



**IEEJ**

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

# **EL CABILDEO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN**

**a la Cámara de Diputados en México  
durante la LVIII Legislatura (2000-2003)**

**José de Jesús Gómez Valle**

  
colección  
**tesis y ensayos**





# **EL CABILDEO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN**

**a la Cámara de Diputados en México  
durante la LVIII Legislatura (2000-2003)**

**José de Jesús Gómez Valle**

## **INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO**

Doctor José Luis Castellanos González  
CONSEJERO PRESIDENTE

### **CONSEJEROS**

Licenciada Rosa del Carmen Álvarez López  
Licenciado Víctor Hugo Bernal Hernández  
Licenciado Sergio Castañeda Carrillo  
Licenciado José Tomás Figueroa Padilla  
Licenciado Armando Ibarra Nava  
Licenciado Carlos Alberto Martínez Maguey

Licenciado Manuel Ríos Gutiérrez  
SECRETARIO EJECUTIVO

## **El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)**

José de Jesús Gómez Valle

Edición, diagramación y diseño:  
Departamento de Edición y Publicaciones

Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2006  
Florencia 2370, esquina López Mateos, colonia Italia Providencia,  
C.P. 44648, Guadalajara, Jalisco

Textos © José de Jesús Gómez Valle

ISBN-10: 968-9206-17-6  
ISBN-13: 978-968-9206-17-0

D. R. Instituto Electoral del Estado de Jalisco

Prohibida su reproducción por cualquier medio mecánico  
o electrónico existente o por existir sin la autorización escrita  
del editor o el titular de los derechos.

## Mensaje del Consejero Presidente

Comprometidos a propiciar espacios que estimulen la participación ciudadana y permitan la generación de diálogos plurales –en un contexto abierto y tolerante–, y con el fin de cultivar y promover la cultura cívica, política y democrática, el Instituto Electoral del Estado de Jalisco se ha dado a la tarea de organizar, año con año, el concurso de tesis en sus categorías de licenciatura y maestría, cuyo propósito es, ante todo, fomentar la educación cívico-electoral.

Para el Instituto Electoral del Estado de Jalisco es enriquecedor auspiciar trabajos de investigación de gran calidad, pues esto permite la difusión de conocimientos y aportaciones en torno a la cultura democrática y la educación cívica, lo que representa una contribución importante para lograr el fortalecimiento democrático en nuestro estado y nuestro país.

*El Cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)*, título de la tesis galardonada con el primer lugar, en la categoría de Maestría durante el año 2006, muestra un trabajo de investigación sobre este fenómeno propio de la política contemporánea, en el que se realiza un estudio comparado del cabildeo legislativo, así como su origen y evolución en México.

Agradecemos a todos y cada uno de los participantes de dicho concurso, y extendemos una atenta invitación a los interesados en participar en futuras ediciones, a que se sumen y colaboren, de una o de otra manera, en las actividades que este organismo electoral realiza.

Nuestro reconocimiento y felicitación a José de Jesús Gómez Valle, ganador del primer lugar del concurso tesis en la categoría de Maestría 2006.

Saludos cordiales  
Doctor José Luis Castellanos González  
CONSEJERO PRESIDENTE





## DEDICATORIA

A mis hermanas  
**Gloria, Beatriz, Irma y Alma,**  
por la valentía, la sensibilidad, el amor,  
el coraje y la solidaridad que siempre han  
demostrado aun en los momentos más difíciles  
y no olvidan sonreír.

A **Carlos Moisés López Rosas (1973-2002)**  
amigo lúdico y lúcido que se marchó a la  
eternidad y al silencio







*Si vas a emprender el viaje hacia Ítaca,  
pide que tu camino sea largo,  
rico en experiencias, en conocimiento.*

*A Lestrigones y a Cíclopes,  
o al airado Poseidón nunca temas,  
no hallarás a tales seres en tu ruta  
si alto es tu pensamiento y limpia  
la emoción de tu espíritu y tu cuerpo.*

*A Lestrigones y a Cíclopes,  
ni al fiero Poseidón hallarás nunca  
si no los llevas dentro de tu alma,  
si no es tu alma quien ante ti los pone [...]*

*Ten siempre a Ítaca en la memoria.  
Llegar allí es tu meta.  
Mas no apresures el viaje.*

*Mejor que se extienda varios años [...]*

*Ítaca te regaló un hermoso viaje.  
Sin ella el camino no hubieras emprendido.  
Mas ninguna otra cosa puede darte.*

*Aunque pobre la encuentres, no te engañará Ítaca.  
Rico en saber y en vida, como has vuelto,  
comprendes ya qué significan las Ítacas.*

*“Ítaca”.  
Fragmentos.  
Konstantino Kavafis*



## GRATITUDES

Cualquier actividad del ser humano, animal social, no sería posible sin los otros. Concluir esta investigación debe muchas y valiosas aportaciones a quienes dotan de contenidos y símbolos este espacio que llamamos vida. Si emprender el viaje a Ítaca fue una epopeya para Ulises, para mí no fue menor la experiencia de estudiar una maestría en la Ciudad de México. Afortunadamente tuve como bitácora y como guía, para el registro y desahogo de situaciones, así como para no perder el rumbo, a muchas personas e instituciones; vaya pues mi agradecimiento para la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme la oportunidad de cumplir lo que en mi infancia era un sueño, especialmente al Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

A mis padres, José Gómez Torres (q.e.p.d.) y María de Jesús Valle Castillo, por darme la vida y el ejemplo del trabajo.

A Sandra, por enseñarme que el destino siempre depara, y por su invaluable apoyo y solidaridad permanentes, también porque aprendimos que lo que resiste apoya; a Mariana por prepararme para la vida.

A la familia Gómez Valle y anexas (Arturo, Toña y Arturo Jr.; Beatriz; Irma, Yatbelitzá, Frida Sofía y Juanita; Hugo, Sandra, Yanci, Hugo Jr. y Betsy; Luis Enrique, Norma, Yeneka, Fernanda y Luis Jr.; Daniel, Hilda, Maximiliano (+) y Daniela; Carlos; Alma y Valeria; Gloria, José, Vera, *Chupi*, Nacho y Cristian) porque siempre están ahí.

A Moisés Pérez Vega quien llenó con su transparente amistad los vasos vacíos del desasosiego, además por contribuir con agudos y leales comentarios en torno a este trabajo. A Sergio Ortiz Leroux, corazón noble, mente brillante y espíritu arrojado, por dotar de contenidos a ese peregrino vocablo llamado amistad.

