuciones legales propias de los regímenes presidencialistas y con otras reglas “no escritas” que lo convertían en los hechos en jefe de estado, cabeza del gobierno, líder indiscutido de su partido, gran elector y legislador. Esta situación condicionaba todas las formas de intermediación entre las estructuras de poder y el resto de los actores políticos y grupos de interés. Como líder de su partido (PNR, PRM y PRI), el presidente de la República jugó un papel hegemónico a lo largo de muchas décadas, el presidente definía las candidaturas a los distintos puestos de elección popular, aseguraba la disciplina interna y el impulso a su proyecto político.

Adicionalmente toda la estructura de poder y su propio partido eran de carácter corporativo; las cámaras legislativas abrían espacios de representación política a integrantes de estas corporaciones y grupos de interés que se convertían por la vía de los hechos en “correas de transmisión” de la voluntad presidencial.

A finales del siglo pasado la presión social, nuevos actores y partidos políticos, distintas formas de participación política y ciertas manifestaciones de apertura y alternancia en los procesos electorales, dieron lugar a que el PRI perdiera por primera vez la mayoría en el Congreso lo que dio lugar a “gobiernos divididos” y a profundos cambios en las formas de intermediación política y en donde cobró mayor fuerza y presencia la figura de *cabildeo/lobbying* objeto de nuestro estudio.

En el capítulo primero se analiza el concepto de *cabildeo/lobbying*, a la luz de los diversos estudios que hay en la materia, analizando principalmente el origen, definiciones y tipología. Siendo la hipótesis principal el argumento de que el *cabildeo/lobbying* es una herramienta útil, democrática, plural y técnica que permite al legislador tomar mejores decisiones públicas, desde una perspectiva costo-efectiva. Por supuesto, se toma como referencia el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, con sus respectivas coincidencias y diferencias con el sistema presidencial con México.

En el capítulo segundo se realizarán las reflexiones jurídicas sobre el *cabildeo/lobbying*, respecto a la transición del presidencialismo a la consolidación democrática. Para tal efecto, se hace un análisis de las bases legales y meta-constitucionales del presidencialismo en México, así como del corporativismo y la influencia de los grupos de interés en el régimen autoritario. Es importante resaltar que en este capítulo se realiza el estudio del auge del cabildeo en el Congreso de la Unión, especialmente por cuanto a su conformación política y su regulación jurídica.

El capítulo tercero se enfoca al estudio del cabildeo y su regulación en la realidad mexicana, poniendo especial énfasis en las incipientes bases jurídicas del *cabildeo/lobbying* fundamentalmente en el Congreso de la Unión y en ámbitos políticos del país.

Por último, se hace una aportación personal que denominé perspectivas del cabildeo en México, en donde realizo comentarios sobre las condiciones actuales del objeto de estudio, así como la importancia de fortalecer los estudios sobre el mismo.

En este sentido, la investigación busca analizar el proceso metodológico del cabildeo, qué determina su éxito o fracaso, por qué es una herramienta utilizada por grupos de interés, qué implica la posibilidad de influir en un proceso de toma de decisiones, y cuáles son los límites que existen para esta herramienta.

El hecho de que los legisladores se vean en la necesidad de incorporar en los debates públicos y en las decisiones, las demandas de los grupos de interés, contribuye a generar sinergias de intercambio de información, diversas formas de negociación y un acercamiento de los representantes de la nación con la institución parlamentaria. Tal fenómeno implica que se establezcan acuerdos entre ambos actores en la formulación de las leyes, lo cual contribuye a conformar prácticas continuas de consulta y agregación de intereses, situación que, por lo demás, consigue cambios en la institucionalidad del órgano representativo. Además, dicho proceso de agregación de demandas sociales favorece que el proceso parlamentario se democratice, pues

permite se involucren las propuestas de las organizaciones y participen activamente en los debates nacionales.

La pluralidad que caracteriza nuestro sistema de partidos permite a los grupos de interés influir en los debates de las iniciativas. Las anteriores circunstancias han ayudado para que los grupos parlamentarios reconozcan a las agrupaciones como interlocutores para discutir los problemas que cotidianamente enfrenta el país.

La relevancia de investigar la presente temática, al mismo tiempo, se debe a que existen pocas investigaciones acerca de cómo los grupos de interés u organizaciones de la sociedad civil emplean el *cabildeo/lobbying* para influir en la toma de decisiones de los legisladores. Si bien existe una amplia biografía sobre el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, no explican la complejidad de los factores que intervienen en los procesos legislativos. Esto se debe a que la mayor de las veces se quiere entender al Poder Legislativo como una institución ajena a los intereses que se desarrollan en el ámbito social.

Por ello, esta investigación pone énfasis en los acuerdos que los parlamentarios realizan con las organizaciones sociales, debido a que en repetidas ocasiones el consenso social que llegan a obtener de aquellas, determinan la fuerza para impulsar las iniciativas. Es decir, las organizaciones en algunas coyunturas se convierten en actores con capacidad de bloquear o apoyar los diseños jurídicos que se ponen a discusión, lo cual permite que las fracciones parlamentarias lleven a cabo consultas y concertaciones con los líderes corporativos.

La importancia de la presente investigación está encaminada a analizar las circunstancias legislativas que facilitan a los grupos de interés influir en la formulación y deliberación de las iniciativas de reforma. En ese sentido, la tesis se plantea los siguientes objetivos:

1. Conocer la dinámica mediante la cual los grupos de interés se vinculan con la Cámara de Diputados, destacando hasta qué punto éstos son capaces de

orientar los debates de las iniciativas y la toma de decisiones de las fracciones parlamentarias.

2. Analizar las estrategias utilizadas por los grupos de interés a fin de ser tomados en cuenta por los parlamentarios en los momentos en que se formulan, modifican y aprueban las iniciativas. Ello es relevante, pues es diferente llegar a acuerdo, o hasta entrar en relación con los grupos cuando utilizan la fuerza o la movilización social como mecanismo de presión, que cuando éstos optan por el *cabildeo/lobbying* legislativo o por medio de las relaciones corporativas.
3. Constatar de qué manera la representación política, entendida como representación nacional, es compatible con la representación de intereses particulares en la construcción de soluciones para los problemas que enfrenta la nación. En otras palabras, cómo ocurre el proceso de coexistencia entre ambas en la formulación de los diseños jurídicos, a fin de observar de qué forma se salvaguarda el bien común en la toma de decisiones.
4. Mostrar las estrategias de influencia y presión dirigidas a las fracciones parlamentarias que no se encuentran sustentadas en causales legales (chantaje, intimidación, uso de la violencia, corrupción, tráfico de influencias). Esto permitirá determinar si dichas estas estrategias contribuyen a deslegitimar los procedimientos institucionales que el mismo órgano representativo se ha dado para su funcionamiento, así como los efectos negativos que produce en la toma de decisiones.
5. Establecer las diferencias entre el *cabildeo/lobbying* que se realizaba en el régimen autoritario y la actual normalidad democrática mexicana, la cual se caracteriza por el pluralismo democrático y un sistema de partidos altamente competitivo.
6. Analizar las iniciativas de reforma que han impulsado las fracciones parlamentarias para reglamentar la influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados. El presente tema nos dará posibilidad de conocer cuáles

son las limitaciones de la reglamentación y cuáles serían los derroteros que deberían de incorporarse para establecer los límites de esa herramienta.

Lo anterior es importante, pues la dinámica actual que están presentando los órganos parlamentarios, en especial la Cámara de Diputados, permite que avance la influencia de los grupos de interés en las deliberaciones legislativas; más aún, cuando se piensa que tales prácticas han permitido crear una nueva institucionalidad con la construcción de prácticas para canalizar las demandas de los grupos de interés en las decisiones institucionales, en la medida en que las influencias y presiones que son capaces de establecer en muchos casos determinan la fuerza para impulsar una medida legislativa.

Modalidad: TESIS, Trabajo Terminal __

Área de evaluación: Cuerpo Académico

Cuerpo Académico: Mtro. Werther Juárez Toledo, Dr. Félix Dóttor Gallardo

Y Dra. Angélica García Marbella

Línea de Generación y aplicación del

conocimiento: DERECHO PARLAMENTARIO

Palabras Clave: cabildeo, negociación, legislación

Antecedentes (Estado de conocimiento)

La transición democrática y el proceso democratizar dio vitalidad al pluralismo político en el sistema político mexicano, donde las fuerzas político – partidistas emprendieron una nueva dinámica de dialogo y cabildeo. El cabildeo es un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticos o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones (Gómez, 2008), en otras palabras, consiste en brindar información especializada para mejorar en latoma de decisiones. Esta práctica es común en diversos países sin embargo en México es una actividad no reglamentada y no regulada y en cuyo caso ha sido llamada en el quehacer político del país, por ejemplo, el gobierno mexicano tuvo que hacer uso del cabildeo en las negociaciones del TLCAN en la década de los noventa, contratando servicios

extranjeros sumamente especializados; al día de hoy la necesidad de profesionales en la materia y con plena regulación es un problema.

Originalidad y relevancia

El cabildeo, su regulación y profesionalización es un tema pendiente en la agenda legislativa no solo por los servicios que brinda a los diversos grupos políticos, sino porque es parte de la dinámica democrática y madurez política que se presenta en el Estado mexicano. Este trabajo es pertinente porque se suma a la agenda de investigación pendiente en la materia, además busca incidir en la misma señalando sus áreas de oportunidad y sentar un precedente para futuras investigaciones.

Planteamiento del problema.

El cabildeo político es una actividad recurrente de los gobiernos, México no es ajeno a esa dinámica, sin embargo, al no existir una regulación no existe una profesionalización que permita mayor información y certeza a los tomadores de decisiones. Con la reglamentación no sólo se brinda más y mejor información a los tomadores de decisiones sino se fortalece el pluralismo político y la dinámica democratizadora en México.

Existen visiones encontradas sobre el cabildeo, las positivas enfatizan un mecanismo de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas; en tanto los negativos señalan una práctica que puede encubrir intereses de grupos políticos o económicos favoreciendo intereses específicos, es por lo anterior que esta tesis es relevante, impulsando una actividad importante en México.

Preguntas de investigación

¿La regulación del cabildeo político en México brindará mayor fortalecimiento democrático?

¿La regulación del cabildeo político en México coadyuvará en la mejora de la toma de decisiones?

¿La regulación del cabildeo político en México permitirá en mayor medida la expresión del pluralismo político?

Justificación del problema

Delimitación del problema

1. Delimitación temporal.-

Se analizarán las experiencias previas en el caso mexicano, tomando como antecedentes las experiencias de la región latinoamericana.

2. Delimitación espacial.-

Únicamente se analiza el cabildeo en México, tomando su experiencia como estudio de caso.

3. Delimitación Humana.-

Orientación Teórico Metodológica

Estudio de caso, con análisis cualitativo.

Hipótesis

H0: El cabildeo ha sido una práctica común en el sistema político mexicano, incluso con gran actividad durante el régimen autoritario y el presidencialismo, partiendo de la Teoría de la democracia moderna. No obstante, su auge como un proceso democrático –con una práctica abierta a los grupos de interés, a la sociedad civil y a la ciudadanía – inicia con los denominados “Gobiernos Divididos” en la Cámara de Diputados, que les permitió incidir en las iniciativas de ley o decreto o para posicionarse en contra de los dictámenes, de acuerdo a sus propios intereses. El éxito de un grupo de interés o de los ciudadanos para influir en las decisiones de los legisladores, de las comisiones o del Pleno, depende de su capacidad para persuadir o presionar con base en los recursos políticos, económicos, mediáticos y sociales que posea.

Objetivo General

El objetivo es analizar el cabildeo en México, sus antecedentes históricos identificando áreas de oportunidad y sentando precedente para posterior regulación, con la intención de contribuir al proceso democratizador en el país.

Objetivos Específicos

Contribuir en la regulación del cabildeo en México Posicionar el cabildeo político en la agenda de investigación

METODOLOGÍA / METODO

Análisis cualitativo – deductivo

TÉCNICAS (GRUPO FOCAL, ENTREVISTA PROFUNDA)

Entrevistas a profundidad a expertos en la materia y legisladores.

ESQUEMA DE TRABAJO (DESARROLLAR)

CAPÍTULO 1. Un acercamiento al concepto de cabildeo/lobbying

CAPÍTULO 2. El cabildeo/lobbying en México. Del presidencialismo a la consolidación democrática

CAPÍTULO 3. El cabildeo y su regulación en la realidad mexicana

CONCLUSIONES

ANEXOS

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Bibliográficas
- Hemerográficas
- Electrónicas

CRONOGRAMA DE TRABAJO

Periodo	Actividad	Fecha
Primer periodo	➤	
Segundo	➤	
Tercero	➤	
Cuarto	➤	
Quinto	➤	
Sexto	➤	

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Dworak, Fernando (2000) "El cabildeo a las legislaturas. Notas de estudio", en *La Gaceta de Ciencia Política*. México: itam, año i, núm. i, otoño/invierno, pp. 187-208.

Elas Galaviz, Efrén (2002) "El cabildeo como mecanismo de participación social", en Hugo Concha (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México: iij-unam, pp. 83- 103.

Grayson, George W. (2001) "El cabildeo de México y Canadá", en R. Fernández de Castro y Robert A. Pastor, *El actor controvertido: El Congreso de Estados Unidos y América del Norte*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 83-11.

Lerdo de Tejada, S. y Luis Godina (2004) *El lobbying en México*. México: Itg Lobbying-Miguel Ángel Porrúa.

Capítulo 1: Un acercamiento al concepto de cabildeo/lobbying

Introducción

En el presente capítulo se realiza un análisis del marco teórico de la democracia moderna, en la que, a su vez, encontramos el sustento teórico e ideológico de nuestro tema de investigación: el cabildeo legislativo en México. No pasamos por alto el hecho de que la democracia es un concepto que podemos ubicar en tiempos antiguos como modernos. Incluso, la democracia parece algo asumido por la generalidad de los integrantes del grupo social.

En este sentido, se hace una serie de reflexiones sobre la democracia moderna, la que hoy en día, encuentra formas poco ortodoxas en el ejercicio del poder político, dando paso a mecanismos y procedimientos cada vez más diversificados y menos formales, como es el caso del *cabildeo/lobbying*, el cual es considerado como un mecanismo mediante el cual se pretende influir en las decisiones del órgano legislativo, mediante la práctica de negociaciones entre interlocutores apropiados.

Asimismo, se hace un estudio de los postulados del *cabildeo/lobbying*; al respecto, es importante señalar que, aun cuando es añeja su práctica, tendrá escasas décadas que inicia un proceso de tratamiento doctrinario, ante su cada vez más tangible impacto. Este concepto surge, fundamentalmente, en las prácticas políticas de Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, realizamos algunas reflexiones sobre lo que se entiende por grupos de interés y su relevancia en las democracias actuales. Es importante mencionar que se analizan los diferentes grupos de interés dentro de los sistemas políticos, lo que nos permite comprender su importancia y trascendencia en la construcción de los estados democráticos del siglo XXI.

No pasamos por alto que en el capítulo presente se realiza una serie de reflexiones sobre el debate de la problemática de la representación política y el *cabildeo/lobbying*, con la finalidad de conocer de qué manera es compatible con la promoción de intereses especiales. Revisamos, al mismo tiempo, los conceptos de grupos de interés y grupos

de presión que algunos autores han aportado, principalmente, para comprender la naturaleza, medios de acción y alcances que distinguen a cada uno. Por otro lado, se describen los mecanismos de influencia que utilizan las agrupaciones para participar en la toma de decisiones políticas, y cómo éstas varían dependiendo el tipo de régimen en el cual estén insertas. Finalmente, mencionamos de qué manera los marcos jurídicos fortalecen o limitan la participación de los grupos de interés en las democracias contemporáneas y en sus instituciones, particularmente en la Cámara de Diputados.

1.1. Teoría de la Democracia Moderna

A pesar de que la Democracia, a lo largo de más de dos mil años, se ha arraigado como un sistema sólido fuertemente apoyado por los ideales del pensamiento de la democracia liberal, podemos mencionar que hoy en día, las democracias reales presentan problemas y numerosos vicios que han llevado a una búsqueda constante por mejorarla y potenciar sus elementos más democráticos.

Entre las grandes deficiencias que se encuentran en los regímenes democráticos actuales, está indudablemente la actuación de ciertos actores políticos que, sujetos a la dinámica de poder y de los intereses, combinados con una franca apatía por parte de amplios sectores de la ciudadanía, han derivado en la imposibilidad de hacer efectivos los ideales democráticos que permitan equilibrar las desigualdades sociales profundas. Así, han quedado sin ser consideradas voces diversas de la sociedad, especialmente aquellas de los grupos más marginados, desinteresados y menos informados.

Estos problemas, han puesto de manifiesto que dejar la política únicamente a ciertos actores políticos y grupos organizados con intereses específicos, lleva a que los intereses de éstos se enquisten y se normalicen con la anuencia adormilada de la sociedad. Por esta razón, desde los años sesenta presenciamos un debate alimentado

por una multiplicidad de reflexiones teóricas que buscan democratizar aún más la democracia, así como encontrar elementos que corrijan sus deficiencias.

En general, los teóricos de la Democracia Moderna así como de los defensores del *cabildeo/lobbying*, comparten una misma visión conceptual: “el *cabildeo/lobbying* es un instrumento democrático que permite a la sociedad, en especial a los grupos organizados, incidir en las decisiones políticas de las instituciones del Estado (gobiernos, parlamentos e incluso órganos judiciales). El mecanismo fundamental es el convencimiento y la persuasión de sus propuestas, lo cual, entre otras cosas, incluye el proporcionar a las autoridades de información y estudios técnicos sobre las bondades o perjuicios en la instrumentación de políticas públicas o la aprobación de legislaciones.¹

Como podemos observar, el postulado fundamental sobre el que gira el estudio del *cabildeo/lobbying* es la Teoría de la Democracia. Pero, aun así, ésta es muy amplia, por lo que ubicamos dicha práctica en la Teoría de la Democracia moderna. Esta a su vez, se compone, fundamentalmente, de los postulados siguientes:

- La división entre la titularidad y el ejercicio del poder;
- El principio de la mayoría;
- El constitucionalismo; y
- Las nuevas formas de la representación política

Como se verá posteriormente, el tema de nuestra investigación se identifica en esencia, con el estudio de las nuevas formas de la representación política, básicamente por cuanto a sus mecanismos y procedimientos contextuales.

Ahora bien, para ubicar metodológicamente nuestro objeto de estudio, iniciaremos por comprender qué es la democracia, tomando en cuenta que el origen del término

¹ Instituto Nacional Electoral. Los eslabones de la Democracia. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_educacion/eslabones_democracia.htm
https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_educacion/eslabones_democracia.htm

democracia alude al griego “*demokratía*”, que significa textualmente “gobierno del pueblo”.²

La democracia como sistema de gobierno surgió en el siglo V antes de nuestra era, en la ciudad-estado de Atenas, en la Grecia antigua. Se dio este nombre al acto mediante el cual, los ciudadanos se reunían de manera periódica para discutir los problemas públicos y tomar decisiones por medio de la discusión y el consenso. De tal manera, la democracia ateniense fue la forma típica de democracia directa. Aunque estaban excluidos de la democracia ateniense las mujeres, los esclavos, los campesinos y algunos trabajadores, se considera hasta nuestros días el referente principal para hablar de democracia directa, por la participación sin intermediarios de los considerados ciudadanos en los asuntos públicos de la comunidad en el ágora como el espacio por excelencia para ejercer la ciudadanía.³

Ahora bien, la Democracia como forma de gobierno no siempre ha tenido las mismas condiciones, y es importante señalar que con el desarrollo de los estados nación y la modernización, la democracia representativa quedó asentada como la forma más aceptada de gobierno, donde el elemento fundamental son las reglas y procedimientos para tomar las decisiones colectivas con “el máximo de consenso y el mínimo de violencia”.⁴

Desde esta concepción contemporánea, la democracia es, entonces, “el conjunto de reglas que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.”⁵ Como podemos percibir, la regla fundamental para tomar las decisiones es la regla de mayoría, pero ninguna decisión debe vulnerar los derechos de la minoría que debe tener el derecho y las posibilidades de convertirse en mayoría.

² Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia. Teorías de la Democracia. Universidad Nacional Autónoma de México, (s.f.) pág. 1.

³ Ibid. Pág. 2.

⁴ Bobbio, N. Teoría General de la Política. Ed. Trotta, Madrid, España, 2009. Pág, 459.

⁵ Ibid. P. 24

En este sentido, sostenemos que la democracia es un modelo que acepta el disenso, pero también la negociación. Al respecto, se fortalece en décadas recientes, la práctica del *cabildeo/lobbying*, lo que es hoy día es una práctica común en la mayoría de las democracias. El hecho de que sean respetados los derechos de libre asociación y de petición es una condición que hace posible a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y los grupos de interés hacer valer su influencia cuando las decisiones públicas los afectará de una u otra manera. Por supuesto, los países con mayor tradición en la práctica de este instrumento democrático son Estados Unidos y el Reino Unido.

Si bien es cierto que es una práctica legalmente reconocida y benévola para las democracias contemporáneas, también lo es que cuando no está plenamente regulada se corre el riesgo de que se presenten tráfico de influencias, corrupción y la opacidad en las decisiones de interés general.

El modelo teórico que empleamos pretende dar cuenta que el *cabildeo/lobbying* es una de las modalidades democrática que emplean los grupos de interés para influir en las decisiones (sin perder de vista que también utilizan la presión, las relaciones corporativas, la movilización social e incluso otros instrumentos como las amenazas o la violencia).

