

# ◆ El cabildeo en México: teoría y práctica

Roberto Ehrman Fiori<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Para poder entender el desarrollo actual de la actividad de cabildeo y su progresiva profesionalización, es necesario de antemano entender los factores que han causado la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad civil, por un lado, y la consecuente crisis del sistema representativo de los Estados democráticos por el otro.

El cabildeo se define como una práctica para influir y orientar 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 organizaciones de intereses.

En el proceso de cabildeo el resultado más importante, por el cual se mide su éxito o su fracaso, es la aprobación, modificación o derogación de una determinada normativa o ley. Para llegar a tal resultado, es fundamental conocer el proceso mediante el cual los tomadores de decisiones llegan a tal resolución.

Comúnmente, se considera que el conocimiento de la práctica legislativa y de elaboración normativa representa la competencia más importante para el ejercicio de esta actividad.

---

<sup>1</sup> Presidente de Dynamis Consultores, firma especializada en consultoría en cabildeo. Es miembro de la Asociación Mexicana de profesionales de Cabildeo, con la cual está elaborando la Norma Técnica de Competencia en Cabildeo. Licenciado en Filosofía Política por la Universidad de Padua (Italia) y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Venecia (Italia); coordinador del Diplomado en Técnicas de Cabildeo y Negociación Política en la Universidad Iberoamericana, y del diplomado en Evaluación de Impactos de Políticas Públicas; Métodos y Técnicas, en la Universidad Anáhuac del Norte. Es docente en distintas universidades e instituciones públicas tales como la Universidad Iberoamericana, Universidad Anáhuac del Norte, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, ITESM, plantel de la Ciudad de México; ha publicado catorce artículos y dos libros y varias reseñas y artículos periodísticos sobre temas de cabildeo, gobernabilidad y reformas políticas.

En realidad la práctica del cabildeo requiere de distintos ámbitos de competencias, más allá de un conocimiento puntual del proceso legislativo, y que incluyen el análisis completo de la dinámica y de los actores de la política nacional e internacional, el conocimiento y la práctica de la comunicación política, el ejercicio prudente y puntual de las relaciones públicas, y el conocimiento y la aplicación de una metodología de investigación que permita identificar con un cierto grado de certidumbre y fundamento científico, las características de un problema y determinar la mejor solución.

Por lo cual, el cabildeo representa una actividad multi e inter disciplinaria en la cual cada elemento tiene su peso y su función a lo largo del proceso cuya finalidad es la de apoyar a los tomadores de decisiones en la elección de la mejor alternativa para la elaboración de un proyecto de ley o de una política pública, en un contexto político, social y económica cada vez más complejo y conflictual.

Es objeto del presente ensayo delinear y describir cada elemento que compone el complejo proceso denominado cabildeo.

En un principio, en la práctica del cabildeo es muy importante el conocimiento de los factores y de las dinámicas que condicionan la toma de decisiones en el ámbito político, en particular en los órganos de gobierno de los Estados democráticos.

Por ello, se necesita de antemano conocer el contexto en el cual se definen las problemáticas que constituyen el telón de fondo del escenario político, y sobre el cual los actores son llamados a ejercer su responsabilidad a través de la elección de las mejores soluciones.

## **2. Organizaciones de intereses**

Las transformaciones de las estructuras de producción y el desarrollo de los mercados financieros a nivel nacional, así como internacional, han propiciado el surgimiento de poderosas organizaciones empresariales quienes poseen una enorme capacidad de movilización de recursos y personas para que se garanticen sus intereses, muchas veces en menoscabo de los grupos sociales económicamente más débiles.

Por otra parte, las recurrentes crisis económicas, el incremento del endeudamiento del Estado, con la consecuente crisis del Estado de bienestar, en particular en los países latinoamericanos, ha planteado la necesidad de redefinir el rol de las instituciones públicas, quienes tienen que enfrentarse al grave problema de gestionar las políticas públicas con recursos cada vez más limitados.

La crisis de sobrecargo que afectó a partir de la década de los setentas del siglo XX a las socialdemocracias occidentales produjo la necesidad de reformar la estructura administrativa de los Estados, en el sentido de reducir su alcance y tamaño, e iniciar un proceso de descentralización y de privatización de las empresas paraestatales.

El resultado fue el de descargar hacia la sociedad funciones hasta entonces ejercidas por parte del Estado, determinando el rol cada vez más activo de la llamada: "Sociedad Civil".

El fenómeno del "drenaje" de recursos económicos del Estado hacia las organizaciones sociales y empresariales condiciona concretamente la obra de los órganos legislativos, así como afecta con profundidad al sistema representativo que caracteriza desde sus inicios a las modernas democracias liberales.

Consecuencia de ello, es la contradicción evidente entre la lógica de los intereses económicos de las grandes empresas nacionales y transnacionales, y la lógica representativa de las instituciones democráticas; en efecto, difícilmente los concretos intereses económicos de las empresas pueden ser sometidos a un proceso de decisión plural y democrática, proceso necesario e ineludible en los Estados liberales.

Para aclarar esta contradicción hay que tratar brevemente el tema de la representación política y cómo ésta ha sido objeto, en la actualidad, de una profunda transformación y crisis.

## 2.1 La crisis de la representación democrática y de gobernabilidad

El sistema representativo tenía y tiene la finalidad de crear, cuando no existe, y de garantizar, cuando la hay, la unidad y la integración de las distintas componentes sociales y económicas que constituyen a la comunidad en su conjunto, bajo la común referencia a principios de valores compartidos.

Estos principios en las modernas democracias liberales se concretizan en los derechos civiles, políticos y sociales: entendidos como proyectos de desarrollo común, modelos de progreso material y moral, que constituyen los criterios de legitimación de las instituciones democráticas; y que son los mismos principios que cuando no son realizados, conducen a la deslegitimación de la clase de gobierno.<sup>2</sup>

La crítica de Schumpeter a los presupuestos fundamentales de la democracia, tales como el principio del bien común y de la voluntad popular en la elaboración de las políticas gubernamentales,<sup>3</sup> estableció las bases teóricas para el desarrollo de un modelo democrático elitista y tecnocrático.

Claus Offe ya había señalado la necesidad lógico-institucional de parte del Estado de promover y defender los intereses de los "grupos estratégicos", tales como las corporaciones empresariales, y las asociaciones profesionales, en virtud de que inevitablemente el Estado depende de ellas para sus ingresos

2 Para la discusión más analítica de la temática representativa: Leibholz, Gerhard, (1971) *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Institutos de Estudios Políticos; Duso, Giuseppe, ed., (1987) *Il Contratto Sociale nella Filosofia Politica Moderna*. Bologna: Il Mulino; Scalone, Antonino, ed., (1996) *Rappresentanza Politica e Rappresentanza degli Interessi* Milan: Franco Angeli; Pitkin, Hanna F. (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press; Accarino, Bruno (1999) *Rappresentanza*. Bologna: Il Mulino.

3 Schumpeter, Joseph, 1954. *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: George Allen and Unwin, cap. XXII).

fiscales.<sup>4</sup> Esta situación conduce a una política pública que a menudo compromete la satisfacción política, social y económica de los grupos más vulnerables.

En el ámbito económico, la teoría neo liberal, a partir de la década de los ochentas del siglo pasado, ha propiciado el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo, centrado sobre la promoción y defensa de las libertades económicas de los actores productivos en una economía de mercado, libre, en la medida de lo posible, de condicionamientos y obstáculos innecesarios por parte del Estado.

En este modelo, el rol del Estado adquirió una nueva función, la de determinar y en su caso crear las condiciones para la promoción de una economía de mercado a través de una disminución sustantiva de su intervención directa y el incremento de la actividad regulatoria, con el objeto, entre otros, de bajar los costos de transacción para los actores y organizaciones empresariales. En este contexto, el principio representativo se encuentra acotado al respeto de los valores y mecanismos típicos de una economía de mercado (defensa de los derechos de los consumidores, límites a los monopolios, igualdad de oportunidad para los agentes económicos, promoción, control y salvaguardia de los indicadores macroeconómicos).

Por lo anterior, entran en crisis los principios “clásicos” de representación política y, de ende, se produce la actual crisis de legitimación de los órganos representativos tradicionales, los partidos políticos, que se manifiesta bajo la forma de la caída de las ideologías, proyectos globales y omnicomprensivos de emancipación y rescate social y político, que dio como resultado la necesidad de replantear la lógica representativa.

En este contexto se desarrollan las posturas teóricas neo-corporativistas y neo-pluralistas, de carácter pragmático, en donde se define claramente que las políticas públicas son el producto de las negociaciones entre distintas organizaciones de interés.