Al doctor Humberto Moreno por su vital (literalmente) ayuda para recuperar la salud perdida; a quienes le pusieron sal y pimienta a mi estancia en la Ciudad de México: Edgar Romero, Edgar Ibarra y Liz Hernández, Carlos Alberto Piña Loredó, Víctor Hugo Martínez González, Ángel Sermeño, Alfredo Echegollen, Roberto Sánchez Rivera, Felipe Gaytán, Juliana Fregoso, Abel Plascencia, Antonio Villa, Joel Paredes Olguín, Adriana Paredes, Janeth Flor Juanico, *Chucho* Morales, Juan Mariles, Leticia Carrasco, Hugo Velázquez, Vladimir Recinos y Arturo Chong.

A mis profesores, Félix Hoyo Arana, Benjamín Arditi, Rodrigo Jockish, María del Carmen Vázquez Mantecón, por supuesto; Fernando Pérez Correa y Jorge Cadena Roa por todo lo que aprendí en sus cursos.

A Javier Oliva, quien fungió como director de este trabajo; a mis lectores Luisa Béjar, Roberto Ehrman, Lorenzo Arrieta y Víctor Manuel Muñoz Patraca, por sus valiosas críticas y comentarios.

A mis compañeros de los seminarios de investigación: Eduardo Córdova, Jorge León Colín, Gerardo Cruz, Gerardo Rodríguez, Paul Moreno, Óscar Román y Enrique Carpio, por sus comentarios, sugerencias y aportaciones.

A Fabiola Figueroa Neri, por auxiliarme en la ardua tarea de cazar gazapos, corregir incoherencias y por su profunda amistad. A Jorge Regalado, por su impulso, apoyo y amistad en todo

momento.

Al Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales de la Universidad de Guadalajara, por darme la oportunidad de continuar mis estudios profesionales, especialmente a Elisa Cárdenas Ayala y María Guadalupe Moreno quienes estuvieron al frente de ese departamento mientras realicé la maestría y escribí este trabajo.

A la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, por permitirme afinar detalles de este trabajo al tiempo que ejercía la docencia en sus aulas.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la siempre oportuna beca que me otorgó durante 18 meses para poder concluir los cursos de la maestría.

Mae López Aranda, Jorge Quevedo, Violeta Moreno Haro y Carlos Sánchez también hicieron aportes documentales a este trabajo.

A los profesionales del cabildeo que me concedieron tiempo y disposición para responder cuestionarios y conceder entrevistas: Gabriel Aguirre Marín, Marie Renée Almaraz, María Emilia Farías, Emilio Herrera Arce, Eduardo Obregón y Julio Portales; así como a los legisladores Salvador Cosío Gaona y Rafael Hernández Estrada, por disipar inquietudes y dudas.

No puedo dejar de agradecer a Hiram Ángel Lara, Marco Antonio Berger, Antonio Pérez y César Barba, por compartir un espacio que va más allá de proyectos y reflexiones.

Todos los aquí mencionados enriquecieron de alguna manera esta investigación; los aciertos que pueda tener, los comparto con ellos; las debilidades, aunque quisiera lo contrario, debo asumirlas solo.





## ÍNDICE

### Página

19 .....	<b>INTRODUCCIÓN</b>
25 .....	<b>I. EL CABILDEO COMO FORMA DE ACCIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN</b>
25 .....	<b>1.1 Introducción</b>
26 .....	<b>1.2 El pluralismo</b>
28 .....	<b>1.3 Los grupos de interés y los grupos de presión</b>
29 .....	1.3.1 Los primeros estudiosos: Bentley y Truman
30 .....	1.3.2 Los estudios de Jean Meynaud
31 .....	1.3.3 La aportación de Maurice Duverger a la teoría de los grupos de presión
33 .....	1.3.4 Almond y Powell: la identificación y clasificación de los grupos
34 .....	1.3.5 La acción colectiva según Olson: una visión economicista de los grupos
37 .....	1.3.6 La diferenciación básica entre grupos de interés y grupos de presión
38 .....	1.3.7 Formas de actuación de los grupos de presión
40 .....	<b>1.4 El fenómeno del cabildeo (<i>lobbying</i>)</b>
40 .....	1.4.1 Orígenes
41 .....	1.4.2 Definiciones
46 .....	1.4.3 Tipología
51 .....	<b>1.5. Conclusiones</b>
53 .....	<b>II. EL CABILDEO LEGISLATIVO EN OTRAS LATITUDES (PERSPECTIVA COMPARADA)</b>
53 .....	<b>2.1 Introducción</b>
54 .....	<b>2.2 Estados Unidos de Norteamérica</b>
54 .....	2.2.1 El Congreso estadounidense
55 .....	2.2.2 El proceso legislativo
56 .....	2.2.3 Actores y mecanismos de cabildeo
58 .....	2.2.4 Regulación o reglamentación del cabildeo



61	.....	<b>2.3 Reino Unido</b>
61	.....	2.3.1 El Parlamento británico
63	.....	2.3.2 El proceso legislativo
64	.....	2.3.3 Actores y mecanismos de cabildeo
66	.....	2.3.4 Regulación o reglamentación del cabildeo
67	.....	<b>2.4 España</b>
67	.....	2.4.1 Las Cortes Generales
67	.....	2.4.2 El proceso legislativo
68	.....	2.4.3 Actores y mecanismos de cabildeo
71	.....	2.4.4 Regulación o reglamentación del cabildeo
72	.....	<b>2.5 Conclusiones</b>
75	.....	<b>III. EL CABILDEO LEGISLATIVO EN MÉXICO: ORIGEN Y EVOLUCIÓN</b>
75	.....	<b>3.1 Introducción</b>
76	.....	<b>3.2 El Congreso mexicano</b>
78	.....	3.2.1 Las comisiones legislativas
80	.....	3.2.2 El proceso legislativo
81	.....	<b>3.3 Orígenes y evolución del cabildeo en México</b>
81	.....	3.3.1 El cabildeo del gobierno mexicano hacia fuera: el gobierno como actor activo
83	.....	3.3.2 El cabildeo hacia el gobierno mexicano
86	.....	3.3.3 El florecimiento del cabildeo en México
87	.....	<b>3.4 El cabildeo legislativo</b>
88	.....	<b>3.5 Actores del cabildeo legislativo</b>
88	.....	3.5.1 Los empresarios
97	.....	3.5.2 Las agencias profesionales de cabildeo
108	.....	3.5.3 Las Oficinas de Enlace del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión
110	.....	3.5.4 Organismos no Gubernamentales
112	.....	<b>3.6 Mecanismos y modalidades del cabildeo legislativo</b>
114	.....	<b>3.7 El debate sobre la regulación del cabildeo en México</b>
119	.....	<b>3.8 Conclusiones</b>