Por ello, hacemos una revisión de los conceptos de grupos de interés que los teóricos han aportado. Como se ha mencionado, es importante señalar los postulados del pluralismo democrático y la representación política, debido a que los efectos prácticos de la presente investigación, se concibe a la sociedad mexicana como un conglomerado de grupos de interés de diferentes tendencias, segmentos y corrientes pragmáticas e ideológicas.

A la par de sustentar nuestro tema en la Teoría de la Democracia Moderna, como se ha referido en párrafos anteriores, sustentamos el tema a estudio en los postulados del pluralismo democrático; ello, debido a que como teoría describe a una sociedad

compuesta por varios grupos o centros de poder, los cuales limitan, controlan o contrastan con el poder legítimo que ostentan las instituciones del Estado.⁶ Para el pluralismo democrático no existen regímenes políticos monolíticos, todo lo contrario, el centro de poder toma sus decisiones con base en la diversidad de grupos existentes en la sociedad.

De la teoría pluralista se desprenden las siguientes premisas:

1. Las instituciones del Estado son sensibles a las presiones de los grupos de interés, por un lado, para desactivar potenciales conflictos sociales suscitados por inconformidades y, por el otro lado, para hacer coparticipes de las decisiones a los segmentos más importantes de la sociedad (al menos a los que tienen mayor capacidad de veto y movilización).
2. Los grupos de interés son respetados en sus derechos fundamentales de organización y petición, lo cual, al estar reconocido en las leyes, favorece la permanente vinculación y consulta con los representantes populares.⁷

Por consiguiente, el pluralismo democrático nos sirve para entender al sistema político mexicano como un Estado (sus instituciones fundamentales: poder ejecutivo, legislativo y judicial) que monopoliza legalmente el poder), pero que es susceptible a compartir parte de sus decisiones con la multiplicidad de grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos organizados en temáticas. Estas últimas con capacidad de intervenir en las decisiones que las afectan y, sobre todas las cosas, de generar compromisos y negociaciones con la pluralidad de actores políticos formalmente reconocidos o elegidos.

En ese sentido, el pluralismo democrático reconoce formalmente que todos los regímenes políticos, especialmente en los democráticos, se presenta la interacción

⁶ Norberto Bobbio. "Pluralismo" en Norberto Bobbio, Diccionario de Ciencia Política, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 1184.

⁷ Robert Dahl. Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control, México, CNCA-Alianza Editorial, 1991, p.16.

entre las autoridades públicas con los grupos de interés. Estos últimos entendidos como aquellas organizaciones que representan intereses de los distintos sectores en que se divide la sociedad

La teoría de los grupos de interés hace la definición como: “asociaciones de individuos que se agrupan para defender sus intereses. Su existencia en sentido moderno, al igual que los partidos políticos, se remonta a comienzos del siglo XIX, sobre todo en Estados Unidos de América y Gran Bretaña. Su génesis se liga, principalmente, a tres factores: a) los procesos de industrialización; b) el reconocimiento del derecho de libre asociación, y c) la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas.⁸

Es preciso reconocer que la sociología y la ciencia política han hecho aportes importantes a la teoría de los grupos de interés. Siendo las obras de Arthur Bentley y David Truman las más utilizadas para entender su tipología y clasificación, no obstante, otras obras de autores como Robert Dahl, Jean Meynaud, Maurice Duverger y Marcur Olson, por mencionar a los clásicos, nos brindan una interpretación más moderna sobre la dinámica de los grupos de interés, los mecanismos de influencia y su relación con el poder para defender sus propuestas.

Esta investigación, se insiste, no pretende hacer un “estado del arte” de todo lo que se ha escrito en la materia, sino únicamente resaltar aquellos conceptos y categorías que servirán para interpretar la realidad mexicana. Por ello, se entenderá al grupo de interés como:

Un conjunto de personas que comparte intereses comunes y cuyo propósito fundamental es influir en las políticas gubernamentales, para asegurar decisiones favorables a sus intereses o que no vayan en contra de los mismos. Se enfocan selectivamente en las decisiones políticas que les importan, negocian problemas específicos, formulan estrategias para conseguir soluciones favorables concretas, se esfuerzan para ganar la atención de los medios masivos

⁸ Miguel Jerez: “Los grupos de presión” en Rafael del Águila (ed), Manual de Ciencia Política, Madrid, Trotta, 2000, p. 291.

de comunicación para que se incluya lo que les interesa en la agenda pública, no pretenden puestos de elección popular y apoyan o atacan candidatos solo como medio para alcanzar mejor sus propósitos, no porque intenten formar un gobierno o tomar parte en él, les basta influir en los centros de decisión para cumplir con su cometido.⁹

Dicho modelo teórico entiende al grupo de interés como toda aquella organización que busca influir en las decisiones del Estado y su actuación para hacerse escuchar por las autoridades se basa en las siguientes estrategias.¹⁰

- a) La Persuasión.
- b) La amenaza o la intimidación.
- c) El dinero.
- d) El sabotaje a la acción del gobierno.
- e) La movilización social.
- f) La representación directa a en partidos políticos e instituciones públicas.
- g) Financiamiento a campañas y elecciones.
- h) Audiencias públicas y foros de consulta.
- i) El cabildeo profesional.
- j) La relación corporativa.

En esta investigación se entenderá al *cabildeo/lobbying* como una actividad no solamente realizada por empresas profesionales, sino también por los grupos de interés, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en lo particular. No se busca analizar una teoría que se acomode a la realidad mexicana, pues sería muy difícil encontrarla, por lo que únicamente se describirán algunos conceptos importantes.

De acuerdo con Norberto Bobbio la expresión lobbying es tomada de los acuerdos tomados en los edificios parlamentarios y de la entrada de los grandes recintos en que frecuentemente residen los parlamentarios, se trata de una actividad o, mejor dicho,

⁹ Instituto Nacional de Estudios Políticos. Diccionario político-electoral 2000, México 1999, pp. 343-346.

¹⁰ Efrén Elias Galaviz. El cabildeo legislativo y su regulación, UNAM-IIJ, México 2006, pp. 28-31.

de un proceso más bien que de una organización. Es el proceso por medio del cual los representantes de los grupos de interés, actuando como intermediarios, ponen de conocimiento de los legisladores o de los decisión-makers los deseos de los grupos. Por lo tanto lobbying es, sobre todo, una transmisión de mensajes de los grupos de presión a los decision-makers por medio de los representantes especializados.¹¹

Es importante señalar, que el *cabildeo/lobbying* no significa tráfico de influencias, y tampoco es sinónimo de corrupción o soborno. Es, sobre todas las cosas, una actividad profesional que permite a los grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos participar en las decisiones políticas.

Jordi Xifra nos aclara brevemente lo que debe de entenderse como esta actividad democrática:

El lobbying es promovido generalmente por una empresa o grupo de presión, si bien algunas organizaciones de carácter institucional o incluso los propios Estados o entes administrativos de carácter territorial (regiones, comunidades autónomas, municipios, etc.) pueden ser sujetos promotores del lobbying; es ejercido directamente por la organización a través de sus empleados o indirectamente por profesionales del lobbying llamados lobistas, mediante un contrato de prestación de servicios a cambio de contraprestación, casi siempre dineraria [...] el lobby (agencia o despacho dedicada al ejercicio profesional del lobbying en representación de las organizaciones que soliciten sus servicios a cambio de una remuneración económica, no es un grupo de presión, ni el lobbying constituye el grueso de su actividad.¹²

Por consiguiente, entenderemos al *cabildeo/lobbying* como una actividad altamente especializada y técnica que tiene como objetivo influir en las decisiones de las instituciones del Estado.

¹¹ Norberto Bobbio. Diccionario de política, México, Siglo XXI, 1988, p. 271.

¹² Jordi Xifra. Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas, Barcelona, Gestión 2000, 2001, p.26.

1.2. Concepto de *cabildeo/lobbying*

Para entender el *cabildeo/lobbying* en su justa dimensión, es necesario recordar que este concepto no es nuevo y tampoco es propio de las democracias modernas.¹³ De acuerdo con Walter Astié-Burgos, fue utilizado por primera vez en el siglo XIX, específicamente en el Congreso de los Estados Unidos y posteriormente en la Cámara de los Comunes en Inglaterra. El *cabildeo/lobbying* hacía referencia a aquellos espacios físicos como corredores, salones o vestíbulos, en donde los ciudadanos se entrevistaban con los miembros del parlamento para darles a conocer sus demandas o inquietudes.¹⁴

El lobbying tiene propiamente su nacimiento en los Estados Unidos de Norteamérica. Su Constitución reconoce el derecho ciudadano a “peticionar al gobierno una reparación de agravios”. Sin duda, este precepto jurídico es la base para que la sociedad estadounidense, especialmente los grupos de interés, puedan hacer valer sus demandas a la hora de la toma de decisiones.

El lobbying fue reconocido legalmente por las constituciones locales de Georgia en 1877 y en Massachusetts en 1890, aunque en la mayoría de los estados de la Unión Americana era ampliamente practicada. Es un ejercicio que se realiza desde la conformación de los Estados Unidos como una nación independiente. Sin embargo, no es sino hasta el año de 1946, cuando se reconoce formalmente a nivel nacional con la expedición de la **Federal Regulation of Lobbying Act** o Ley Follette Monroney, y posteriormente con la expedición de *The Lobbying Disclosure*, que alcanza su máximo grado de difusión, profesionalización y transparencia como ejercicio democrático y de influencia en las decisiones más importantes de la política de ese país.

¹³ Es importante mencionar que la influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas es tan antigua como el origen de la política. Las reuniones de trabajo con las autoridades, las presiones y las consultas, a lo largo de la historia ha sido una constante. Esta influencia ha ocurrido en cualquier forma de gobierno, sea de corte autoritario, democrático o incluso monárquico.

¹⁴ Walter Astié-Burgos. Lobby y democracia. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional. México, Siglo XXI Editores, 2011, pág. 11.

La experiencia que se realiza en Estados Unidos y su legislación nacional, así como su práctica en otras latitudes, ha permitido a la academia entender al *cabildeo/lobbying* como aquella actividad que realizan personas, organizaciones, empresas especializadas o grupos de interés para influir en los poderes públicos. En este sentido, la Real Academia de la Lengua, RAE, señala que el cabildeo es “hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades de un cuerpo colegiado o corporación”.¹⁵ Por su parte, el Diccionario inglés-español Oxford hace referencia a las acciones que emprenden los ciudadanos para presionar, ejercer presión o cabildear para obtener algo.

Los teóricos del *cabildeo/lobbying* comparten la misma conceptualización básica. Kevin Hula señala que “es la habilidad o capacidad que poseen los grupos de interés para influir en las decisiones de las instituciones públicas”. El autor menciona que es todo un arte que incluye negociaciones, técnicas de persuasión, neutralización, mecanismos de presión, estrategias de convencimiento e intercambio de información.¹⁶ En ese sentido, Lester W. Milbrath indica que el concepto refiere “a la actividad de comunicación o entrevistas que realiza un *cabildero/lobbie* con los tomadores de decisiones, a fin de tratar de influir en lo que éste hará o no hará, respecto a un determinado asunto”.

Por su parte, Fernando Arrau nos indica que el *cabildeo/lobbying* es la “actividad consistente en proceder a intervenir para influenciar directamente o indirectamente en los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, políticas públicas, normas o reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos”.¹⁷ Desde una perspectiva personal, y recogiendo lo aportado anteriormente, considero que en lo esencial, es la capacidad de los

¹⁵ <http://dle.rae.es/?id=6RA4rqb>

¹⁶ Kevin Hula. *Cabildeo/lobbying*, México, Editorial Limusa, 2002, pp. 18-22.

¹⁷ Citado en Fernando Arrau. En torno al concepto de Lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Serie Estudios, Año XII, No. 269, Santiago de Chile, 2002, pág. 5.

ciudadanos, principalmente aquellos que están constituidos en grupos de interés, para orientar o influir en las decisiones de los poderes públicos.

1.3. El cabildero o *lobbysta*

El *cabildeo/lobbying* puede realizarse desde una óptica profesional, es decir, por medio de un despacho de gestión que presta un servicio a un tercero por su nivel de análisis y experiencia en la materia política. Aquí la característica principal consiste en que la agencia especializada (comúnmente denominado como *lobbysta*) ejerce presión o influencia política, no para su provecho sino a favor de un determinado grupo de interés. En términos más simples, es la persona designada por un grupo de interés, institución, organización, o movimiento social, para representarlo ante los tomadores de decisiones y obtener un determinado beneficio.¹⁸

De acuerdo con la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, A.C., el *lobbysta* adquiere una remuneración por la prestación de un servicio que incluye los siguientes aspectos:

- Recopilación y sistematización de la información. El cabildero establece una estrategia de corto, mediano y largo alcance, donde establece objetivos y metas a conseguir;
- Elaboración de estudios técnicos;
- Realiza un mapeo de actores claves y establece vínculos de comunicación y acercamiento;
- Realiza escenarios prospectivos (uno deseable, uno catastrófico y otro probable);

¹⁸ Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera. El Lobbying en México. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, pág. 16.

- Establece alianzas y sinergias con otros actores interesados en la misma temática que su representado;
- Elabora una estrategia de comunicación para hacer de conocimiento público la demanda;
- Sensibiliza a los tomadores de decisiones sobre la importancia de retomar el asunto en la agenda pública.¹⁹

Las actividades anteriores son conocidas, al menos, en la teoría del *cabildeo/lobbying* estadounidense, como los *cabilderos por contrato (contract lobbyist)* que, insistimos, hacen referencia a las empresas de profesionales que indistintamente pueden representar a cualquier cliente, siempre y cuando les pague para esos propósitos. Esta actividad es altamente profesional, la cual se basa en la gestión de información a través de acciones como el contacto personal y asesoramiento técnico y la comunicación con la opinión pública.²⁰

Asimismo, puede realizarse por medio de *cabilderos* que trabajan dentro de un corporativo (*corporate lobbyist*), que son “departamentos o instancias” que crean al interior de sus propias organizaciones las corporaciones, grupos de interés, empresas, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o gobiernos.²¹ Hoy, es casi imposible imaginar a las tabacaleras internacionales, los grandes consorcios de las telecomunicaciones y las empresas petroleras, sin sus propias agencias de *cabildeo*, lo cual, entre otras cosas, les permite que no haya fuga de información sobre las temáticas que les interesa *cabildear* con los gobiernos y parlamentos, así como ahorrar millonarios recursos económicos.

¹⁹ Cabildeo. PROCAB, Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo, A.C., pp. 7-12.

²⁰ Rafael Rubio Núñez. La participación política contemporánea. Del lobby al movimiento social. Nuevos canales de participación política. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Biblioteca Virtual, 2014, pp. 146-147, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/11.pdf>

²¹ Walter Atié-Burgos, Op. CIt, pág. 193.

Otro sector particular que debe incluirse en el análisis son los cabilderos de gobierno o comúnmente llamadas en México “oficinas de enlace” (*government lobbyist*), que incluye a todos esos cabilderos que defienden los intereses de los gobiernos (federales, estatales y municipales) y parlamentos. Son cabilderos de tiempo completo que trabajan para la institución que los creó y que establecen vínculos institucionales con otras dependencias públicas, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otras organizaciones para impulsar sus propuestas y acciones.

Las diferencias entre los tres tipos de cabilderos son muy marcadas, así como su capacidad para influir en las decisiones públicas. No es lo mismo el cabildeo que realiza una corporación transnacional, el cual tiene a sus espaldas grandes recursos económicos, de información privilegiada e incluso de amplios contactos políticos para hacer circular sus demandas, que una empresa especializada que basa sus acercamientos con base en sus habilidades personales y la difusión de estudios técnicos.

Lo mismo podríamos decir de los cabilderos pertenecientes a un poderoso sindicato, el cual puede combinar su experiencia en el cabildeo con las instituciones públicas, con su oportunidad de presionar con base en el derecho a huelga o la movilización social. Pensemos un solo momento en el gremio de petroleros en México, que además cuenta con representantes en los congresos locales y el Federal. Por supuesto, aquí el cabildeo toma mayor relevancia e importancia a la hora de defender sus intereses. Otro ejemplo, que ilustra la diferencia entre los cabilderos, lo podemos encontrar en las “oficinas de enlace”, donde, en la mayoría de los casos, les basta únicamente las “cartas credenciales” del funcionario público a quien representa para que se les abran las puertas a la negociación o la defensa de los intereses de la institución que representan.

Coincido plenamente con Manuel Villoria Mendieta, el cual nos señala que:

“...los cabilderos “no son sólo los profesionales que ejercen la intermediación de intereses, sino también los representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas, los consultores de relaciones públicas, los representantes de las ONG, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, los sindicatos, los think tanks, los despachos de abogados, las organizaciones religiosas y académicas, los representantes de los gobiernos y parlamentos [...] cualquier ciudadano podría ser considerado un lobista si participa, consciente o inconscientemente, en una actividad de influencia guiada por un grupo de interés”.²²

Se puede mencionar que hasta entre los *cabilderos/lobbyistas* hay clases. No obstante, con una buena estrategia todos pueden alcanzar los mismos resultados. Jordi Xifra, nos expone una serie de pasos que deben seguirse (independientemente de que sean *contract lobbyist, corporate lobbyist o government lobbyist*), para que una negociación sea exitosa.²³

1. Los cabilderos deben tener cualidades personales, que van desde una personalidad sociable, intuición y capacidad negociadora. También gozar de buena reputación, integridad y honestidad para ganarse la confianza de los actores públicos. Finalmente, manejo oportuno de la información y las demandas a negociar.
2. Estrategia definida. Un plan de acción que establezca metas y objetivos perfectamente bien trazados, así como un plan de contingencia que prevea coyunturas o situaciones no previstas que puedan cambiar el rumbo de la negociación.
3. Contar con técnicas directas o que es lo mismo, contar con un cronograma que permita planificar encuentros informales con actores, encuentros “cara a cara”, llamadas por teléfono, participación en audiencias públicas, invitaciones a

²² Manuel Villoria Mendieta. Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. España, 2016, pág. 4. Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1166.pdf>

²³ Jordi Xifra. Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones políticas, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 1998, pp.

cenar o comidas, invitaciones a participar en conferencias, invitaciones a viajes de estudio, entre otros.

4. Poseer técnicas indirectas, que refiere a toda la influencia externa para que el actor tome posición con respecto a una temática. Hacer visible la demanda a través de movilizaciones sociales, publicidad en medios de comunicación, entrevistas en radio y televisión, declaraciones públicas de personalidades e incluso el empleo de la violencia.
5. Formación de coaliciones con el objetivo de que otros grupos de interés o ciudadanos puedan sumarse a la demanda que está en proceso de cabildeo.
6. Ciberactivismo, difundir la propuesta en las principales redes sociales y plataformas digitales.

El *cabildeo/lobbying* es también un instrumento valioso en las sociedades democráticas. Permite a los ciudadanos, primordialmente a aquellos que están organizados, a establecer una comunicación permanente con los gobiernos y parlamentos. En los hechos, es una herramienta sustancial que posee la sociedad para participar en la vida pública y en las decisiones políticas más importantes. A través de una buena estrategia de *cabildeo/lobbying* los ciudadanos pueden influir en los procesos de elaboración de las leyes o incluso en la aplicación de las políticas públicas. En casos más extremos, hasta en las resoluciones de las autoridades judiciales, aunque no sea lo más conveniente en ningún régimen constitucional.

En las democracias los ciudadanos que pueden ejercer de una manera más exitosa su “derecho de petición”, o practicar el *cabildeo/lobbying* son aquellos que están constituidos en un grupo de interés. Este concepto hace referencia a las agrupaciones, constituidas por individuos u organizaciones, que se cohesionan a partir de la defensa de determinados intereses, las cuales tienen como objetivo influir en las decisiones de

los poderes públicos.²⁴ La característica principal de un grupo de interés es que no participan directamente en los procesos electorales y tampoco están interesados en ejercer el poder político, sino, únicamente influir en sus decisiones.

En la actualidad existen múltiples grupos de interés, los cuales van desde sindicatos, asociaciones de patrones, negocios, comercio e industria, hasta movimientos sociales. Existen también agrupaciones de intereses que albergan a profesionistas, periodistas, defensores de derechos humanos o incluso medioambientalistas y de defensa de los animales. No menos importantes son los grupos de interés que se cohesionan a partir de asociaciones de gobernadores o parlamentarios, dependencias gubernamentales o alcaldes.

¿Por qué los grupos de interés son los más proclives a influir en las decisiones públicas? A diferencia de los ciudadanos, estos grupos están organizados y cuentan con vastos recursos organizacionales, de los cuales destacan:

1. Cuenta con miembros afiliados o adherentes que le permite ejercer diversos mecanismos de presión;
2. Posee recursos financieros para sufragar los costos de estrategias y del *cabildeo/lobbying*;
3. Poseen liderazgos para encabezar negociaciones y entrar en contacto con los tomadores de decisiones;
4. Tienen conocimiento de los canales de participación para hacer circular sus demandas.
5. Algunas veces cuentan con miembros en el interior de las instituciones públicas,
6. Incluso hay presiones al interior de los propios grupos para posicionarse respecto a un tema específico de la agenda pública.

²⁴ David Dávila Estefan y Lilia Caballero Sosa. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso de la Unión. México, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, 2005, pág. 51.

El *cabildeo/lobbying* es un instrumento que permite a los ciudadanos que sus representantes tomen en cuenta sus opiniones. Esta participación aporta importantes beneficios a la democracia, entre los que destaca la consulta pública. Cuando son temas que generan controversias, las autoridades públicas se ven obligadas a realizar foros para escuchar a la sociedad y a los grupos que se encuentran interesados. Sin duda, el *cabildeo/lobbying* se convierte en un instrumento que permite a la sociedad intercambiar información con las instituciones públicas, además de generar actos de rendición de cuentas y contrapesos a las decisiones políticas de los temas más importantes.