### 2.1.1 El Neo-corporativismo

El neo-corporativismo es un fenómeno teórico que surge a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, y corresponde a las transformaciones, con anterioridad señaladas, de las relaciones entre actores político-institucionales y económicos.<sup>5</sup>

Sus premisas residen en el presupuesto de que los actores fundamentales en el nuevo sistema representativo son las modernas organizaciones de intereses. En la actual composición de la estructura económica son las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales, y las organizaciones

4 Claus Offe, 1994. *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

5 Schmitter, Philippe and G. Lehmbruch (ed.) (1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage; Schmitter, Philippe and G. Lehmbruch (1984) *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage Publications; Schmitter, Philippe, G. Lehmbruch, (1992), *Neocorporativismo: Más allá del Estado y el mercado*. México: Alianza Editorial, Kaiser, J.H. (1978) *Repräsentation Organisierter Interessen*. Berlin: Dinker & Humbolt; Teubner, G., (1978) *Organisationdemokratie und Verbandsverfassung*. Tübingen: Möhr.

sindicales, las que promueven los intereses de sus afiliados; ya no hay espacio para que los individuos puedan, con eficacia, defender sus intereses sociales y económicos en el escenario político. Los órganos legislativos orientados en esencia a la producción normativa se vuelven en consecuencia cada vez más órganos negociadores y ratificadores de las decisiones elaboradas en otras sedes, tales como los consejos de administración de grandes empresas, las confederaciones patronales o sindicales, las asociaciones profesionales, entre otras.

La representación de intereses es un tema que alcanzó una posición relevante en el escenario de la discusión teórico-política debido al desarrollo, a partir del final de la década de los años setentas, de las prácticas de concertación entre los sectores sociales y las instituciones públicas. La vertiente neo-corporativa ha sido particularmente sensible con respecto a esta temática, en efecto las organizaciones de interés se encargan de tareas cada vez más vinculadas a la esfera político legislativa, y sus decisiones, producto de un conocimiento técnico y especializado, influyen a tal grado en el ámbito de las producciones legislativas y normativas, que muchas veces los órganos legislativos y de gobierno las ratifican de manera casi automática.<sup>6</sup> El proceso de delegación normativa en instancias y organismos privados, es un fenómeno actual de la producción legislativa y normativa propiciado por el desarrollo creciente de las modernas tecnologías para la solución de problemas de carácter social y económico, lo cual requiere de conocimientos altamente especializados,<sup>7</sup> limitando la autonomía y capacidad de decisión del actor político.

En el neo-corporativismo, las organizaciones de interés son consultadas de manera periódica por las agencias de gobierno antes de tomar una decisión y después, en el proceso de implementación de las políticas y programas gubernamentales.

Apuntando en esta dirección, los neo-corporativistas aceptan que los intereses empresariales ocupen una posición de especial importancia en comparación con otros intereses sociales. Es natural, desde esta perspectiva, que las corporaciones, en sus negociaciones con los gobiernos, hagan uso de su poder para comprometer o retirar recursos, para hacer inversiones, para contratar o despedir empleados, para cooperar o no con el gobierno. Dado que los recursos del sector privado tienen tal importancia en las democracias liberales, y que el empleo y las decisiones productivas se traducen directamente en popularidad y financiamiento a campañas electorales, los altos funcionarios del gobierno siempre buscarán tener especial deferencia hacia los intereses privados.<sup>8</sup>

Tales organizaciones influyen en las labores de las comisiones legislativas a distintos niveles y con diferentes modalidades, de lo que resulta la imposibili-

6 Es un fenómeno muy común en los sectores financieros, de transporte aéreos, telecomunicaciones, biogenética, energía, entre otros.

7 Zapatero, Gómez, V. (1996) *Producción de Normas*, en Filosofía Política II, Teoría el Estado. Madrid: Editorial Trotta, pp.178-183.

8 Dunleavy y O'Leary, p. 294.

dad de producir un proyecto político que sintetice los distintos intereses, por lo cual se concluye que las políticas públicas, en el mejor de los casos, son el resultado de la suma de los intereses parciales, los cuales nunca constituyen la totalidad de los intereses de la sociedad.

Complicando aún más el escenario, las organizaciones de interés compiten entre ellas para la defensa de sus beneficios frente a los poderes del Estado (grandes productores vs. medios y chicos, productores vs. distribuidores, distribuidores vs. comercializadores, empresas nacionales vs. extranjeras, etc.) Por ello, se vuelve caso imposible garantizar de manera constante y coherente la solución de los conflictos y el consenso entre la diversidad tan grande de intereses entre las mismas organizaciones empresariales.

Por otra parte, la incapacidad, por parte de los partidos políticos, de generar y consensar proyectos y programas capaces de dar satisfacción al interés general de la sociedad en su conjunto, conduce a una crisis de representación y de legitimidad, que favorece la inestabilidad política y la ingobernabilidad.

Sin embargo, las organizaciones económicas consideran que sus intereses pueden ser mejor garantizados solamente sobre el presupuesto de la paz y de la estabilidad del orden social y político, objetivos que solamente las instituciones públicas pueden satisfacer. De allí que hoy en día las relaciones entre organizaciones privadas e instituciones públicas se han vuelto más intensas, menos conflictuales y más de colaboración. No por eso, sin embargo, los principios clásicos de la democracia liberal quedan garantizados, debido a que el orden social y político garantiza solamente la viabilidad de los intereses parciales.

El neo-corporativismo ha sido el fenómeno que más que otros ha creado las condiciones iniciales para el desarrollo de la actividad del cabildeo.

### 2.1.2 El Neo-pluralismo

Por otra parte, la teoría neo-pluralista,<sup>9</sup> si bien acepta sustancialmente las mismas premisas del neo-corporativismo, integra la interpretación de las relaciones entre Estado y organizaciones de interés, con una visión más compleja.

Una de las características principales del neo-pluralismo es la participación de múltiples grupos, con intereses diversos, que compiten por recursos e influencia en el proceso de toma de decisiones.

Entre ellos, los de los medios de comunicación. La construcción y el control de la opinión pública, constituyen hoy en día una de las metas fundamentales de quienes definen la agenda mediática. La influencia de los medios de comunicación sobre la agenda política no es un fenómeno nuevo, sin embargo; la transformación de la estructura propietaria de los medios, producida por la necesidad económica de llevar a cabo grandes inversiones de capital en el proceso de actualización tecnológica, para poder competir en mercados internacionales, produjo la centralización de la estructura propietaria y una mo-

---

9 David Held, 2001, Cap. 6.

nopolización creciente de los medios de comunicación, en un grupo cada vez más reducido de empresas y consejos de administración.

Respecto a los actores políticos, sean ellos representantes del Poder Legislativo, o del Ejecutivo o miembros de partidos políticos, requieren cada vez más del apoyo de los medios para sus campañas políticas o electorales.

Las preferencias del electorado, sus consideraciones respecto a las políticas y los programas de gobierno, el nivel de aceptación y reconocimiento de los líderes políticos, son elementos sustantivos de la dinámica política contemporánea. Y se trata de elementos que sólo se puede medir y controlar a través de los medios de comunicación.

Por ello, si bien existen leyes y normativas que otorgan espacios gratuitos en los medios para la comunicación política y electoral, se trata de espacios insuficientes para las necesidades y los alcances de las campañas, y, por otro lado, los costos para su adquisición son muy elevados en cuanto que se definen por limitado números de oferentes.

Con base en lo anterior, es cada vez más evidente la presión que ejercen los medios, sus propietarios, sus consejos editoriales, sobre los actores políticos, y cómo la agenda política cada vez más tiene que ajustarse a la mediática.

Los medios se han vuelto elementos protagónicos para la construcción de consenso en torno a propuestas e iniciativas políticas y/o electorales.

El surgimiento de nuevos medios de comunicación, las redes sociales a través de internet, de acceso universal y gratuito, representa una contra tendencia con relación a lo observado, sin embargo, no tienen todavía la capacidad de competir con los efectos de las campañas mediáticas tradicionales.

Respecto al Estado y sus agencias, el neo-pluralismo, a diferencia del neo-corporativismo, no lo considera como una estructura homogénea e uniforme, al contrario, cada una de las componentes (Poderes, Secretarías, órganos desconcentrados, autónomos, entidades locales) tiene intereses y finalidades distintas, y muchas veces en contraposición abierta.

Esta diferencia de intereses y de competencias, de carácter institucional, político partidista y electoral, más visible en el proceso para la asignación del presupuesto estatal, produce un incremento de complejidad en el proceso de negociación política y legislativa. Por ello no solamente asistimos a un conflicto, real y/o potencial, entre organización de intereses en el terreno económico y social, sino también en el ámbito político institucional.

La competencia para los recursos, el conflicto para la toma de decisiones en ámbitos estratégicos para la política nacional, afecta de manera sustantiva el desempeño gubernamental y legislativo.