125 .....	<b>IV. EL CABILDEO A LA LVIII LEGISLATURA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (EL CASO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS CON APUESTAS, SORTEOS Y CASINOS)</b>
125 .....	<b>4.1. Introducción</b>
127 .....	<b>4.2. El debate sobre la Ley de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura</b>
127 .....	4.2.1. Las posturas sobre el tema
128 .....	<b>4.3. Los actores en el tema de la instalación de casinos</b>
129 .....	4.3.1 Los actores a favor de la instalación de casinos
129 .....	4.3.2 Los actores en contra de la instalación de casinos
131 .....	<b>4.4 El cabildeo de la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos en la LVIII Legislatura</b>
137 .....	4.4.1. La actuación de los grupos de interés en el debate sobre la instalación de casinos
138 .....	4.4.2. La interacción entre grupos parlamentarios y grupos de interés
139 .....	<b>4.5. Conclusiones</b>
143 .....	<b>Conclusiones generales</b>
153 .....	<b>Anexos</b>
201 .....	<b>Bibliografía, hemerografía y otras fuentes</b>



## INTRODUCCIÓN

PARA LAS CIENCIAS SOCIALES EN GENERAL, y para la ciencia política en particular, reviste gran importancia realizar una investigación sobre el cabildeo de los grupos de presión al Congreso mexicano, específicamente a la Cámara de Diputados; es de interés porque el cabildeo es una práctica relativamente reciente en México y cada vez es un proceso de negociaciones más recurrente en el Poder Legislativo. Las aportaciones que puede hacer esta investigación son considerables, si se toma en cuenta que en México son aún escasos, por no decir inexistentes, los trabajos e investigaciones sobre el tema.

En un sistema plural, la dispersión del poder es una característica deseable si se pretende ser democrático. Además, lo es también que la interacción de intereses pueda suministrar una alternativa práctica a la “voluntad general” como fuente de autoridad legítima, y que las inestabilidades del proceso de negociación que caracterizan a la toma de decisiones públicas se apeguen a la pluralidad democrática y a la transparencia.

El cabildeo es un mecanismo que utilizan los grupos de presión para incidir en la toma de decisiones públicas por medio de la persuasión y el convencimiento; es la acción de influir desde fuera en una decisión política o pública y está íntimamente ligada a la democracia, la representación política y la transparencia en el debate público. En algunos países esta práctica ha tomado carta de naturalización como en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido.

En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y en el 2000 se dio la alternancia en la Presidencia de la República. A partir de estos dos sucesos México vive en un sistema plural y el sistema político mexicano se ha transformado en varios aspectos.

Con el fin de un sistema de partido hegemónico en el país, el Congreso de la Unión pasó de ser un órgano que legitimaba las decisiones del presidente de la república a ser una instancia plural de discusión y deliberación que hoy en día tiene más influencia en los procesos de decisión.

La relevancia progresiva del Congreso mexicano en la discusión y aprobación de leyes ha sido el origen de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan establecido instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso y se acrecienten las actividades del cabildeo.

Esto ha traído consigo nuevas formas de interacción política que merecen reflexionarse. El objetivo central de esta investigación es desentrañar las siguientes preguntas: ¿existe el cabildeo legislativo en México? Si existe, ¿es similar al que se da en otras latitudes o tiene rasgos característicos propios? ¿Es una práctica lícita? ¿Debe regularse dicha práctica?

En un intento de responder a estas interrogantes se formula la siguiente hipótesis: el cabildeo es una práctica lícita en un sistema democrático, siempre y cuando se reglamente; de lo contrario, se corre el riesgo de que se preste a prácticas de corrupción, tráfico de influencias o arreglos poco claros que favorezcan a intereses particulares, haciéndolos pasar por intereses colectivos.

En el transcurso de este trabajo se pretende comprobar esta hipótesis. El primer capítulo pretende dar cuenta del fenómeno del cabildeo como una de las modalidades de acción de los grupos de presión; para ello, primeramente haré una revisión de los conceptos de grupos de interés y grupos de presión que algunos teóricos han aportado. Dicha revisión la haré teniendo como telón de fondo la teoría del pluralismo a la cual considero, para efectos prácticos de este trabajo, como una concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos de interés y grupos de presión; así como las relaciones entre estas entidades y el gobierno. De igual manera, abordaré sucintamente algunas modalidades de acción de los grupos, no obstante, explicaré más detalladamente la modalidad del cabildeo. Posteriormente, entraré de lleno en las diferentes maneras que puede adoptar el cabildeo, con especial énfasis en el llamado cabildeo parlamentario.

El objetivo del segundo capítulo es comparar las experiencias respecto al cabildeo parlamentario en otras latitudes. Se han tomado como ejemplo Estados Unidos de América, Reino Unido y España.

Evidentemente cada uno de estos Estados tiene peculiaridades propias que hacen difícil una homologación.

La elección de esos países la realicé tomando en cuenta, para el caso de los Estados Unidos, la añeja tradición del cabildeo en ese país; para el caso del Reino Unido, tomé en cuenta el grado de influencia del *lobby* en las políticas públicas y los canales institucionalizados y no institucionalizados por los que los grupos de presión entran en contacto con el Parlamento. Finalmente, considero que el caso de España puede ser de utilidad, por sus semejanzas, para entender lo que sucede en México, por la reciente aparición de la actividad del cabildeo y por los intentos que se han dado de regular esta actividad.

Para cada país se analizan brevemente como criterios de control: 1) la conformación del congreso; 2) el proceso legislativo; 3) los actores y mecanismos del cabildeo, y 4) la regulación sobre el tema. Cabe señalar que, como en todo estudio de perspectiva comparada, se puede tener abundancia de escritos, ensayos e investigaciones para un caso, pero no tanto para otro. En ese sentido, se deberá entender la existencia de ciertas lagunas informativas.

