

SEGUNDA PARTE
EL CABILDEO EN MÉXICO

V. El cabildeo en México	67
1. El Congreso, nuevo cogobernante	67
2. La necesidad del cabildeo	69
3. Las experiencias recientes de cabildeo legislativo en México	70
4. El verdadero cabildeo	72
VI. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México	76
1. Contexto.	76
2. Diagnóstico de las experiencias recientes de rela- ciones intergubernamentales	78
3. Bases para el diseño de una estrategia de colabo- ración Ejecutivo-Legislativo	80
4. Lineamientos generales para relaciones Ejecuti- vo-Legislativo en México	82
5. Diez propuestas para el Ejecutivo federal a fin de que mejore su relación con el Congreso	87
VII. Las lecciones de un proceso fallido: el caso de la reforma fiscal de 2001	89
1. La metodología	90
2. Los tiempos de la reforma fiscal	92
3. El compromiso de los actores	94
4. El papel de los empresarios	96
5. Los problemas de no respetar los tiempos del Le- gislativo	98
6. Las lecciones del proceso fallido	100

V. EL CABILDEO EN MÉXICO

Una de las consecuencias del cambio político que México ha experimentado en fechas recientes, es el que cada vez se hable más de la necesidad del cabildeo. Numerosos artículos se han publicado sobre esta novedosa actividad en nuestro país. Muchas personas han declarado, mucho se ha escrito, pero ¿qué es en realidad el cabildeo?, ¿es realmente necesario en México?, ¿se da en México un cabildeo profesional?, ¿cómo debe realizarse un cabildeo efectivo? Éstas son algunas de las preguntas a las que se busca dar respuesta, más que desde una perspectiva teórica, desde un punto de vista eminentemente práctico y enfocado a la realidad mexicana.

1. *El Congreso, nuevo cogobernante*

Sin duda, dos de las grandes transformaciones que han tenido lugar en la política mexicana en el pasado reciente han sido la consolidación de nuestra democracia electoral y el hecho de que el Congreso de la Unión ha dejado de ser un actor pasivo de la política mexicana para adquirir un papel protagónico en nuestra vida nacional.⁷⁸ Para ello cuenta con muchas e importantes atribuciones que nuestra Constitución Política le otorga y que antes no ejercía a cabalidad en virtud del control político que el Ejecutivo federal ejercía sobre el Legislativo, por la vía de la disciplina partidista.

⁷⁸ Para un análisis más detallado de la importancia de los parlamentos en los sistemas políticos modernos, véase Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 84-93.

Es una tendencia mundial, y México no ha sido la excepción, que los Congresos intervengan cada vez más en las decisiones ordinarias de gobierno y hagan valer el carácter de su representación popular para reflejar el sentir de la sociedad sobre determinadas políticas.⁷⁹ Los Congresos en el mundo se encaminan a dejar de ser meros “hacedores de leyes” para convertirse en una verdadera instancia gubernamental con la que el Ejecutivo tiene que colaborar, si quiere sacar adelante su programa de gobierno.

La importancia del Congreso en la toma de decisiones públicas en México no es nueva. Las legislaturas federales LVI (1994-1997) y LVII (1997-2000) se distinguieron, cada vez más, por su conformación plural. De hecho, por primera vez en la historia legislativa de México proyectos enviados por el Ejecutivo federal fueron modificados substancialmente, como fue el caso de la iniciativa relativa a la industria petroquímica o incluso no se aprobaron, como fue el caso de las reformas al sector eléctrico, a pesar del impulso decidido del entonces presidente Zedillo.

En la administración del presidente Fox el saldo no ha sido distinto. No fue posible sacar adelante un programa de reformas legislativas para llevar a cabo lo que se ha llamado “reformas estructurales”, es decir, la reforma energética, la reforma hacendaria y la reforma laboral. De ello la administración culpa al Congreso y éste a su vez destaca la incapacidad del Ejecutivo para generar consensos y, en algunos casos, para presentar propuestas.

Cualquiera que sea la razón, el hecho es que sin un adecuado entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la capacidad de respuesta como gobierno a las demandas de la población disminuye substancialmente. Es un hecho, ya no se puede gobernar sin el Congreso.

⁷⁹ A decir de Diego Valadés, la tendencia de la expansión de la esfera de acción del Poder Legislativo llega incluso al ámbito de llamar a cuentas a particulares. *Cfr.* Valadés, Diego, *La reforma del Estado*, en Martínez, Ifigenia (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-PRD, 2001, p. 28.

2. *La necesidad del cabildeo*

Ante esta nueva realidad de un Congreso más participativo en las labores de gobierno, se ha impuesto la necesidad de revisar nuestras prácticas políticas. Así, a los sectores productivos y organizaciones sociales que deseen asegurar un entorno más propicio para sus actividades, ya no les basta, como en el pasado, presentar sus demandas ante instancias del Ejecutivo y convencer a algunos cuantos funcionarios. Ejemplos recientes lo demuestran: el estrepitoso fracaso del Registro Nacional de Vehículos (Renave) y la imposibilidad de aprobar la reforma fiscal, la reforma eléctrica, entre otros tantos que se podrían citar. Ahora estos sectores productivos deberán acometer la tarea de tratar de influir en las decisiones del Congreso para conseguir sus objetivos.

De ahora en adelante, se hace indispensable el cabildeo legislativo como una actividad profesional y sistemática, especialmente porque en la actualidad en el Congreso de la Unión ningún partido cuenta con una mayoría clara, lo que hace indispensable un esfuerzo notable de generación de consensos entre distintos partidos para sacar adelante las políticas públicas y cualquier cambio de índole legislativa.

La generación de consensos es especialmente difícil en nuestro país porque la experiencia ha demostrado que la voluntad de negociar y de alcanzar acuerdos por parte de los partidos políticos es coyuntural y está influida de modo determinante por el calendario electoral.⁸⁰ Así las cosas, lo que un día es aceptable para los grupos parlamentarios, con el cambio de la situación política ya no lo es.

Los partidos políticos actualmente atraviesan por procesos de reestructuración motivados por los resultados electorales y por las elecciones que enfrentan, lo que dificulta su actuación cohesionada en el Congreso.

⁸⁰ Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, nota 79, p. 308.

Los legisladores federales están cada vez más conscientes, no sólo de su papel como representantes, sino del poder que tiene su voto, lo que los hace menos susceptibles a las influencias externas tradicionales.

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

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

3. *Las experiencias recientes de cabildeo legislativo en México*

Hasta ahora en México no se había necesitado el cabildeo, fundamentalmente por el control de la agenda legislativa que ejercía el presidente de la República.⁸¹ Existía, sí, cabildeo con funcionarios del Poder Ejecutivo, pero éste se circunscribía más bien a relaciones públicas o gubernamentales y no a un cabildeo en el estricto sentido de la palabra, porque no había competencia en la presentación de propuestas. Sólo los pocos que tenían acceso a los altos funcionarios tenían posibilidades de presentar propuestas.

En tratándose de cabildeo legislativo profesional en México la experiencia ha sido más limitada aún. Es en 1997 cuando el PRI pierde el control de la Cámara de Diputados, por lo que ya no es

⁸¹ La preeminencia del Poder Ejecutivo no es privativa del régimen mexicano. Este ascendiente se debe a que el Estado social de derecho implica una mayor intervención de la administración pública en el desarrollo y puesta en práctica de la agenda pública. Véase Fix-Zamudio, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo*, en LV Legislatura de la Cámara de Diputados, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 1994, p. 32.

suficiente recurrir sólo a instancias del Ejecutivo federal. Sólo entonces se empiezan a dar los primeros contactos directos con los legisladores para tratarlos de convencer de alguna propuesta. La primera acción concertada para convencer a legisladores se presentó en las negociaciones presupuestales para el ejercicio fiscal de 1998, y fueron dirigidas por el gobierno, fundamentalmente funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir de entonces empiezan a proliferar los contactos directos entre representantes de la iniciativa privada y algunas empresas con legisladores, pero estos contactos muchas veces estaban dirigidos más que a influir en una ley, a solicitarles alguna gestión y aun en el caso de leyes, eran peticiones muy concretas y aisladas. La primera campaña formal de cabildeo legislativo, llevada a cabo por grupos de interés no gubernamentales que incluyó contactos amplios y sistemáticos con legisladores de distintos partidos para influir en una ley, se dio respecto a la propuesta del presidente Zedillo de reforma eléctrica. Incluso así las intervenciones fueron más bien de empresas de relaciones públicas y se circunscribieron a la presentación en formatos visualmente atractivos de las demandas de algunos sectores económicos a los legisladores y a concertar entrevistas de directivos de empresas y organizaciones empresariales con legisladores federales, fundamentalmente senadores.