Los fenómenos señalados anteriormente, afectan el desempeño y la funcionalidad de las mismas instituciones de gobierno, producen conflictos entre Poderes, entre Legislativo y Ejecutivo, y Judicial, asimismo, se dan las premisas para conflictos internos entre las agencias del Poder Ejecutivo.

La falta de un correcto orden institucional, así como de una legislación que de manera ordenada y coherente con la forma de gobierno, asigne funciones y distribuya competencias, incrementa la complejidad en la toma de decisiones con la consecuente crisis de gobernabilidad.

Lo anterior produce un incremento de los costos de transacción para los actores u organizaciones que compiten por recursos e influencia en el proceso de toma de decisiones.

### **3. Nuevas relaciones entre Estado y sociedad en México**

En este contexto, el surgimiento de una “Sociedad Civil” más participativa y exigente respecto al desempeño gubernamental, es un fenómeno consecuente de los cambios en el ámbito económico y político institucional señalados anteriormente. A consecuencia de la implementación del modelo neo-liberal, se incrementa la responsabilidad social de las organizaciones de interés, en el sentido de que cada vez más ellos son los que se encargan de la erogación de los servicios de pública utilidad (servicios de salud, pensiones de retiro, escuelas y universidades, transporte, energía, etc.).

Por ello, a partir de las mutaciones de las estructuras económicas y políticas, cambia el significado y la dinámica de la Sociedad Civil: estamos asistiendo a una progresiva *estatalización* de la misma, que corresponde, paradójicamente, a la *socialización* del Estado. Caen los límites y barreras tradicionales entre Estado y Sociedad Civil, así como entre público y privado.<sup>10</sup>

En este sentido, cambia la función del Estado, de ente interventor en las dinámicas económicas y sociales, a órgano regulador. Si por un lado se “descarga” a los privados la erogación de servicios de pública utilidad, por el otro, el Estado no renuncia a definir las reglas y procedimientos para su funcionamiento. Por ello se incrementa de manera exponencial la producción legislativa y normativa en los Estados contemporáneos.

#### **3.1 Poder Ejecutivo**

No es un caso que a partir de la década de los noventa, el Estado mexicano, y en particular el Poder Ejecutivo, inicia un proceso de profunda transformación con la creación de nuevas agencias u órganos desconcentrados, tales como la Comisión Nacional de Agua (1989), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (con la reforma de 1990 se le asigna una sustancial autonomía y capaci-

<sup>10</sup> El concepto de Sociedad Civil, así como su relación con el Estado posee una larga historia, para un análisis de las transformaciones de su significado, véase: Cohen, Jean L., Arato Andrew (1992) *Civil Society and Political Theory*. Boston: Massachusetts Institute of Technology; Seligman, Adam (1992) *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press; Koselleck, Reinhart (1959) *Kritik und Krise, Ein Beitrag zur Pathogene der Bürgerlichen Welt*. Freiburg-München: Verlag Karl Alber; Olvera, Alberto (1999) *La Sociedad Civil: de la Teoría a la Realidad*. México: El Colegio de México.

dad de intervención en el mercado financiero nacional), Comisión Reguladora de Energía (1992), la Comisión Federal de Competencia (1993), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2000), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (2000), la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (2001) la Comisión Federal de Telecomunicaciones (2004), la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (en 2004 se otorgan a la institución nuevas atribuciones que incrementan sustantivamente sus facultades y modalidades operativas), entre otras, cuya función es la de intervenir como órganos reguladores de los servicios y de las prestaciones que los actores económicos ejercen en el mercado.

En 1993 se publican por parte de la Dirección General de Normas, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía, las primeras Normas Oficiales Mexicanas (NOM), cuya función es la de definir de manera obligatoria los requisitos y las especificaciones para la producción y comercialización de productos, y para la prestación de servicios con el objeto de prevenir riesgos en la población y garantizar estándares mínimos de calidad. Para la elaboración de una NOM's se requiere de la participación activa de las organizaciones de interés, sean estas Cámaras, Asociaciones o empresas.

Desde 1993 se han publicado y son operativas 969 NOM's, las cuales tienen una implicación y un impacto relevante sobre el desempeño y las prestaciones económicas de un relevante número de empresas nacionales.

Por otra parte, a partir de 1997, el Poder Legislativo se volvió un referente obligatorio para la producción legislativa y la política nacional. De ende, por la necesidad de establecer una nueva relación con el Poder Ejecutivo, se decide, con el entonces Secretario de Gobernación Francisco Labastida Ochoa, crear en 1998, y en cada dependencia, las Subsecretarías de Enlace Legislativo, cuya función era la de cabildear los temas relevantes por cada Secretaría, con el Congreso.

En 2003 Santiago Creel Miranda, y con objeto de unificar estrategias y evitar el conflicto que ya se estaba dando entre secretarías en el tema del cabildeo del Presupuesto, eliminó las subsecretarías de Enlace Legislativo de las dependencias y centralizó la actividad de cabildeo con el Poder Legislativo en la Subsecretaría de Enlaces Legislativos de la Secretaría de Gobernación. No obstante, la actividad de cabildeo de las dependencias sigue operando a través de los coordinadores de asesores, las direcciones de Relaciones Institucionales y de Enlace Legislativo.

Hoy en día, los proyectos más relevantes de cabildeo gubernamental del Poder Ejecutivo, se llevan a cabo en la Oficina de la Presidencia de la República, con buena paz de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, que es el órgano que debería formalmente ejercer la práctica del cabildeo con el Congreso. Por otro lado, cabe señalar que la acción de iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo muchas veces se canaliza (disfraza) a través de un diputado y/o senador confundiendo con el cabildeo legislativo.

La actividad más importante del cabildeo del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo, es la relativa al paquete económico y en particular a los proyectos de Ley de Ingresos y de Egresos. A pesar que oficialmente se presenta el 8 de septiembre<sup>11</sup>, el cabildeo presupuestal inicia a finales de marzo, es decir cinco meses antes de su efectiva presentación.

El proceso de elaboración, negociación, discusión y aprobación del presupuesto, a pesar de existir un procedimiento y reglas establecidas, sigue teniendo un carácter muy poco transparente, discrecional, vinculado a intereses partidistas, a grupos de poder político-empresariales, y a grupos de poder institucionales (secretarías, Poder Judicial). Constituye el proceso a través del cual el Poder Ejecutivo premia o castiga la fidelidad o la traición, y es el proceso en el cual los grupos de poder partidistas, y los gobernadores no vinculados al partido de gobierno, amenazan de llevar modificaciones mayores si no se satisfacen sus requerimientos. Es el ámbito en donde se ejercen presiones legales, paralegales y hasta ilegales tales como chantajes, amenazas y sobornos.

Por ello, que es muy común que se pasan por alto los requerimientos de naturaleza técnica y se asignan partidas por satisfacer a las presiones políticas.

No obstante, cabe decir, que todo se lleva a cabo con extrema discreción, y en las últimas legislaturas ya no hubo problemas relevantes que perjudicaran su aprobación en el Congreso. El último conflicto se dio durante el cabildeo presupuestal de 2005, entre el presidente Vicente Fox y el aquel entonces Dip. Manlio Fabio Beltrones.

### **3.2 Poder Legislativo**

El creciente protagonismo del Congreso en la vida política nacional se dio, por un lado, por la pérdida de la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios de parte del partido de Presidente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y por el otro, gracias al ejercicio efectivo, y al reforzamiento y ampliación de las atribuciones legislativas que la Constitución otorga al Congreso<sup>12</sup>, con el consecuente desarrollo de la tensión y conflicto con el Poder Ejecutivo.

Desde 1997, se ha incrementado de manera exponencial la producción legislativa del Poder Legislativo. En la tabla sucesiva se muestra la tendencia desde la LVII Legislatura hasta el cuarto período de la LXI Legislatura (30 abril 2011).

---

11 Art. 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, cabe mencionar que la discusión y aprobación de la Ley de Egresos (presupuesto) es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública).

12 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cáp. II, Sección III: De las Facultades del Congreso.

Tabla 1

Legislatura	Ejecutivo			Congresos Locales			Legisladores		
	Presentadas	Aprobadas	(%)	Pres.	Aprob.	(%)	Pres.	Aprob.	%
LVII	56	50	89	35	7	20	667	144	22
LVIII	86	72	84	98	19	20	1459	351	24
LIX	77	60	77	129	24	18	2733	599	22
LX	71	56	78	109	16	15	4133	456	11
LXI	42	27	64	51	2	4	3195	349	11

Fuente: Cámara de Diputados, Senado, Sistema de Información Legislativa: Secretaría de Gobernación.

Lo más relevante, es el incremento en el número de proyectos de iniciativa de ley presentados por partes de los legisladores (diputados y senadores), de 667 a 4133 en la LX Legislatura, un incremento mayor al 600 por ciento.