El tercer capítulo da cuenta de los orígenes y la evolución del cabildeo en México. Teniendo como premisa la existencia de una pluralidad de grupos que defienden sus intereses y que tratan de incrustar sus preferencias en las decisiones y políticas públicas, realizo un análisis exploratorio del fenómeno del cabildeo, de sus orígenes y evolución, así como de sus actores, patrones y mecanismos. De igual manera, señalo cómo funciona el Congreso mexicano, la importancia que tiene en el terreno de las decisiones políticas trascendentes, y cómo los grupos de presión lo ven como un blanco idóneo para el cabildeo.

Se analiza también el surgimiento de despachos o agencias profesionales dedicadas a brindar servicios de cabildeo y su postura respecto al tema. Finalizo el capítulo tratando el espinoso tema de la regulación del cabildeo en México, para lo cual analizo las iniciativas de ley presentadas en ese sentido, y recojo diversas opiniones al respecto de personajes clave: legisladores, académicos y profesionales de la actividad.

En el capítulo cuarto se trata el estudio de caso del cabildeo de una ley, en concreto la Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos. Debo aclarar que no se discute ni se toma postura en cuanto a la instalación o no de casinos en México; simplemente analizo el cabildeo que se hizo sobre el tema. En México los casinos, los juegos de azar y con apuestas están prohibidos explícitamente por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que data de 1947. Basta echar una mirada a algunos artículos de la mencionada ley para comprobarlo: artículo 1º “... quedan prohibidos en todo el territorio nacional, los juegos de azar y los de apuestas”; el artículo 4º señala “...no podrá establecerse ni

fomentar, ningún casino, lugar abierto o cerrado en que se practiquen los juegos de apuestas, ni sorteos de ninguna clase sin permiso de la Secretaría de Gobernación”. Por otra parte, la Carta Magna establece en su artículo 73º que el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en toda la república, entre otras, en materia de juegos con apuestas y sorteos.

No obstante, aunque no son legales, las ferias, los juegos con apuestas y los centros de juego tipo casinos, son actividades que se llevan a cabo en todo el país, de forma cotidiana y tanto a la luz pública como de manera soterrada. Las ferias regionales representan el concepto más común de la ilegalidad con ciertos rasgos de formalidad porque en éstas se efectúan *de facto* infinidad de juegos y actividades que incluyen apuestas.

Por ello, desde la Legislatura LVII (1997-2000) se ha intentado legislar al respecto. En dicha Legislatura por primera vez llegó a la Cámara de Diputados el tema de los casinos. El 3 de marzo de 1999 el entonces diputado por el PRI, Isaías González Cuevas en nombre de legisladores de los tres principales partidos (PRI, PAN, PRD), presentó ante la Comisión Permanente la iniciativa de Ley Federal de Apuestas, Sorteos y Casinos, misma que se turnó para la elaboración de su dictamen a la entonces Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales –hoy de Gobernación y Seguridad Pública– y a la Comisión de Turismo.

La iniciativa pretendía tener una regulación amplia en la materia, porque preveía las variantes y diversos supuestos tanto fiscales, penales, administrativos y laborales que pudieran presentarse en el contexto del juego con apuestas y sorteos.

En noviembre de 2000 ya en la LVIII Legislatura –materia de estudio de esta investigación– las comisiones de Turismo y de Gobernación y Seguridad Pública, empezaron a tener acercamientos con el ánimo de iniciar el trabajo de dictaminación, por lo que siete meses después ambas comisiones decidieron crear una subcomisión para el estudio del marco jurídico que regulara los juegos, sorteos y casinos, y elaborar un dictamen para someterlo al Pleno, con la aprobación del total de los integrantes de las mencionadas comisiones.

Una vez concluido el dictamen, las posiciones se polarizaron y los debates se tornaron cada vez más difíciles, lo que favoreció que el tema de los casinos fuera excluido del dictamen. Este capítulo tiene la intención de identificar cómo se dio el fenómeno del cabildeo en la LVIII Legislatura, específicamente en la Cámara de Diputados, sobre el tema de la instalación y regulación de casinos en México; quiénes eran los actores a favor y en contra del tema y qué mecanismos llevaron a cabo quienes cabildearon en la Cámara de Diputados. Para tal efecto, hice un análisis de la prensa y de los documentos oficiales, como dictámenes y actas de las comisiones involucradas en el tema; asimismo, sostuve entrevistas y busqué las aclaraciones pertinentes de actores clave.

Concluir esta investigación no fue una tarea fácil. Ninguna labor de investigación lo es. En este caso, la dificultad estribó en la escasez de documentos, elaborados con rigor académico, sobre el cabildeo en México, así como el desconocimiento del tema que propicia confusión tanto en el medio periodístico como en el académico. Otro obstáculo que debí sortear fue la persistente negativa de varias agencias profesionales dedicadas a la actividad del cabildeo a proporcionar información, aludiendo “políticas de la empresa” o a “secretos profesionales”. No obstante, tuve la fortuna de que algunas personas dedicadas a la actividad del cabildeo sí me brindaran información y documentos sobre su desempeño profesional.

La negativa de algunas agencias de cabildeo a proporcionar información, abonan a la necesidad de que dicha actividad se reglamente. Entiendo que existan secretos profesionales en abogados, médicos o psicólogos, cuando está de por medio la privacidad del individuo; pero cuando se trata de asuntos públicos y privados ventilados ante instancias de representación popular, que en teoría defienden el interés colectivo, tales “secretos profesionales” no deberían existir. No por nada, justificadamente o no, en ocasiones se ve con cierto recelo la actividad del cabildeo.

Esta negativa a proporcionar información de algunas agencias la resolví con información publicada en notas periodísticas y con algunos datos que las propias agencias publican en sus páginas de Internet.





## **I. EL CABILDEO COMO FORMA DE ACCIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN**

*La democracia se fundamenta en la pluralidad de las opiniones.  
Al mismo tiempo, esa pluralidad depende de la pluralidad de los valores.  
La publicidad y el mercado destruyen esas pluralidades  
al reducir todos los valores a precios.*

OCTAVIO PAZ.

### **1.1 Introducción**

El presente capítulo pretende dar cuenta del fenómeno del cabildeo como una de las modalidades de acción de los grupos de presión. Para ello, primeramente, haré una revisión de los conceptos de grupos de interés y grupos de presión que algunos teóricos han aportado. Dicha revisión la haré teniendo como telón de fondo la teoría del pluralismo, a la cual considero, para efectos prácticos de este trabajo, como una concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos de interés y grupos de presión, así como las relaciones entre estas entidades y el gobierno. De igual manera, abordaré sucintamente algunas modalidades de acción de los grupos, no obstante, explicaré más detalladamente la modalidad del cabildeo. Posteriormente, entraré de lleno en las diferentes maneras que puede adoptar el cabildeo con especial énfasis en el parlamentario.