1.4. Los grupos de interés como sujetos de *cabildeo/lobbying*

En las democracias actuales, los ciudadanos que pueden ejercer de una manera más exitosa su “derecho de petición”, o practicar el *cabildeo/lobbying*, son aquellos que están constituidos en un grupo de interés organizados y coordinados. Este concepto hace referencia a las agrupaciones, constituidas por individuos u organizaciones, que se cohesionan a partir de la defensa de determinados intereses, las cuales tienen como objetivo influir en las decisiones de los poderes públicos.²⁵ La característica principal de un grupo de interés es que no participan directamente en los procesos electorales y tampoco están interesados en ejercer el poder político, sino únicamente influir en sus decisiones.²⁶

²⁵ David Dávila Estefan y Lilia Caballero Sosa. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso de la Unión. México, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, 2005, pág. 51.

²⁶ Esta es una premisa de las democracias contemporáneas, sin embargo, no se pierde de vista que hay grupos de interés que buscan alguna representación dentro de las instituciones públicas, sea en los parlamentos o en los diferentes órganos de gobierno. En diversos países, incluyendo México, es común observar a legisladores de los sectores telecomunicaciones, energéticos, movimientos sociales, académicos, entre otros, ocupando espacios en los diferentes grupos parlamentarios. Un aspecto importante para el grupo de interés, precisamente, porque le permite contar con información privilegiada y estar inmiscuido en todo el proceso de toma de decisiones, algo que le costaría más trabajo haciéndolo solamente con entrevistas o contactos.

En la actualidad existen múltiples grupos de interés, los cuales van desde sindicatos, asociaciones de patrones, negocios, comercio e industria, hasta movimientos sociales. Existen también agrupaciones de intereses que albergan a profesionistas, periodistas, defensores de derechos humanos e incluso medioambientalistas y protectores de los animales. No menos importantes son los grupos de interés que se cohesionan a partir de asociaciones de gobernadores o parlamentarios, dependencias gubernamentales, o alcaldes, o de cualquier funcionario público.

Los grupos de interés, poseen diversos recursos organizacionales, tienen amplias posibilidades de difundir sus demandas y puntos de vista entre los tomadores de decisiones de los parlamentos, los gobiernos, los medios de comunicación, las plataformas digitales y los equipos de asesores, entre otros. Así, por ejemplo, las organizaciones tienen la capacidad de enviar al Poder Legislativo leyes completas, con todas las formalidades que exige el proceso legislativo, incluyendo estudios técnicos, jurídicos y de viabilidad presupuestaria. A los parlamentos llega la información dosificada y preparada para ser presentada.

Ante la crisis de representatividad que enfrentan los partidos políticos y los parlamentos, han surgido grupos de interés (medios de comunicación, corporaciones, sindicatos, organizaciones ciudadanas, movimientos sociales), que son capaces de orientar e incluso bloquear las decisiones públicas. Su influencia es tan importante que sobrepasan los canales de intermediación de los partidos políticos, pues cuentan con recursos humanos, organizacionales, económicos, políticos y sociales para hacer valer sus posiciones frente a los poderes del Estado.

Es importante señalar, que estos grupos de formadores de opinión y gestores de demandas, han contribuido, al menos en los procesos democráticos, por lo que los poderes del Estado se ven en la necesidad de tomarlos en cuenta a la hora que se definen nuevas políticas o legislaciones. Hay cuestiones trascendentales que, incluso, tienen que pasar por el visto bueno de los grupos de interés para poderse aprobar, es decir, para que tengan éxito tienen que ser legitimadas por las organizaciones de la

sociedad. No menos importante es que los debates nacionales cada vez son disputados por los grupos de interés.

La formación de grupos de interés es común en cualquier tipo de sociedad. Los poderes públicos, independientemente del carácter de su forma de gobierno, siempre se encuentran influenciados por las organizaciones de la sociedad, los cuales siempre buscan obtener ventajas de sus decisiones. La injerencia de los grupos de interés es un fenómeno irreversible de la política moderna. A continuación, se enumeran los diferentes grupos de interés que están presentes dentro de los sistemas políticos:

A. Grupos de interés de profesionales. Incluye a los sindicatos obreros, corporaciones empresariales, centrales campesinas y organizaciones populares. Son agrupaciones que se integran dependiendo la actividad económica o profesión que ejercen. En las sociedades capitalistas son las organizaciones más influyentes de la política, debido a que son estratégicas en el sistema productivo y económico, circunstancia que favorece su influencia en las decisiones de los poderes públicos.

B. Grupos de interés especializados. Alberga a asociaciones de universitarios, gremios de periodistas, colegios de abogados, organizaciones de padres de familia, entre otros. Se encuentran constituidas en torno a un fin político particular. La mayor de las veces propone soluciones a los problemas económicos, políticos, sociales, educativos y culturales alternativos.

C. Intermediarios especializados. Son las empresas especializadas en el *cabildeo/lobbying*. Son organizaciones que ejercen presión política, sin embargo, no se constituyen propiamente en grupos de interés. Agrupan a un cierto número de individuos y forman así una comunidad, pero únicamente son técnicos que no siempre ejercen influencia en su provecho, sino a cuenta de terceros.

D. Grupos de interés del sector público. Incluye a agrupaciones de gobernadores y legisladores, funcionarios públicos de todos los niveles, entre otros. A pesar de que pertenecen a la esfera pública, intervienen ante las autoridades en los mismos términos, y muchas veces con los mismos medios que otros grupos de interés.

E. Grupos de interés cohesionados en torno a un movimiento social. Están integrados por movimientos de defensa del medio ambiente, seguridad pública, derechos humanos, jóvenes, democráticos. Son agrupaciones que, a pesar de no poseer una estructura permanente, despliegan acciones para ser escuchados por las autoridades públicas. Son grupos que surgen cuando ciertos sectores son perjudicados por las decisiones de poder.

Capítulo 2: El *cabildeo/lobbying* en México. Del presidencialismo a la consolidación democrática.

Introducción

El *cabildeo/lobbying* es una actividad que viene realizándose con la “normalización” de la democracia mexicana. Hoy día, son susceptibles de *cabildeo/lobbying* no solamente los legisladores en el Congreso de la Unión, sino también todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, la generalidad de los órganos legislativos y administrativos de los estados y municipios, los órganos constitucionalmente autónomos, las empresas paraestatales y productivas del estado, e incluso el propio Poder Judicial y los Tribunales Especializados, aunque por la naturaleza de estos últimos no sea lo más conveniente.

En este capítulo intitulado **El *cabildeo/lobbying* en México. Del presidencialismo a la consolidación democrática**, entenderemos que esta práctica –especialmente en el proceso legislativo- comienza con la inauguración de los “gobiernos divididos”, comenzando con un estudio de las bases legales y meta-constitucionales del presidencialismo mexicano; asimismo, cobra especial relevancia el análisis de que hace sobre el corporativismo y la influencia de los grupos de interés en el régimen autoritario.

2.1. Del presidencialismo a la consolidación democrática

Pondremos como punto de partida, precisamente el año de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, en especial en la Cámara de Diputados, lo que favorece la injerencia de grupos de interés para influir en el momento en que se están discutiendo y aprobando las nuevas legislaciones o reformando las existentes.

Desde 1997 han surgido empresas como Cabildeo & Comunicación, Grupo de Asesoría Estratégica, S.C., GAE, LTG Lobbying México, así como las oficinas de cabildeo del CCE, CONCAMIN, CONCANACO, entre otras, que mantienen estrechos vínculos con los legisladores de todos los partidos políticos.

La realidad nos muestra que actualmente existe una amplia gama de grupos de interés –desde empresarios, sindicatos de las diferentes ramas productivas, el magisterio, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, movimientos sociales– que buscan permanentemente a los grupos parlamentarios con el objetivo de impulsar iniciativas u oponerse a ellas. Basta mencionar que lo mismo *cabildean* para eliminar impuestos, la apertura de los energéticos a la iniciativa privada o la instalación de casinos.

En esta misma dinámica se encuentran los gobernadores –desde la creación de la Confederación Nacional de Gobernadores–, que todos los años se sientan a discutir con los integrantes de la Comisión de Presupuesto los recursos que se destinarán a sus estados. En ese sentido, también podemos mencionar a los institutos de educación superior, casi siempre liderados por la Asociación de Universidades e Institutos de Educación Superior, ANUIES, que buscan a los legisladores para aumentar los recursos destinados a la educación.

Aquí es importante mencionar que la influencia de organizaciones tradicionales de sindicatos, centrales campesinas y agrupaciones de profesionales resulta ser determinante, pues son grupos de interés que han acumulado años de experiencia – y que aún se valen de mecanismos de influencia corporativa–, muchos de ellos ejerciendo cargos públicos desde el Congreso, sea en el PRI, PRD e incluso en el PAN.

No podemos perder de vista igualmente a los movimientos sociales. Basta recordar, por ejemplo, que El Barzón desde 1998 viene haciendo un gran cabildeo, combinándolo con la protesta e incluso las amenazas veladas de violencia, para

obtener mayores recursos a sus organizaciones. Las mismas estrategias son empleadas por una gran cantidad de organizaciones sociales de origen campesino, derechos humanos, migrantes, ex braceros, entre otros, que a través de sus protestas logran ciertas reuniones con quienes toman las decisiones.

Tampoco podemos dejar de referir a las organizaciones de la sociedad civil que, en años recientes, han tenido un protagonismo importante; los casos más representativos se encuentran en la denominada “Ley 3 de 3” con el objetivo de transparentar las declaraciones patrimoniales, de intereses e impuestos de los funcionarios públicos, o las reformas a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal para aprobar el uso medicinal de la sustancia activa de la marihuana.

Como premisa, antes de adentrarnos a los más recientes casos, estudiaremos que si bien el *cabildeo/lobbying* es una actividad novedosa, también comprobaremos que en el régimen autoritario existía una amplia participación de los grupos de interés en la toma de decisiones. Por supuesto, esta actividad se realizaba hacia el Poder Ejecutivo, quién decidía en última instancia que demanda podía incluirse en las políticas públicas y en los diseños jurídicos del país.

Señalaremos que las agrupaciones que tenía mayor capacidad de influir en las decisiones eran el Congreso del Trabajo, CT –que incluía a la poderosa Confederación de Trabajadores de México, CTM–, la Confederación Nacional Campesina, CNC, y la Confederación de Organizaciones Populares, CNOP, miembros del PRI y con gran capacidad de movilización y de arreglo institucional. Otros grupos de interés eran las grandes confederaciones ligadas a la industria, los negocios, el comercio y el turismo, siendo las más importantes la COPARMEX, la CONCANACO-SERVITUR, la CANACINTRA, el CCE, por mencionar las más representativas.

En ese sentido, podemos inferir que en el anterior régimen autoritario, el Presidente de la República –como actor predominante del sistema político– siempre fue susceptible de presiones de diversa índole. No obstante, señalaremos que esta

dinámica de arreglos se presentaba bajo una modalidad “corporativa”, que implica mucho más que una simple negociación, sino una colaboración más productiva e incluso clientelar con el Estado mexicano, casi siempre con la intermediación del partido hegemónico y, sobre todas las cosas, muy diferente a la canalización de intereses que se presenta actualmente bajo el modelo del *cabildeo/lobbying*.

A manera de conclusión del presente apartado, podemos mencionar que el *cabildeo/lobbying* no es una actividad exclusiva de los grupos de interés. También el Gobierno Federal, a través de las dependencias y entidades de la administración pública, buscan de manera permanente entrar en arreglo con los legisladores, sea para impulsar o bloquear una determinada ley. Las oficinas de enlace legislativo tienen una gran importancia y relevancia, sin mencionar que, en diversas ocasiones, las propias autoridades gubernamentales se hacen de servicios de despachos, consultorías y empresas especializadas para tratar de promover los diseños jurídicos.

El Presidente de la República constantemente es abordado por diferentes grupos de interés a la hora que se definen e instrumentan las políticas públicas y la agenda del gobierno. Un aspecto que no se debe dejar de lado es que el Presidente está facultado para iniciar leyes, por lo que, dependiendo de la estrategia, los grupos de interés busquen en primera instancia arreglo con el gobierno o incluso se reserven los contactos antes de entrar en contacto directo con los legisladores.

2.2. Las bases legales y meta-constitucionales del presidencialismo mexicano

Como se apuntaba en la introducción; las formas de intermediación política en México fueron el resultado de un sistema político organizado corporativamente, cuya cabeza era el presidente de la República y quien ejercía funciones propias del cargo y otras de carácter “metaconstitucionales”; con un partido hegemónico que dominaba los cargos de elección popular, incluyendo los órganos de representación política y que dejaba a la oposición espacios meramente testimoniales.

En esas condiciones, el titular del Ejecutivo concentraba todos los mecanismos de control político sobre los liderazgos de su partido (obreros, campesinos, clases medias, etc.,) y todas las formas de mediación política con las organizaciones empresariales y grupos de interés.

A finales del siglo pasado ese sistema político mostró signos de agotamiento frente a las nuevas realidades: una mayor presión social, nuevos partidos y actores políticos, formas de alternancia y una apertura hacia el exterior, entre muchas más. En consecuencia, el PRI perdió su mayoría legislativa en el año 1995, lo que dio lugar a los “gobiernos divididos” convirtiendo a los congresos en espacios de deliberación política, la construcción de consensos, nuevas formas de intermediación política y un mayor equilibrio de poderes; formas en donde las figuras de *cabildeo/lobbying* comenzó a cobrar mayor importancia como se busca comprobar en este estudio.

La historia política durante gran parte del Siglo XX no podría entenderse sin los pilares que consolidaron al Estado mexicano: el presidencialismo²⁷, el partido hegemónico y el corporativismo. Estos elementos inherentes al sistema político son fundamentales para entender la estructura del ***ancient regime society***, incluyendo el estilo personal de gobernar, el nacimiento de las instituciones nacionales, las interrelaciones entre los poderes Ejecutivo-Legislativo y la dinámica social que durante setenta años prevaleció en el país.²⁸

Las bases jurídicas del presidencialismo las encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917²⁹ y en sus sucesivas reformas legales, las cuales, entre otros aspectos, estuvieron encaminadas a investir al Presidente de la

²⁷ Se ha concebido la expresión “Presidencialismo” como un exceso o abuso de atribuciones constitucionales y prácticas “extra legales” por parte del Poder Ejecutivo. Jorge Carpizo. El presidencialismo en México, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 90-100.

²⁸ Felipe Tena Ramírez. Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, pp. 23-28.

²⁹ Aquí es importante acotar que si bien el presidencialismo, como forma de gobierno, fue adoptado en las constituciones de 1824 y 1857, principalmente inspirados en el modelo estadounidense, no fue hasta entrado hasta el siglo entrante cuando se formalizaron las atribuciones e influencia del Poder Ejecutivo que, incluso, siguen vigentes hasta nuestros días.

República de amplias facultades para convertirlo en el eje articulador de la política nacional. Si bien el Constituyente de Querétaro, previó la instauración de una República representativa, democrática y federal –sustentada en tres Poderes de la Unión autónomos y soberanos que debían controlarse mutuamente–, en la realidad podemos decir que fue letra muerta.

Durante décadas, la observancia los 40 y 49 constitucionales –que dan origen a la división de poderes– dejaron de ser funcionales, principalmente porque, tal y como lo menciona María Amparo Casar, el Poder Ejecutivo logró anular la acción del conjunto de instituciones que la Constitución estableció para el ejercicio del poder estatal, peor aún, su supremacía llegó a tal grado que la mayoría de los actores de la vida nacional quedaron subsumidos a una representación de corte vertical.³⁰

Tuvimos a un Congreso de la Unión que simplemente era una “correa de transmisión” de las propuestas presidenciales o con poca capacidad institucional para determinar una agenda legislativa propia, pero también a una Suprema Corte de Justicia de la Nación –así como a los principales tribunales– que omitieron muchas de sus responsabilidades en favor de los proyectos presidenciales. Lo anterior debido a que el Poder Judicial fue un órgano dependiente del Ejecutivo en su integración y en sus recursos. No menos importante, es que la mayoría de los gobernadores no se asumieron como una “fuerza representativa” en el marco del pacto federal, lo que permitió al Presidente ejercer un control político desde el centro hacia toda la periferia.³¹

³⁰ María Amparo Casar. “El presidencialismo mexicano y la estructura de acceso y distribución del poder político”, en Ricardo Espinosa Toledo (Coord.). *Presidencialismo*, México, Congreso Nacional de Ciencia Política, IFE-UAM, 1994, p. 66.

³¹ Arnaldo Córdova. *La formación del poder político*, México, Ediciones Era, 2000, p. 45. El Presidente de la República sería siempre y ante cualesquiera de las circunstancias un Ejecutivo fuerte, simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder que investía la institución presidencial. Lo que para el autor parecía indudable es que la concentración de poder y el control de las instituciones, era el único camino para fortalecer al Estado mexicano.

El modelo presidencialista mexicano se caracterizó por la concentración de poder en el Poder Ejecutivo³². Sin duda, la Constitución no solamente lo fortaleció como cabeza administrativa y regulativa del Estado, sino también como el principal intermediador en la mayoría de los procesos políticos, económicos y sociales del país. Nuestro marco jurídico federal estuvo diseñado, en mayor o menor medida, con el objetivo de que el Presidente ejerciera un poder casi sin límites. Analicemos lo anterior:

A través del artículo 80 constitucional se estableció que el Poder Ejecutivo era a la vez jefe de Estado y de gobierno. Al provenir su legitimidad de una elección independiente no puede ser destituido de su cargo por el Congreso. En ese sentido, el artículo 89 lo proveyó de la atribución de designar y remover libremente a los secretarios de su gabinete.

Durante el régimen Presidencialista, las decisiones que tomaba el Presidente de ninguna manera fueron cuestionadas –al menos no públicamente–, por el Poder Legislativo, ni las que caían en materia administrativa, fiscal-presupuestaria o de control político.³³ Basta recordar que las “Glosas de los Informes de Gobierno”, resultaban ser un culto a la figura presidencial y simples pasarelas de secretarios de Estado, con lo cual se dejaba sin efecto los controles legislativos previstos en el artículo 73. El Congreso de la Unión de ninguna manera se asumió como un contrapeso al Poder Ejecutivo, todo lo contrario, funcionaba como un “apéndice” de aquel, que, si bien garantizaba la gobernabilidad en el proceso legislativo, en la realidad violentaba el espíritu de la división de poderes.

³² De acuerdo con Giovanni Sartori, el sistema presidencial presenta características muy marcadas en cuanto a su diseño jurídico. En primer lugar, su figura se encuentra fortalecida en sus atribuciones, pues basta decir que el titular del Ejecutivo es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo cual entre otras cosas, favorezca a que reconozca en su investidura poderes representativos, políticos y administrativos. En segundo lugar, porque el presidente, al provenir de una legitimidad y elección diferente a la del Parlamento, puede nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete. Los secretarios de Estado, salvo en contados casos, no rinden cuentas al Poder Legislativo. En tercer lugar, cuenta con separación de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

³³ Pablo González Casanova. *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Editorial Era, 1986, p. 187.

Los artículos 27 y 123 constitucionales permitieron al Poder Ejecutivo intervenir en los procesos agrarios y en las relaciones laborales. Por un lado, asumió el control de la política agraria y de expropiación de la tierra, que en resumidas cuentas le permitió erigirse como la cabeza en la mediación de los conflictos de tierras comunales. Por el otro lado, se convirtió en la cabeza, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS, del nombramiento de los titulares de la Juntas de Conciliación y Arbitraje, en la solución de los problemas laborales entre patrones-trabajadores.³⁴

Estos artículos, que revisten amplias facultades en temas laborales, son los que sirvieron al poder presidencial para consolidar el corporativismo mexicano, otro pilar fundamental para comprender a nuestro sistema político. La denominada “toma de nota” no solamente le permitió al Presidente influir en la vida interna de los sindicatos o deshacerse políticamente de los líderes incómodos, sino también, en gran medida, impulsar el desarrollo económico nacional.³⁵ Los “pactos económicos”, derivados de sus facultades constitucionales, le permitieron dirigir la política económica con el apoyo de los gremios y también de los hombres de negocios.

No menos importante, es que la Constitución establecía un régimen corporativo, que privilegiaba los intereses de los sindicatos y les otorgaba una amplia capacidad de negociación frente a los empresarios u hombres de negocios. Los contratos colectivos de trabajo, previstos en la ley, otorgaban muchas concesiones y prerrogativas, tanto a los líderes como a sus agremiados. Una muestra de ello, es la denominada “toma de nota” que otorgaba la Secretaría del Trabajo, en el cual se reconocía a los sindicatos como únicos interlocutores frente al gobierno y los patrones.

En nuestro país el poder sindical siempre ha estado vinculado con el poder político. Las facultades del Poder Ejecutivo Federal le permitían intervenir directamente en los asuntos agrarios y también en los asuntos laborales. La misma Ley Federal del Trabajo

³⁴ Arnaldo Córdova, *La formación...* Op. Cit., p. 53.

³⁵ Graciela Bensusán. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, Sede México, México, 2013, p.31.

establecía la realización de pactos tripartitos presididos por el Presidente de la República para la conciliación de los conflictos obrero-patronales. La promoción de convenios entre empresa y sindicatos, impulsados desde el propio gobierno, convenían a todas las partes, si se piensa sólo en negociaciones salariales y productivas.³⁶

Y no solamente eso, permitió subordinar a los sindicatos de obreros, campesinos, comerciantes, empleados públicos maestros, entre otros, lo que moldearía la única forma de participación política de la sociedad en las decisiones del estado, al estar cancelada la participación democrática y una inexistente sociedad civil. Dentro del régimen autoritario la única forma de participación sería aquella sujeta al corporativismo de Estado. En ese sentido, es importante mencionar que en torno al Presidente se creó una estructura vertical de representación y de control hacia las demandas sociales que privilegiaban la lealtad de líderes, la disciplina y el intercambio político.