En todos estos años, las empresas que ofertan el servicio de cabildeo en México proliferaron. Las hay de muy variados tipos y con distintos grados de profesionalismo.⁸² Muchas simplemente renombraron sus servicios, como de cabildeo, o más bien, conciben el cabildeo en función de los servicios que ya prestaban. Las empresas de relaciones públicas ofrecen como cabildeo, las campañas de imagen, realización de eventos o reuniones de alto nivel, que ya realizaban. De la misma manera, empresas es-

⁸² Entre las empresas que ofrecen públicamente servicios de cabildeo en México, destacan: LTG Lobbying, Structura, Estrategia Total, Grupo de Estrategia Política, Cabildeo y Comunicación, Price Waterhouse Coopers, Kaso y Asociados y Edelman México.

pecializadas en seguimiento periodístico o en análisis político destacan que el cabildeo se debe basar en el análisis de coyuntura de la actuación de los grupos parlamentarios y en la elaboración de escenarios de actuación de los mismos. A éstas habrá que añadir la numerosa cantidad de empresas de consultoría que ex funcionarios públicos que dejan sus carreras políticas han ido constituyendo.

Sin embargo, a lo largo de todos estos años de actividad de cabildeo legislativo, siempre han estado ausentes en las actividades de estas empresas dos cuestiones que son esenciales en un cabildeo verdaderamente profesional. Por un lado la construcción para sus clientes de proyectos legislativos técnicamente sólidos, ya que muchas veces las empresas se limitan a presentar las demandas de sus clientes respecto de los proyectos, sin ofrecer una alternativa legislativa. También ha faltado esa labor de traducción que un verdadero profesional del cabildeo debe hacer, entre los intereses de los sectores que representa y el pensamiento de los legisladores. Ésta es en particular la causa de muchos de los fracasos más sonados en materia de cabildeo legislativo, como lo son las experiencias de la reforma energética o laboral en la administración de Vicente Fox.

En la práctica mexicana falta aún desarrollar todos esos elementos que caracterizan el cabildeo profesional que se realiza en los Estados Unidos⁸³ o en el Reino Unido.⁸⁴

4. *El verdadero cabildeo*

El cabildeo profesional tiene dos componentes fundamentales. El primero se refiere a lo que se podría llamar coloquialmente “elaboración del proyecto”, que se quiere promover, ya sea como

⁸³ Como se describe en Wright, John R., *Interest Groups and Congress*, Allyn and Bacon, Needham Heights, 1996.

⁸⁴ Como se describe en Miller, Charles, *Politico's Guide to Political Lobbying*, Londres, Politico's Publishing, 2000.

ley, como propuesta de políticas públicas o de cualquier otra índole. En este sentido lo importante es la solidez del “proyecto” que se tratará de promover entre los legisladores, por lo que se debe cuidar especialmente el rigor metodológico y científico en su elaboración, como sería la investigación jurídica que debe anteceder a la elaboración de una iniciativa de ley o el análisis comparado que es necesario hacer de las distintas opciones de políticas públicas que se ponen a consideración de los legisladores.

El segundo elemento esencial del cabildeo es lo que se podría llamar “promoción del proyecto”, que está directamente relacionado con estrategias de promoción, lineamientos de difusión, campañas de comunicación política *ad hoc* y relaciones públicas, entre otras cosas.

La tendencia en el cabildeo en los últimos años en los países anglosajones fue precisamente el enfatizar los aspectos de “promoción” en el cabildeo. En fechas más recientes el cabildeo tiende a volver a sus orígenes, cuando nació como una práctica nueva de los despachos de abogados que, cansados de sufrir los supuestos defectos u omisiones de las leyes, decidieron tomar en sus manos la tarea de elaborar ellos mismos los productos legislativos de las decisiones que estaba tomando el Congreso, en una primera etapa, para después pasar a proponer ellos mismos una agenda y convencer a los legisladores de las bondades de los proyectos legislativos que elaboraban para sustentar esa agenda.

Ambos aspectos son igualmente importantes, pero sin duda, cuando no se tiene un buen “proyecto” que “promocionar”, son inútiles todos los esfuerzos de difusión y promoción que se hagan, como muy bien lo podrán comprobar los promotores de la reforma fiscal en México. El ideal de un cabildeo verdaderamente profesional es que se elaboren “proyectos” de tal calidad que se “promocionen” solos.

El cabildeo profesional consiste en la utilización sistemática de mecanismos de vinculación de grupos sociales (empresas, organizaciones profesionales, asociaciones civiles, etcétera) con los personajes e instituciones que toman decisiones públicas, a

fin de influir en el diseño y ejecución de las políticas que van definiendo a través de los actos que le son propios, según el tipo de autoridad de que se trate.

El flujo de información, garantizado por la acción de cabildeo, permite que los responsables de tomar decisiones gubernamentales cuenten con elementos de juicio sólidos y con puntos de vista verdaderamente representativos de los diversos intereses sociales en un momento político determinado. Se puede afirmar que mediante el cabildeo las decisiones públicas no sólo son mejores porque se toman con mayores y mejores elementos de juicio, sino que son más representativas, por que se ha tomado el parecer de sectores significativos de la sociedad, especialmente interesados en la decisión que se adopta.

Dada la complejidad de la tarea descrita, no se debe dejar la tarea del cabildeo en personas improvisadas. El cabildeo debe quedar en manos de profesionales que, ante todo, cuenten con una sólida formación jurídica o en otras disciplinas afines a sus tareas, con experiencia en el funcionamiento del Congreso, lo que les permitirá dar forma legislativa adecuada a los intereses y propuestas de sus clientes. El cabildeo debe estar a cargo de profesionales caracterizados por su sensibilidad política, capacidad prospectiva y de negociación, de tal manera que las fórmulas legislativas que propongan tengan viabilidad política. Por último, el cabildeo debe ser responsabilidad de profesionales con capacidad operativa en relaciones públicas y estrategias de comunicación, para promover los aspectos positivos y los beneficios potenciales de las propuestas de sus clientes, no sólo ante los legisladores y sus partidos, sino frente a la sociedad misma.

Pero incluso esto no basta para el éxito de esta tarea compleja de vinculación entre sectores sociales representativos y los responsables de tomar decisiones gubernamentales. Para que existan posibilidades de lograr los objetivos propuestos, el cabildeo se debe de caracterizar por ser:

Profesional. Realizarse de modo sistemático y con una metodología específica en función de los resultados que se busquen.

Un verdadero profesional del cabildeo no se limita a concertar entrevistas y organizar presentaciones, sino que analiza las necesidades de sus clientes para traducirlas en proyectos que sean técnicamente sólidos a la vez que políticamente viables. Además, siempre que es necesario conduce procesos de negociación con otros actores relevantes para conseguir los mejores resultados posibles para sus representados.

Plural. Las nuevas condiciones políticas en México establecen como condición *sine qua non* para el éxito del cabildeo, que éste se realice teniendo en cuenta los puntos de vista de las principales fuerzas políticas del país. Por ello los profesionales que acometen esta tarea deben además contar con una sólida preparación, estar vinculados y entender las visiones propias de cada una de las principales fuerzas políticas nacionales.