Asimismo, se ha casi duplicado el número de comisiones ordinarias en el Senado de la República, pasando de 29 a las actuales 59.

Por otra parte, se puede observar la disminución sustantiva del porcentaje de aprobación por parte de las propuestas presentadas por todos los actores considerados. Quienes resultan más afectados son los congresos locales, pasando de un porcentaje de aprobación de un 20 por ciento a un dos por ciento. Por otro lado resulta interesante notar la disminución de los proyectos de iniciativa de ley presentados por el Poder Ejecutivo así como la disminución de su porcentaje de aprobación.<sup>13</sup>

Cabe señalar que el 9 de diciembre de 2010 el Congreso de la Unión con la probación de un decreto, eliminó el famoso “veto de bolsillo” que daba al Ejecutivo la facultad de postergar a su discreción la publicación en el Diario Oficial de la Federación, las leyes aprobadas por el Congreso, y que por ello no podían entrar en vigor.

Con la reforma, el Ejecutivo es obligado a publicar las leyes del Congreso en un tiempo límite de cuarenta días naturales, pasado este límite el Congreso tiene ahora la facultad de publicar la Ley.

Finalmente, las recientes reformas al Reglamento Interno del Congreso imponen plazos perentorios para la elaboración de los dictámenes.<sup>14</sup> Se supondría por ello que ahora los legisladores y los órganos de gobierno del Congreso tendrán que evaluar ex ante un proyecto de ley antes de presentarlo, bajo el riesgo de que el proyecto venga dictaminado de manera negativa, o, que es

13 Lo que es de difícil medición es la cantidad de proyectos de iniciativa de ley presentadas.

14 Reglamento del Senado, Cap. VI, Art. 217, Párrafo 3. Reglamento de la Cámara de Diputados, Sección IV, Art. 89, y Sección XIII, Art. 184.

peor, venga presentado ante el pleno y desechado sin ni siquiera dictaminarlo. Con las reformas, habrá de esperarse que se incremente la calidad de las iniciativas presentadas, y al mismo tiempo de que se incremente el porcentaje de dictámenes por iniciativas.

Aunado a lo anterior, cabe decir que en las dos Cámaras existe, en los general, una fuerte disciplina partidista, lo cual fortalece la capacidad de maniobre de los órganos de gobierno, y en particular de las Mesas Directivas y de las Juntas de Coordinación Política.

De los datos anteriores se puede evidenciar una tendencia al fortalecimiento del Poder Legislativo, lo cual lo vuelve un actor fundamental en el proceso de cabildeo.

Sin embargo, por otro lado, y por la primera vez desde 1997, surge un nuevo fenómeno, lo de un potencial conflicto entre las dos cámaras, las cuales, paradójicamente, están bajo la conducción de líderes del mismo partido. La primera, bajo el mando y la habilidad operativa<sup>15</sup> del senador priista Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Mesa Directiva, y la segunda, bajo la conducción del Grupo Parlamentario del PRI y en particular bajo la influencia de los diputados pertenecientes a la corriente del gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto.

En este caso se evidencia como una competencia de naturaleza electoral, interna a un partido, afecta y debilita el desempeño de la institución legislativa en su conjunto, bloqueando el proceso legislativo.

### **3.3 Poder Judicial**

La corrupción y la incompetencia que caracteriza la administración de justicia en México, deja expuesto al sistema para un uso instrumental del Poder Judicial por parte de las organizaciones de interés.

Aunado a los anterior, la falta de una autonomía política en la selección de los integrantes de sus órganos de gobierno (Suprema Corte y Consejo de la Judicatura Federal), así como la dependencia económica en la asignación de su presupuesto de parte del Poder Legislativo, condicionan la independencia y la toma de decisiones de este poder fundamental de un Estado democrático.

No es un caso que cada vez más, en el conflicto, que a partir de 1997, lleva el Poder Ejecutivo con el Legislativo, se le exige al Poder Judicial tomar posición y decidir sobre controversias constitucionales con un alto impacto político institucional.

Entre las más recientes y relevantes, recordamos la controversia constitucional promovida por parte del presidente Vicente Fox contra el, en aquel entonces, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Manlio Fabio Beltrones, sobre el tema de veto (observaciones) al presupuesto de 2005.

<sup>15</sup> Sin ser el partido de mayoría en el Senado, el PRI, bajo la conducción del Sen. Beltrones, mantiene el control de la Cámara alta.

En ese caso el Poder Judicial resolvió de manera favorable a los intereses del Poder Ejecutivo.

Otro caso relevante fue lo de la famosa "Ley Televisa". En mayo<sup>16</sup> senadores de la LIX Legislatura, interpusieron frente a la Suprema Corte una controversia constitucional para dejar sin efecto la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión, que otorgaban amplia libertad de maniobra al duopolio mediático Televisa y TV Azteca. La Suprema Corte resolvió favorablemente a las peticiones de los Senadores.

Finalmente, lo de la Ley para despenalizar el aborto. En 2007, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), interpusieron dos acciones de inconstitucionalidad en contra de un decreto del Gobierno del Distrito Federal, producto de una reforma al Código Penal local efectuada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que eliminaba la penalización de la interrupción voluntaria del embarazo, si era efectuada en las primeras 12 semanas. El Poder Judicial resolvió de manera favorable a la decisión de la Asamblea Legislativa.

El número de controversias ha pasado de las 33 en 1997 a las actuales 153.<sup>17</sup> Con relación a las partes involucradas, el 3.5 por ciento de las controversias tiene como actores al Poder Legislativo y Ejecutivo, el restante son controversias promovidas por las autoridades estatales.<sup>18</sup> Siendo la asignación de los recursos públicos uno de los temas más relevantes: 28 por ciento del total.

El fenómeno señalado propicia el incremento sustantivo de la actividad de cabildeo hacia los órganos de gobierno del Poder Judicial.

Desde 2005, la Suprema Corte ha contratado despachos de relaciones públicas y de comunicación para hacer frente a una presión cada vez más fuerte de los grupos de interés, por un lado, y, por otro lado, para cabildar con los Poderes Ejecutivos y Legislativos reformas de gran interés para el Poder Judicial, entre las cuales, la que le otorga la facultad de iniciativa de Ley y que se discutió en el ámbito de los trabajos para la Reforma del Estado en el Senado de la República en 2007.

### 3.4 Las entidades federativas

Anteriormente, los gobiernos locales poseían limitados márgenes de autonomía política, en particular bajo el dominio del PRI. El autoritarismo presidencial establecía facultades metaconstitucionales que garantizaban el control de los órganos de gobierno de las entidades federales. A partir de 1989, el PRI pierde la gubernatura de Baja California e inicia un proceso de paulatina transformación en el ejercicio del poder político por parte de los gobernadores.

Con la crisis del presidencialismo en México y con el cambio de partido político en el Poder Ejecutivo, se transforman sustantivamente las relaciones entre Poder Ejecutivo, Legislativo y estados.

16 2006, p. 47.

17 Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>

18 *Ibidem*.

En 2001 se crea la Conferencia Nacional de Gobernadores con el propósito de impulsar una agenda común hacia el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Desde entonces los gobiernos locales se han vuelto cada vez más activos sobre el plano legislativo y político.

En la tabla 1 se evidencia como las propuestas legislativas de los congresos locales se incrementaron de 35 en la LVII Legislatura a 109 en la LX, sin embargo, una limitada tasa de éxito propició un cambio sustantivo en la modalidad de operar políticamente por parte de los gobernadores.

Actualmente, los gobernadores financian no solamente las campañas de sus diputados y senadores para el Congreso Federal, sino que apoyan las campañas políticas de los estados limítrofes, para que sus correligionarios lleguen al poder y así sumar apoyos políticos y de negocios.

Un caso emblemático es lo del gobernador del estado de México, Enrique Peña Nieto. Los testimonios de las recientes campañas políticas indican que el gobernador del estado de México apoyó significativamente las campañas políticas para que ganaran los gobernadores del PRI en Zacatecas, Querétaro, Hidalgo,<sup>19</sup> Durango, Aguascalientes, San Luis Potosí y Nuevo León. Por ello, Peña Nieto cuenta actualmente con setenta y ocho diputados, los cuarenta y cinco de su bancada, más otros treinta y tres, de los otros estados. Es decir, casi un tercio de la facción priista en la Cámara baja estaría bajo control del gobernador. Y si juzgamos por los resultados, el estado de México fue quién logró el mayor incremento, respecto a los otros estados, de su presupuesto de ingresos por el año 2011, año electoral.

La “contaminación” del Poder Legislativo por parte de los gobernadores agrega un ingrediente a la dinámica política nacional, con efectos negativos y perjudiciales para un buen desempeño gubernamental.