En el proceso legislativo también el Presidente contó con amplias facultades. Se estipuló, en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, su derecho de iniciar leyes y decretos, asimismo, la capacidad de vetar los mismos proyectos legislativos aprobados por las cámaras del Congreso y la negativa de publicarlos en el Diario Oficial de la Federación. Si bien es cierto que estas atribuciones son aceptables en cualquier sistema presidencial, incluso necesarias para un buen equilibrio de poderes, también lo es que éstas se desvirtuaron debido a que el PRI, el partido al cual pertenecía el Presidente, mantuvo una hegemonía en su estructura numérica y órganos de decisión en el Congreso de la Unión.

El Presidente, con base en el artículo 96 Constitucional, estaba facultado para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la previa ratificación

³⁶ Francisco Zapata. "Historia de las relaciones laborales: corporativismo, neoliberalismo y transición democrática, en Inés González Nicolás (coord.), 40 años, 40 respuestas. Ideas para la democratización del mundo del trabajo, México, Fundación Friedrich Ebert en México, México, 2009, pp. 17-19.

del Senado de la República. La mayoría del personal encargado de la administración de la justicia –sean ministros, magistrados, jueces de distrito, entre otros–, debían sus cargos a la institución presidencial, por lo cual terminaban subordinándose y abdicando las facultades que la propia Constitución mandataba.

El artículo 102 de la Carta Magna, lo facultaba para nombrar al Procurador General de la República y a sus principales funcionarios, que resta decir esta institución se encuentra a cargo de investigar, perseguir y sancionar a los delitos federales. Otros artículos constitucionales que dotaron al Presidente de facultades importantes los encontramos en el 29 que lo facultaba para legislar en situaciones de emergencia; el 73 para legislar en materia de salud pública; y el 33 para expulsar a los extranjeros del país, sin previo juicio.³⁷

Así mismo, es de resaltar otras atribuciones constitucionales, entre las que destaca su marcada influencia en la economía nacional; la institucionalización del Ejército y su papel como jefe supremo de las fuerzas armadas; la influencia en la opinión pública por medio de sus facultades y controles sobre los medios de comunicación; la concentración de los recursos de la federación o incluso su capacidad de elegir al Regente del Departamento del Distrito Federal–,no obstante, seguiríamos hablando de lo mismo: excesivas atribuciones sin previos controles para evitar abusos o intromisiones de facultades propias de otro poder.

A pesar de lo anterior, debemos tener claridad al señalar que el poder real que durante muchos años ejerció el Presidente de la República no debe únicamente entenderse a través de sus facultades constitucionales³⁸, todo lo contrario, su supremacía se deriva,

³⁷ Luis F. Aguilar. "El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (Coord.). *Presidencialismo y sistema político: México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 87.

³⁸ Entre las facultades que se confieren al Presidente se encuentran: Es electo directamente por el pueblo y no depende de la legitimidad del Poder Legislativo; Intervenir en el proceso legislativo a través de la formación de leyes y decretos, o mediante la ejecución de las mismas; Mantenimiento del orden constitucional, sea con base en medidas administrativas o el ejercicio legítimo de la fuerza pública; El manejo de la administración pública; El control de las fuerzas armadas; La conducción de la política exterior y la mayoría de los tratados internacionales celebrados con otros países; Veto de los proyectos

en gran medida, por la acumulación de las facultades “meta-constitucionales”. Una de las más importantes es que el Ejecutivo Federal era a la vez el jefe real del partido hegemónico³⁹, situación que le permitía decidir en última instancia las candidaturas a los principales cargos de elección popular, sin importar que fueran diputaciones federales, senadurías o gubernaturas.

Las facultades meta-constitucionales, reglas no escritas, que dependen de relaciones entre el partido hegemónico y los otros poderes de la Unión. Otra de las características más importantes estriba en la conformación de gobiernos unificados⁴⁰, donde el partido hegemónico, el PRI, controlaba la presidencia y ambas cámaras de Congreso de la Unión. La disciplina partidaria dentro del PRI, donde las decisiones que adoptaba el partido se convertían en obligaciones para sus miembros. El titular del Ejecutivo cumplía una doble función: ser el presidente de la República y líder máximo de su partido.

Por ello, es que durante un largo periodo histórico presenciamos a un Congreso de la Unión subordinado al Poder Ejecutivo. La consecuencia de este proceso fue la abdicación *tácita* de las facultades constitucionales de los diputados y senadores, sólo si hablamos en términos de control político y autonomía, pues el proceso legislativo se mantuvo intacto y dirigido con base en los cauces legales. Tuvimos un Poder

legislativos negándose a su publicación; No puede ser destituido por los miembros del Congreso, salvo en contadas excepciones y con base en un juicio de procedencia política; El presidente no puede disolver al Congreso.

³⁹ Este concepto lo acuñó Giovanni Sartori, quien considera que bajo este sistema de partidos siempre existe una fuerza política que domina totalmente la arena electoral e institucional, debido a que no existe una competencia real en la lucha por los cargos populares. Sartori le denomina sistema de partidos hegemónico, en este caso el PRI, que si bien permitía competir formalmente a otras fuerzas políticas competir en elecciones, también es que dicho sistema giraba en torno al primero y contaba con todo el aparato estatal que lo apoyaba. En otras palabras era una competencia que no ponía en peligro su hegemonía. En tales sistemas no puede existir alternancia en el poder porque no existe un régimen electoral equitativo. Cfr. Giovanni Sartori. Partidos y sistemas de partidos, España, Alianza Editorial, 1987, pp. 131-135.

⁴⁰ Es aquel que en el marco de la división de poderes el partido del presidente cuenta con el control mayoritario de los escaños del Poder Legislativo, en sistemas unicamerales y en por lo menos en alguna de las dos cámaras en sistemas bicamerales. Véase Alonso Lujambio. Gobiernos divididos de la federación mexicana, México, IFE-UAM, 1998, p. 14.

Legislativo con “gobiernos unificados”⁴¹, debido a que existía una débil oposición, explicada, principalmente, porque el gobierno federal tuvo la capacidad de controlar, vigilar y calificar los comicios en toda la República mexicana.⁴²

El PRI surge como un partido prácticamente único, con capacidad de definir la agenda pública y política nacional desde el interior de dicho partido político; donde se establecían las candidaturas y en los hechos se organizaban las elecciones a partir del principio de la disciplina interna y el acatamiento a las orientaciones del presidente de la República en turno.

El Titular del Ejecutivo, al ser el líder natural del PRI, contaba con amplios poderes en la promoción de las carreras políticas de sus correligionarios; de él se desprendían las reglas no escritas de acceso a los cargos públicos y las recompensas para la disciplina partidaria. Para Luis Carlos Ugalde “el Jefe del Ejecutivo contó habitualmente con facultades para seleccionar las candidaturas de todos los cargos electivos de su partido y, por lo tanto, los representantes populares siempre trataron de responder a ese incentivo, tratando de complacer y obtener el apoyo político del presidente, quien en la práctica fungía como principal fuente de patrimonio para avanzar políticamente”.⁴³

Esas circunstancias contribuyeron a que el PRI se convirtiera en un partido hegemónico con carácter nacional y en la principal fuerza política capaz de acceder a cargos de elección popular. Ningún otro partido pudo disputarle el monopolio de la

⁴¹ Los “gobiernos unificados” son aquellos, que en el marco de la división de poderes, donde el partido del presidente cuenta con el control mayoritario de las curules y escaños del cuerpo parlamentario, sea en sistemas unicamerales o bicamerales en por lo menos una cámara. Véase Alonso Lujambio. *Gobiernos divididos de la federación mexicana*, México, IFE-UNAM, 1998, p. 7.

⁴² La reforma electoral de 1946, autorizaba a la Secretaría de Gobernación, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, intervenir directamente en los procesos electorales de la Comisión Federal Electoral. Entre sus principales atribuciones se encontraban organizar los comicios, calificar las elecciones y resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos. Consúltese Jorge Carpizo. *El presidencialismo en México*, México, Siglo XXI Editores, 1978, p.62.

⁴³ Luis Carlos Ugalde. *Vigilando al Ejecutivo. El Papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1997*, México, Porrúa-IIJ-LVII Legislatura, 2000, p. 6.

representatividad al partido hegemónico, peor aún, las condiciones políticas del momento fueron decisivas para crear un sistema de partidos no-competitivo. Los partidos de oposición vieron reducido su acceso al Congreso de la Unión, sin capacidad de condicionar o modificar los diseños jurídicos que se discutían. Correspondía al PRI –siempre con la anuencia del Presidente de la República y el dirigente del CEN en turno- aprobar las nuevas leyes o reformar las existentes.⁴⁴

La oposición se convirtió únicamente en un actor testimonial, y en palabras de Javier Santiago cumplía “con una función legitimadora en la actividad legislativa, en tanto que podía hacerle ver al Presidente de la República y al propio PRI, las deficiencias que tenían sus proyectos legislativos, lo anterior, siempre que las modificaciones no se consideraran fundamentales para el ejercicio del poder político y afectaran su imagen como ‘primer legislador nacional’”⁴⁵.

La existencia de un partido dominante, el PRI, que garantizaba gobiernos unificados al Presidente, así como la disciplina partidista, originó un Congreso de la Unión sin independencia. Esa época coincidió “con el dominio casi exclusivo del PRI en el espacio público, todo ello con una ventaja: al Presidente se le apoyaba, no se le cuestionaba, lo que formaba parte de una relación derivada de compromisos políticos que se traducían en un gobierno eficaz quizá, pero no democrático”.⁴⁶

El Congreso de la Unión se desarrolló bajo un autoritarismo vertical, pues no tenía autonomía para el ejercicio de sus funciones legislativas, insisto de control político solamente. Perdió su sentido de crítica correctiva al Poder Ejecutivo, pues simplemente fue una institución de decisiones previamente adoptadas y de validación que tuvieran como origen la Presidencia de la República.

⁴⁴ María Amparo Casar. “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar e Ignacio Marvan (Coords.), *Gobernar sin mayorías*, México, 2002, p. 359.

⁴⁵ Javier Santiago. “El Poder Legislativo: de la hegemonía al pluralismo”, en *Diálogo y Debate*, No. 9, México, 1999, p. 57.

⁴⁶ Ricardo Espinoza Toledo. “La experiencia reciente del Congreso mexicano”, en *Configuraciones. Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática*, No. 12, abril-septiembre de 2003, p. 48.

El Poder Legislativo durante el régimen autoritario nunca fue una instancia para la discusión. La concentración de atribuciones en el Presidente, la consolidación de un partido hegemónico y la manipulación de los procesos electorales, facilitaron el control legislativo del PRI. La inexistencia de competencia electoral colocaba al partido hegemónico en un lugar privilegiado, entre otras cosas, porque no necesitaba poner a negociación con otros partidos las leyes que se discutían a nivel nacional. Esto, no solamente contribuyó para lograr que el Poder Legislativo se desarrollara como un “apéndice” del Ejecutivo, sino que por años fuera una institución débil, sin dinámica propia en la conducción de los grandes problemas nacionales.⁴⁷

En México, esta forma de gobierno le confería al titular del ejecutivo muchas facultades y competencias constitucionales y otras meta-constitucionales: “reglas no escritas” que convertían al presidente en Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, líder del partido, legislador y el “gran elector”; el presidente tenía la facultad de seleccionar a los candidatos a diputados, senadores, gobernadores; a designar a los directores de más de mil empresas estatales y a nombrar a su sucesor.

Nos quedamos con la reflexión de Jorge Carpizo, quien define el sistema presidencialista mexicano -para distinguirlo del sistema presidencial- como el periodo en el cual el titular del poder Ejecutivo fungió como columna vertebral de todo el sistema político al adquirir facultades constitucionales y meta-constitucionales, al ser al mismo tiempo jefe de partido, influir en la integración de los poderes Judicial y Legislativo, ejercer control sobre los medios de comunicación, dirigir indirectamente los procesos electorales, participar con voz de calidad en el proceso para designar a su sucesor en la Presidencia, asumir facultades de designación y remoción de los gobernadores de los estados, entre otras.

⁴⁷ Luisa Bejar Algazi. “El papel de la legislatura en el sistema político mexicano”, México, en Estudios Políticos, N o. 6, enero. Marzo, 1995, pp. 201-204.

2.3. El corporativismo y la influencia de los grupos de interés en el régimen autoritario.

Si bien es cierto que el *cabildeo/lobbying* es una actividad reciente en nuestro país, también es relevante considerar que los grupos de interés realizaban la actividad del cabildeo dentro del partido como parte de los grupos de interés agrupados dentro del PRI. Por supuesto, esta actividad se realizaba hacia el Poder Ejecutivo, quién decidía en última instancia que demanda podía incluirse en las políticas públicas y en los diseños jurídicos del país.

El éxito de la legitimidad del Presidente de la República como actor preponderante en el sistema político, en menor o mayor medida, se explica –sea en materia económica, laboral o agraria– por las negociaciones que entablaba con los líderes de mayor influencia en el PRI⁴⁸. Para lograr el apoyo necesario a las decisiones presidenciales entraba en contacto con los coordinadores de ambas cámaras del Congreso de la Unión, pero también con los gobernadores con mayor influencia en el país.

Las agrupaciones que tenía mayor capacidad de influir en las decisiones eran el Congreso del Trabajo, CT –que incluía a la poderosa Confederación de Trabajadores de México, CTM–, la Confederación Nacional Campesina, CNC, y la Confederación de Organizaciones Populares, CNOP, miembros del PRI⁴⁹ y con gran capacidad de movilización y de arreglo institucional. Otros grupos de interés eran las grandes confederaciones ligadas a la industria, los negocios, el comercio y el turismo.

⁴⁸ El PRI, desde 1938, en sus documentos básicos establecía que debía organizarse con base en la representación sectorial de las agrupaciones de obreros, campesinos y populares. A partir de ese momento, corresponde a dichos sectores incorporar a los distintos miembros de trabajadores a las filas del PRI, de acuerdo a su actividad profesional. Revísese Lorenzo Arrieta Ceniceros. “Descalabro y continuidad del sector obrero del PRI. Persistencia del corporativismo”, en Estudios Políticos, Revista de Ciencia Política, FCPyS-UNAM, México, Séptima Época, No. 34, septiembre-diciembre de 2003, p. 122.

⁴⁹ Se puede incluir a la Confederación Regional Obrera Campesina, CROC, la Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM, el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, STPRM, el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, SUTERM, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE, entre otros importantes.

No podía ser de otra manera, debido a que el sistema político mexicano adquirió una modalidad de representación corporativa, dentro de la cual, las citadas organizaciones eran las únicas de influir en el PRI, en el Estado y en los diferentes órganos de gobierno.

Para lograr lo anterior, el Presidente, a través de los secretarios de Estado, realizaba una intensa campaña de negociación con los grupos de interés más destacados, intentándolos de convencer de lo que era decisión tomada. En la medida de lo posible, el gobierno federal incorporaba las demandas y se otorgan concesiones, a efecto de matizar las propuestas originales. Correspondía al titular del Ejecutivo decidir qué organización podía cabildar sus demandas y quién quedaba fuera de las negociaciones. Fue de esa manera, precisamente, porque el Presidente en turno siempre fue el centro monopolizador de la representación política.⁵⁰

¿Por qué las organizaciones del PRI, como grupos de interés, pudieron influir en las decisiones del Estado? A título personal considero que la razón principal es porque eran parte de proceso productivo en las relaciones económicas nacionales, circunstancia por la cual permanentemente eran consultados por los gobiernos. Una razón secundaria, pero igual de importante, es que sus líderes desarrollaron un papel fundamental en la estructura del poder político, por un lado, ocupando cargos directivos en el PRI y, por el otro, siendo parte de la bancada priista en la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Los dirigentes en cada legislatura obtenían cuantiosas curules y escaños, lo cual, entre otras cosas, les permitía vigilar el proceso legislativo e intervenir cuando las decisiones afectaban sus legítimos intereses.

En la administración pública federal ocuparon siempre cargos de gran relevancia, entre otros: las direcciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM), las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje

⁵⁰ Cfr. Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Godina Herrera. El lobbying en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p.97.

(JFCA)]; el FONACOT e INFONAVIT, siempre fueron instancias que encabezaron los líderes sindicales del PRI. Sin mencionar, las dependencias del gobierno federal que atienden asuntos educativos o agrarios.⁵¹

No obstante lo anterior, si bien era un *cabildeo/lobbying* el que realizaban para influir, tenemos que tener siempre presente que se daba bajo una modalidad ligada al “corporativismo”, que implica mucho más que una simple negociación, sino una colaboración más productiva e incluso clientelar con el Estado mexicano.

La intermediación del Presidente de la República con los líderes de las corporaciones –incluidas las empresariales congregadas en sus cámaras– se presentaba al más alto nivel; podría decirse que de manera “subrepticia” y con poca transparencia en sus negociaciones. Quizá el ejemplo que ilustra mejor la anterior aseveración la encontramos en los “Pactos Económicos”, celebrados por muchas décadas entre los presidentes con los sectores empresarial y sindical, a efecto de impulsar el crecimiento económico, el empleo y la generación de riqueza. Por supuesto, siempre había un intercambio de agendas donde estos grupos de interés eran capaces de influir en las políticas públicas o en el diseño de las legislaciones, impulsando propuestas de acuerdo a sus intereses.

No menos importante es que las corporaciones del PRI, servían como amplias maquinarias electorales en los comicios, por lo cual se convertían en indispensables para el gobierno federal, pero también para el PRI. No obstante, el verdadero poder de los grupos de interés estribó en su capacidad de integrar posiciones clave en el Congreso y el gobierno federal. Los sectores del PRI, en muchas ocasiones, tuvieron la oportunidad de modificar las iniciativas presidenciales, en especial cuando ciertas leyes en el ámbito laboral o agrario, afectaban sus intereses como gremio.⁵²

⁵¹ Revítese Guadalupe Pacheco Méndez. “Los sectores del PRI en las elecciones de 1988”, en *Mexican Studies*, Volumen 7, Berkeley California, 1991, p. 253.

⁵² Cfr. Alicia Hernández Chávez. “La parábola del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (Coord), *Op. Cit*, p. 67.

Los otros grupos de interés que tuvieron una amplia influencia en el régimen autoritario, son los que pertenecían a los negocios, la industria y el comercio. Estuvieron organizados en varias cámaras y, al igual que las corporaciones del PRI, fueron una parte esencial para los gobiernos, pues impulsaron el desarrollo nacional. Destacan la Confederación Nacional de Cámaras de la Industria (CONCAMIN); la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO); la Confederación de Patronos de la República Mexicana (COPARMEX); la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); la Asociación de Banqueros de México (ABM); el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); y, por supuesto, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Durante la época del desarrollo estabilizador y el modelo de sustitución de importaciones, estos grupos de interés fueron fundamentales para el gobierno. El corporativismo empresarial fue un aliado para impulsar la economía nacional, pero, sobre todo, como una necesidad para contar con interlocutores del sector privado. Basta recordar, que la Ley de Cámaras, promulgada en 1941, obligaba a las organizaciones empresariales a afiliarse a un determinado organismo empresarial, de acuerdo a su actividad productiva o profesional, previa autorización del gobierno. En ese sentido, si bien la Ley prohibía que realizaran actividades políticas y las obligaba a que en sus cámaras hubiera un representante del Poder Ejecutivo durante sus sesiones, su participación en la escena política nacional fue amplia, si se piensa que tenían contacto directo con el Presidente de la República.

Existió una apertura del régimen autoritario para reconocer jurídicamente a las entidades empresariales, como participantes legítimos del sistema político mexicano. En la instrumentación de los planes sexenales, tal como lo menciona Ricardo Tirado, fueron recabadas sus opiniones y propuestas, se les otorgaba concesiones y amplias deducciones de impuestos, para alcanzar su apoyo.⁵³ Se convirtieron en órganos de

⁵³ Ricardo Tirado. "Las organizaciones empresariales y el corporativismo empresarial mexicano, en Matilde Luna y Ricardo Pozas (Coords.). Relaciones corporativas en un periodo de transición, México, IIJ-UNAM, 1992, p. 266.

consulta del Estado para satisfacer las necesidades de industria y de comercio, lo cual garantizaba a los empresarios una fuente inagotable de representación frente a las decisiones del gobierno federal.

Como se mencionó anteriormente, las facultades concedidas al Poder Ejecutivo, principalmente en los artículos 27 y 123 de la Constitución, abrieron paso a la construcción de un corporativismo, lo cual, le permitía arbitrar e intervenir en el actuar de los grupos de interés. La promoción de las relaciones corporativas era una necesidad para el desarrollo económico, pues la colaboración de las clases sociales – obreros, campesinos y profesionales-, así como de los empresarios, eran indispensables como actores estratégicos de la producción.

Los pactos tripartitos - establecidos en la propia Ley Federal del Trabajo y los pactos productivos- les permitieron a los grupos de interés influir directamente en la política. Fue una manera efectiva de ganarse el apoyo de las corporaciones, puesto que facilitaba el intercambio de incentivos para la colaboración institucional. Tales arreglos dieron la oportunidad a las organizaciones de institucionalizar sus intereses.