Multidisciplinar e integral. El cabildeo implica una combinación de varias tareas, entre otras: análisis jurídico, análisis prospectivo, acceso a los responsables de tomar las decisiones gubernamentales tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, labor de relaciones públicas y gubernamentales, capacidad y experiencia en negociaciones en el ámbito público, manejo de comunicación política, entre las principales. Los profesionales del cabildeo deben valorar esta labor interdisciplinaria y acometer sus proyectos con una perspectiva integral. Cada proyecto es distinto y requiere una composición particular respecto del grado de utilización de cada uno de los elementos mencionados.

El camino para garantizar que en México se realice un verdadero cabildeo profesional es largo. Sin embargo, lo arduo y complejo del reto es directamente proporcional a la necesidad que se tiene de establecer mecanismos institucionales que faciliten la generación de consensos para sacar adelante programas de gobierno que representen más fielmente los intereses de la población en un momento determinado. Urge hacer avanzar la agenda legislativa, convenciendo a los distintos partidos y a sus grupos parlamentarios que en algunas propuestas, la sociedad tiene intereses al margen de consideraciones ideológicas, electorales o de partido.

VI. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN MÉXICO

1. *Contexto*

De ahora en adelante, la elaboración y ejecución de políticas públicas en nuestro país deberán tener como referente necesario la realidad política de la alternancia y los imperativos de un gobierno dividido, que impone la pluralidad en la composición del Congreso.⁸⁵ La alternancia que se dio a partir de 2000 se supone implicaba una revisión de nuestro proyecto de Nación, al menos en el largo plazo. También el fin de los años de gobiernos federales priístas implicaba, para muchos, cambios en nuestras prácticas políticas para hacer realidad las expectativas de cambio generadas por esos resultados electorales.

El triunfo de Vicente Fox y la consolidación del PAN como la segunda fuerza política del país hicieron evidentes las ansias de cambio de la ciudadanía. Al mismo tiempo, este triunfo generó expectativas en la población que, aunque algunos puedan calificarlas de irreales, no dejan de ser el referente necesario de la evaluación del actuar gubernamental de Vicente Fox. De hecho, el eje alrededor del cual giraron las campañas de las elecciones intermedias de 2003 fue precisamente la satisfacción o no de estas expectativas de cambio.

Sin embargo, el ansiado cambio no debía poner en riesgo la gobernabilidad. Era necesario, sí, sacar adelante los proyectos políticos, pero para hacerlo se necesitaba no sólo voluntad de cambio y propuestas innovadoras, sino inteligencia y sobre todo capacidad de operación política.

⁸⁵ Un primer estudio del impacto que ha tenido la pluralidad del Congreso en la producción legislativa es Nava Polina, María del Carmen *et al.*, *Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998*, en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO-Cámara de Diputados, 2000, pp. 85-103.

Éste fue sin duda el gran déficit del gobierno de Vicente Fox. Por un lado, la incapacidad para sacar adelante sus propuestas de cambio ofrecidas, pero más aún la no concreción del cambio esperado, porque a pesar de todo lo que diga la propaganda gubernamental, las expectativas eran de un cambio cualitativo, de un cambio en prácticas políticas, de un cambio de resultados económicos, de un cambio en los éxitos sociales. Nada de esto llegó, al menos en los términos que se esperaban de un candidato que ofreció cambiar radicalmente al país a cambio de “sacar al PRI de Los Pinos”.

Hubo cambios, sí. ¿Fueron los que se esperaban?, definitivamente no. Al final de su gestión, se puede decir que las dos principales cosas que cambiaron fueron, por un lado, el dejar de ejercer muchos de los mecanismos anticonstitucionales en los cuales se sustentaba el poder presidencial; el otro gran “cambio” fue, en términos de la publicidad del gobierno, dotar a México de más vivienda, más escuelas, más cobertura en seguridad social, más estabilidad financiera. Siendo esto último un cambio cuantitativo pero no cualitativo.

En descargo de la administración foxista, muchos de los cambios deseados no se concretaron porque no pudieron o no supieron sortear el obstáculo que les implicaba un Congreso donde ningún partido tiene mayoría y en donde casi nunca acertaron a diseñar y poner en práctica una estrategia exitosa de promoción de un proyecto legislativo significativo.

Por ello, se puede afirmar que buena parte de los pendientes de esta administración se deben a su falta de capacidad para generar consensos al interior del Congreso. Para sacar adelante el ambicioso programa legislativo que planteó (reforma integral de la Constitución, reforma fiscal, reforma eléctrica, por mencionar temas prioritarios), se requería de una gran capacidad de conducción política y de una estrategia que le hubiera permitido la aprobación legislativa de estas propuestas. Sin embargo, esto nunca se dio.

2. *Diagnóstico de las experiencias recientes de relaciones intergubernamentales*

La importancia del Congreso en la toma de decisiones públicas no es nueva y ha sido creciente. Las legislaturas LVI y LVII se distinguieron, cada vez más, por su conformación plural. De hecho, por primera vez en la historia legislativa de México, proyectos enviados por el Ejecutivo federal fueron modificados sustancialmente, como la iniciativa relativa a la industria petroquímica, o incluso no se aprobaron, como fue el caso de las reformas al sector eléctrico.

Esto motivó una atención creciente de parte del Ejecutivo federal hacia el Legislativo y ha dado lugar a negociaciones cada vez más intensas entre los dos poderes que acercan nuestra realidad y práctica políticas al modelo formal constitucional de colaboración entre poderes.

Como reacción de la importancia que fue cobrando el Congreso para la toma de decisiones públicas, se presentaron cambios institucionales importantes en la presidencia de la República, tales como la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, así como de las unidades del enlace con el Congreso en dependencias públicas federales.

Sin embargo, aunque la idea era muy buena, en la práctica, las unidades de enlace con el Congreso limitaron su “cabildeo” con el Legislativo a proporcionar información a sus superiores de lo que acontecía en el Congreso y ser un servicio de mensajería sofisticado entre los funcionarios de la dependencia y algunos legisladores.

A pesar de los avances registrados, las relaciones del Ejecutivo federal con el Legislativo siguieron marcadas por la unilateralidad, en las que el Congreso sólo aparecía en el mapa político de los funcionarios federales con el único objeto de aprobar una ley, normalmente en los términos que ya había sido elaborada por dichos funcionarios. En la práctica, parecería que los funcionarios del Ejecutivo federal concebían al Congreso como un me-

ro legitimador de sus propuestas, con el que simplemente había que negociar las formas para la aprobación de leyes.

Esta práctica se dio durante los finales de la administración del presidente Zedillo y fueron precisamente estas posturas unilaterales, con poca disposición a la negociación, las que causaron diversos reveses legislativos, entre los que destaca la no aprobación de la reforma eléctrica.

A pesar de estas experiencias, en los inicios de esta administración, las posturas frente al Congreso no cambiaron mucho. Parecía olvidarse que el Congreso se había transformado, como el mismo presidente de la República lo manifestó en su discurso de toma de posesión, en un actor central en la formulación y ejecución de los programas de gobierno.

Además de la aprobación de algunos presupuestos federales, el Ejecutivo federal sólo pudo lograr acuerdos en algunas leyes de trascendencia, tales como la de transparencia y acceso a la información, la del servicio profesional de carrera, Ley de Desarrollo Social, voto de mexicanos en el extranjero. Fuera de eso y en área realmente importantes, no hubo capacidad para lograr acuerdos. La lista de pendientes en la agenda legislativa está integrada por temas tan importantes como reforma del Estado, reforma electoral, reforma de justicia, reforma para la seguridad pública, reforma en telecomunicaciones, reforma energética, reforma hacendaria, reforma laboral, reforma educativa, reformas para la competencia económica, por mencionar los más destacados.