Complicando aún más el proceso de negociación política y de cabildeo legislativo.

Asimismo, los gobiernos estatales, en un grado mayor que las entidades federales, no están acostumbrados a políticas de transparencia y rendición de cuentas. El sistema de contabilidad gubernamental de los estados sigue siendo una caja negra. El manejo de los recursos deja un amplio margen de discrecionalidad, y hay muchas maneras para maquillarlos. Y esto se debe a que el 92% de sus ingresos derivan de los recursos federales. No dan cuenta del uso de los recursos a sus ciudadanos, sino a la Federación. Todavía falta mucho para que el gobierno federal pueda exigir cuentas claras a los estados, debido al “respeto de la soberanía” de los gobiernos locales.

Finalmente, y lo más grave, es que los gobernadores ven obviamente por sus propios intereses, no tienen una visión nacional de las políticas públicas, produciendo, cuanto estos intereses se cabildan a nivel de Congreso federal

---

19 No es un caso que el ex Gobernador del estado de Hidalgo Osorio Chong, se integró en el equipo de campaña del PRI en el estado de México.

un efecto de distorsión y desintegrador en la elaboración e implementación de las políticas nacionales.

### **3.5 Organización de interés y grupos de presión del sector privado**

En un contexto de poderes divididos y en competencia entre ellos, y en el cual el Poder Ejecutivo y los entidades federativas cada vez más intervienen en la dinámica económica como órganos reguladores, las organizaciones empresariales aprovecharon la oportunidad, para establecer nuevas modalidades de relación con los Poderes de la Unión. La interlocución privilegiada que tenían anteriormente con el Poder Ejecutivo, ya no es suficiente, es necesario ahora negociar las propuestas con el Poder Legislativo y, de ser el caso, con las entidades federativas.

Asimismo, con el incremento de la intervención, ahora indirecta, del Estado mexicano sobre la sociedad y el mercado, se presenta, a partir de la década de los noventa, un mayor dinamismo e participación político-legislativa por parte de las empresas, cámaras y asociaciones empresariales.

Cabe mencionar, que la clase empresarial que gobierna actualmente el país se formó en la década de los 90', gracias al presidente Carlos Salinas de Gortari. En aquel entonces, promovió la formación de una nueva élite económica, conformada por nuevos, personajes, como Carlos Slim, su primo, Alfredo Harp Helú, Roberto Hernández, Ricardo Salinas Pliego, y, por otro lado, consolidó el poder económico de grandes consorcios, tales como Grupo Vitro, FEMSA, Alberto Baillères con su Grupo BAL, Grupo México entre los más importantes. Pudo hacerlo, aprovechandose de los "beneficios" de un régimen todavía autoritario, de las oportunidades derivadas por la abertura comercial, y del proceso de privatización.

Carlos Salinas tenía como propósito lo de encauzar el cambio generacional en la élite empresarial, que se iniciaba a dar a finales de la década de los 80', y de cambiar la conformación y la dinámica política del país, y en particular del PRI.

De hecho, fue parte de la estrategia del propio Salinas, lo de debilitar al PRI y promover la alternancia política hacia al PAN. La élite económica promovida por Salinas fue la misma que promovió la candidatura de los presidentes panistas Vicente Fox y Felipe Calderón.

En efecto, la clase empresarial sigue siendo la misma, del período priista, y en particular desde salinismo, al panista, basta ver los nombres de los integrantes de los consejos de administración de los grandes consorcios empresariales, son los mismos.<sup>20</sup> La mayor injerencia y el predominio de la clase económica sobre la clase política, produjeron, como ya señalamos, la crisis actual de representación política.

---

20 Véase, al respecto, la obra del Mtro. Pedro López Días, (2010) Diccionario de la Clase Empresarial Mexicana. UNAM.

Por otro lado, asistimos a un incremento del conflicto entre las mismas organizaciones de interés, que se traslada a nivel político institucional, para que los Poderes de la Unión tomen decisiones favorables para cada una de ellas. Lo anterior, condicionando en un sentido u otro el desempeño y las decisiones de los órganos reguladores, ha incrementado los niveles de ingobernabilidad y debilidad institucional.

Entre los casos más recientes, cabe señalar la controvertida decisión la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)<sup>21</sup>, en negar a Telmex autorización de la modificación de su título de concesión a fin de que entre al mercado de televisión de paga, garantizando la existencia del duopolio mediático de TV Azteca y Televisa. Por lo cual, ahora, el conflicto se trasladará a nivel de Poder Judicial, con la impugnación de la resolución por parte de la empresa.

Recordamos también la renuncia de Miguel Ángel Toscano a la dirección de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)<sup>22</sup> derivada de las presiones de las organizaciones empresariales, nacionales y transnacionales, que contestaron su propuesta de modificación del Reglamento de la Ley General de Salud que tenía como objeto la implementación de medidas más estrictas a la publicidad de comida chatarra y de productos “milagro” que ponen en riesgo la salud.

Las organizaciones de interés cada vez más se transforman en grupos de presión. Cuando una organización de intereses ejerce una presión constantes de manera directa o indirecta sobre los poderes públicos para obtener decisiones conformes a sus intereses se transforma en grupo de presión.<sup>23</sup>

Existen distintas formas a través de las cuales los grupos ejercen presión sobre los poderes públicos (Podres de la Unión, partidos políticos, entidades federativas).

Entre ellas encontramos la persuasión, que se aplica a través del suministro de información y el empleo de argumentos racionales para hacer ver a las élites gobernantes y funcionarios que las propuestas y demandas son justas.

La amenaza o intimidación. Normalmente esta modalidad se emplearía una vez que la actividad anterior se muestra ineficaz. Las amenazas pueden ser de diversa índole, electoral, gubernamental, profesional, personal, etcétera, la amenaza o la intimidación son verdaderos actos de chantaje velado o abierto, dirigidos a un político, partido o gobierno.

---

21 27 de mayo de 2011.

22 28 de febrero 2011.

23 Von Beyme, 1986 p. 82. Existe una extensa literatura sobre los Grupos de Presión: Campo, E. Los grupos de presión. En Román Marugán, P. (Coord.) Sistema político español. Madrid: McGraw Hill. De Celis J.B. (1963). Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Ed. Tecnos: Madrid. Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. Ed. Limusa México. Pasquino, G. (1996). Participación política, grupos y movimientos. En Pasquino, G. (comp.) Manual de Ciencia Política. Ed. Alianza Editorial: Madrid. Rubio Nuñez, R. (2003). Los grupos de presión. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid. Truman, D.B. (1951). The governmental process. Political interest and public opinion. Ed. Knopf: New York. Von Beyme, K. (1986). Los grupos de presión en la democracia. Ed. Belgrado: Buenos Aires.

El dinero. El empleo de esta modalidad, se realiza no pocas veces al borde mismo de la legalidad, cuando no da lugar a práctica inequívocamente, corruptas como sobornos, la compra de decisiones o incluso se puede llegar al grado de subvencionar organizaciones paramilitares o los más conocidos grupos de choque.

El sabotaje de la acción de gobierno. Esta modalidad puede adoptar medidas diversas, la negativa a cooperar con las autoridades o impedir y complicar el trabajo administrativo público, son de las más conocidas. Aunque existen otras como la fuga de capitales o la no inversión y medidas similares.<sup>24</sup>

Aun cuando pretende sabotear totalmente la acción de gobierno, si tienen gravedad suficiente como para condicionar su actuación, aquí entrarían tanto la huelga como las movilizaciones de protesta que ocasionalmente puede suponer el empleo de alguna forma de violencia, los paros callejeros como los que se llevaron a cabo recientemente en el Distrito Federal.

La táctica o métodos de los grupos de presión van de lo constitucional a lo inconstitucional, de lo legal a lo ilegal, variando en función de las limitaciones impuestas por las instituciones y los valores dominantes en la sociedad.

Cuando el destinatario de su influencia es el Congreso, los grupos de presión tratan de influenciar a los legisladores utilizando cuatro distintas estrategias:

La primera, tratando de conseguir una representación directa en las cámaras, mediante el apoyo a candidatos miembros del grupo de presión, que una vez elegidos defienden los intereses del mismo.

La segunda, financiando campañas electorales a candidatos no miembros del grupo a un cargo parlamentario.

La tercera, poniendo a un representante en la nómina y encargándole la defensa regular de sus intereses.<sup>25</sup>

Y la cuarta es a través del cabildeo profesional.

Asimismo, en el caso del cabildeo gubernamental, las estrategias empleadas son similares. En un primer momento se trata de promover la candidatura de un funcionario vinculado a los intereses de la organización. Por otro lado, se promete al funcionario que al término de su mandato se integrará en el grupo de presión con un cargo directivo muy bien remunerado, promoviendo lo que en Estados Unidos se conoce como el fenómeno de la “*revolving door*” o puerta giratoria.<sup>26</sup>

Por último, con el cabildeo profesional.