A cambio, el gobierno federal incluía sus propuestas en las políticas públicas y en las legislaciones. Es relevante recalcar que ante la ausencia de una sociedad civil activa y pocos canales democráticos de participación ciudadana, los grupos de interés fueron las únicas para demandar, negociar y tener presencia en el ejercicio del poder político. Si bien su participación estuvo lejos de ser autónoma, lo cierto es que se convirtió en una posibilidad auténtica para influir en las decisiones del Estado.

En ese sentido, puede afirmarse que las relaciones corporativas, en el régimen autoritario, significaron beneficios para el gobierno federal y para los grupos de interés. Como señala Raúl Trejo Delarbre, no se ha tratado ni de un asalto corporativo al poder estatal, ni una dominación gubernamental fundada exclusivamente en el autoritarismo. Más bien se trata de relaciones fundadas en el consenso, donde las corporaciones

ceden al Estado cierta intervención en su organización interna, a cambio de tutelar prebendas en las toma de decisiones sobre amplias ramas del desarrollo nacional.⁵⁴

2.4. El auge del cabildeo en el Congreso de la Unión.

En el México contemporáneo, nuestra democracia se ha venido transformando. Hoy en día tenemos una auténtica separación de poderes, se presenta la alternancia en distintos estados de la República y en la propia presidencia; ningún partido ha alcanzado por sí solo mayoría en la Cámara de diputados desde 1997.

Hablando propiamente del proceso legislativo, el nuevo escenario institucional que presentan los “gobiernos divididos”, caracterizados por un pluralismo competitivo en el Congreso de la Unión, han asegurado que los conjuntos de las iniciativas se aprueben con base en auténticos procesos de negociación. En las Legislaturas que abarcaron los años de 1988 a 1994⁵⁵, el PRI por primera ocasión perdió la mayoría calificada, ocupando en promedio el 52 por ciento de las curules, y para 1997 el mismo partido perdió la mayoría absoluta, pues su porcentaje disminuyó a 47 por ciento, lo cual, entre otras cosas, provocó que se convirtiera en la primera de las minorías.

Conforme se afianza la composición plural del Congreso de la Unión, la dinámica que lo distingue se torna más interesante, en tanto que a las fuerzas parlamentarias les corresponde atender con plena autonomía los asuntos de mayor trascendencia para el país. En efecto, concierne a los legisladores entrar en acuerdos y, conforme a su

⁵⁴ Raúl Trejo Delarbre. “Viejo... y nuevo corporativismo. Reivindicar al corporativismo para desmitificarlo”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas (Coords.), en Relaciones corporativas en un periodo de transición, México, IJ-UNAM, 1992, p. 195.

⁵⁵ En este periodo, ninguna fuerza política obtuvo los legisladores suficientes para aprobar por sí sólo las reformas constitucionales. El PRI al no alcanzar la mayoría calificada tuvo que emprender alianzas con al menos una fracción de oposición, a efecto de aprobar las iniciativas presidenciales. El partido en el gobierno se vio en la necesidad de negociar con el PAN y el PRD, principalmente, los aspectos medulares de las iniciativas, a efecto de obtener mayorías, tal es el caso de la Ley de Energéticos (1989), la Ley Bancaria (1990), la Reforma Agraria (1991), las reformas electorales (1989, 1991 y 1994), la Ley de Derechos y Cultura Indígena (1991), por mencionar las más trascendentales.

propio debate, aprobar nuevas leyes o bien reformar las existentes, sin esperar alguna imposición del Poder Ejecutivo, según práctica usual en el pasado régimen autoritario. En el actual proceso democrático corresponde a las mismas fracciones decidir bajo sus propias reglas políticas y tiempos legales la aprobación de las reformas que son puestas a debate.⁵⁶

A partir de ese entonces, todas las fracciones parlamentarias –de acuerdo con su fuerza representativa– han tenido la oportunidad de incidir en los órganos colegiados que toman las principales decisiones legislativas, sea a las comisiones de trabajo, a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política, lo cual les ha permitido incidir, moldear y oponerse cuando no están de acuerdo con la agenda parlamentaria.⁵⁷

Con los gobiernos divididos tenemos un nuevo diseño jurídico en la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Muestra de ello es que en diversas ocasiones se ha reformado la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), con el objetivo de que los diversos partidos gocen de las mismas oportunidades para dirigir y controlar las actividades administrativas, jurisdiccionales, económicas y presupuestales que tiene la institución parlamentaria en la formulación y aprobación de las iniciativas, puntos de acuerdo, excitativas, nombramientos y comparecencias de secretarios de Estado.

Tal y como lo menciona Alonso Lujambio, los primeros cambios a la LOCG -que ocurrieron con las reformas de 1994-, comprendieron el reconocimiento de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), constituida formalmente en 1991, como máximo órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, la cual se integraba por cada uno de los coordinadores parlamentarios y que tenía como objetivo establecer la agenda de trabajos, designar a los integrantes de las comisiones, elaborar el proyecto

⁵⁶ Mara Estrada, José del Tronco y José Merino. "Mejores prácticas en negociación y deliberación. Reflexión final y lecciones aprendidas", en Mara Hernández (Coord.). Un Congreso sin mayoría, México, FLACSO-México, 2009, p. 357.

⁵⁷ Francisco Paoli Bolio. "La historia reciente de la Cámara de Diputados", disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/paoli.htm>

de presupuesto interno, designar al Oficial Mayor de la Federación y a los consejeros del Instituto Federal Electoral.⁵⁸ Dicho cambio permitió acabar con la otrora Gran Comisión y la hegemonía del PRI como actor principal en la arena legislativa.

Al no contar ningún partido con mayoría absoluta para aprobar una iniciativa, sin el concurso de los demás partidos políticos, se ha percibido la necesidad de lograr coaliciones legislativas. Los “gobiernos divididos” arrojan resultados importantes en cuanto a la integración plural durante las últimas legislaturas. En primer lugar, se ha encontrado una competencia cerrada entre las tres principales fuerzas nacionales, el PRI, el PAN y el PRD, que coaligados son las más proclives a alcanzar acuerdos. Aunque siempre están presentes los partidos minoritarios como el PVEM, PT, Nueva Alianza, Convergencia, entre otros, que algunas coyunturas llegan a ser cruciales en la aprobación de las iniciativas.⁵⁹

En este sentido, el *cabildeo/lobbying* –negociaciones internas propiamente hablando– adquiere relevancia desde hace apenas un par de décadas. En el caso de los legisladores tal práctica es considerada como indispensable, pues han comprendido que sería imposible impulsar una reforma si toman en cuenta a las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión.⁶⁰

Solo bajo la herramienta del *cabildeo/lobbying* es como se puede llegar a puntos de acuerdo, sea para rechazar o aprobar una determinada ley. En el medio parlamentario, el *cabildeo/lobbying* debe ser considerado desde sus fases más incipientes, es decir, desde que un legislador se ocupa en localizar a sus colegas para lograr convencerlos

⁵⁸ Alonso Lujambio. “Modernización de la vida parlamentaria”, en *Crónica Legislativa*, No. 16, México, Cámara de Diputados, septiembre de 1994, p.53.

⁵⁹ Jenaro Villamil Rodríguez. “La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos: el tránsito a la democracia de la periferia al centro del poder político”, en *Biblioteca Jurídica Virtual*, enero 20, 2005, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/556/5.pdf>

⁶⁰ David Pantoja Morán. “Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficacia”. *Este País*, Junio de 1997, p. 38.

de la necesidad de tratar un determinado asunto, y luego tener reuniones de trabajo para discutir e intercambiar ideas.⁶¹

De acuerdo con la dinámica democrática que presenta el Congreso de la Unión, es interesante destacar el juego que despliegan en ella los legisladores para enfrentar y sacar adelante el conjunto de problemas que están obligados a resolver. Debe considerarse que las fuerzas parlamentarias se ocupan en construir por si mismos una institucionalidad que garantice una dinámica conforme a sus reglas; ahora, sin la imposición autoritaria del Poder Ejecutivo y el partido hegemónico. Lo más importante que resulta advertir es que gracias a la nueva lógica con la que se construye la vida parlamentaria, se presentan algunos fenómenos importantes, hasta hace pocos años inéditos. Entre tales fenómenos cabe mencionar especialmente la influencia de los grupos de interés en las decisiones legislativas.

Como se aprecia el procedimiento no es extraordinario, pero debido al interés que representa por las distancias ideológicas y programáticas entre los partidos, es indispensable realizarlo para evitar potenciales conflictos. Basta recordar que los legisladores deciden entrar en contacto y negocian determinadas propuestas, previo a una votación de comisiones y en el Pleno, sin imposiciones de ninguna índole, sobre todo del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la coyuntura y el tipo de ley por aprobar, se ha podido observar en ocasiones las alianzas del PRI con el PAN, y otras veces con el PRD, o bien entre estos dos últimos. En cuanto a los partidos minoritarios, como se ha mencionado, están obligados a adherirse a alguno de los bloques dominantes.⁶²

La influencia se presenta a través de la actuación de determinadas organizaciones. Las agrupaciones que destacan son aquellas donde actúan empresarios, obreros y campesinos, funcionarios públicos, redes de universidades, organizaciones no

⁶¹ Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Godina. El Lobbying en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 26.

⁶² Ricardo Becerra, Pablo Salazar y José Woldenberg. La mecánica del cambio político. México, Cal y Arena Editores, p. 248.

gubernamentales, gremios de profesionistas, entre otros. También cabe referir la injerencia de los movimientos sociales.⁶³ Este fenómeno es relativamente novedoso, estrechamente relacionado con la capacidad de las cámaras del Congreso de la Unión para desarrollarse con autonomía e independencia en la estructura constitucional de la división de poderes.

La preponderancia que desde la LVII Legislatura (1997-2000) han adquirido la Cámara de Diputados y el Senado de la República en la toma de decisiones, hace posible que las organizaciones de la sociedad exija de éstas, la solución a sus demandas. A partir de ese momento histórico, es cuando los grupos de interés empiezan a comprender que ya no es con el Poder Ejecutivo con quien tienen que negociar o ponerse de acuerdo para estudiar el contenido de una determinada reforma legislativa.

El Congreso de la Unión como institución independiente y autónoma, suscrita a la lógica de los gobiernos divididos, comprende la necesidad de abrir espacios de interlocución con los grupos de interés para escuchar sus opiniones y eventualmente integrar sus demandas a los cambios legislativos. Lo anterior, debido a que los legisladores entienden que las presiones que llega a ejercer la sociedad organizada, en algunos casos, son determinantes para alcanzar la legitimidad social, especialmente cuando se debaten los grandes problemas nacionales.⁶⁴

Es común que las organizaciones de la sociedad establezcan mecanismos de diálogo con los parlamentarios para tratar de influir en las legislaciones. Obviamente los grupos de interés con mayor posibilidad de entrar en arreglo con las fuerzas políticas

⁶³ La existencia de múltiples organizaciones responde a la pluralidad social y política del mundo contemporáneo. La división del trabajo y la especialización ha ocasionado que proliferen grupos de las más diversas profesiones, los cuales se planean la indispensable necesidad de expresarse frente a los poderes públicos y cohesionarse para la defensa de sus intereses. Esta es la base para que algunos autores hablen de pluralismo político. Robert Dahl. Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control, México, CNCA-Alianza Editorial, 1991, pp. 12-19.

⁶⁴ Magdalena Aguilar. "Escenario y perspectivas del *cabildeo/lobbying* en el Congreso Mexicano, REDIPAL, México, Mayo de 2013, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-27-13.pdf>

representadas en el Poder Legislativo son aquellas que están cohesionadas bajo una dinámica permanente, cuentan con recursos económicos suficientes, son capacidades de movilizar huestes y poseen una estructura de intereses definida.

Por lo referido hasta aquí cabe realizar la siguiente pregunta: ¿cuáles son los grupos de interés que intentan influir en las decisiones parlamentarias? Las agrupaciones con mayor participación son aquellas que pertenecen a sindicatos, asociaciones campesinas, organizaciones populares y cámaras empresariales. Es pertinente destacar aquellas que se encuentran coaligadas en el Congreso del Trabajo, la Confederación Nacional Campesina, y la Confederación de Organizaciones Populares, fundamentalmente.

En la actualidad, los integrantes de las agrupaciones tradicionales de obreros, campesinos y denominados populares, continúan utilizando los canales del Congreso de la Unión para impulsar sus propuestas. Consideran que no basta con mantener un *cabildeo/lobbying* directamente con los legisladores, sino que pugnan por ser parte de su estructura de representación, reclamando sus cuotas tradicionales dentro del PRI, con la finalidad de tener acceso a la toma de decisiones parlamentarias.⁶⁵

De esta forma es sencillo comprender el interés que los sectores del PRI, siempre muestran para integrar las comisiones más importantes del Congreso de la Unión, incluso es usual que sus dirigentes presidan aquellas que caen directamente en el terreno de su competencia. Por ejemplo, en las comisiones de Trabajo y Previsión Social, Vivienda, Seguridad Social y Agricultura.

La actuación de los legisladores que pertenecen al sector laboral está dirigida a salvaguardar su poder de influencia en las decisiones que caen en su competencia. Siempre cuidan sumar esfuerzos para incluirse en los debates, utilizando los canales institucionales para defender sus intereses. Tal es el caso, que cuidan que sus

⁶⁵ Enrique de la Garza Toledo. "Del corporativismo y neo corporativismo al postcorporativismo. Marco introductorio", disponible en <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/congresos/neoalpost.pdf>

propuestas se incluyan en las negociaciones en torno a la Ley Federal del Trabajo, legislaciones en materia de energéticos, transparencia y, por supuesto, las leyes del IMSS, ISSSTE e INFONAVIT. Entre las preocupaciones más importantes que tienen los representantes sindicales, se encuentran condicionar su apoyo a cambio de obtener prebendas políticas y determinados beneficios para los trabajadores.

Aquí resulta oportuno referirnos a la reforma a la Ley Federal del Trabajo, impulsada en 2012 por el Poder Ejecutivo, empresarios y partidos políticos. La reforma fue ampliamente consultada con los líderes sindicales, a través de foros de consulta y reuniones de trabajo, incluso con organizaciones “independientes” como la Unión Nacional de Trabajadores, aliada del PRD. Aquí dirigentes sindicales, legisladores empresarios, y hasta los secretarios del Trabajo y Previsión Social y Gobernación, aprovecharon la ocasión para intentar obtener el consenso sobre los términos en que dicha reforma debía ser presentada en las comisiones y finalmente ser aprobada en el Pleno.

Conviene que se distinga a estos grupos de interés de todas las demás agrupaciones que influyen en las deliberaciones parlamentarias por las siguientes razones. Desde una perspectiva histórica porque estos grupos son parte del PRI –en algunos casos en el PRD– y eventualmente ocupan cargo en las instituciones del Estado. Asimismo, porque tradicionalmente han estado acostumbrados a negociar sus demandas en los órganos de gobierno y a que la autoridad periódicamente los convoque a participar en los diseños institucionales del país. Su participación está justificada con base en las relaciones corporativas (gobierno-legisladores-sindicatos).⁶⁶

En México el poder de los sindicatos llega a ser de tal magnitud que, incluso, llegan a convertirse en actores con capacidad de veto, bloqueando o apoyando decisiones, de acuerdo a sus intereses. Lo anterior no podía ser de otra manera, en tanto que el sistema político mexicano se erigió bajo la modalidad corporativa, dentro de la cual las

⁶⁶ Gabriel Farfán Mares y Ana Lucia García Briones. “De la confrontación nació el acuerdo: la reforma de Petróleos Mexicanos (2008), en Mara Hernández... Op. Cit, p. 311-314.

organizaciones de la sociedad –principalmente los sindicatos y sus confederaciones– eran las únicas capaces de influir en el partido hegemónico, en el Estado y en las distintas instancias gubernamentales.

Un segundo grupo de interés que establece contactos permanentes con los legisladores de todos los partidos políticos, es el ligado a los negocios, industria y comercio. Destacan el Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, COPARMEX, CONCAMIN, CONCANACO-SERVITUR y la CANACINTRA. A pesar de que estas organizaciones no pertenecen a ningún partido político, mantienen estrechos vínculos con ellos, inclusive algunos de sus dirigentes han sido miembros de las bancadas parlamentarias. De esta manera, dichas organizaciones han sido capaces de presionar para orientar en su favor un determinado dictamen sobre las reformas a las leyes; también han sido capaces de impulsar sus propias propuestas de ley.⁶⁷

Llama la atención que estos grupos de interés cuenten con una agenda legislativa propia. La agenda ha contemplado las denominadas reformas estructurales, las cuales fueron impulsadas desde la LVII Legislatura como una demandas sistemática. Desde ese entonces el sector privado ha manifestado su preocupación de aprobarlas y ponerlas en la mesa de los debates. Si bien esas reformas –a lo largo del tiempo– fueron las que más importancia y seguimiento han recibido, también lo es que constantemente impulsen reformas de diferente índole:⁶⁸

- Ley de Cámaras Nacionales.
- Ley de Navegación y Transporte Marítimo.

⁶⁷ Tal y como lo menciona Douglas A. Shuler, las empresas –las políticamente activas– emplean diferentes estrategias para influir en la política. No se conforman con una sola estrategia, algunas veces emplearán el cabildeo, pero otras tantas el chantaje, la corrupción, el tráfico de influencias o el boicot económico. Tiene pleno conocimiento que son los gobiernos y los parlamentos regulan la actividad económica, establecen las reglas de competencia y los impuestos. De allí, su necesidad de establecer estrategias para, en la medida de lo posible, tratar de reducir costos y maximizar ganancias.

⁶⁸ José de Jesús Gómez Valle. El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003), México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, pp. 88-94.

- Ley Federal de Juegos con Apuestas.
- Sorteos y Casinos.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Así como aquellas relacionadas en el paquete económico, por mencionar algunas.

Aquí vale la pena reflexionar que el poder económico y su posición en los procesos productivos y en las relaciones comerciales, es en sí mismo un instrumento fundamental para que sean tomados en cuenta a la hora que se diseñan las políticas públicas. Su capacidad de movilizar recursos y utilizar a los medios de comunicación, les permite no solo apoyar decisiones gubernamentales o legislativas, sino también bloquear aquellas que afectan a sus legítimos o ilegítimos intereses.

El poder económico es una minoría fuerte, cohesionada y organizada con objetivos precisos, lo cual, entre otras cosas, le permite plantear con éxito sus demandas ante los poderes del Estado. Hoy día, las empresas –por si solas o cohesionadas en organizaciones- influyen en los acontecimientos políticos, sociales, militares y culturales de todos los países, incluso su poder llega a ser transnacional. Su influencia es de gran magnitud que, incluso, son los propios gobiernos y legisladores quienes las consultan y agregan sus preferencias en el diseño e instrumentación de las políticas.⁷⁰

Pensemos solamente cuando el Congreso de la Unión aprobó las reformas en materia de transparencia, en especial la mal llamada “Ley 3 de 3”, que obligaba a los

⁷⁰ La información es el elemento más importante que emplean las empresas para influir en política, pues les permite elaborar estrategias y, sobre todas las cosas, anticiparse ante posibles cambios que los afecten. Por esas razones, las empresas –sea que contraten a terceros o creen sus propias instancias de enlace- mantienen un contacto directo con los tomadores de decisiones. Organizan foros de consulta, cenas de negocios o también puede ocurrir el espionaje corporativo. El objetivo es siempre mantenerse informados del contenido de las políticas. Las empresas saben que una efectiva forma de participación política –condicionamiento de favores-, es a través del financiamiento a las campañas políticas. Un representante electo apoyado por las empresas siempre es un actor que proporcionará información fidedigna y, en menor o mayor medida, ayudará a impulsar intereses privados dentro del ámbito público. Es susceptible a ser cabildeado y abrir espacios en la toma de decisiones para beneficiar a sus fiduciarios.

candidatos y a los servidores públicos a hacer públicas sus declaraciones. Una medida aplaudida para evitar actos de corrupción, pero que la final fue excluida por la movilización de los integrantes COPARMEX y las presiones ejercidas sobre el Poder Ejecutivo, que al final de cuentas terminó siendo vetada. Esta estrategia, sin duda, es un recurso utilizado por los empresarios –aunque desnaturalizada- para influir en política.

La clase económica –la élite del poder más importante de acuerdo con Wright Mills- no solamente se ha conformado con influir en la política, sino también ha decidido ejercer el poder político. Cada vez es más común observar a empresarios participando en los partidos políticos y obteniendo candidaturas, siendo parte de los congresos o gabinetes. Los grupos de interés económicos, dado su papel preponderante en la sociedad, es un acto con capacidad definitiva de influir en las decisiones del Estado. Sus estrategias variarán dependiendo del escenario político-económico, de sus coyunturas y entorno internacional. El cabildeo siempre será el método más idóneo para influir, pero de ninguna manera serán desechados otros canales democráticos o ilegales para hacerse escuchar.⁷¹

Su influencia no es del todo grave, es correcto que influyan en los procesos económicos, vivimos en una poliarquía, no obstante, lo ideal es que la defensa de sus intereses concurra sin afectan el interés general. Resulta evidente que los anteriores grupos de interés, tanto sindicatos como empresarios, sean quienes acumulen los mayores esfuerzos en influir en las decisiones parlamentarias, incluso que sean los propios legisladores a quienes busquen para entrar en arreglo.

El lugar que ocupan en la estructura productiva los coloca en un lugar privilegiado en el proceso vigente del *cabildeo/lobbying*.⁷² Sin embargo, es preciso reconocer que en

⁷¹ Douglas A. Schuler. Pursuing strategic advantage through political means: a multivariate approach, disponible en <http://seduca.uaemex.mx/principalW.php#tem>

⁷² Teresa Libertad Ganado Guevara. "La regulación del cabildeo en México", disponible en <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/132/132>

la actualidad no son los únicos con capacidad de influir en las decisiones parlamentarias, en la medida en que el pasado corporativista tiende a modificarse con la nueva realidad democrática, dando paso al surgimiento de una sociedad civil más participativa y que busca mayores espacios de representación.