En su momento y para tratar de superar la parálisis legislativa, se planteó la firma de el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, sin embargo, como era de preverse, su incidencia en la influencia política fue nula. La razón era obvia: se antoja difícil que los partidos renuncien permanentemente a capitalizar políticamente los errores del gobierno o a proyectarse políticamente a costa del gobierno, en virtud de un pacto que no dejó de ser un catálogo de muy vagas y buenas intenciones. Por el contrario, la experiencia ha mostrado que la agenda coyuntural de los partidos termina imponiéndose a los pactos a largo plazo.

Conforme se fueron acercando las elecciones intermedias del 2003, el acuerdo se fue debilitando y los problemas estructurales en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, a nivel federal, continuaron allí. Era necesario diseñar y ejecutar una estrategia de corto, mediano y largo plazo, que se enfocara a resolver los problemas estructurales en las relaciones intergubernamentales para garantizar una mejora en las mismas. Nada se hizo. Se buscaba siempre minimizar los costos políticos del debate público. Se optó por una estrategia mediáticamente lucidora, pero políticamente ineficaz: avanzar mediante acuerdos cupulares y siempre y cuando el consenso fuera muy amplio.

Además de la escasez de resultados, las constantes y crecientes tensiones entre el Ejecutivo federal y el Congreso hacían ver la urgencia de un cambio para mejorar las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el orden federal. Se llegó al extremo de que lo que no resolvía el diálogo y la negociación política, lo estaban resolviendo los tribunales.

3. Bases para el diseño de una estrategia de colaboración Ejecutivo-Legislativo

En el diseño de una estrategia de fondo para mejorar la colaboración de poderes deben influir tanto la coyuntura política como el marco legal e institucional en que se dan las relaciones intergubernamentales. Tomando en cuenta estas dos variables determinantes, se puede decir que el diseño de una estrategia de conducción de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo federal debe considerar:

Crisis dentro de los partidos. El cambio que representa los resultados electorales del dos de julio ha sido de tal trascendencia que ha obligado a los partidos a replantearse a fondo su estructura y funcionamiento. De la misma manera, el nuevo entorno político afecta la actuación de los partidos en el Congreso Federal. Cada vez hay más pluralidad, incluso dentro de los propios partidos y se está presentando una recomposición de los mismos: mu-

chos grupos y líderes están cambiando de partidos con una facilidad y rapidez asombrosas.

Las implicaciones prácticas de lo anterior son evidentes. Ya no basta un acuerdo con “el PRI”, es necesario generar acuerdos con los distintos grupos dentro del PRI. Ya no basta acordar algo con el gobierno panista, es necesario negociar directamente con las bancadas de este partido.

Posicionamientos ideológicos. En un sistema de partidos tan competido como se está volviendo el nuestro, los posicionamientos ideológicos, por la vía de la oferta política se volverán determinantes para los resultados electorales. Así, cada partido en cada elección tratará de “vender” a los electores lo logrado por sus legisladores, por lo que la actuación de los mismos se volverá un referente obligado a la hora de decidir el voto.

En el pasado reciente, los grupos parlamentarios tenían un mayor margen de acción respecto de sus plataformas ideológicas, sin embargo este margen parece irse reduciendo, por lo que habrá que prestar especial atención a las plataformas de los partidos y a sus documentos básicos, en aras de establecer posibles posicionamientos respecto de temas de la agenda legislativa.

Un ejemplo de ello fue la lucha al interior del PRI sobre los resolutivos de su última Asamblea en torno a la industria petrolera y a los impuestos a medicinas y alimentos. El contenido final de los estatutos priístas inclinó el debate de las reformas energéticas y hacendaria.

Marco legal e institucional. La actuación del Congreso federal se verá determinada necesariamente por las normas que rigen su actuación. Sobre este punto hay que decir que a pesar de que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión acaba de ser modificada sustancialmente, el reglamento de la misma sigue siendo obsoleto y esto lleva a gobernar las Cámaras con base en Acuerdos Parlamentarios que en ocasiones se contradicen entre ellos o, lo que es peor, contradicen los ordenamientos básicos: Ley y Reglamento.

Si bien los avances logrados por las reformas recientes son indudables, también lo es el hecho de que el Congreso debe mo-

dernizarse todavía mucho más para lograr que sea una institución confiable y racional en el diseño de políticas públicas cuya lógica primordial sea el interés nacional de largo plazo y no, como muchas veces ha sucedido, que tome sus decisiones con base en intereses personales, de grupo o partidistas.

Una adecuada estrategia de relaciones intergubernamentales a largo plazo debe privilegiar la transformación institucional del Congreso a efecto de consolidarlo como un factor de estabilidad y legitimidad en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

4. *Lineamientos generales para relaciones Ejecutivo-Legislativo en México*

Tomando en cuenta lo hasta ahora expuesto, se recomienda evitar actitudes observadas en el pasado y se proponen algunas ideas que pueden ayudar a mejorar significativamente las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el orden federal.

Debe imperar el respeto entre ambos poderes. Aun cuando el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo federales tienen diferente composición y pueden actuar con criterios distintos, ambas instituciones tienen su origen y legitimidad en un mandato popular igualmente válido que se ha de respetar. Por tanto, sería conveniente evitar los juicios de valor sobre la actuación del otro poder, y mucho más el expresarlos públicamente, aun cuando se esté en total desacuerdo. En estos casos y para zanjar esos desacuerdos, lo mejor es recurrir a mecanismos institucionales tales como las controversias constitucionales.

También se deben evitar actitudes públicas donde se ignore el papel definitorio que el Congreso tiene en algunas áreas. De esta manera se debe hablar de que el Ejecutivo federal propondrá tal o cual política para que el Congreso resuelva en definitiva, y no, como muchas veces se hace, anunciar que el gobierno hará esto o lo otro, como si la aprobación del Congreso a las propuestas fuera automática. Aunque el presidente Fox manifestó esto muy

claramente en su toma de posesión, no fue secundado por numerosos funcionarios del Ejecutivo federal.

Establecer y construir relaciones permanentes. Se debe evitar interactuar con el Congreso sólo cuando hay algún interés particular del Ejecutivo federal. Lo conveniente es construir puentes permanentemente y crear una identificación de los legisladores con el trabajo y con los funcionarios de las dependencias, de tal manera que cuando se presenten las necesidades específicas, ya exista una buena relación que sirva de fundamento.

Desde el principio se deben establecer relaciones personales de los altos funcionarios con los legisladores con quienes se prevé se puede interactuar más intensamente. Éstos no sólo serán los integrantes de las comisiones, sino también aquellos que representan a distritos donde la dependencia tiene labores significativas. Por ejemplo, la Secretaría de Marina debería mantener relaciones con aquellos legisladores donde tiene bases de operación.

Es recomendable interesar e involucrar a los legisladores en los trabajos de la dependencia, invitándolos a seguir de cerca el funcionamiento de algunas áreas, o haciéndose acompañar por legisladores a reuniones importantes para el trabajo de la dependencia.

Para construir una adecuada relación sería conveniente conocer a fondo los antecedentes curriculares y políticos de los legisladores con los que se tiene trato, así como las características de las regiones que representan. Además hacer una evaluación de cómo la dependencia puede ayudarlos en sus regiones, siguiendo la normatividad aplicable.

Sería necesario proporcionar de modo constante información relevante a los legisladores que pueda ayudarlos en su desempeño representativo (información relevante de su distrito, programas de la dependencia en su entidad federativa) y ayudarlos con las asesorías específicas que soliciten, para garantizar que cuenten con información oportuna y fiable, que les permita tomar mejores decisiones.