---

24 En este caso se puede mencionar la recién amenaza de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) de retirar \$500 millones de dólares de inversión si el Gobierno del Distrito Federal no abroga la Norma 29, que impide la construcción de cadenas comerciales cerca de mercados públicos.

25 En este caso cabe decir que la recién modificación del Reglamento Interno del Senado y de la Cámara de Diputados imponen restricciones muy rígidas al conflictos de interés.

26 Es el caso del Ex Secretario de Hacienda, durante la Presidencia de Vicente Fox, Francisco Gil Díaz, quien dejó la Dirección de Avantel (una empresa de comunicación del consorcio Banamex-MCI) para asumir el cargo de Secretario de Hacienda, y que al término del sexenio asumió la dirección de la empresa Telefónica para América Latina.

Por lo anterior, es importante señalar que la práctica de cabildeo se distingue de las otras formas de ejercer presión por parte de las organizaciones de interés, por ser el ámbito más legítimo y metodológicamente más estructurado para influir en las decisiones legislativas y normativas de los Poderes de la Unión.

### 3.5.1 Cámaras, asociaciones y corporaciones empresariales

Ante la tensión creciente entre Poder Legislativo y Ejecutivo, las organizaciones de interés del sector privado respondieron con el fortalecimiento del sistema de Cámaras y Confederaciones empresariales. En particular, se crearon direcciones y comisiones de cabildeo en cada una de las cámaras más importantes.

En 1998 el Consejo de Coordinación Empresarial (CCE) creó la Comisión de Enlace Legislativo bajo la dirección del Óscar Fitch Gómez. En el año 2000, la Confederación de Cámara Industriales (CONCAMIN) creó la Comisión de Enlace Legislativo, en el mismo año, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) crea la Dirección de Cabildeo, y en 2002 la Comisión de Cabildeo. Desde entonces, el sector empresarial se ha vuelto cada vez más proactivo creando comisiones de cabildeo, Direcciones Generales de Asuntos Gubernamentales, Unidades de Enlace Legislativo en cada cámara y asociación.<sup>27</sup>

Asimismo, en 1997 entró en vigor la nueva "Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones", misma que se modificó en 2005, y que otorga a las cámaras y confederaciones empresariales la atribución de: "instituciones de interés público"<sup>28</sup>, con el objeto de: "ser órganos de consulta y de colaboración de los tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional"; de "participar con el gobierno en el diseño y divulgación de las estrategias de desarrollo socioeconómico"; y de "defender los intereses particulares de las empresas afiliadas a solicitud expresa de éstas".<sup>29</sup>

La reforma representa un momento importante de cambio de las relaciones entre el Estado y las organizaciones de interés, en cuanto a que asigna a las Cámaras empresariales una función representativa de intereses sectoriales, ordenando y legalizando su función consultiva, y de apoyo político y normativo.

Con respecto a las empresas. A partir de finales de la década de los noventa, y en particular en la primera década de 2000, la mayoría de los grandes consorcios empresariales, nacionales y transnacionales, crearon áreas de enlace con los poderes de la Unión, a cargo de funcionarios con rango de directores generales, y hasta de vicepresidentes.<sup>30</sup>

---

27 No obstante, se ha creado un potencial conflicto de interés, en cuanto a que los cabildeos de las Cámaras y Asociaciones muchas veces son los cabildeos de una empresa, a veces una de las más influyentes, afiliada a la Cámara. Por ello, a veces se da la circunstancia de cabildear temas por parte de la Cámara que no necesariamente coinciden con los intereses de la empresa de la cual depende el cabildeo.

28 Art. 4 de la Ley.

29 Art. 7 párrafo II, XI y XIII de la Ley.

30 Es el caso por ejemplo del Dr. Julio Portales, antes Director General de Relaciones Gubernamentales de Grupo Lilly y después Vicepresidente de Asuntos Corporativos y Acceso a Gobierno de Novartis.

Asimismo, los primeros despachos profesionales de cabildeo datan del año 1997, y hoy en día suman alrededor de treinta, y siguen aumentando a un ritmo acelerado conforme se incrementa el número de iniciativas que gozan del apoyo de cabilderos profesionales.<sup>31</sup>

En 2001 se crea la primera Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo (PROCAB), bajo la presidencia del Mtro. Javier Medina, hoy Director General de Enlace Legislativo del Grupo Salinas. Cuyo objetivo es lo de legitimar la profesión de cabildeo ante la opinión pública, como actividad coadyuvante de la vida democrática del país.

#### **4. La práctica del cabildeo profesional**

La actividad de cabildeo en México, así como en otros países, se caracteriza por distintas tipologías, que definen sus modalidades de ejercicio y sus alcances.

Así tenemos el cabildeo público, que ejercen los funcionarios de los Poderes de la Unión entre ellos, y con los actores del sector privado, cámaras, asociaciones y empresas.

El cabildeo privado, que ejercen las cámaras, asociaciones y empresas con los representantes de los poderes de la Unión.

El cabildeo “*in-house*” que ejerce el funcionario que pertenece a una institución pública u organización de interés privada.

El cabildeo autónomo, que ejercen los despachos de cabildeo contratados por las agencias gubernamentales o las cámaras y empresas del sector privado.

El cabildeo legislativo, que ejercen las agencias gubernamentales, los representantes del Poder Judicial y los actores del sector privado con el Congreso de la Unión.

El cabildeo gubernamental, que ejercen los representantes del Poder Judicial y los actores del sector privado con las agencias del Poder Ejecutivo.

El cabildeo judicial, que ejercen agencias gubernamentales y los representantes del sector privado con los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

El cabildeo directo, en el cual se ejercen una serie de actividades directamente con los tomadores de decisión.

El cabildeo indirecto, que se ejerce a través de medios de presión e influencia externos a la esfera propiamente político-legislativa. Es decir, a través de los medios de comunicación, de información, de cartas, correos, manifestaciones etc.

Cada tipología se distingue por su propia metodología y diversidad de actores.

Por otro lado, y gracias a las modificaciones de los dos Reglamentos Internos del Senado y de la Cámara de Diputados, tenemos, por la primera vez

31 Entre los más relevantes, Estrategia Total de Fernando Lerdo de Tejada, Estrategia Política de Gustavo Almaraz, Dynamis Consultores de Roberto Ehrman, Comunicación y Cabildeo de María Emilia Farías, Guerra, Castellanos y Asociados de Gabriel Guerra, Políticas Públicas y Asesoría Legislativa de Marco Michel.

en la historia en México, una definición jurídica de la profesión de cabildeo. Si bien hay algunas diferencias entre las de las dos instituciones, coinciden en el objetivo que es lo de “promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades<sup>32</sup>”, y “obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros”.<sup>33</sup>

Finalmente, las recientes reformas a los reglamentos, prohíben expresamente la intervención de los legisladores en los asuntos legislativos en que tengan interés directo de carácter económico o personal, bajo la pena de perder su cargo representativo.<sup>34</sup>

De esta manera, se crean las condiciones si bien de manera parcial, a la competencia desleal que ejercían los legisladores frente a los cabilderos profesionales, en cuanto a que los legisladores cabildeaban de manera directa asuntos de interés particular de grupos empresariales nacionales e internacionales, violando de manera evidente el principio representativo que rige cualquier Estado democrático, y por el cual el legislador está obligado a representar los intereses de la mayoría, cuidando el beneficio del mayor número de ciudadanos.

Con esta premisa, se dará la pauta para una mayor profesionalización de la actividad de cabildeo así como de su reglamentación.

Para hacer una comparación, en Estados Unidos, en donde se emitió la primera Ley de Cabildeo en la historia, la “*Federal Regulation of Lobbying Act*” en 1946, están actualmente registradas en el Congreso Federal 10,458 firmas de cabildeo. El número ha disminuido notablemente de las 14,878 registradas en 2007, debido principalmente a dos factores, por un lado, la implementación de una recién normativa,<sup>35</sup> que incrementa los controles y las obligaciones en materia de transparencia de información sobre financiamiento a campañas políticas y sobre los clientes de las firmas; y por el otro, la recién crisis financiera de 2009.

No obstante, el presupuesto ejercido por las firmas de cabildeo se ha incrementado de 1560 millones de dólares en 2000, a 3500 millones en 2010.<sup>36</sup>

En México, todavía hay muy poca información al respecto, sin embargo, un recién Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, relativo al procedimiento de registro de los cabilderos, permite tener una información inicial al respecto.<sup>37</sup>

---

32 Art. 298 Reglamento Interno del Senado de la República.

33 Art. 263 Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

34 Art. 8, Fracción VII, XIII del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, y Art. 10 Fracción VI, VII y Art. 19 del Reglamento Interno del Senado de la República.