Los otros grupos de interés que promueven mecanismos de enlace político con los parlamentarios se encuentran las organizaciones ligadas a los diferentes órdenes de gobierno. Sobresalen la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que al igual que las organizaciones empresariales, buscan reuniones de trabajo con los coordinadores de las fracciones parlamentarias para intercambiar información, pero sobre todo, para asegurar mayores recursos a los estados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Así se explica que la CONAGO mantenga encuentros periódicos con las comisiones de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto, Fomento al Federalismo, Fortalecimiento Municipal, a efecto de alcanzar acuerdos sobre los dineros públicos.⁷³

El activismo de la CONAGO ha sido la causa de que los legisladores la acepten como interlocutor legítimo en las discusiones anuales del Presupuesto de Egresos y del análisis del paquete fiscal. Un elemento no menos importante a considerar es la afiliación de los gobernadores al PRI, PAN, PRD y PVEM, lo cual, entre otras cosas, hace posible una expedita coincidencia con los legisladores para fortalecer el federalismo hacendario.⁷⁴

Lo mismo se puede señalar de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES), que su principal objetivo es acercarse con los legisladores para negociar mayores recursos para las universidades públicas del

⁷³ Carlos Camacho Dávalos. "Sujetos del cabildeo en México: los estados", México, PROCAB, Asociación Nacional de Profesionistas del Cabildeo, disponible en: http://eidosdigital.com/clientes/procab/wp-content/uploads/2015/10/Cabildeo_Estados.pdf

⁷⁴ Ibidem.

país.⁷⁵ Por medio de esta estrategia de *cabildeo/lobbying* la ANUIES se encarga de persuadir a los legisladores para obtener mayores partidas al ramo educativo. Del mismo modo, ha sido indispensable que celebren reuniones de trabajo con los presidentes de las comisiones de Presupuesto, Educación, y Ciencia y Tecnología, a efecto de analizar las demandas.

Como es posible observar, entre las medidas que han establecido las agrupaciones de empresarios, sindicatos, funcionarios de gobierno y universidades públicas, se encuentran en mantener contactos directos con los legisladores para darles a conocer las propuestas sobre la legislación que les interesa, asimismo, preparar reuniones de trabajo con los integrantes de las comisiones que preparan los dictámenes. El procedimiento no es extraordinario, aunque sí de gran relevancia, puesto que privilegia la actividad de convencimiento, negociación e intercambio de información para inducir los contenidos y votaciones de las resoluciones legislativas.

Hoy, no podemos perder de vista a los movimientos sociales. Basta recordar, por ejemplo, que El Barzón, desde 1998 viene haciendo un gran cabildeo, combinado con la protesta, para obtener mayores recursos a sus organizaciones. Lo mismo realiza una gran cantidad de organizaciones sociales de origen campesino, derechos humanos, migrantes, entre otros, que a través de sus protestas logran ciertas reuniones con los tomadores de decisiones. Tampoco podemos olvidar a las organizaciones de la sociedad civil que en años recientes han tenido un protagonismo importante, los casos más recientes se encuentran en la denominada “Ley 3 de 3” y la reforma a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal para aprobar el uso medicinal de la sustancia activa de la marihuana.

Es pertinente establecer que la movilización social es un recurso que utilizan algunas organizaciones para exponer sus demandas ante la opinión pública. Sirve como un

⁷⁵ Javier Mendoza Rojas. Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de Educación Superior. Papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007, México, ANUIES-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, pp. 11-18.

mecanismo de presión para tratar de agilizar la inclusión de sus demandas en la toma de decisiones o simplemente para colocar en el debate sus intereses. Aquí lo importante a destacar es que resulta diferente llegar a arreglo cuando las agrupaciones utilizan la fuerza o movilización social como mecanismos de presión, chantaje o violencia, que cuando utilizan el *cabildeo/lobbying* como estrategia de persuasión.

Esta problemática se extiende a los grupos de interés que tienen necesidad en construir medios más eficaces de interlocución con los tomadores de decisiones para hacer valer sus iniciativas. De entrada debemos de plantear que el cabildeo político es una actividad profesional y sistemática dirigida a influir en la decisión de las autoridades, en particular cuando se tratan aspectos muy controvertidos o que inciden negativamente en ciertos sectores o grupos de interés, esta tarea la llevan a cabo empresas e instituciones a través de terceras personas, para informar a los tomadores de decisiones para que consideren sus argumentos o puntos de vista y puedan resolver favoreciendo sus posiciones.

El cabildeo no es una actividad exclusiva de los grupos de interés. También el Gobierno Federal, a través de las dependencias y entidades de la administración pública, buscan de manera permanente entrar en arreglo con los legisladores, sea para impulsar o bloquear una determinada ley. Las oficinas de enlace legislativo tienen una gran importancia y relevancia, sin mencionar que, en diversas ocasiones, las propias autoridades gubernamentales se hacen de servicios de despachos, consultorías y empresas especializadas para tratar de promover los diseños jurídicos.

Los datos sobre el número de iniciativas presentadas, aprobadas, enmendadas y rechazadas, confirman que hasta 1997 el Poder Ejecutivo impulsaba la mayor parte de las decisiones legislativas en el país, lo cual explicaría la concentración de las actividades de cabildeo en ese poder. A partir de ese año con el incremento en el número de diputados y senadores, la creciente pluralidad del Congreso y sus nuevas competencias se fortaleció la capacidad de éste para tomar decisiones, incluso en

sentidos distintos a las propuestas del Ejecutivo; en fechas muy recientes hemos podido dar cuenta de este hecho.⁷⁶

En la actualidad el Congreso de la Unión hace efectiva una serie de facultades constitucionales que le permiten desarrollarse con autonomía, a través de la creación de su propia agenda legislativa y por medio de la aplicación de controles y mecanismos de fiscalización de las actividades del Poder Ejecutivo. Resulta relevante si se considera que las fracciones parlamentarias tienen mayor capacidad de acción y decisión para influir en las propuestas presidenciales.⁷⁷ Tenemos así un sistema de contrapesos democrático que incluye a la mayoría de intereses e ideologías en la anuencia del consenso.

Esta situación ha contribuido para lograr que el Congreso de la Unión se fortalezca y gane autonomía. Es a partir de la LVII Legislatura cuando se afirma el principio de la división de poderes en la realidad del país, en virtud de que, al anterior eje del sistema de partidos hegemónico, el PRI, ya no obtuvo la mayoría absoluta. Desde entonces la vida legislativa se hizo autónoma del gobierno federal.

La importancia creciente del Congreso de la Unión en la discusión y aprobación de las leyes, es la causa de que el Presidente de la República abra espacios de interlocución y se multipliquen las actividades de negociación entre ambos poderes.

El *cabildeo/lobbying* no solamente se concentra en el Poder Legislativo, sino que, como se ha mencionado anteriormente, también influye en el Poder Ejecutivo constantemente es abordado por diferentes grupos de interés a la hora que se definen e instrumentan las políticas públicas. Sin embargo, un aspecto que no se debe dejar de lado es que el Presidente está facultado para iniciar leyes, por lo que, dependiendo

⁷⁶ Gonzalo Armenta Calderón. "La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el constitucionalismo mexicano", en Cecilia Mora Donato (Coord.). Relaciones entre gobierno y Congreso, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UAM-IIIJ, p. 2002.

⁷⁷ Margarita Jiménez Badillo. La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobierno de mayoría dividida, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 19

de la estrategia, los grupos de interés busquen en primera instancia arreglo con el gobierno o incluso se reserven los contactos directos con los legisladores.

2.5. La práctica del cabildeo en la realidad mexicana.

Como se ha mencionado, conceptualmente el *cabildeo/lobbying*, hace referencia a aquella actividad que realizan personas, organizaciones, empresas especializadas o grupos de interés para influir en los poderes públicos. No obstante una conceptualización más amplia nos la otorga Manuel Villoria Mendieta, el cual nos señala que los lobbyistas “no son sólo los profesionales que ejercen la intermediación de intereses, sino también los representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas, los consultores de relaciones públicas, los representantes de las ONG, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, los sindicatos, los think tanks, los despachos de abogados, las organizaciones religiosas y académicas, los representantes de los gobiernos y parlamentos [...] cualquier ciudadano podría ser considerado un lobista si participa, consciente o inconscientemente, en una actividad de influencia guiada por un grupo de interés”.⁷⁸

Es oportuno señalar que históricamente el *cabildeo/lobbying* se remonta a los Estados Unidos. Es precisamente en el año 1876 cuando es reconocida como una práctica constitucionalmente reconocida. Sin embargo, es formalmente reconocido hasta 1946 como una actividad profesional con la promulgación del Federal Regulation of Lobbying Act. En 1996 con la firma del Lobbying Disclosure se convierte en una actividad transparente y de participación democrática.⁷⁹

En un principio, a partir del Siglo XIX era una actividad ligada exclusivamente a las grandes multinacionales o poderosas organizaciones empresariales (agricultores y

⁷⁸ Manuel Villoria Mendieta. Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. España, 2016, pág. 22.

⁷⁹ Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1166.pdf>

tabacaleras). Ya en el Siglo XX era una actividad que ejerce cualquier grupo de presión, incluyendo a la industria armamentista, ambientalistas, asociaciones protectoras de animales, sindicatos, empresas especializadas. Al año 2000, tan solo el cabildeo en Washington D.C. superaba a los 10,000 cabilderos registrados formalmente.⁸⁰ Se estima que en la actualidad hay más de 200 antiguos miembros de las cámaras, trabajando como lobbystas, con empresas propias o desempeñándose en las grandes corporaciones.

Contrario a lo que sucede con nuestro país vecino, en México el *cabildeo/lobbying* empieza a tener auge a partir de 1997 con la instauración de los gobiernos divididos. El Congreso de la Unión empieza a tener protagonismo con el fin del viejo presidencialismo, por lo que la sociedad y los grupos de interés empiezan a buscar a los legisladores para buscar soluciones a sus demandas.

Hoy día, el cabildeo es practicado por un sinnúmero de organizaciones sociales y empresas especializadas, lo mismo se cabildea al Gobierno Federal, que a congresos locales o presidencias municipales, también a organismos constitucionalmente autónomos.

El cabildeo, dentro del régimen autoritario se daba al más alto nivel, bajo relaciones corporativas, principalmente los grupos de interés con mayor influencia eran: los sindicatos albergados en la CTM, los campesinos en la CNC y las organizaciones de profesionistas de la CNOP. También influían las agrupaciones empresariales concentradas en las principales cámaras nacionales. El cabildeo era principalmente con el Presidente de la República, una práctica que la mayoría de las veces se realizaba con los más altos grados de discrecionalidad y con base en las reglas corporativistas.

⁸⁰ Rafael Rubio Núñez. La participación política contemporánea. Del lobby al movimiento social. Nuevos canales de participación política. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Biblioteca Virtual, 2014, pp. 146-147, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/11.pdf>

Pese a que llevamos más de dos décadas con la práctica del cabildeo, aún no hay una legislación federal que regule el *cabildeo/lobbying*. Los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, apenas aprobadas hace unos cuantos años, prevén una regulación de los cabilderos, sin embargo, es muy limitada normativamente.

El Reglamento del Senado de la República contiene un capítulo Del Cabildeo: se entiende por aquella actividad que realizan las personas dedicadas a promover intereses legítimos particulares, ante los órganos directivos y comisiones o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa Directiva, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses. Los senadores o personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.⁸¹ Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados, establece lo siguiente:

Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

Por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades por el cual obtenga un beneficio material o económico. Deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

⁸¹ Reglamento del Senado de la República, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios. Las diputadas y los diputados o el personal de apoyo no podrán aceptar dádivas o pagos en efectivo.

Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública.⁸²

Si bien es un avance para que los legisladores y grupos de interés se conduzcan con base en la legalidad y se permita transparentar las actividades de gestión, también es cierto que el *cabildeo/lobbying* sólo está siendo reconocido como un ejercicio profesional y, por lo tanto, conviene que realicemos algunas reflexiones y críticas a la actual normatividad.

Primero, las grandes organizaciones económicas se han dado a la tarea de impulsar sus propias oficinas de enlace legislativo. En esta dinámica se encuentran en CCE, CONCAMIN, COPARMEX, IMEF, ABM y el IMCP.

Además, de que es importante mencionar que son los propios dirigentes los encargados de mantener vínculos permanentes con los legisladores, organizar foros de consulta y cabildear sus propuestas; es decir, la mayoría de las veces no tienen la necesidad de recurrir a intermediarios profesionales para canalizar sus demandas.

Segundo, los dirigentes de los sindicatos como el CT o la CTM se encuentran en esa misma dinámica, pues la experiencia que han acumulado en el sistema político, les provee de capacidad para involucrarse con los legisladores e incluso formar parte del Congreso de la Unión. No menos importante es la presión ejercida por los movimientos

⁸² Reglamento de la Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

sociales, la cual, en muchas ocasiones, les permite mantener vínculos con los legisladores.

Cualquier forma de *cabildeo/lobbying* esta aparejada con otros recursos de presión. Es común observar que cuando se desarrolla una estrategia de negociación en torno a una determinada ley, los grupos de interés optan también por pagar desplegados en medios de comunicación, pagar a “agitadores” o “movilizadores”, emplear guerra sucia en contra de legisladores o incluso movilizar a la sociedad. No hay una estrategia única en torno al cabildeo, muchas veces se puede escoger la persuasión y el convencimiento, y otras veces el chantaje o el bloqueo sistemático a las decisiones.

En nuestro país el poder sindical siempre ha estado vinculado con el poder político. Las facultades del Poder Ejecutivo Federal, especialmente en los artículos 27 y 123 constitucionales, le permitía intervenir directamente en los asuntos agrarios y también en los asuntos laborales. La misma Ley Federal del Trabajo establecía la realización de pactos tripartitos presididos por el Presidente de la República para la conciliación de los conflictos obrero-patronales. La promoción de convenios entre empresa y sindicatos, impulsados desde el propio gobierno, convenían a todas las partes, si se piensa sólo en negociaciones salariales y productivas.

Con base en lo anterior, surge una interrogante: ¿Es conveniente reducir el poder de los sindicatos en México? Pienso que no. Son organizaciones privadas que defienden intereses de sus agremiados. Por supuesto, hay sindicatos más politizados que otros, lo que les permite influir no solamente en las relaciones contractuales con los empresarios, sino también en el ejercicio del poder político. Muestra de ello, es Romero Dechamps o Joel Ayala. Lo que es necesario es que los sindicatos se democratizen y cumplan a cabalidad con las leyes de transparencia. Muchos de ellos, como parte de sus prerrogativas históricas, manejan recursos públicos en materia de vivienda, es el caso del SNTE y el STPRM. Ahora bien, los empresarios no se encuentran desvalidos, tienen sus propias organizaciones (CMHN, COPARMEX, CCE, entre otros), que también influyen y condicionan a los sindicatos.

Lo ideal es que los acuerdos logrados por los sindicatos, empresarios y gobierno se realicen de manera transparente, que no beneficie sólo a los líderes, sino también a toda la clase trabajadora.

Como hemos podido observar, los grupos de interés se valen de muchas estrategias para influir a los legisladores, algunas de ellas muy institucionales y otras tantas que caen en actos ilegales. Por ello, es necesario que el Poder Legislativo cuente realmente con una legislación integral, eficiente y efectiva para controlar la influencia de los grupos de interés. Si bien se reconoce el cabildeo en los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, aún es endeble y con muchos vacíos. En ese sentido, es urgente que exista una regulación federal que incluya por lo menos los siguientes aspectos:

1. Requisitos, obligaciones y sanciones a los sujetos del cabildeo, incluyendo a los líderes de las cámaras empresariales o sindicatos que influyen sin ninguna restricción. El cabildeo no solamente lo ejercen las empresas de profesionales.
2. Incorporar al Poder Ejecutivo y Judicial, así como a los órganos autónomos, empresas productivas del Estado y todas las dependencias y entidades de la administración pública, que son influidas constantemente por los grupos de interés.
3. Crear un padrón nacional de cabilderos.
4. Vincular las sanciones con las responsabilidades en materia de transparencia, anticorrupción y servidores públicos.
5. Incluir la participación ciudadana como un instrumento de cabildeo legislativo.

En México es deseable contar con una legislación ad hoc a todos los problemas y beneficios democráticos de esta práctica novedosa. Para evitar irregularidades, sin

duda, es necesario contar con reglas claras de acceso a la toma de decisiones de los grupos de interés.

Los cabilderos por su parte deben aportar información técnica detallada y precisa dirigida a legisladores y tomadores de decisiones para que estén en posibilidades de adoptar posiciones políticas debidamente sustentadas. Impulsar sus iniciativas y lograr el apoyo de los legisladores los obligará a profesionalizar sus trabajos; transparentar los procesos en los que intervienen; sumar esfuerzos y celebrar alianzas con aquellos con quienes comparten agenda; difundir profusamente las valoraciones y el sustento de sus iniciativas para ganarse el aprecio ciudadano y una opinión pública favorable a sus intereses.

Como hemos podido observar, diversas voces han insistido en la necesidad de regular el cabildeo en México. Se aduce que deben definirse mecanismos que, de manera simultánea, permitan a la sociedad tener un papel más activo en la definición de las leyes y programas de política pública, y al mismo tiempo se fomente la responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Abordar el tema del cabildeo supone acercarse a temas como: el régimen político y la organización ciudadana; sobre la representación política y las formas de participación ciudadana; precisar si el concepto se refiere de manera exclusiva a los que desarrollan de manera profesional esta actividad o también debe contemplarse a grupos de la sociedad civil organizados para la defensa de sus intereses o para la promoción de iniciativas de interés general.

La legitimidad y la pertinencia del cabildeo tiene una estrecha relación con la percepción que se tiene de los diputados y senadores; a la integración y conformación de los órganos de representación política y a las formas de representación ¿Cómo debe ser un representante y cuáles deben ser sus tareas?, ¿Cómo debe ser la relación entre representantes y representados?, ¿Cómo debe actuar un representante? ¿A

quién se representan los que fueron electos por mayoría? ¿A quién o quienes los que fueron electos por el principio de representación proporcional?

De la necesidad de dar respuesta a estos cuestionamientos, resulta claro es que los tomadores de decisiones y quienes conforman los órganos legislativos están obligados a adoptar posturas que benefician a sus representados a partir de la información, conocimiento y experiencia de la que dispongan y de aquella que se alleguen ya sea porque cuentan con los equipos y capacidades técnicas o porque se allegan información de otras fuentes.

Una de esas fuentes y razón de existir del *cabildeo/lobbying* es precisamente la transmisión de información, datos, opiniones y argumentos con el propósito de influir y convencer a los tomadores de decisiones.

De igual forma el proceso de cabildeo debe ser capaz de dar respuesta a los requerimientos de participación política de la sociedad y las organizaciones y al mismo tiempo reconozca la facultad de los representantes para cumplir su función de agregación de intereses. De la misma forma, el cabildeo requiere del reconocimiento de intereses contrapuestos, así como del derecho de promoción de las organizaciones y grupos de presión.

Los trabajos de los cabilderos han generado distintas opiniones y suscitado intensos debates hacia el interior de los parlamentos y fuera de estos. Algunas posiciones sostienen tal y como lo establece la Constitución que las personas tienen derechos e intereses y la posibilidad de promoverlos y defenderlos, otras posturas por el contrario sostienen que la obligación del Estado es atender a los grupos más vulnerables y favorecer la igualdad.

Algunos favorecen la participación más activa de la sociedad en la definición de las políticas públicas a través de las distintas formas de participación ciudadana incluida los procesos de democracia directa y el cabildeo; otros por el contrario consideran que

el cabildeo propicia la corrupción, favorece a los ricos y poderosos a costa del interés de las mayorías.

La discusión y las propuestas de legislación sobre el cabildeo en México son fenómenos relativamente recientes. Con independencia que el cabildeo en sus términos más amplios ha existido desde hace muchos años; lo cierto es que su trabajo estaba encaminado a ejercer presión sobre el titular del Ejecutivo federal y que no es sino hasta 1997, con la transformación de la composición del Poder Legislativo, cuando se crearon las condiciones para su desarrollo.

Un ejemplo de esa nueva realidad política se pone de manifiesto en el Congreso por lo que hace necesario establecer un marco legal y regulatorio que propicie condiciones para garantizar su operación, servir como equilibrio y contrapeso frente a los otros poderes, favorecer la gobernabilidad entre otros aspectos fundamentales. El nuevo andamiaje legal requerirá desplegar una serie de iniciativas de enorme importancia y otras aparentemente de menor trascendencia que buscan hacer más eficiente el proceso legislativo y acrecentar la legitimidad de este órgano de representación política.

En la actualidad se cuenta con una tibia regulación y hay distintas iniciativas de ley que buscan la creación de una ley que permita establecer el marco de actuación de las empresas dedicadas al cabildeo, favorecer las buenas prácticas y la transparencia y establecer los límites y sancionar las malas prácticas atribuidas a grandes empresas nacionales y trasnacionales, gobernantes y representantes de organizaciones ciudadanas cuando buscan mejorar leyes o beneficios sociales y económicos para sus respectivas comunidades y a los propios legisladores.

Por lo pronto, el Congreso de la Unión cuenta con un nuevo reglamento que entre otras cosas, busca crear un padrón público de todos los cabilderos que tienen base en el Congreso y los que sólo acuden frecuentemente, además de conocer el tipo de asuntos que representan y tratan con los funcionarios y legisladores del Congreso.