Que el Congreso sea referente obligado en la definición de políticas públicas. Para evitar desacuerdos importantes con el

Legislativo al momento del análisis de iniciativas, sería muy conveniente que al discutir al interior de las dependencias las opciones de políticas públicas, se tomaran en cuenta los posibles puntos de vista de los legisladores. Para ello, sería conveniente:

- Que las unidades de enlace cuenten con un área importante de análisis y seguimiento de los posicionamientos de los partidos, los grupos parlamentarios y legisladores, sobre temas específicos de la agenda legislativa.
- Que los titulares de las unidades de enlace pasaran de ser meros mensajeros de lujo o asesores políticos e intervengan en la toma de decisiones dentro de la propia Secretaría, aportando la perspectiva que el Congreso podría tener sobre el particular.
- Cuando sea posible, incorporar a legisladores a grupos de trabajo informales, para que conozcan y opinen sobre las consideraciones que dan origen a las propuestas del Ejecutivo federal.

Apoyar la transformación institucional del Congreso. En la medida que el Congreso se profesionalice, los criterios de racionalidad imperarán sobre las consideraciones políticas coyunturales, lo cual brindará un marco más estable para la negociación y avance de las propuestas gubernamentales. Por ello debe ser una prioridad para el Ejecutivo federal impulsar reformas que modernicen la actuación del Congreso, tales como la reelección de legisladores, la dotación de recursos materiales, humanos y financieros para brindar una asesoría más profesional a los legisladores, entre otras cosas.

Establecer un mecanismo de alto nivel de vinculación política con el Congreso. A efecto de contar con una visión fidedigna de lo que es políticamente viable en el Congreso, desde una perspectiva interna, se debe contar con un mecanismo de vinculación política de alto nivel. Se podría establecer una figura semejante a los que en el Parlamento Británico se llaman *Parliamentary Pri-*

vate Secretaries (PPS). Esta figura es un legislador que funge como vínculo con los titulares de los ministerios británicos. Dado que sirve de enlace para un contacto directo con el ministro, tiene un buen nivel político y le da capacidad de negociación para algunos asuntos. En virtud de que su trabajo principal está en el Congreso, este enlace tiene una visión realista de lo que está pasando y de la coyuntura política al interior de las cámaras. En la práctica británica, este funcionario normalmente interviene siempre, en mayor o menor grado, en la toma de decisiones dentro del ministerio. Ésta es una figura de confianza y por tanto deberá tener una afinidad partidista o personal con el titular de la dependencia, lo que no implica que no se relacione y sirva de enlace con legisladores de otros partidos.

Descentralizar el cabildeo. Una práctica que debe desterrarse es la costumbre de los sectores productivos de presentar sus reclamos exclusivamente ante instancias del Ejecutivo federal. La nueva realidad política impone que los funcionarios del Ejecutivo federal dejen en claro que ya no son la única instancia de decisión y que los reclamos que a ellos se les formulan, deben ser presentados, con la misma fuerza, directamente al Congreso. El ejercicio de interactuar con el Congreso para convencerlo de que apruebe ciertos proyectos no es, no puede ser, responsabilidad única del Ejecutivo federal, sino de la sociedad toda, especialmente de los sectores que se verán beneficiados o afectados por tales medidas y ellos especialmente deben invertir recursos en esta actividad y así erradicar la práctica clientelar y paternalista de delegar totalmente esta obligación en el Ejecutivo federal.

Calendarización legislativa adecuada. En política el manejo de los tiempos es esencial. El Congreso no es la excepción a esta regla y la urgencia de aprobar proyectos no debe pasar por encima de la aprobación misma. No importa qué tan importante sea la adopción de una medida, si el tiempo político no es el adecuado, se corre el riesgo de que la medida no sea aprobada. Así las cosas, es mejor que la medida sea aprobada después, que rechazada antes, por no haberse tenido en consideración los tiempos

políticos y legislativos. Por otro lado, la teoría de la negociación aplicada al ámbito del Congreso sugiere que en el calendario legislativo se dé una prioridad inicial a aquellos proyectos en los que exista un consenso previo a efecto de que las primeras negociaciones no sean tan ríspidas y que se facilite la creación de un ambiente de trabajo entre los legisladores de los distintos partidos que contribuirá a que negociaciones posteriores, en temas más controvertidos, se desarrollen más fácilmente.

Los hechos demostraron que fue inconveniente someter al estudio del Congreso una iniciativa tan controvertida como la de la industria eléctrica al inicio de la administración 2000-2006, sin esperar a que se hubieran establecido puentes de comunicación más estables y un marco de negociación más favorable.

Líneas estratégicas. Se propone establecer un programa intersecretarial de coordinación de relaciones intergubernamentales que gire en torno a la constitución formal de un mecanismo institucional de coordinación de esfuerzos entre la Secretaría de Gobernación (a cargo de la conducción política de las relaciones con los poderes federales) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (responsable de la supervisión de los estudios jurídicos y las iniciativas del gobierno federal) y las áreas técnicas correspondientes del gobierno federal.

Además de la creación de este mecanismo de coordinación, se debe diseñar un ambicioso esfuerzo de actuación conjunta en el que se involucre a las dependencias y entidades de la administración pública federal que tengan un trato directo con el Congreso. Este programa deberá seguir tres líneas estratégicas:

Planeación. Establecer un plan de acción que permita establecer en el corto plazo mecanismos de acción que garanticen el seguimiento de los lineamientos generales propuestos.

Capacitación. Una parte importante del esfuerzo debe dedicarse a cambiar los patrones culturales y políticos que siguen siendo un lastre para un cabildeo efectivo. El instrumento idóneo para ello es un programa de capacitación que además proporcio-

ne las nociones fundamentales de lo que debe ser un cabildeo profesional desde el gobierno.

Coordinación. Es impresionante la cantidad de recursos que se dedican al cabildeo gubernamental y lo poco efectivo que se es en la utilización de estos recursos. Esencial en el éxito de esta propuesta será el establecimiento de mecanismos que garanticen un uso racional de los recursos y un aumento substancial en los índices de rendimiento, distinguiendo las tareas que se pueden realizar conjuntamente (tales como el acopio de información) de aquellas que se pueden asignar a cada dependencia (seguimiento de un grupo específico de legisladores).

5. Diez propuestas para el Ejecutivo federal a fin de que mejore su relación con el Congreso

Cambiar la visión del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo. En lugar de pensar “¿Cómo tengo que hacer para que el Congreso apruebe mis iniciativas?” se debe razonar “¿Cómo deben ser mis iniciativas para ser aprobadas por este Congreso?”.

Dar prioridad en la acción de gobierno a las relaciones con el Congreso. Desde un punto de vista simbólico y también para efectos prácticos, la mejor forma de marcar un cambio de actitud y dar la relevancia que estas relaciones tienen, es mediante la emisión de una Ley o por lo menos de un acuerdo presidencial, obligatorio para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Establecer un sistema de coordinación. Actualmente se destinan muchos recursos y esfuerzos por parte de distintas dependencias y entidades a las relaciones con el Congreso. Sin embargo no hay coordinación de acciones ni estrategias comunes, además de que se duplican acciones que podrían realizarse conjuntamente. Un sistema de coordinación daría mayor racionalidad a las acciones y otorgaría enorme eficiencia los recursos que actualmente se destinan a esta tarea.

Armonizar la negociación de fondo y la negociación política en la agenda legislativa. Debe de existir un mecanismo permanente de consulta y operación conjunta entre las dependencias y entidades del Ejecutivo federal y la Secretaría de Gobernación en todo lo que se refiere a la Agenda Legislativa, coordinando y supervisando las acciones de toda la administración pública federal en esta materia.

Instaurar la planeación estratégica en las relaciones con el Congreso. Evitar que impere una visión de corto plazo en las relaciones con el Congreso. Fijar metas de mediano y largo plazo que vean más allá del periodo legislativo inmediato y atiendan a la necesidad de mejorar en sí misma la relación Ejecutivo-Legislativo, lo que facilitará la aprobación de futuras iniciativas.