35 Honest Leadership and Open Government Act de 2007.

36 Senate Office of Public Records:

[http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g\\_three\\_sections\\_with\\_teasers/lobbyingdisc.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm)

37 Acuerdo de la Mesa Directiva para el Registro de los Cabilderos, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 22 de febrero 2011.

Hasta el mes de abril se han registrados en Cámara de Diputados para el ejercicio de la actividad de cabildeo, 112 personas físicas, 36 despachos, 43 cámaras, asociaciones y confederaciones empresariales, y 2 ONG's.<sup>38</sup>

## 4.1 Metodología

No obstante la diversidad de las tipologías de cabildeo, existen elementos comunes que definen las competencias requeridas para el ejercicio de la profesión.

Entre la cuales podemos delinear brevemente las más importantes.

### 4.1.1 Proceso legislativo

La primera es el conocimiento, teórico y práctico, del proceso legislativo, en el caso del cabildeo legislativo; y del proceso de elaboración de normas y reglamentos, en el caso del cabildeo gubernamental.

La práctica muchas veces no coincide con la teoría, en virtud de que, por ejemplo en el caso del cabildeo legislativo, se turnan inexplicablemente proyectos de iniciativa de ley a más de dos o tres comisiones legislativas sin una razón aparente. O que se cambie de último momento el orden del día, desapareciendo presentaciones de proyectos de ley o dictámenes. O que se dictaminan en sentido negativo propuestas de iniciativa de ley que supuestamente ya tenían el acuerdo previo de los integrantes de la Comisión. O que se aprueben en un proyecto de ley modificaciones contrarias al objetivo de sus proponentes. O que desaparezca inexplicablemente la hoja de las firmas de los legisladores del expediente impidiendo su desahogo. O que el proyecto de ley ya aprobado por el pleno de una Cámara llegue como minuta a la colegisladora con modificaciones que no estaban originalmente. O que se retiren inexplicablemente del orden del día para su discusión en el Pleno, dictámenes ya aprobados por unanimidad en las comisiones. La lista es muy larga. Cada elemento del proceso tiene sus características, para ello el conocimiento teórico es absolutamente insuficiente; se requiere de experiencia y del conocimiento de la dinámica de los actores políticos, de los que realmente orientan las decisiones: los coordinadores de los grupos parlamentarios, los presidentes de las comisiones, los líderes que cada grupo parlamentario tiene respecto a ciertos temas, los secretarios técnicos de las comisiones, de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política (sus criterios e idiosincrasias a la hora de evaluar un proyecto de Ley y elaborar un dictamen), las vinculaciones de los anteriores con los líderes del partido, con los gobernadores, con los líderes sindicales, con un cierto grupo de presión, con los líderes de distrito, etc.

Por otro lado, es indispensable el conocimiento y la habilidad de elaborar leyes, reglamento y normas, y sus dictámenes, en virtud de que muchas veces hay que apoyar a los legisladores y a los funcionarios públicos en la actividad de producción legislativa y normativa, debido a la insuficiencia de los recursos

---

38 Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, N.3233-II Año XIV, 1 de abril 2011.

técnicos y humanos disponibles en las instituciones legislativas y gubernamentales.

Para que un grupo de presión tenga éxito en la aprobación de una propuesta legislativa, se sugiere que se negocie y elabore aparte el proyecto para que se solventen de antemano todas las posibles carencias de técnica legislativa.

Lamentablemente las instituciones legislativas, más que las gubernamentales, carecen de recursos técnicos y profesionales.<sup>39</sup> Para dar un ejemplo, a nivel de Congreso, si bien existen en la Cámara de Diputados cinco centros de investigación, y en Senado el Instituto *Belisario Domínguez*, y que cada Comisión tenga un Secretario Técnico, y haya asesores para los legisladores, se trata en todo caso de instituciones y funcionarios, por un lado totalmente politizados, y por el otro, numéricamente, y a veces profesionalmente, insuficientes para dar abasto a la cantidad de propuestas, leyes y dictámenes que se presentan y discuten diariamente en el Congreso.

Asimismo, los insumos con los cuales cuentan los actores políticos para el análisis, estudio y elaboración de políticas y proyectos legislativos son los siguientes: El Partido de Acción Nacional (PAN) cuenta con tres fundaciones, Rafael Preciado Hernández, Miguel Estrada Iturbide, y Nuevo Humanismo. La primera provee recursos e información para los programas y proyectos más relevantes para el partido, la segunda para el grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, y la tercera para el grupo parlamentario del PAN en el Senado.

Sin embargo, los recursos no son suficientes, y los estudios y trabajos de investigación se aplican para resolver requerimientos de conjuntura político-parlamentaria.

Respecto al PRI, hay tres centros, la Fundación Colosio, el Colegio Nacional de Economistas y la Liga de Economistas Revolucionarios. Los tres son francamente insuficientes para dar abasto a las necesidades de información y estudios políticos y legislativos. Prueba de ello, es que el Colegio de Economistas ha invertido todos sus esfuerzos, el año pasado y el presente, en la organización de eventos y foros de discusión pública sobre un "Nuevo Proyecto de Desarrollo", denotando que evidentemente no tiene recursos para elaborar nuevos programas por su cuenta.

Los insumos reales del PRI son consultoría privadas especializadas, que se contratan *ex-profeso* para asesorías técnicas. Sin embargo, lo más paradójico, son las solicitudes de información estratégica y estudios temáticos, en particular de carácter económico, a funcionarios de la Secretaría de Hacienda vinculados al partido.

Respecto al Partido de la Revolución Democrática (PRD), la situación es todavía más dramática en cuanto a que no cuenta con una fundación o centro de investigación propios. Los insumos los recibe de parte de investigaciones

---

<sup>39</sup> Para hacer una comparación, en Estados Unidos existen 21,000 funcionarios técnicos especializados en las labores de apoyo legislativo, contra los 1,200 del Congreso mexicano.

desarrolladas sus asesores, por académicos de la UNAM, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, o del IPN. Se trata de trabajos realizados para resolver problemáticas emergentes, y que no responden a un diseño de políticas públicas orgánico, integral y de largo plazo.

#### 4.1.2 Mapeo de actores

Con base en lo anterior, se evidencia que el conocimiento del proceso legislativo va acompañado por un mapeo de actores. La elaboración del mapeo de actores no es otra cosa que la definición lo más precisa de la red de relaciones e influencias que tienen los tomadores de decisiones a nivel interno y externo a la institución política o legislativa.

Existen distintas metodologías y programas de *software* que construyen a través de algoritmos la red por medio de la inserción de los datos necesarios.

Respecto la información que se requiere, puede ser muy vasta dependiendo del nivel de relevancia de un actor y su red. Puede abarcar desde los amigos de la infancia y en la escuela hasta la universidad, las relaciones familiares, las sociales, las políticas partidistas, las institucionales, las laborales, sindicales, etc. Lo más importante son las fuentes de información, que en este caso son las personas cercanas, los amigos y compañeros de escuela, las declaraciones del mismo actor en los medios de información y de entretenimiento, sus redes sociales en internet.

En mapeo permite identificar, más allá del aspecto formal, la real capacidad de intervención de un actor sobre un tema de particular, su interés, su posición, la prioridad real que tiene el tema en su agenda, sus aliados, sus enemigos.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta que no es suficiente diseñar la red, lo más importante es mantenerla actualizada, en virtud de que el escenario político cambia en continuación.

Es necesario cruzar esta información con la del proceso legislativo para entender la dinámica real que caracteriza la toma de decisiones en el Congreso. Igualmente se aplica para el caso del cabildeo gubernamental y judicial.

#### 4.1.3 Relaciones públicas

En el cabildeo las relaciones públicas constituyen un ámbito de competencia muy importante. A través de las relaciones públicas el cabildero construye y alimenta la confianza con los tomadores de decisiones y su círculo más cercano. La confianza es fundamental para evitar la distorsión de los mensajes y de la información que el cabildero canaliza a los actores.

La confianza se construye dando información, estrategias e ideas que puedan ser de utilidad para el tomador de decisión, lo cual es fundamental para mantener abierto el canal de comunicación, necesario en particular para el cabildeo que ejercen las organizaciones de interés del sector privado.

Asimismo, hay que ser particularmente sensibles a la necesidad que tiene la mayor parte de los políticos para el reconocimiento, la reputación, la admiración.

En la práctica del cabildeo empresarial o privado, se ha dado el caso que el ejercicio de las relaciones públicas se traduzca en invitaciones a viajes en centros vacacionales, nacionales e internacionales, con la intención de sustraer el actor político o legislativo de su ambiente, con el propósito de favorecer una mejor comunicación y trasmisión de ideas.