El reglamento rige la actividad parlamentaria define el concepto de cabildeo como aquella actividad que se hace ante “cualquier diputado, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los interés propios o de terceros”. Además, establecieron que el cabildero es la persona que, representando los intereses de un particular o un organismo privado o social, realiza gestiones para sus jefes o clientes.

Se precisó también que todas aquellas personas que realizan cabildeo “por más de una vez”, están obligados a inscribirse en un registro público que semestralmente será difundido en la gaceta parlamentaria, a la par de pedirles la relación de las áreas y comisiones que visitan durante su estancia en la Cámara de Diputados.

Capítulo 3. El cabildeo y su regulación en la realidad mexicana

Introducción

En el presente capítulo se pretende realizar un análisis de los aspectos más relevantes sobre el cabildeo en México y su regulación, en un ámbito de la realidad. Para tal efecto, se hace un análisis de la práctica del cabildeo frente a los órganos legislativos, lo cual nos permite ubicar una realidad contextual de la importancia que reviste esta actividad.

Asimismo, haremos un análisis de las bases jurídicas del *cabildeo/lobbying* en el Congreso de la Unión y el cómo aún se encuentra en una etapa de incipiente regulación, lo que permite sostener que es necesario fortalecer la práctica de la misma. Lo anterior se refuerza al intentar contestar una interrogante: ¿Contamos con una legislación limitada en materia de cabildeo? Lo que nos lleva a reconocer que aún hay mucho que hacer, fundamentalmente en el ámbito reglamentario, con la finalidad de regular la práctica del mismo, y evitar con ello, excesos que puedan poner en riesgo la estabilidad democrática en México.

3.1. La práctica del cabildeo y los órganos legislativos

Conforme se afianza la composición plural del Congreso de la Unión, la dinámica que los distingue se torna más interesante, en tanto que a sus actores les corresponde atender con plena autonomía los asuntos de mayor trascendencia para el país. En efecto, concierne a los legisladores entrar en arreglos con la sociedad, y conforme a su propio debate, aprobar nuevas leyes o bien reformar las existentes.

En el actual proceso democrático corresponde a los propios grupos parlamentarios decidir bajo sus propias reglas de procedimiento y tiempos políticos, las iniciativas que son puestas a discusión.

Lo anterior es importante, pues la dinámica actual que están presentando las cámaras del Poder Legislativo, permite que la participación activa de los grupos de interés en las decisiones parlamentarias. Las agrupaciones que destacan son aquellas donde actúan empresarios, obreros, campesinos, funcionarios públicos, rectores de universidades, organizaciones de la sociedad civil, empresas de telecomunicaciones, entre otras. El carácter autónomo del cuerpo representativo ha provocado que los dirigentes de los grupos de interés, establezcan estrategias de convencimiento o presión para tratar de influir en la legislatura, principalmente cuando la aprobación de una determinada ley les afectará de una u otra manera.

Es preciso destacar que existen 2 factores determinan el tipo de grupo que los legisladores interesados en los temas comunes o a discusión: a) las estrategias utilizadas por los grupos de interés; b) el perfil de las negociaciones que se instauran para la solución de las demandas. Es diferente llegar a puntos de acuerdo parlamentario cuando los grupos de interés utilizan la fuerza, el chantaje o la movilización social como mecanismo de presión, que cuando utilizan el cabildeo como estrategia de persuasión.

Este hecho obliga a los legisladores a involucrar en el ámbito de público las demandas de los grupos de interés. Tal fenómeno ha implicado que se establezcan acuerdos en la formulación de los diseños jurídicos, lo cual ha contribuido a conformar prácticas continuas de consulta y agregación de intereses. Además, dicho proceso de agregación de demandas sociales favorece que el proceso parlamentario se democratice, pues permite se involucren las propuestas de las organizaciones y participen activamente en los debates nacionales.

En pocas palabras, la pertinencia del estudio sigue vigente, pues permite la vinculación constante de los legisladores con los grupos de interés. Quizá en la presente legislatura, con mayoría de MORENA, pueda cambiar el perfil de las negociaciones, no obstante, esa no es materia del presente estudio. En el periodo que nos compete

se puede observar que los grupos de interés han tenido un amplio margen de acción para influir a todos los grupos parlamentarios, de allí su importancia.

3.2. Las bases jurídicas del *cabildeo/lobbying* en el Congreso de la Unión. Una incipiente regulación

El cabildeo, dentro del régimen hegemónico, se daba al más alto nivel, bajo relaciones corporativas, principalmente los grupos de interés con mayor influencia eran: los sindicatos albergados en la CTM, los campesinos en la CNC y las organizaciones de profesionistas de la CNOP. También influían las agrupaciones empresariales concentradas en las principales cámaras nacionales. El cabildeo era principalmente con el Presidente de la República, una práctica que la mayoría de las veces se realizaba con los más altos grados de discrecionalidad y con base en las reglas corporativistas.

Para darnos una idea de que la regulación del *cabildeo/lobbying* aún se encuentra en ciernes, presentamos un cuadro comparativo Estados Unidos-México, a efecto de conocer las limitantes y derroteros que vienen por delante en la materia, si verdaderamente el Congreso de la Unión quiere hacer de este fenómeno democrático una actividad estrictamente profesional.

Cuadro 1: Comparación de Estados Unidos y México sobre la regulación del *cabildeo/lobbying*

CARACTERÍSTICA	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO
Origen	<p>Sus antecedentes se encuentran en el año 1876. Sin embargo, es formalmente reconocido hasta 1946 como una actividad profesional con la promulgación del Federal Regulation of Lobbying Act. En 1996 con la firma del Lobbying Disclosure se convierte en una actividad transparente y de participación democrática.</p> <p>El cabildeo es una actividad cotidiana desde 1808 en el funcionamiento de ambas cámaras del Congreso.</p>	<p>El <i>cabildeo/lobbying</i> empieza a tener auge a partir de 1997 con la instauración de los gobiernos divididos. El Congreso de la Unión empieza a tener protagonismo con el fin del viejo presidencialismo, por lo que la sociedad y los grupos de interés empiezan a buscar a los legisladores para buscar soluciones a sus demandas.</p> <p>Hoy día, el cabildeo es practicado por un sinfín de organizaciones sociales y agencias especializadas, lo mismo se cabildea al Gobierno Federal, que a congresos locales o presidencias</p>

	<p>En un principio, a partir del Siglo XIX era una actividad ligada exclusivamente a las grandes multinacionales o poderosas organizaciones empresariales (agricultores y tabacaleras). Ya en el Siglo XX era una actividad que ejerce cualquier grupo de presión, incluyendo a la industria armamentista, ambientalistas, asociaciones protectoras de animales, sindicatos, empresas especializadas.</p> <p>Al año 2000, tan solo el cabildeo en Washington D.C. superaba a los 10,000 cabilderos registrados formalmente. Se estima que en la actualidad hay más de 200 antiguos miembros de las cámaras, trabajando como lobbyistas, con empresas propias o desempeñándose en las grandes corporaciones.</p>	<p>municipales, también a organismos constitucionalmente autónomos.</p> <p>El cabildeo dentro del régimen autoritario se daba al más alto nivel, bajo relaciones corporativas, principalmente los grupos de interés con mayor influencia eran: los sindicatos albergados en la CTM, los campesinos en la CNC y las organizaciones de profesionistas de la CNOP. También influían las agrupaciones empresariales concentradas en las principales cámaras nacionales.</p> <p>El cabildeo en era principalmente con el Presidente de la República. Una actividad discrecional.</p>
<p>Legislación</p>	<p>Está amparada en la Primera Enmienda de la Constitución, en el derecho de petición de los ciudadanos estadounidense a su gobierno. La mayoría de los estados de la Unión Americana cuentan con una legislación local.</p> <p>Desde 1876, la Cámara de Representantes exigía el registro de los lobbyistas en el Secretariado de la Cámara, medida que fue adoptada en la mayoría de los estados de la Unión.</p> <p>Los casos de corrupción del <i>cabildeo/lobbying</i>, provocaron que en 1913 se estableciera una legislación para el reconocimiento formal del cabildeo, medida que no fructífero sino hasta 1946.</p> <p>La <i>Federal Regulation of Lobbying</i> de 1946 estableció las siguientes obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Registro Oficial ante las secretarías de ambas cámaras; ● Nombre del lobbyista y persona a quien representa, así como su remuneración; 	<p>No hay una legislación federal que regule el <i>cabildeo/lobbying</i>.</p> <p>Los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, prevén una regulación de los cabilderos, sin embargo, es muy limitada normativamente.</p> <p>El Reglamento del Senado de la República contiene un capítulo Del Cabildeo:</p> <p>Se entiende por aquella actividad que realizan las personas dedicadas a promover intereses legítimos particulares, ante los órganos directivos y comisiones o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.</p> <p>Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa Directiva, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.</p> <p>Los senadores o personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ● Informe anual de actividades que realizaron y las contribuciones económicas que recibieron. <p>Fue considerada como ineficaz por tener no incluir el lobbying hacia el Poder Ejecutivo y por los crecientes actos de corrupción.</p> <p>Lobbying Disclosure Act, de 1996, que contiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Está dirigida a los lobbyistas profesionales y que obtienen una remuneración de algún cliente; ● Regula el lobbying hacia el Poder Ejecutivo y Legislativo; ● Registro dentro de los 45 días después del primer contacto o de haber sido contratado. Prevé que entreguen ante el Congreso un informe de actividades semestral de sus actividades; ● Establece umbrales mínimos de gastos y remuneraciones para inscribirse en el Registro; ● Está prohibida las donaciones y obsequios, salvo los que se trate de hospitalidad personal ofrecida fuera de las propiedades de la organización; ● Reconoce a dos tipos de lobbyistas: "in house lobbyist" y "outside lobbyist". ● Está regulado por la Ley de Ética Gubernamental (1978), que prohíbe a los funcionarios realizar la actividad, hasta un año después de haberse separado del gobierno. <p>Adicionalmente, para evitar actos de corrupción existen otras normas que los lobbyistas deben atender: por ejemplo, a la Foreign Agents Registration, que los obliga a mantener información, libros contables y registros actualizados, a efecto de que puedan ser susceptibles de auditorías o inspeccionadas por las autoridades federales.</p>	<p>persona alguna que realice o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.</p> <p>Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.</p> <p>Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados, establece lo siguiente:</p> <p>Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.</p> <p>Por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades por el cual obtenga un beneficio material o económico.</p> <p>Deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.</p> <p>No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado.</p> <p>Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.</p> <p>Las diputadas y los diputados o el personal de apoyo no podrán aceptar dádivas o pagos en efectivo.</p>
--	---	---

	<p>Para las actividades del lobbying queda prohibido el uso de recursos públicos; además, de que cualquier funcionario público debe esperar por lo menos un año para realizar actividades de lobbying y así evitar conflictos de interés.</p> <p>La Ley de Ética del Congreso prohíbe a cualquier funcionario recibir regalos y viajes.</p>	<p>Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de legislaciones vigentes

3.3. La regulación del *cabildeo/lobbying* en México. ¿Contamos con una legislación limitada?

La gran influencia de los grupos de interés en las decisiones de los cuerpos colegiados del Congreso de la Unión (se da en las comisiones, Junta de Coordinación Política o Mesa Directiva), hace necesario contar con una normatividad o regulación fuerte, a efecto de limitar todo el poder subrepticio y potencial de corrupción que puede generar el *cabildeo/lobbying* a la hora que se aprueban las nuevas leyes o se están reformando las existentes.

Por lo pronto, los legisladores de todos los partidos políticos no han mostrado una preocupación tangible de establecer candados a los grupos de interés, pues únicamente han modificado los reglamentos internos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, que como hemos visto anteriormente no es más que un paliativo al complejo proceso que envuelve a esta actividad.

Si bien es cierto que la influencia de los grupos de interés es reconocida como una práctica inherente en la formulación, modificación y aprobación de las iniciativas de ley o puntos de acuerdo, también lo es que los mayores esfuerzos se han concentrado en reconocer el *cabildeo/lobbying* únicamente como una actividad profesional. Veamos a que nos referimos con tal aseveración:

Hasta el año 2012, los legisladores en el Congreso de la Unión habían presentado un total de 9 iniciativas de ley para regular el cabildeo, aunque sólo mencionaremos cuatro que, a nuestro juicio, son las más completas y sirvieron de base para aprobarlas en el pleno:

1. Iniciativa de Ley Federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y promoción de causas, presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo del PRI.⁸³
2. Iniciativa de Ley Federal del Cabildeo, presentada por el diputado Fidel Herrera Beltrán del PRI.⁸⁴
3. Iniciativa del Ley Federal de Cabildeo, presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala del PRD.⁸⁵
4. Iniciativa de Ley Federal que regula las actividades de cabildeo, presentada por el diputado Jaime Cárdenas García del PT.⁸⁶

Es importante señalar, que no se pretende hacer un examen exhaustivo de las mismas, sino solamente enunciar sus principales características, las cuales, entre otras cosas, dieron origen a las modificaciones a los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República para incluir la regulación del *cabildeo/lobbying* en el proceso legislativo.

Los autores de las iniciativas, en general, entienden que el cabildeo es toda aquella actividad profesional remunerada que desarrollan empresas privadas en representación de terceros, con el objetivo de promover intereses particulares en la toma de decisiones del Congreso de la Unión. Por lo tanto, dichas iniciativas únicamente previeron la regulación del cabildeo en referencia a la contratación de servicios profesionales y, por lo tanto, los esfuerzos estuvieron dirigidos solamente a

⁸³ Gaceta Parlamentaria, 29 de abril de 2002, disponible en <http://www.cddch.gob.mx>

⁸⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, año III, LVII Legislatura, 29 de julio de 2002.

⁸⁵ Gaceta Parlamentaria, 22 de abril de 2004, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx>

⁸⁶ Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=36267>

reconocer a las empresas o consultoras como sujetos del cabildeo, lo que se puede ver como una primera limitante, en tanto como hemos podido observar tales empresas sólo son un pequeño eslabón del gran número de actores políticos, sociales, económicos y culturales que ejercen presión sobre las decisiones parlamentarias.

A continuación, enuncio algunas de sus características:

Primero. Los legisladores han coincidido en la necesidad de crear un marco regulatorio para ordenar el *cabildeo/lobbying*, el cual previó la constitución de un Registro Público de Cabildeo en ambas cámaras del Congreso de la Unión, mismo que obligaría a las empresas o individuos dedicados a esa actividad profesional a inscribirse ante las autoridades parlamentarias. Entre las funciones del mencionado Registro se encuentran otorgar licencias y certificar a los actores que son autorizados para realizar las gestiones de influencia ante las comisiones o legisladores en particular.⁸⁷ El principal candado o restricción que se establece estriba en que ningún cabildeero podrá promover intereses particulares o públicos si no está reconocido por las mesas directivas del Congreso de la Unión. Un segundo error político-jurídico se da debido a que los grupos de interés, en la mayoría de los casos, no llegan a acuerdos con los parlamentarios por las vías convencionales.

En todo momento se refiere que la empresa que desee hacer cabildeo deberá acreditar su personalidad jurídica con carta poder notariada, y registrarse ante las mesas directivas. Los promoventes de las iniciativas en todo momento piensan que tendrán control político de la influencia de los cabildeeros por medio del Registro, lo cual, considero, es falso a todas luces.

Entre las funciones que tiene a cargo el Registro se encuentran: por un lado, generar un “Código de Ética” para que los legisladores bajo ninguna circunstancia reciban pago por sus labores de gestoría o recibir prebendas u obsequios de los cabildeeros a cambio de votos; asimismo, prohibir la participación directa de los legisladores en actividades

⁸⁷ *Ibíd.*

de cabildeo remunerado, a efecto de evitar el tráfico de influencias y el manejo de información privilegiada.⁸⁸ Por otro lado, el Registro tendría la responsabilidad de recopilar y difundir información acerca de las empresas de cabildeo, los proyectos que impulsan y los legisladores que canalizan las demandas. Es decir, tendría a su cargo crear bases de datos sobre las actividades de *cabildeo/lobbying*, mismas que serían susceptibles de consulta pública y escrutinio de las autoridades. Las mesas directivas, en caso de detectar irregularidades, tendrían la posibilidad de acceder a expedientes para realizar investigaciones y emitir juicios sobre los procesos.

Segundo. Por norma, el procedimiento de *cabildeo/lobbying* realizado por las empresas de profesionales se llevaría a cabo mediante una petición por escrito a las mesas directivas de la Cámara de Diputados y Senado de la República, describiendo los intereses que defiende, organizaciones que representa y las posibles soluciones a las problemáticas tratadas; asimismo, adjuntar los nombres de los legisladores y las comisiones con los que pretende mantener conversaciones. Revisadas las peticiones, si los presidentes de las mesas directivas, consideran que son justificables, legítimas y pertinentes las causas promovidas, enviará a las comisiones correspondientes las solicitudes de gestión.⁸⁹ En ese momento, se incorporaría al libro de actas las peticiones y, en su caso, podrían ser publicadas en la Gaceta Parlamentaria.

Una vez aceptadas las peticiones, las personas dedicadas al *cabildeo/lobbying* se valdrían de todos los medios legales y legítimos para inducir las decisiones parlamentarias. Únicamente deberán incurrir a cauces institucionales y no se podrá ejercer influencias sustentadas en la intimidación, chantaje, tráfico de influencias, corrupción, entre otros. Esto significa que el cabildeero solamente se valdrá de

⁸⁸ Esta es una propuesta que incluye la iniciativa del diputado Fidel Herrera Beltrán.

⁸⁹ La iniciativa del diputado Fidel Herrera Beltrán en el capítulo denominado "De la gestión o petición", establece que para el cabildeero antes de proceder cada gestión o petición se registrará ante la presidencia de las cámaras un expediente donde expondrá los datos generales de la empresa u organización representada, los temas a tratar, información de todo lo que va a entregar al legislador, grupo parlamentario o comisión con la que entrará en contacto. *Ibidem*

instrumentos basados en la comunicación, el consenso, intercambio de información y la negociación democrática.

Los cabilderos registrados deberán presentar un informe semestral a las instancias del Registro, en el cual especifiquen las áreas temáticas que fueron tratadas con los legisladores, las organizaciones o individuos que quienes representan, los intereses promovidos, orientación de los objetivos y los alcances de las gestiones realizadas.⁹⁰ Los prestadores de servicios de *cabildeo/lobbying* estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos, en la medida en que se prevé proporcionen toda la información y documentación a la autoridad competente que la solicite.

Tercero. Las violaciones de los legisladores al “Código de Ética” ameritan sanciones administrativas, económicas y penales, con base en las legislaciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos. En caso de que las empresas incurran en la ilegalidad perderán su registro y se les inhabilitará para que puedan hacer cabildeo.⁹¹ Lo anterior previendo de que el *cabildeo/lobbying* es un potencial campo para la corrupción, de allí que se prevea una vigilancia hacia los legisladores y las empresas.

En general, las propuestas vertidas sobre la regulación del *cabildeo/lobbying* tienen la intención de que los legisladores no incurran en actos de corrupción o sean presionados de manera indebida por las empresas. Esto es, constituir una adecuada relación que permita a los legisladores y cabilderos. La intención es que los

⁹⁰ DE acuerdo con el artículo IV del Capítulo Primero: “Disposiciones Generales” de la iniciativa de Cristina Portillo Ayala “Los prestadores de servicios de cabildeo deberán estar sometidos al principio de publicidad de sus actos. Deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información que recaben y facilitar el acceso personal y directo de la documentación y antecedentes que les requiera en relación con su actividad. Únicamente los cabilderos tiene derecho a reservar información confidencial de las organizaciones o empresas a quienes representan, o cuando se trate de información clasificada”.

⁹¹ La iniciativa del diputado Efrén Leyva Acevedo en el Título Cuarto denominado “Responsabilidades y sanciones”, señala que serán causa de responsabilidades administrativas: 1. Solicitar o recibir para sí o terceros dádivas de los cabilderos; 2. Condicionar trabajos o tareas a los profesionales del cabildeo; 3. Ocultar, sustraer, inutilizar o divulgar información y datos que sean proporcionados en función de tales actividades.

legisladores puedan realizar trabajos de consulta con base en la legalidad y procedimientos democráticos y, sobre todas las cosas, se realice con base en la máxima transparencia.

En resumidas cuentas, el crecimiento de cabilderos en los últimos años ha contribuido a que se discuta la urgencia de una regulación ante esta actividad. Sin duda, estas iniciativas fueron la base para aprobar las modificaciones a los reglamentos internos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, lamentablemente el *cabildeo/lobbying* solo está siendo reconocido como un ejercicio profesional y, por consiguiente, conviene que realicemos algunas reflexiones y críticas a esta problemática.

3.4. ¿Qué no prevé la actual regulación del *cabildeo/lobbying* en el Congreso de la Unión?

Con respecto a la pregunta planteada, hay que partir de la idea de que, si bien las anteriores iniciativas, que dan origen a la regulación vigente del *cabildeo/lobbying* en el Congreso de la Unión, aportan importantes elementos para organizar los trabajos de cabildeo entre las empresas con los legisladores, también lo es que es muy limitada. Esto surge de la consideración de que en la actualidad las empresas de profesionales que prestan servicios de cabildeo no monopolizan la gestoría, mucho menos, todos los grupos de interés o individuos en lo particular recurren a ellas para impulsar sus demandas en el Congreso de la Unión.

Por ejemplo, las grandes organizaciones económicas se han dado a la tarea de construir sus propias oficinas de enlace legislativo, con la finalidad de impulsar sus propuestas directamente con cada una de las fracciones parlamentarias. En esta dinámica se encuentran el CCE, COPARMEX, CONCAMIN, CONCANACOSERVITUR, CEESP, IMEF o el IMCP, quienes desde hace años, tienen sus propios centros de estudio que preparan los trabajos de investigación y propuestas de las iniciativas que les interesa cabildear a la iniciativa privada con los legisladores.