## 1.2 El pluralismo

El pluralismo como teoría constituye un enigma porque, a pesar de ser una teoría fundamental en la ciencia política, es considerablemente deficitaria en términos teóricos, y esto trae como consecuencia que existan muchas interpretaciones diferentes del mismo (véase cuadro 1).<sup>1</sup>

En efecto, el término pluralismo es un término polisémico. Norberto Bobbio llama al pluralismo, en el lenguaje político, al modelo de una sociedad compuesta por varios grupos o centros de poder, los cuales limitan, controlan y contrastan el centro de poder históricamente identificado con el Estado.<sup>2</sup> Bobbio refiere que el pluralismo puede tener un carácter positivo y otro negativo. Según el primer carácter, el de la connotación positiva, evoca un “estado de cosas en el cual no existe un poder monolítico”; por otra parte, el enfoque negativo hace referencia a los diversos particularismos que aparecen frecuentemente en las sociedades modernas que revelan la existencia de fuertes tendencias que van del centro a la periferia desestabilizando el cuerpo social y generando tensiones étnicas, religiosas y culturales.<sup>3</sup>

Para evitar la desestabilización del cuerpo social y las tensiones intergrupales, incluso entre grupo económicos, son necesarios algunos contrapesos por ello, Robert Dahl uno de los teóricos más convencidos del pluralismo opina de la siguiente manera: “como también los mecanismos jurídicos y constitucionales pueden trastornarse si algunos ciudadanos o grupos adquieren porciones desproporcionadas de poder en comparación con otros ciudadanos, el poder potencial de un grupo debe ser controlado por el poder de otro grupo”.<sup>4</sup>

En su libro *Los dilemas del pluralismo democrático*, Dahl señala que el pluralismo democrático o la democracia pluralista se refieren únicamente al pluralismo organizado, mismo que define como “la pluralidad de organizaciones (subsistemas) relativamente autónomas (independientes) en el ámbito de un Estado”, de igual manera agrega “un país es una democracia pluralista si *a*) es una democracia en el sentido de una poliarquía (países relativamente democratizados; un intento de democratizar gobiernos a gran escala), y *b*) las organizaciones importantes son relativamente autónomas”.<sup>5</sup>

1 Martin Smith, “El pluralismo” en D. Marx y G. Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid 1997, pp.217-234.

2 Norberto Bobbio, “Pluralismo” en N. Bobbio, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México 1991, p. 1184.

3 Laura Baca O., “Pluralismo” en AAVV, *Léxico de la política*, FCE/CONACYT/FLACSO, México 2000, p. 536.

4 Citado por N. Bobbio, *op. cit.*

5 Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, CNCA/ Alianza Editorial, México 1991, p. 16.

**CUADRO 1**  
**Relación Gobierno-Grupos en distintos modelos de pluralismo**

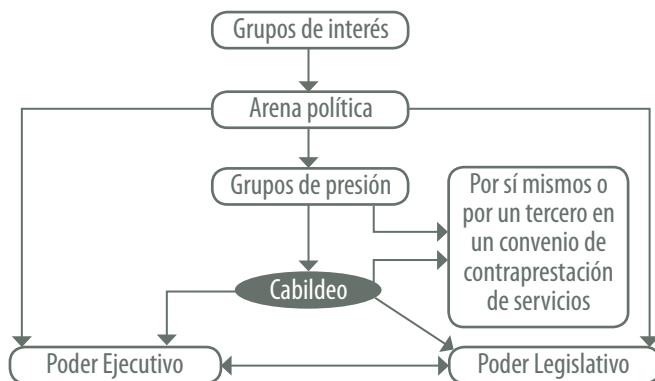
	Pluralismo clásico	Pluralismo reformado	Elitismo pluralista	Neopluralismo	Democracia Radical
Gobierno	El Estado es muy sensible a la presión de los grupos: lugar de conflicto entre ellos.	Estado fragmentado. Sensible a la presión de los grupos que tienen diferente acceso a él.	Estado fragmentado. Diferente acceso a los grupos, privilegios para los que tienen más medios. Cierta grado de autonomía estatal.	Estado inclinado hacia los intereses empresariales en la política económica.	Estado dominado por grupos profesionales y económicos privilegiados.
Grupos	Los grupos se forman fácilmente, diversidad en sus recursos. Conflicto continuo, se suceden los ganadores y los perdedores.	Ciertos grupos tienen acceso privilegiado. Hay grupos excluidos pero estos obligan a que cambien las políticas.	Grupos de elite con acceso privilegiado pero diferentes grupos dominan diversas áreas de políticas.	Papel crucial de los intereses empresariales. El poder de la estructura limita la importancia del comportamiento de los grupos.	Ciertos grupos privilegiados, pero el papel de los excluidos es importante en el desarrollo de formas políticas alternativas.

Fuente: M. Smith, *op.cit.*, p. 218.

Un análisis más detallado sobre los debates teóricos que se han suscitado sobre el pluralismo rebasa las pretensiones de esta investigación. Sin embargo, una concepción del pluralismo que se puede utilizar para efectos prácticos de este escrito es la que señala que el pluralismo es un sistema político en el que el poder no lo monopoliza una élite más o menos compacta u homogénea y capaz de imponer sus intereses particulares sobre el interés general, sino que está disperso y en manos de una multiplicidad de grupos de interés, asociaciones u organizaciones incapaces cada una de ellas de imponerse sobre las demás, pero con poder suficiente para intervenir en las decisiones que más les afectan, resultando, de todo ello, una cantidad muy grande de compromisos y negociaciones en las que participan multitud de actores políticos, lo que daría como resultado, idealmente, la satisfacción del interés general.

En el siguiente cuadro se señala, de manera esquemática, cómo en el pluralismo los grupos de interés devienen grupos de presión y tratan de incidir sobre los tomadores de decisiones públicas:

CUADRO 2  
Mapa del pluralismo



Fuente: Elaboración propia

### 1.3 Los grupos de interés y los grupos de presión

En todas las épocas de la historia se ha dado una interacción entre comunidad política e intereses de grupo. Los latifundios, los gremios, las compañías comerciales y otros grupos similares son los antecedentes inmediatos de los que hoy en día conocemos como grupos de presión. Los grupos representan los intereses de los distintos sectores en que se divide una sociedad; el progreso de la especialización implica la multiplicación y la especialización de los grupos. De forma invariable, dirigentes, obreros, campesinos, empresarios y hasta intelectuales se integran en organizaciones donde quiera que sus intereses se encuentren en juego.