Redefinir el papel de las unidades de enlace. Que las unidades de enlace dejen de ser un mero mecanismo de transmisión de información y de concertación de citas. Dichas unidades deben anticipar las reacciones y posturas en el Congreso ante los temas de agenda pública que maneje cada dependencia o entidad, además de proponer y llevar a cabo estrategias de actuación con el Congreso. En función de la importancia que ha adquirido el Congreso, deben ser un referente obligado en la toma de decisiones públicas en todos los ámbitos y niveles de la dependencia o entidad correspondiente.

Evaluar el perfil de los titulares de las unidades de enlace. Con una nueva concepción de su actuación y funciones, se debe evaluar la idoneidad de los actuales titulares. No basta su cercanía con los titulares de las dependencias o entidades, no basta que tengan conocimientos y experiencia en operación política o manejo de medios. Se necesita que combinen conocimientos jurídicos y sensibilidad política, que tengan capacidad de negociación, además de aptitudes para diseñar y ejecutar campañas de comunicación política y sobre todo, capacidad para actuar en equipo dentro del mecanismo de coordinación que se propone, entre otros requerimientos.

Diseñar y poner en marcha esquemas de capacitación. Si uno observa las prácticas de otros países, la tarea del cabildeo con el Congreso no se limita a simples relaciones con algunos legisladores. El cabildeo efectivo es una tarea compleja con una metodología rigurosa que le es propia y requiere el desarrollo de una serie de aptitudes. Entre las principales se pueden mencionar la capacidad de análisis y prospectiva política, la capacidad de encontrar fórmulas jurídicas aceptables para los actores relevantes en un problema, la capacidad de conducir negociaciones complejas, la capacidad de dirigir campañas de comunicación política, la capacidad para las relaciones públicas. Se requiere de un mecanismo que promueva el desarrollo sistemático de estas aptitudes entre quienes se dedican a esta actividad.

Operar un mecanismo efectivo de evaluación permanente. El enemigo número uno del cabildeo exitoso es la autocomplacencia. Para triunfar se debe contar con la capacidad de tener la visión de las distintas fuerzas del Congreso y no confiarse a la propia. La arena política, y aún más en el ámbito parlamentario, es cambiante. Se debe tener capacidad para leer esos cambios y adecuarse a los mismos.

Institucionalizar estas prácticas. Lo ideal sería que lo hasta aquí descrito dejara de depender de la voluntad de nuestros líderes políticos y las pautas aquí marcadas estuvieran contenidas en instrumentos jurídicos que les dieran permanencia y operatividad. En una primera etapa el objetivo sería contar con un normatividad a nivel reglamentario, para de allí pasar a una ley que recogiera las experiencias que en la ejecución de estas reglas se tuvieron.

VII. LAS LECCIONES DE UN PROCESO FALLIDO: EL CASO DE LA REFORMA FISCAL DE 2001

Hay pocos casos de cabildeo exitoso en la práctica gubernamental y en cambio sí muchos intentos fallidos. Tal vez del que más se puede aprender es de los infructuosos intentos de la ad-

ministración foxista por llevar a cabo una reforma fiscal. Y se puede aprender, porque se hicieron todas y cada una de las cosas que no se deben hacer en el cabildeo gubernamental. Los errores de estrategia y ejecución política se dieron sistemáticamente y en varias áreas. Se analizan las principales.

1. *La metodología*⁸⁶

Una cuestión que dificultó no sólo la negociación de la reforma fiscal, sino el análisis mismo del proceso, es que nunca se logró una negociación organizada, como en los buenos circos, el espectáculo se dio en varias pistas. Con el agravante de que en los buenos circos, las actuaciones en cada una de las pistas son escalonadas; aquí siempre había actuaciones simultáneas.

Al mismo tiempo y sin coordinación alguna se llevaban a cabo negociaciones en la Secretaría de Gobernación, pero también en la Secretaría de Hacienda. Había contactos en las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, al mismo tiempo que en la de Senadores. Al margen del gobierno los partidos intercambiaban propuestas entre sí, pero también lo hacían los grupos parlamentarios. En resumen: muchos actores, múltiples contactos, pocos resultados.

Esta situación provocó una confusión que fue aprovechada por un amplio sector en su propio beneficio. Muchos fueron los actores (reales y aun extraños al proceso) que pregonaban conducir las negociaciones definitivas de la reforma fiscal y que sus propuestas estarían incluidas en la aprobación final. Sin embargo lo mismo decía el equipo asesor del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, como el senador Gutiérrez, también del PRI, aunque algunas de sus propuestas no coincidían.

⁸⁶ Para analizar con más detalle una propuesta completa sobre la metodología del cabildeo, véase Xifra, Jordi, *El lobbying: como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 1998, pp. 181-215.

Había varios borradores circulando con la “última versión” de los acuerdos, lo que generó todavía más incertidumbre. Se difundió el contenido de unos “predictámenes” (que, dicho sea de paso, no existen en la práctica parlamentaria mexicana) en donde se incluían propuestas de aumentar el Impuesto Especial de Productos y Servicios (IEPS) a algunos artículos. Esto generó una campaña de los sectores productivos que se sintieron afectados. Se gastó dinero y al final, nadie, absolutamente nadie reconoció la paternidad de ese documento. Los directamente beneficiados fueron curiosamente quienes diseñaron las campañas para luchar contra los impuestos “fantasmas”.

Cuando se instalaron las mesas de discusión de la reforma fiscal en la Cámara de Diputados, parecía que se ponía orden al proceso de discusión y comenzaba a trabajarse en la generación de consensos. Pero, curiosamente, fue la propia Secretaría de Hacienda la que ignoró a estos foros, lo que ocasionó que volviera la desorganización que sólo benefició a quienes apostaron en contra de la reforma fiscal.

Un último ejemplo de la metodología errática que imperó es que el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Senadores hizo suya una propuesta de reforma fiscal y anunció con orgullo que la impulsaría. Paradójicamente, esto implicaba que los senadores pasaran de ser sujetos pasivos del cabildeo a ser sujetos activos del mismo, haciendo la labor del Ejecutivo o de los que se supone deberían estar cabildeando. Al margen de lo contradictorio que esto podría parecer, se olvidó un “pequeño” detalle de procedimiento. En el caso concreto de la reforma fiscal, el Senado era la cámara revisora y debería atenerse al contenido del dictamen que le debería enviar su legisladora. Es decir, que en todo caso, con quien deberían haber cabildeado los senadores del PRI era con la Cámara de Diputados.

Fue a todas luces impropio que los senadores se equiparan a sí mismos con los demás actores que hacían cabildeo con los diputados, que se colocaran ellos mismos al mismo nivel de las orga-

nizaciones patronales y las empresas. No es precisamente ésta la idea del Constituyente Permanente respecto del bicameralismo.

Por si esto fuera poco, todo el trabajo de generación de consensos al interior del grupo parlamentario del PRI en el Senado no estaba en consonancia con la visión del CEN del PRI de la reforma fiscal, a juzgar por los continuos enfrentamientos verbales entre ellos que trascendían a los medios de información.

Éstas fueron algunas de las consecuencias de una metodología improvisada, o más bien inexistente en la discusión de la reforma fiscal. Ante situaciones como ésta, no puede uno sino traer a colación la frase atribuida a Jesús Reyes Heróles que dice que en política la forma es fondo. En este caso, una forma incierta dio al traste con la oportunidad de llegar a acuerdos.

2. *Los tiempos de la reforma fiscal*

Los que practican y saben de política dicen que en innumerables ocasiones, más que ideas brillantes, lo que contribuye al éxito de los proyectos es encontrar el tiempo adecuado para su promoción y ejecución.⁸⁷ Esto se conoce como *timing*. Las mejores ideas, impulsadas en el momento equivocado, estarán destinadas al fracaso. Esta realidad tan sencilla y conocida fue ignorada en reiteradas ocasiones por los “operadores” gubernamentales de la reforma fiscal de 2001.