Además, es importante señalar que, en muchas ocasiones, son los dirigentes de las mencionadas organizaciones los encargados de mantener vínculos permanentes con los coordinadores de los grupos parlamentarios para impulsar sus propuestas; es decir, la mayoría de las veces no tienen la necesidad de recurrir a intermediarios profesionales para canalizar sus demandas.

Por otro lado, se encuentran los dirigentes de las organizaciones sindicales, piénsese en las que albergan la Confederación de Trabajadores de México, CTM, o Congreso del Trabajo, en la Unión Nacional de Trabajadores, UNT, o las disímiles organizaciones de nuevo cuño, quienes se encuentran en esta dinámica de cabildeo, pues la experiencia que han acumulado durante años y su capacidad de movilización, les provee de capacidad de involucrarse directamente con el Poder Legislativo. Tienen conocimiento de los canales institucionales a través de los cuales pueden manifestarse y, sobre todas las cosas, cabildar sus propias propuestas sin necesidad de intermediarios.

En el capítulo anterior, pudimos observar también que otros grupos de interés han tenido la oportunidad de desplegar estrategias, opuestas al cabildeo, para ejercer presión en las decisiones parlamentarias. Tal es el caso de algunos movimientos sociales que han logrado acercamientos con los coordinadores de los grupos parlamentarios o presidentes de las comisiones, y que por supuesto no están previstas en la regulación actual del Congreso de la Unión.

Dichos dirigentes son representantes directos para impulsar los intereses de sus respectivas organizaciones, los cuales no se inscriben en la categoría de cabilderos profesionales, a pesar de que realicen a todas luces las mismas actividades de influencia, no obstante, en la actualidad no están regulados. De allí, que consideremos pertinente que la actual regulación, suscrita exclusivamente a los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, sean limitados por la sencilla razón de que no engloban a estos actores y las dinámicas intrínsecas que desarrollan los

dirigentes de las organizaciones gremiales, empresariales, organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales.

Por lo tanto, deben de incluirse en la reglamentación la posibilidad de que las oficinas de enlace legislativo y los propios dirigentes, estén plenamente inscritos en el Registro para tener conocimiento de las actividades que realizan y los intereses que defienden en los momentos que se diseñan, discuten y aprueban las iniciativas de ley. En ese sentido, los líderes de las organizaciones empresariales, sindicales o sociales, que tengan la oportunidad de realizar actividades de *cabildeo/lobbying* sobre los legisladores estén obligados a hacer públicos los intereses que defienden.

Por supuesto, se entiende que la actual legislación es perfectible, no obstante, es necesario ir subsanando los vacíos legales en torno a la participación de los grupos de interés en las decisiones parlamentarias, sólo así avanzaremos en la construcción de una regulación fuerte, donde la discusión de un interés legítimo de una determinada organización se confronte con el interés general.

Finalmente, merece que analicemos algunas consideraciones con respecto de si el cabildeo es transparente o prevalece la corrupción. Aquí es necesario señalar que los promoventes de las iniciativas para regular el *cabildeo/lobbying*, incluso la regulación actual que se enuncia en los reglamentos de las cámaras de Congreso de la Unión, señalan que esta práctica sólo puede ser legítima y democrática cuando está reglamentada. Bajo nuestra perspectiva creemos que dicho argumento no es del todo preciso y tampoco cierto. Se dice que el *cabildeo/lobbying* cuando está reconocida jurídicamente, es casi improbable la existencia de actos de corrupción, nada más falso.

Basta recordar que esta problemática aún en países como Estados Unidos, que reconoce esta práctica en la Constitución, continúa viviendo muchas irregularidades. En dicho país el *cabildeo/lobbying* es una actividad protegida por la ley, prohibiendo al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o el derecho de petición del pueblo para la atención de sus quejas o solicitudes. Hoy día, el Congreso

estadounidense es constantemente criticado por la corrupción de los grupos de interés y los conflictos de interés que involucra a sus propios legisladores.

Diversos autores han señalado que el *cabildeo/lobbying* realizado por los grupos de interés, al tener una reglamentación muy endeble, es una actividad subrepticia que difícilmente se hace pública, lo cual, entre otras cosas, afecta la democracia parlamentaria. Tal conclusión no es necesariamente correcta. En la actualidad tenemos la oportunidad de conocer, a través del periodismo especializado y diversos reporteros que cubren la fuente del Congreso de la Unión los debates en torno a diversas temáticas, por ejemplo, el amplio cabildeo que se suscitó con motivo de la aprobación de la marihuana con fines medicinales o la denominada Ley 3 de 3, un debate que fue abierto y ampliamente documentado.

Si bien la reglamentación puede ser un aliciente para mitigar la ilegalidad en el *cabildeo/lobbying*, no se puede suponer que venga a resolver el conjunto de dificultades que acompañan al fenómeno. Se debe de comprender que cualquier intento de reglamentación sólo servirá para regular mínimamente el accionar de los grupos de interés y las empresas de cabilderos, pues muchas veces los marcos legales son insuficientes para controlarlos. Es un hecho que se requiere una regulación más eficiente, sin embargo, no podemos esperar a que solucione integralmente la problemática.

Perspectivas del cabildeo en México

El cabildeo/lobbying y los grupos de interés

Como se ha podido documentar, el cabildeo entendido en su sentido más amplio, es la capacidad que poseen los grupos de interés para influir en las decisiones de las instituciones públicas, ha estado en el pasado y con seguridad estará presente en el futuro; de otra parte, si lo asumimos en el sentido más estricto; el cabildeo/lobbying profesional, es el que se desarrolla cuando un despacho es contratado por un grupo de interés (institución, organización o movimiento social), para representarlo ante las autoridades y los legisladores con el propósito de obtener una retribución por su desempeño.

El cabildeo/lobbying y el régimen presidencialista

El régimen presidencialista en México duró de la década de los treinta hasta finales del siglo pasado y se significó por la concentración del poder en el presidente de la República a partir de sus amplias atribuciones legales y de otras no escritas, que hicieron que todas las formas de intermediación entre las estructuras de poder público y los grupos de interés, de manera muy destacada las agrupaciones sindicales y empresariales, buscaran la mediación del Ejecutivo.

El cabildeo y la profesionalización de los legisladores

En la actualidad nadie puede negar la importancia del *cabildeo/lobbying* en la toma de decisiones del Poder Legislativo. La pregunta obligada que debemos hacernos es la siguiente: ¿esta práctica democrática está contribuyendo a la profesionalización de los legisladores? Y la respuesta es sí. Primero, porque los diversos grupos de interés utilizan el intercambio de información con los tomadores de decisiones para tratarlos de convencer de las bondades o perjuicios de la aprobación de un determinado

dictamen. Segundo, en la medida que un legislador asume o defiende las demandas de un determinado grupo de interés u organización de la sociedad civil, lo obliga a estudiar los temas a efecto de poder convencer a sus correligionarios, sean de su propio partido u otros, lo que conlleva a la defensa de los intereses con causa de conocimiento y bien informados. Tercero, en la medida en que enarbola las causas de las organizaciones puede ocurrir o no, que rinda cuentas por la defensa de los intereses externos; al mismo tiempo, que sus detractores le exijan transparentar su actuación.

El *cabildeo/lobbying* y los gobiernos divididos

A finales del siglo pasado, el sistema político mexicano mostró signos de agotamiento frente a la nueva realidad: una mayor exigencia social, nuevos actores, organizaciones y partidos políticos, formas de alternancia y apertura hacia el exterior, entre muchas más. Como resultado, en el año 1995 el PRI hasta entonces partido hegemónico, perdió por primera vez su mayoría legislativa lo que dio lugar a los gobiernos divididos y a un nuevo equilibrio de poderes que convirtió al Congreso de la Unión en un espacio privilegiado para la deliberación política, la construcción de consensos y la celebración de acuerdos, lo que favoreció nuevas formas de intermediación política en donde la figura de *cabildeo/lobbying* cobró una mayor importancia.

Todo permite anticipar que, en el futuro próximo, los grupos de interés emplearán más este instrumento con el propósito de incidir de manera más efectiva en las decisiones públicas de los congresistas. Quienes se dedican a esta actividad de manera profesional servirán a sus representados a partir de la información, conocimiento, experiencia y capacidades técnicas con las que cuentan.

El *cabildeo/lobbying* y la consolidación democrática

A partir de los cambios operados en las estructuras del poder político se advierten modificaciones en la composición de las élites políticas; la aparición de nuevos actores y formas de hacer política, lo que ha dado lugar a cambios en la integración de los parlamentos.

De igual forma, las tareas legislativas se han vuelto más complejas, de ahí que los órganos de representación política han tenido que adecuarse para responder a los nuevos retos. Algunos de esos cambios están en curso: modificaciones a sus ordenamientos internos, democratización de sus órganos de gobierno, la reelección de los representantes populares, un mayor escrutinio público y exigencia de rendición de cuentas y otros que los parlamentos deberán afrontar a futuro, entre ellos, la exigencia de un mayor rigor y un mejor desempeño en el trabajo legislativo, la conformación de grupos de consejeros y asesores con elevadas capacidades técnicas, la convocatorias a parlamentos abiertos y el reconocimiento de la aportación que hacen a la vida parlamentaria los profesionales del cabildeo/lobbying.

El cabildeo/lobbying y la globalización

La Constitución mexicana reconoce expresamente una serie de derechos humanos, además de otros derechos y obligaciones que son el resultado de acuerdos y tratados internacionales, así como de la determinación de paneles de arbitraje y cortes nacionales e internacionales.

Los países que recientemente suscribieron el Tratado de Libre Comercio del Norte (T-MEC) México, Estados Unidos y Canadá han dado cuenta de un creciente proceso de integración económica que se suma a una compleja relación trilateral que incluye además de los comerciales; aspectos migratorios, de seguridad y ambientales, entre muchos más y en donde la figura de cabildeo/ lobbying ha jugado un papel fundamental en los tres países.

Este continuado proceso de apertura y globalización obligará al Congreso a construir un renovado marco legal que al mismo tiempo que defiende los intereses nacionales, favorece la integración a partir de sólidos ordenamientos formulados con rigor jurídico

para evitar en lo posible el empleo de tribunales y de paneles para superar controversias.

El cabildo/lobbying en el futuro

Siendo la hipótesis principal de este trabajo el argumento de que el cabildeo/lobbying es un instrumento útil, democrático, plural y técnicamente soportado que permite al legislador adoptar las mejores decisiones públicas y que de igual forma es un medio que favorece la comunicación de ciudadanos organizados con gobiernos y parlamentos, se concluye en la necesidad de dotar al Congreso de las leyes y reglamentos que normen las tareas que desarrollan de manera profesional las empresas que hacen cabildeo/lobbying en los parlamentos.

Con ese propósito el legislador deberá asegurarse de que las nuevas normas contribuyan a establecer un marco de actuación que asegure principios éticos, transparencia, rigor jurídico y el profesionalismo de quienes desarrollan esta actividad.

El cabildo/lobbying y los riesgos

Los avances democráticos no son lineales y no están exentos del riesgo de retrocesos. En la actualidad el Congreso no puede renunciar a cumplir con sus funciones esenciales de hacer las leyes, aprobar presupuestos, auditar las funciones del Ejecutivo y ser un eficaz contrapeso frente a los otros Poderes.

El clima de polarización política en el país y lo incierto de los resultados electorales, abre la posibilidad a distintos escenarios para el Congreso: en el caso de que su composición favorezca con amplias mayorías al titular del Ejecutivo federal, pudiera dar por resultado regresiones autoritarias; para el caso que la composición de las cámaras abra el paso a una mayor pluralidad política, se privilegie la construcción de

consensos y contrapesos, eventualmente hará posible legitimar, transparentar y legislar el trabajo de quienes hacen cabildeo/lobbying.

Conclusiones

La tesis principal que se defiende en esta tesis consiste en señalar que en actualidad los grupos de interés han encontrado las condiciones para involucrarse en el terreno legislativo con el propósito de influir en las deliberaciones, sea persuadiendo o presionando, a los legisladores y a los órganos colegiados de la Cámara de Diputados. Se entiende que las actividades de influencia emprendidas por los grupos de interés en las decisiones parlamentarias ha sido un fenómeno inherente con la consolidación democrática.

En este sentido, con base en los fundamentos de la Teoría de la Democracia Moderna, podemos sustentar que la práctica del cabildeo/lobbying es hoy una realidad, mediante la cual se fortalecen los mecanismos y procedimientos de la representación democrática, permitiendo que nuestros legisladores y actores políticos tengan libertades y aperturas para eficientar las prácticas de la negociación legislativa, dejando dicha actividad en manos de los expertos: los cabilderos.

La preponderancia que ha adquirido la Cámara de Diputados en la toma de decisiones, ha hecho posible que las organizaciones de la sociedad demanden a aquélla la solución a sus problemas. La anterior situación ha permitido que las agrupaciones arriben a acuerdos con los diputados sobre aspectos fundamentales de las leyes, principalmente cuando ven perjudicados sus intereses y su influencia en el sistema político mexicano. También, se ha presentado el caso en que los legisladores han tenido la necesidad de recurrir a los grupos de interés para legitimar sus decisiones; hecho que ha contribuido para lograr que los parlamentarios tengan que negociar permanentemente con los grupos de interés a fin de obtener su respaldo político.

Su relevancia progresiva como cuerpo autónomo ha provocado que los líderes corporativos establezcan mecanismos de diálogo para tratar de influir en las legislaturas; es decir, se sientan atraídas a plantear sus problemáticas cuando la aprobación de una determinada iniciativa les afectará de una u otra forma. En la

actualidad los grupos de interés mencionados se valen de un conjunto de estrategias de influencia y mecanismos de presión para lograr impulsar sus demandas.

En primer lugar, mencionamos que el más común es el empleo del *cabildeo/lobbying*, el cual ha comprendido la capacidad de las organizaciones en desplegar acciones como son los contactos con las fracciones partidistas, la preparación de reuniones de trabajo con las comisiones y la difusión de información sobre las temáticas interesadas, con la finalidad obtener cambios específicos con respecto a los proyectos de formación de las leyes. En segundo lugar, indicamos que otra modalidad de influencia por la cual los grupos de interés vienen participando en las decisiones parlamentarias, está remitida a los vestigios de las prácticas corporativas.

Se han institucionalizado las prácticas parlamentarias de consulta con las agrupaciones sindicales en los momentos en que se discutían problemas en los cuales se veían involucrados los intereses laborales. En tercer lugar, por último, se señala las estrategias de la movilización social, la toma violenta de instituciones públicas, el bloqueo permanente en las principales avenidas del país y los asentamientos en las dependencias gubernamentales, las cuales han servido como mecanismos de presión para lograr acercamientos con las fracciones partidistas e influir en algunos aspectos de las legislaciones.

La presente investigación permitió explicar las estrategias utilizadas por los grupos de interés a fin de ser tomados en cuenta en los momentos en que se formulaban, modificaban y aprobaban las iniciativas, pues con base en dichas estrategias se pudo determinar el tipo de agrupación con la que los parlamentarios enfrentaron y negociaron los contenidos de las iniciativas. Esto contribuyó para indicar que era diferente llegar a acuerdo, o hasta entrar en relación con los grupos cuando utilizaban la fuerza o la movilización social como mecanismo de presión, o cuando éstos optaban por el cabildeo legislativo o el influjo de las relaciones corporativas para incidir sobre los términos en los cuales debían presentarse los debates.

Por supuesto, se señaló cuáles fenómenos han contribuido a que se tenga una imagen negativa de la influencia de los grupos de interés en la Cámara de Diputados, es decir, que se conciban como prácticas de complicidad con los parlamentarios, las cuales sobrepasan, en muchas ocasiones, la defensa del carácter público de las iniciativas. Sin embargo, a pesar de aquello, se reiteró el argumento expresado en cuanto a considerar la diferencia fundamental que existen entre los intereses particulares de los grupos y los intereses distintivos de los miembros de las cámaras.

Adicionalmente, se pueden enunciar algunos aspectos importantes:

1. El cabildeo surgió en los países más desarrollados y democráticos y su plena expresión solo se alcanza en países con sólidas democracias participativas. En México esta práctica se ha venido expresando con más fuerza a medida que se consolida su vida democrática
2. A lo largo del tiempo, los grupos de interés en México han adoptado distintas formas para incidir en las decisiones de los poderes públicos. En el siglo pasado dadas las particularidades del régimen presidencialista, los esfuerzos de mediación se concentraban en el titular del Ejecutivo federal.
3. A partir del surgimiento de los gobiernos divididos, de la alternancia política, del fortalecimiento de la división de poderes y los pesos y contrapesos que la acompañan; los esfuerzos de los grupos de interés se han dirigido preferentemente al Congreso federal, adoptando la forma de cabildeo/lobbying profesional.
4. Por el tamaño de su territorio, su población y economía; México tiene un peso e influencia en el mundo. La apertura comercial, la ratificación del T-MEC y una creciente complejidad de las tareas de gobierno, reclama de la actualización y el fortalecimiento de sus estructuras jurídicas e institucionales.
5. En ese contexto se hace necesario reforzar el trabajo parlamentario, entre otras muchas formas con la reelección de los representantes populares, la convocatoria

a cabildos abiertos, la profesionalización de los grupos de apoyo y asesoría y el establecimiento de normas que encausen el *cabildeo/lobbying* profesional para que contribuya al debate informado en el Congreso y a la democratización de la vida parlamentaria.

Bibliografía:

- ANGELES SISTAC, Diego. “Lobbying: más de 200 años de historia sobre el cabildeo”, en <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/11/03/analisis-la-historia-del-cabildeo-y-regulacion>
- AGUILAR, Luis. “El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez (Coord.). Presidencialismo y sistema político. México y lo Estados Unidos, México, Fideicomiso Historia de las Américas-Colegio de México, 1994.
- AGUILAR, Magdalena. “Escenario y perspectivas del *cabildeo/lobbying* en el Congreso Mexicano, REDIPAL, México, Mayo de 2013, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-27-13.pdf>
- ATIÉ-BURGOS, Walter. Lobby y democracia. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional. México, Siglo XII Editores, 2011.
- CABILDEO. PROCAB, Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo, A.C.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. “La división de poderes y las fuentes del derecho en México”, México, IJ-UNAM, p, 233. disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11300/10347>
- CARPIZO, Jorge. EL Presidencialismo en México, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- CÓRDOVA, Arnaldo. La revolución y el Estado en México, México, Editorial Grijalbo, 1989.
- DÁVILA ESTEFAN, David; Caballero Sosa Lila. “El Sistema De Comisiones, El Cabildeo Legislativo y la participación ciudadana en el Congreso Mexicano”.

Cuadernos del Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo En México. Fundar. Centro De Análisis E Investigación. México. 2005.

- DEL ROSAL, A. Y HERMOSILLO, ALFONSO. Apuntes sobre la transición en el poder legislativo mexicano la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales, 1ª Ed. México, D.F: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008.
- DUVERGER Maurice. “Los partidos políticos y los grupos de presión”, en Sociología Política, Barcelona, Editorial Ariel, 1982, p. 382.
- DWORAK, Fernando. “Cabildeo”. Senado de la República. Cuadernos de trabajo – Instituto Belisario Domínguez. Cuaderno 1. Enero de 2011.
- GANADO GUEVARA, Teresa Libertad. “La regulación del cabildeo en México”, México, Pluralidad y Consenso, disponible en <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista15/5.pdf>
- GÓMEZ VALLE, José de Jesús. “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, en Espirar, Estudios sobre Estado y Sociedad, México, Agosto de 2008, disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/espinal/v14n42/v14n42a4.pdf>
- HERNÁNDEZ MARA, José del Tronco y SÁNCHEZ, Gabriela (Coords.). Un Congreso sin mayorías, FLACSO sede México, México, 2009.
- HULA Kevin. *Cabildeo/lobbying*, México, Editorial Limusa, 2002.
- LERDO DE TEJADA Sebastián y Luis Antonio Godina Herrera. El Lobbying en México. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, pág.16.
- MASCOTT SÁNCHEZ, M. de los Ángeles. “Cabildeando la nación. (Spanish),” *Metapolítica*, vol. 11, n. 54, pp. 79-85, Julio, 2007.

- MORALES MIRANDA, Sara. El cabildeo transgresor: Las estrategias de las empresas tabacaleras frente a las políticas fiscales y de salud en México, México, Tesis de Doctorado, UNAM, disponible en http://www.lareferencia.info/vufind/Record/MX_aec3794c4fe72359d0e2bd98f7e9b5d7
- PAREDES SÁNCHEZ, Oralia. “El lobbying como herramienta de los nuevos grupos de presión en México. El Frente Nacional por la Nueva Ley de Medios en México, México, 2006.
- RUBIO NÚÑEZ Rafael. La participación política contemporánea. Del lobby al movimiento social. Nuevos canales de participación política. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Biblioteca Virtual, 2014, pp. 146-147, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/11.pdf>
- SANCHEZ GARCÍA, Karina. “El papel de la telebancada ante la reforma en telecomunicaciones”, disponible en http://amic2014.uaslp.mx/g14/g14_05.pdf
- TIRADO, Ricardo. “Las organizaciones empresariales y el corporativismo empresarial mexicano”, en Matilde Luna y Ricardo Pozas (Coords.), Relaciones corporativas en un periodo de transición, México, IIHJ-UNAM, 1992.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. España, 2016, pág. 4. Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1166.pdf>
- XIFRA Jordi. Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones políticas, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 1998.