De manera bastante general, un grupo de presión se podría definir como “una asociación voluntaria de individuos que se agrupan para defender sus *intereses*”.<sup>6</sup> La existencia de los grupos de presión en sentido moderno, al igual que la de los partidos políticos, se remonta a comienzos del siglo XIX, sobre todo en Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña. Su génesis se liga, principalmente, a tres factores: *a*) los procesos de industrialización; *b*) el reconocimiento del derecho de la libre asociación, y *c*) la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas.<sup>7</sup>

Los primeros estudios sobre los grupos de presión se encuentran ligados al despegue y proceso de consolidación de la ciencia políti-

6 Henry W. Ehrmann, “Grupos de presión”, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo II, Aguilar, Madrid 1974, p. 240.

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

ca como disciplina autónoma, muy especialmente en Estados Unidos; aunque este tema ha sido abordado también por otras ramas de las ciencias sociales como la historia y la sociología.

Los estudios seminales sobre la temática de los grupos de presión son las obras de Arthur Bentley<sup>8</sup> y David Truman;<sup>9</sup> posteriormente, aparecieron las aportaciones de Robert Dahl,<sup>10</sup> Jean Meynaud,<sup>11</sup> Maurice Duverger<sup>12</sup> y Mancur Olson,<sup>13</sup> entre otros, quienes han realizado estudios y tipologías sobre el tema. Ulteriormente, ya en la década de 1980, resurgió el interés científico hacia los grupos de presión, a raíz de la aparición de la Teoría Neocorporativista<sup>14</sup> y los enfoques de las políticas públicas.<sup>15</sup>

### 1.3.1 Los primeros estudiosos: Bentley y Truman

Los primeros en estudiar de manera sistemática la acción de los grupos organizados fueron los estadounidenses Bentley y Truman, como se señala líneas arriba (aunque es importante señalar que media entre ambos trabajos casi medio siglo). Según Bentley, "...la gran tarea en el estudio de toda forma de vida social es el análisis de los grupos, que es mucho más que una clasificación. Cuando los grupos se definen adecuadamente, todo está definido. Y cuando digo todo, me refiero a todas y cada una de las cosas".<sup>16</sup>

En la obra de Bentley se encuentran las tesis principales de la visión para la cual la esencia de la actividad política es el conflicto entre grupos que contienden libremente en defensa de un interés. Según el politólogo estadounidense, la labor de la ciencia política reside en diferenciar los intereses que precisan las acciones de los individuos y que les articulan en una diversidad infinita de relaciones o de grupos.

8 A. F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Principia Press, Blomington 1908.

9 D. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Knopf, Nueva York 1951.

10 R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Yale University Press, New Haven 1956.

11 J. Meynaud, *Los grupos de presión*, Eudeba, Buenos Aires 1962. Además de este libro, cuya versión original se publicó en francés, su obra sobre esta temática vio la luz en revistas especializadas como la *Revue Economique* y la *Revue Française de Science Politique*.

12 M. Duverger, *Sociología Política*, Ariel, Barcelona 1968.

13 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, 1971. Existe versión en español: *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*, Limusa, México 1992. Esta versión es la que se cita en este trabajo.

14 El neocorporativismo se refiere a un arreglo político que se preocupa principalmente por las actividades de asociaciones permanentemente organizadas y especializadas que buscan promover o defender intereses a través de la influencia u oposición a decisiones colectivas, y actúan mediando entre sus miembros e interlocutores diversos (principalmente el Estado). En concreto, suele caracterizar el marco de relaciones entre grupos de interés y el Estado, donde los gobiernos garantizan el acceso de los grupos a la toma de decisiones. Para abundar sobre el tema véase P. C. Schmitter y G. Lehmbruch (coords.) *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial, 1992 y P. C. Schmitter, *Teoría del Neocorporativismo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara 1992.

15 Las políticas públicas son programas sectoriales y acciones concretas que emanan de las instituciones de gobierno como resultado de la interacción política. De acuerdo con Luis F. Aguilar, quizá el estudioso más consistente de las políticas públicas en México, gobernar de acuerdo con el esquema de políticas públicas implica incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de ciudadanos en tanto actores políticos autónomos. Véase Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México 1992.

16 Citado por G. Pasquino "Participación política, grupos y movimientos" en Pasquino et al., *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid 1991, p. 197.

Esta tendencia analítica estrechamente enlazada a la corriente pluralista, sería relanzada con singular éxito por David Truman casi cincuenta años después.

Truman, en su obra anteriormente citada, expresa con claridad que un grupo de interés es “cualquier grupo que, sobre la base de una o más posturas compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones frente a otros grupos de la sociedad, para la instauración, el mantenimiento o la ampliación de formas de comportamiento que son inherentes a las posturas compartidas”.<sup>17</sup>

Lo que se les puede criticar a Bentley y a su seguidor Truman es que cometen el error de atribuir a todos los grupos el mismo rango y las mismas potencialidades, es decir, no diferencian modalidades de acción ni toman en cuenta los recursos de que disponen, además de considerar al Estado y a las reglas del juego como otros grupos más. En otras palabras, sus definiciones no permiten decir nada acerca de las modalidades de interacción entre los grupos existentes en una sociedad ni mucho menos acerca de las formas con que tratan de hacer prevalecer sus intereses.

### 1.3.2 Los estudios de Jean Meynaud

Los trabajos que Meynaud dedicó a los grupos (principalmente en Francia pero también en otras latitudes), sobresalen por su óptima mezcla de los argumentos teórico-metodológicos con un profundo análisis descriptivo. Además, señalan las dificultades con las que se enfrenta quien pretende realizar cualquier análisis sólido. Recurrentemente, estos problemas son resultado de una seria carencia de evidencias empíricas. La obra de Meynaud describe también, aunque no siempre con precisión, la fuerza y la eficacia de las presiones practicadas en un contexto establecido.

A pesar de estas dificultades, el autor nunca deja de señalar la importancia que revisten los análisis de los grupos en cualquier estudio, que se precie de ser serio, del sistema político, ya que siempre los integrantes de una colectividad han intentado influir en el proceso de las decisiones políticas en pro de sus intereses.