Uno de los efectos de los atentados del 11 de septiembre fue una cierta parálisis económica en los Estados Unidos, lo que contribuyó a que en el ámbito nacional se rompiera el *impasse* en que se había colocado la discusión de una reforma fiscal, lo cual significó un verdadero salvavidas para sus promotores.

⁸⁷ La importancia de los tiempos legislativos en el cabildeo queda ilustrada en todo un capítulo que se dedica a esta materia en Zorak, John L., *The Lobbying Handbook*, Washington, The Professional Lobbying and Consulting Center, Inc., 1990, pp. 323-355. El capítulo se llama “The Lobbyist and the Scheduling Process”.

A pesar de ello, a la larga cadena de errores de operación política en torno a la aprobación de una reforma hacendaria, se sumó el coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, quien declaró abiertamente que la reforma fiscal se aprobaría en una semana.

Estas “inocentes declaraciones” para unos, o “veladas órdenes” para otros, provocaron dos reacciones. La más inmediata fue la descalificación unánime de estas afirmaciones por parte de legisladores de todos los partidos. El entonces coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados fue especialmente duro en su respuesta. Tachó de “irresponsables” tales declaraciones y por ende, a quien las hizo. Concluyó con un mensaje para los funcionarios gubernamentales interesados en la aprobación de nuevas medidas recaudatorias: “los invito a abstenerse de intervenir en un proceso legislativo que, en esa etapa, les era ajeno a ellos”.

El otro efecto de estas declaraciones fue precisamente el inverso al que se buscaba, a saber, el retraso en las negociaciones para la aprobación, con un agravante: el error dio pie para que se endurecieran las posiciones dentro de los partidos al dar elementos de debate a los sectores duros dentro de los mismos.

El origen de estas declaraciones fue que los términos generales de aprobación de la reforma estaban a esas alturas y a grandes rasgos, acordados con algunos dirigentes del PRI. En esa perspectiva, simplemente quedaba por fijar la estrategia para conseguir su aprobación y de esta definición dependían los tiempos para el proceso legislativo respectivo.

En esta área, el PRI era el que llevaba la batuta, pues era previsible que asumiría los mayores costos políticos del acuerdo, ya que el PAN, como partido en el gobierno, estaba obligado a la aprobación, no así el PRI. De esta manera, una vez determinado que el PRI apoyaría una reforma fiscal modificada, le quedaba a este partido la determinación de los tiempos más propicios para disminuir el costo político que esta decisión traería. Esto fue con lo que no se contó.

El PRI logró que no afectaran los resultados de las elecciones locales que se llevaron a cabo el 8 de octubre de 2001, en las que obtuvo buenas cuentas. Era previsible que quisiera postergar la decisión para después de la asamblea priísta de noviembre, ya que si la misma se convertía en electiva para la dirigencia (por lo que pugnaban algunos grupos), el mostrar una relación con el gobierno serviría para el golpeteo entre grupos y aquellos que apoyaban la aprobación de la reforma fiscal, junto con el PAN, podrían resultar perjudicados.

Lo que sucedió fue precisamente eso. En una reunión del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, que se llevó a cabo en el Hotel Camino Real, un grupo de diputados priístas intentó aprobar una reforma fiscal que incluía IVA a medicinas y alimentos. En esa reunión la propuesta fue boicoteada por diputados pertenecientes a un grupo político distinto al de la coordinación y ahí se escribió el epitafio de la reforma fiscal de 2001.

Intereses particulares y mezquinos de los partidos que se impusieron al interés superior de la nación, dirán muchos. Posiblemente tengan razón, pero esa es la lógica de los partidos y sería absurdo pedirles que renuncien a esa condición.

Las preguntas que quedaron fueron ¿qué hubiera pasado si la discusión de la reforma fiscal no se hubiera apresurado tanto en tiempo al grado de llevarla a la derrota? ¿Qué hubiera sucedido si la reforma fiscal se hubiera votado en el siguiente periodo legislativo? ¿Qué hubiera pasado con la reforma fiscal si la aprobación de la reforma fiscal no hubiera influido en la batalla por la dirigencia del PRI y quienes la apoyaban hubieran accedido a la dirigencia? ¿Se estaría hablando de la aprobada reforma fiscal de 2002 en lugar de la fallida reforma fiscal de 2001? Esa es la importancia de los tiempos políticos, que no se respetaron entonces.

3. El compromiso de los actores

Después de varios meses de trabajo, cualquiera esperaría que en la discusión de la reforma fiscal de 2001 se hubieran ido al-

canzando algunos acuerdos o, al menos, que a medida que avanzaba la discusión se tuviera una idea más clara de cuáles serían los puntos centrales de la reforma fiscal que aprobaría el Congreso. Pero nadie quería cargar con el costo político de gravar con el IVA a alimentos y medicinas.

Es por ello que se empezaron a diseñar alternativas, cada vez más creativas, para aumentar la recaudación, sin modificaciones substanciales en el IVA. La alternativa más viable fue gravar el consumo de otra manera, a través del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) o bien, la posibilidad de reimplantar el impuesto al servicio telefónico.

Ésta era una salida “fácil” para las autoridades fiscales porque son impuestos de alto impacto recaudatorio. También representaban una opción cómoda para los partidos políticos porque se gravaban productos o servicios no básicos o que en algunos casos se podían considerar de lujo, aunque su consumo fuera relativamente generalizado. No es casualidad que en casi todas las negociaciones presupuestales anuales se consideren estas alternativas recaudatorias.

Se podría suponer que uno de los sectores más urgidos de resultados en este rubro era el sector empresarial, ya que la aprobación de la reforma fiscal generaría condiciones de estabilidad económica y quitaría al gobierno la presión de un relajamiento en la política presupuestal o monetaria.

Sin embargo, también en el ámbito tributario se da un fenómeno que se presenta continuamente en la vida nacional: “todo está bien, siempre y cuando no me afecte a mí”.

No deja de ser contradictorio que todos los sectores empresariales urgían y hacían llamados perentorios en torno a la reforma fiscal. Sin embargo, cuando esa famosa reforma fiscal llegaba a su ámbito de negocios se manifiestan con igual vehemencia en contra de la misma.

A muchos de estos sectores no les falta razón, ya que no tienen por qué pagar la ineficiencia recaudatoria de la Secretaría de Hacienda. Tampoco es justo que se grave con un impuesto adi-

cional a sectores que ya hacen aportaciones significativas al erario nacional a través del IVA, sobre todo cuando hay un gran sector, que es cada día mayor, de economía informal que sigue estando al margen de la Ley, con el consentimiento abierto del Estado.

Sin embargo y a pesar de que la razón los puede asistir, no hay que perder de vista que si se busca una reforma fiscal que genere mejores condiciones para el desarrollo nacional, todos debemos estar dispuestos a contribuir.

Mientras no se convenza a los actores relevantes para comprometerse con una propuesta, es difícil lograr resultados en el cabildeo. Esto nunca fue del interés de la Secretaría de Hacienda en sus tareas de impulso a la reforma fiscal de 2001.

4. *El papel de los empresarios*

Existe un desaliento marcado en la población. Las expectativas que se tenían sobre el gobierno 2000-2006 se fueron difuminando poco a poco. Una desafortunada consecuencia de este clima de intranquilidad fue el lamentable enfrentamiento entre la Confederación Patronal Mexicana (en adelante Coparmex) y los diputados. El motivo fue el retraso de los diputados en analizar y sobre todo en decidir en torno a la reforma fiscal.

El mecanismo que utilizó la Coparmex para presionar a los diputados no dejó de ser *sui generis* y tuvo un gran impacto mediático: hacer pública mediante una manifestación callejera una evaluación donde los representantes populares fueron “reprobados”. Si bien es cierto que otros dirigentes empresariales dejaron sola a la Coparmex, también lo es que las declaraciones de los líderes de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) y de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) fueron en el mismo sentido reprobatorio.