Es muy común que se lleven a cabo por parte de las cámaras y asociaciones empresariales, congresos y foros para discusiones de temas de interés público en lugares vacacionales, y se inviten como huéspedes de honor a reconocidos políticos y legisladores. Sin embargo, no es suficiente hacer cambiar de contexto a un tomador de decisiones, se requiere alimentar la relación con la información adecuada, y un correcto conocimiento de sus intereses y motivaciones.

En el caso de cabildeo gubernamental es muy común que los funcionarios convoquen a los representantes de las cámaras y asociaciones empresariales para la discusión sobre la elaboración de nuevas normas y reglamentos. Lo anterior, con la intención de buscar apoyos no solamente para su elaboración, sino, lo que es lo más importante, para su implementación.

Asimismo, como parte de las relaciones públicas, es indispensable el conocimiento técnico y la práctica de la negociación política, en el entendido de que los temas relevantes se negocian en distintas mesas al mismo tiempo, con distintos auditorios, y distintos intereses.

Hay una necesidad, en el caso del cabildeo privado o empresarial, y es que antes de negociar con los actores políticos es indispensable ponerse de acuerdo entre empresas y cámaras. Ha habido muchos casos en que los representantes de las cámaras y confederaciones negociaban con los legisladores o con los funcionarios gubernamentales ciertos proyectos de ley, y por otra parte los empresarios afiliados a las mismas cámaras, hacían propuestas a los mismos actores totalmente distintas, creando un efecto de distorsión que perjudicó el éxito del cabildeo de todo el grupo.

#### 4.1.4 Estrategias de comunicación

La estrategia de comunicación es el elemento sustantivo del cabildeo indirecto, y es esencial para crear las condiciones “ambientales” para que el tema seleccionado tenga la visibilidad adecuada para el tomador de decisiones.

Para la elaboración de un plan de comunicaciones es muy importante la elaboración del mensaje, la selección y priorización de los auditorios, la selección del medio y del “mensajero” para que el mensaje tenga el efecto esperado sobre el actor político, legislativo o del Poder Judicial.

Para ello se requiere de un conocimiento puntual de la estructura propietaria de los medios de comunicación, la agenda de sus comités editoriales, la agenda de los líderes de opinión más importantes, y una muy buena relación con ellos.

Hay que tener presente que los medios y sus funcionarios necesitan de notas informativas, y que la mayor parte de los periodistas en particular los que cubren el ámbito político, no tiene un salario fijo, y si lo tienen es relativamente

bajo. Es por ello que necesitan de notas informativas para su publicación y para sus ingresos.

Por otra parte en el cabildeo empresarial, se acostumbra a publicar, en víspera de una reunión gubernamental o legislativa, desplegados pagados por empresas u asociaciones. Esta práctica, a pesar de ser muy cara, es muy poco eficaz para los tomadores de decisión, en cuanto de antemano está sesgada por sus promotores.

Para que una estrategia de comunicación tenga el impacto deseado tiene que aparentar el mayor nivel de objetividad posible y, en su caso, de neutralidad.

Para ello se requiere del apoyo de los líderes de opinión, y cada vez más de los expertos de la academia.

En este caso, el ambiente académico es un ámbito muy propicio para iniciar una estrategia de comunicación, en cuanto a que se trata de un ambiente generalmente poco politizado, en donde el debate se centra sobre aspectos técnico y no ideológicos, y en el cual los académicos aportan ideas y propuestas sustentadas sobre metodologías validadas científicamente y que son de gran aporte para los tomadores de decisión.

Entre las técnicas de comunicación hay las cartas a los legisladores o a los funcionarios gubernamentales, los correos electrónicos y la utilización de las redes sociales en internet.

Cada una tiene sus características e impactos.

La utilización de las redes sociales y los correos electrónicos, por ejemplo, fueron las técnicas de comunicación más exitosas en cuanto permitieron, en 2009, evitar que se aprobara en la Ley de Ingreso, el impuesto sobre el acceso a internet.

Por otra parte se estila por parte del Congreso y del Poder Ejecutivo organizar foros de discusión y seminarios, son medidas muy útiles para contextualizar el debate y traer ideas novedosas para plasmar una propuesta o para influir en ella, siempre y cuando se organicen foros los más plurales posibles y se le dé la publicidad necesaria.

#### 4.1.5 Metodología de investigación

Este aspecto del cabildeo abarca los ámbitos profesionales propiamente técnicos. Es muy importante apoyarse en expertos para la definición del problema y del alcance de su posible solución antes de iniciar cualquier tipo de actividad.

En primer lugar se necesita analizar el problema al cual se quiere dar una solución, y hay que evaluar de antemano si tiene una solución factible en un plano jurídico, en este caso se lleva a cabo una profunda investigación jurídica respecto a la viabilidad de una propuesta de iniciativa de ley (evaluación de impacto legislativo). En segundo lugar hay que investigar sobre los sustentos científicos que permiten dar una solución comprobable del problema (evalua-

ción de impacto económico<sup>40</sup> y/o técnico). En tercer lugar se necesita investigar sobre el público interesado y/o afectado por el problema y por su solución (evaluación de impacto social-electoral, análisis costo-beneficios). En cuarto lugar tenemos que estudiar el nivel de integración del problema con un tema de interés público o de agenda pública, hay que encontrar una fórmula aceptable para todos. Por último se necesita estudiar a fondo el contexto político, social y económico relativo al problema y diseñar un escenario previendo las variables involucradas.

Con base en estos estudios se puede recabar información estratégicamente relevante para seleccionar cuales son los nodos con mayor nivel de complejidad para concentrar el esfuerzo del cabildeo en ellos.

#### 4.1.6 Planeación estratégica

Con base en la información recabada, y dependiendo del tipo de cabildeo y del caso o problema a resolver, se elabora la planeación estratégica.

Se seleccionan las líneas de acción que tomen en cuenta todas las variables que influyen en el resultado de una acción o campaña de cabildeo colocando a nuestro *“issue”* en una posición de superioridad frente a su oposición.

En esta etapa es muy importante la fase relativa al planteamiento de la iniciativa de ley y el diseño de la estrategia de seguimiento de la misma. Se diseñan las estrategias a adoptar con los legisladores (cabildeo directo o indirecto), con autoridades administrativas, con aliados, con los medios. Se elabora un protocolo en donde se planifican las acciones, responsables y recursos asignados por cada línea de acción. Asimismo, se define de manera anticipada una estrategia para el manejo de crisis basada en diseño de escenarios con un sistema de reacción y respuesta rápida.

## 5. Conclusión

El cabildeo representa una actividad profesional importante en apoyo a los legisladores, considerando, lamentablemente, las carencias del Congreso en términos de recursos humanos especializados en la evaluación de impacto legislativo, económico y sociales de las iniciativas de leyes presentadas.

El cabildeo es una actividad civilizada, profesional y constructiva que permite la participación de organizaciones, empresas y ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos.

Entre otras funciones y beneficios el cabildeo tiene la de traducir e interpretar, las necesidades de los empresarios, y actores sociales en un lenguaje comprensible para los políticos y viceversa.

---

<sup>40</sup> En caso de que un proyecto de iniciativa de ley tenga un impacto presupuestal hay que elaborar el estudio correspondiente. Art. 18 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Frente al incremento de complejidad de la política en México, y de una creciente tensión y conflictualidad entre Poderes del Estado por un lado y organizaciones de interés por el otro, el cabildeo profesional permite a los tomadores de decisiones elegir entre las mejores alternativas, y no solamente respecto a los proyectos de Ley o Decretos sino respecto a los cursos de acción para llegar a su aprobación.

## Bibliografía

- AINSWORTH, Scott H. The role of legislators in the determination on interest group influence. *Legislative Studies Quarterly* Vol. 22, No. 4 (Nov., 1997), pp. 517-533.
- BENTLEY, Arthur F. (1967) *The Process of Government*. Cambridge, Massachusetts. The Belknap Press of Harvard University Press.
- BERRY Sebastian (1992) Lobbyists: Techniques of the Political 'Insiders' Parliament Affairs. 45(2): 220-232.
- BOBBIO, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. (1997). *Diccionario de Política*. Tomo I, 10ª. Edición. Edit. Siglo XXI. México,
- HULA, Kevin W. (2002) Cabildeo/Lobbying. México: Ed Limusa.
- SUSANNE Lohmann, An Information Rationale for the Power of Special Interests. *The American Political Science Review*. Vol. 92, No. 4 (Dec., 1998), pp. 809-827.
- XIFRA Triadú, Jordi. (2000) El lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas. Ed. Gestión Barcelona.
- WOODS, N. D. and Baranowski, M. (2006), Legislative Professionalism and Influence on State Agencies: The Effects of Resources and Careerism. *Legislative Studies Quarterly*, 31: 585-609.