Para delimitar la terminología que identifica los impulsos sociales que ejercen una acción para beneficiar sus intereses o causas definidas, Meynaud distingue entre grupos de presión y grupos de interés. Los grupos de interés son “el conjunto de individuos que basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social”.<sup>18</sup>

17 D. Truman, *op.cit.* p. 33.

18 J. Meynaud, *op.cit.*, pp. 12 y ss.

Este tipo de grupos se transforman en grupos de presión cuando “los responsables *utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones*”.<sup>19</sup> El factor diferenciador entre grupos de interés y de presión reside en el hecho de que los primeros no utilizan la vía gubernamental para defender sus reivindicaciones o pretensiones, y los segundos sí.

### 1.3.3 La aportación de Maurice Duverger a la teoría de los grupos de presión

Según Duverger la mayoría de los grupos de presión son organizaciones no políticas cuyas acciones cardinales no son la presión sobre el poder. Aclara que toda organización o grupo, incluso aquellos cuya actividad normal no se encuentre dentro del ámbito de la política, puede actuar como grupo de presión en ciertos espacios y bajo ciertas circunstancias.<sup>20</sup> De esta manera, los grupos de presión no participan directamente en el ejercicio del poder sino que actúan sobre éste, tratan de influir en los detentadores del poder y los tomadores de decisiones, pero casi nunca buscan obtener el poder para entregarlo a los miembros del grupo.

Duverger matiza esta posición advirtiendo que esto se realiza de manera formal porque en los hechos ciertos grupos tienen sus representantes en las asambleas legislativas y en los gobiernos aunque “el vínculo entre éstos [los representantes] y el grupo del que dependen permanece discreto o en secreto”.<sup>21</sup>

Para definir a los grupos de presión, el autor realiza varias distinciones atendiendo sus formas de operación, los lugares donde actúan, si son de carácter público o privado y otras características como puede ser su procedencia y hacia quién se dirigen. Los llamados *grupos exclusivos* son sumamente escasos. Se ocupan únicamente de actuar en la esfera política y de hacer presión sobre los poderes públicos, aunque casi siempre tratan de disimular su actividad bajo el capote de objetivos establecidos. Un ejemplo de estos grupos pueden ser los llamados *lobbies* de Washington, organizaciones especializadas en las intervenciones ante parlamentarios, ministros o altos funcionarios, “organizaciones especializadas que alquilan sus servicios a cualquier grupo, siempre que se les pague”.<sup>22</sup> En este caso, la verdadera presión se origina en los que utilizan los *lobbies*, no en los propios *lobbies*.

Los *grupos parciales* son más numerosos que los anteriores, poseen diversas razones de existencia y varios métodos de acción, a veces pre-

19 *Ibid.*, p.25. Subrayado mío.

20 M. Duverger, *op.cit.*, p.376.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, p. 378.



sionan por un asunto en particular pero persiguen objetivos más amplios, de esta forma la presión política no es más que una parte de su actividad.

Otra distinción es la de los *grupos privados*. Esta concepción semi-nal elaborada en los Estados Unidos, sirve para estudiar la labor que ejercían sobre el poder las organizaciones y asociaciones privadas. En este tenor, los grupos de presión son únicamente grupos “privados”. Por su parte, los *grupos públicos* son cuerpos de funcionarios, especie de coaliciones más o menos ocultas, que actúan según los métodos de los grupos de presión para defender intereses, acaparar puestos de dirección y ejercer influencias.<sup>23</sup>

El sociólogo francés también identifica a los que llama *pseudogrupos de presión* que son organizaciones que ejercitan cierta presión política pero que no constituyen grupos propiamente dichos. Congregan un cierto número de personas y establecen así una comunidad, con la salvedad de que estos individuos son técnicos, que no hacen presión en su beneficio sino por cuenta de otros grupos.<sup>24</sup> Esta definición se aplica a dos grandes categorías: las oficinas técnicas de presión (conocidos actualmente como *tanques de pensamiento*, oficinas consultoras o bufetes de asesoría de diversa índole) y los periódicos y organismos de información (los medios de comunicación en general).

Los famosos *lobbies* americanos corresponden a la categoría de oficinas técnicas de presión. Con base en ellos se creó la teoría de los grupos de presión en los Estados Unidos. La palabra *Lobby* quiere decir “pasillo” y designa los pasillos del Congreso y las administraciones. Los *lobbies* son las estructuras que “hacen los pasillos”, con objeto de actuar cerca de los hombres políticos que detentan el poder o de los altos funcionarios que toman decisiones. De manera inicial, estas intervenciones las hacían los representantes de los diversos grupos de presión. Gradualmente, se fueron constituyendo una serie de agencias expertas en el *lobbying* que prestan sus oficios a los grupos. No obstante, ciertos grupos conservan sus estructuras de intervención.

Para Duverger, estas oficinas técnicas no son grupos de presión: “si el *lobbying* es realmente una organización [...] técnica [...] que alquila sus servicios a cualquiera, sin preocuparse de las orientaciones políticas especiales de los que les piden intervenir acerca de las administraciones y del gobierno, no se tratará de un grupo de presión [...] sino de una organización comercial que sirve a los grupos de presión como medio de acción”.<sup>25</sup>

Sobre la conformación de los grupos, también Duverger hizo distinciones. Los *grupos de masas* son los que reúnen al mayor número

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*, p.381.

25 *Ibid.*, p.382.

posible de adherentes, esta categoría opera bajo la lógica de a mayor número de integrantes mayor poder efectivo. Por su parte los *grupos de cuadros* no buscan la cantidad de sus integrantes, sino la “calidad”, es decir, se dirigen a los “notables” y a altos funcionarios, universitarios, periodistas influyentes, líderes de opinión, entre otros.