La respuesta de los legisladores no se hizo esperar. Hubo reacciones en tono de burla, como la de Óscar Levín, que otorgó a los empresarios calificaciones aún menores. Hubo respuestas

desproporcionadas, como la del PRD, que en tribuna propuso un punto de acuerdo para alertar sobre una conspiración “fascista y reaccionaria” de la Coparmex. También hubo respuestas especialmente fuertes, como la del entonces coordinador de los diputados del PAN, lo cual no deja de ser significativo, ya que tradicionalmente se considera a empresarios y panistas como aliados políticos.

El común denominador de las reacciones de los legisladores fue de rechazo, sobre todo a la metodología y parámetros empleados para “evaluar” la labor de los diputados.

Si bien la interacción entre la sociedad organizada y nuestras instituciones representativas es más que deseable, ejercicios como el descrito en nada contribuyeron a un mayor entendimiento. Parece ser que el efecto conseguido por la Coparmex fue, una vez más, muy distinto al buscado: alejó a la Coparmex de las decisiones públicas trascendentes que se han tomado en el Congreso.

En un enfrentamiento así, nadie gana. Los legisladores deben hacerse a la idea de que el mandato que se les otorgó no es un cheque en blanco y tarde o temprano, ellos o sus partidos, deberán enfrentar el escrutinio social sobre su actividad representativa. Para ello, mucho les ayudará el mantener un contacto continuo e intenso con la ciudadanía y con la sociedad civil organizada. También, las organizaciones sociales deben comprender que ellos en lo individual representan sólo un interés muy específico. Que por más influyentes que sean sus organizaciones, hay otras a las que se debe escuchar, que ellos no son los “dueños” de los legisladores y que a éstos precisamente se les eligió como guardianes del interés general y que el determinar cuál es el interés general en un asunto tan complicado como la reforma fiscal, es una labor que requiere tiempo.

Cada quien, empresarios y legisladores, debería de reconocer el papel que el otro juega en el sistema político y en los mecanismos de toma de decisiones públicas. En este reconocimiento se sustentarán las bases para una adecuada relación entre ambos y una sana interacción que redundará en beneficio del país.

5. *Los problemas de no respetar los tiempos del Legislativo*

En los tiempos de la discusión de la reforma fiscal de 2001, un día sí y otro también se urgía al Congreso para que aprobara. En esos tiempos, altos funcionarios gubernamentales, analistas económicos y líderes empresariales hacían causa común para poner fechas fatales, después de las cuales, si no se aprobaba la mencionada reforma, vendría el caos y la desolación.

Era difícil no traer a la memoria lo acontecido con la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo que se conoció como el “rescate bancario” y que terminó siendo el origen del ahora Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

La discusión de la propuesta sobre el rescate bancario de Zedillo duró mucho tiempo en el Congreso, como la reforma fiscal de Fox. Como después con Fox, en ese entonces *The Financial Times* daba cuenta de que “la administración de Zedillo teme que una prolongada confrontación con el Congreso sobre el rescate bancario provoque una fuga de capitales”.⁸⁸ Como también sucedió con la reforma foxista, lo llamados a la celeridad por parte de los sectores productivos no se hicieron esperar y, por ejemplo, el Grupo Financiero Bancomer consideraba “que sería verdaderamente preocupante que el Congreso aplazara indefinidamente el análisis del paquete financiero”.⁸⁹

El mismo presidente Zedillo, como después lo hizo el presidente Fox, impulsaba con sus declaraciones la aprobación de su propuesta, argumentando “la importancia de que el Congreso apruebe cuanto antes el paquete financiero... pues afirmó que entre mayor sea la tardanza, mayor será el costo económico para el país”.⁹⁰ Fue secundado por funcionarios financieros del Banco de México que, en ese entonces, “hicieron un llamado a los le-

⁸⁸ *La Jornada*, 19 de junio de 1998.

⁸⁹ *La Jornada*, 31 de mayo de 1998.

⁹⁰ *La Jornada*, 26 de mayo de 1998.

gisladores para que apliquen rápidamente la auditoría al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Señalando también que la única opción para restablecer la fortaleza del sistema bancario es que el gobierno convierta en deuda pública los adeudos derivados del rescate a las instituciones crediticias”.⁹¹ ¿Hay similitud en los dos casos?

El resultado de toda la prisa que se aplicó en la aprobación legislativa del Fobaproa: El secretario ejecutivo del IPAB explicaba el “pobre desempeño” del instituto porque “la ley que aprobaron los diputados es insuficiente y está llena de lagunas”.⁹² El mismo funcionario plantea los lineamientos para una urgente reforma de la ley vigente en los siguientes rubros:

- Definición de la facultad para interpretar administrativamente la Ley.
- Replanteamiento de la base de cálculo para las cuotas de seguro, y medidas relacionadas con el ajuste de éstas.
- Poderes más claros y efectivos para atender los casos de instituciones que pongan en riesgo el pago de los recursos de los ahorradores.

Tantas prisas y apuros, se podría decir, no se tradujeron en resultados afortunados, en un tema tan crucial como lo fue el rescate bancario. Por ello, se deben respetar los plazos de actuación de un órgano que es ante todo político, que es por esencia deliberativo y que tiene como cometido fundamental determinar el interés general en los asuntos de gobierno. Siempre, pero especialmente cuando los asuntos son complicados, no es prudente ni fructífero presionar los tiempos de un órgano en el que la experiencia enseña que cada vez que actúa bajo presión suele cometer muchos errores.

⁹¹ *Idem.*

⁹² *La Jornada*, 18 de septiembre de 2001.

6. *Las lecciones del proceso fallido*

La administración 2000-2006, con los secretarios de Gobernación y de Hacienda a la cabeza, fracasó en su cabildeo para impulsar la reforma fiscal de 2001. Debemos aprender de sus errores.

Estos errores se podrían traducir en las siguientes recomendaciones para los procesos de cabildeo gubernamental:

1) No confiar en los acuerdos cupulares logrados en negociaciones cerradas celebradas a espaldas de actores relevantes.

2) No creer que las dirigencias formales de los partidos y los grupos parlamentarios son por sí mismas representativas de los grupos políticos al interior de los mismos.

3) No confundir posiciones políticas con liderazgos reales.

4) No buscar evadir el debate público. Si bien desgasta, permite que las negociaciones sean más transparentes y llevan a que cada partido asuma el costo político de sus posiciones. De otra manera, para la oposición es muy fácil rechazar en privado sin asumir ninguna responsabilidad pública por ese rechazo.

5) No pensar que los proyectos concebidos en los escritorios burocráticos deben ser apoyados a toda costa. Siempre se puede pensar en soluciones alternativas con mayor viabilidad política, pero igualmente válidas desde el punto de vista técnico.

6) No llegar con opiniones preconcebidas sobre el resultado final de la negociación. Esto sólo dificulta la misma y hace que sea muy fácil el buscar alternativas de acuerdo.

7) Encargar el cabildeo a profesionales del mismo y no a funcionarios improvisados sin experiencia previa en cuestiones de cabildeo, por más experiencia que tengan como legisladores o como publi-relacionistas.

8) Diseñar una estrategia de cabildeo hasta los últimos detalles, considerando especialmente la elaboración de un producto legislativo técnicamente sólido y políticamente viable; mantener contactos continuos con todos los actores políticos; construir una base social que enfrente a los actores a los costos políticos de sus

decisiones, y sobre todo, de sus negativas a discutir y avanzar en las negociaciones.

9) Ejecutar coordinadamente la estrategia de cabildeo planeada. Debe existir un liderazgo claro y organizado, sin que necesariamente ello implique la creación de jerarquías artificiales, máxime cuando se hace un trabajo intersecretarial.

10) Es crucial e indispensable contar con la opinión y el apoyo de legisladores afines al gobierno. Ellos mejor que nadie pueden analizar las posibles reacciones en el Congreso de las propuestas sustantivas y las estrategias que se diseñan.