### 1.3.4 Almond y Powell: la identificación y clasificación de los grupos

El análisis de los grupos se dirige, básicamente, a su identificación y clasificación, y a sus modalidades de acción. En cuanto a la identificación y clasificación de los grupos, uno de los estudios más influyentes es el de Gabriel Almond y Bingham Powell. Partiendo de la articulación de intereses (las modalidades a través de las cuales los miembros de una comunidad transmiten a los detentadores del poder sus preferencias y demandas), estos autores señalan la existencia de cuatro formas o modalidades: articulación anómica, articulación no asociativa, articulación asociativa y articulación institucional.<sup>26</sup>

*Los grupos de interés anómicos* surgen cuando sus intereses son relativamente nuevos y no disponen de canales experimentados a través de los cuales orientarse y, también, cuando los detentadores del poder eluden repetidamente esas demandas y olvidan esas preferencias. Son grupos sin estructura organizativa formal y sin líderes visibles, que se reúnen de manera temporal y con una coordinación casi nula. Recurren a menudo a acciones violentas: manifestaciones, tumultos, motines, saqueos, asesinatos, etcétera. Estas formas de organización anómica no han desaparecido del todo en la política contemporánea.<sup>27</sup>

*Los grupos de interés no asociativos* son dependencias primarias ligadas a la comunidad de religión, etnia, de origen geográfico, de familia extensa; pueden dar lugar a semejanzas de intereses o incluso constituir la base sobre la que pueden fundarse y consolidarse esas semejanzas. Este tipo de grupos surgen basados precisamente sobre la estirpe, la religión o la parentela.<sup>28</sup>

Por su parte, los *grupos de interés institucionalizados* son organizaciones dotadas de cierta estabilidad, cuyos miembros en el transcurso del tiempo se encuentran unidos por una comunidad de intereses. Son las organizaciones que están interesadas en defender privilegios y tutelar prerrogativas. Su importancia y su peso crecen en función de la estructuración de la esfera política en torno a modelos de funcionamiento consolidados; se vuelven activos desde el punto de vista político sólo para defender sus intereses en las decisiones del Estado.

*Los grupos de interés asociativos* son las diferentes asociaciones pro-

26 G. Almond y B. Powell, *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires 1972, pp. 119 y 120.

27 El sector más radical de los grupos llamados altermundistas es una prueba fehaciente de este tipo de grupos.

28 *Ibid.*, p. 125.

fesionales de cualquier tipo, las asociaciones culturales y los sindicatos, sus características peculiares son la representación explícita de los intereses de un grupo en particular. Tienden a regular el desarrollo de otros tipos de interés. Su base organizativa les confiere una ventaja sobre los grupos no asociativos, además sus tácticas y objetivos suelen ser reconocidos como legítimos por la sociedad.<sup>29</sup>

### 1.3.5 La acción colectiva según Olson: una visión economicista de los grupos

A principios de la década de 1970, Mancur Olson publicó una obra que también aportó ideas interesantes sobre los grupos. Olson logró combinar en su trabajo el análisis preponderantemente económico con la sociología y la ciencia política para mostrar por qué actúan los grupos, así como las diferencias peculiares que existen entre los diversos tipos de ellos, diferencias tanto de dimensión como de recursos, afinidad, comportamientos y estrategias.<sup>30</sup>

La tesis central de la aportación de este autor radica en el sentido de que la lógica de la acción colectiva trae implícita una paradoja que consiste en que los grupos de personas con intereses comunes, en particular los de gran tamaño, no tienden a favorecer esos intereses comunes a menos que se ejerza algún tipo de coacción o se ofrezcan incentivos selectivos<sup>31</sup> que compensen los costos de la acción colectiva:

No es cierto que la idea de que los grupos actuarán sobre su propio interés se derive lógicamente de la premisa del comportamiento racional y egoísta. No es así porque todos los miembros del grupo saldrán ganando si logran su objetivo común [...]. A menos que el número de miembros del grupo sea muy pequeño, o que haya coacción o algún otro mecanismo especial para hacer que las personas actúen por su propio interés común, las personas egoístas no actuarán para defender sus intereses comunes o de grupo.<sup>32</sup>

Olson realiza distinciones de grupos de acuerdo a los objetivos que persiguen. En su mencionada obra tienen lugar los grupos privilegiados, los grupos intermedios, los grupos latentes, los grupos de “producto secundario”, los grupos empresariales de “interés especial”, los

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>30</sup> M. Olson, *op. cit.*

<sup>31</sup> Olson señala que estos incentivos selectivos pueden ser negativos (coacciones) y positivos (recompensas), en el sentido de que pueden coaccionar sancionando a quienes no pagan una parte asignada de los costos de la acción de grupo, o ser estímulos positivos que se ofrecen a quienes actúan a favor del interés del grupo.

<sup>32</sup> M. Olson, *op. cit.* 1992, p. 12.

grupos económicos y los grupos “olvidados”. De manera concisa, se señalan a continuación.

*Los grupos privilegiados* son aquellos en los que cada uno de sus miembros, o por lo menos algunos de ellos, tiene un incentivo para ver que se proporcione el bien colectivo, aunque un miembro tenga que soportar toda la carga de proporcionarlo. Este tipo de grupos siempre tiene la presunción que el bien se va a obtener.<sup>33</sup>

*Los grupos intermedios* son en los que ningún miembro obtiene un beneficio suficiente que le sirva de incentivo para proporcionar él mismo el bien, pero el número de miembros no es tan grande que ninguno de ellos advierta si algún otro está o no ayudando a obtener el bien colectivo. En este tipo de grupos el bien puede ser o no obtenido.<sup>34</sup>

*Los grupos latentes.* A este tipo de grupos se les distingue porque si un integrante ayuda o no a conseguir el bien colectivo, ningún otro resultará afectado perceptiblemente y por lo tanto no tienen razón alguna para reaccionar. En este tipo de grupos, no se tienen incentivos para actuar con el fin de obtener un bien colectivo porque, por valioso que pueda ser ese bien para el grupo en su conjunto, no le ofrece al individuo incentivo alguno para realizar su aportación a una organización que trabaja por los intereses del grupo. Se les llama latentes a los grupos grandes porque poseen una fuerza o capacidad latente para la acción; pero esa fuerza potencial sólo se aprovecha o se moviliza con ayuda de incentivos selectivos.<sup>35</sup>

*La teoría de “producto secundario” de los grandes grupos de presión.* Algo que es un sello distintivo de todos los grandes grupos económicos que poseen organizaciones significativas de presión es que dichos grupos se han organizado también para algún otro fin. Los grupos económicos de presión grandes y fuertes son realmente “productos secundarios de organizaciones que obtienen poder y apoyo porque desempeñan alguna función además de cabildear para lograr bienes colectivos. Los grupos de presión de los grandes grupos económicos son los productos secundarios de organizaciones que tienen la posibilidad de ‘movilizar’ a un grupo latente ofreciendo ‘incentivos selectivos’”.<sup>36</sup> De esta manera, las únicas organizaciones que cuentan con dichos incentivos son aquellas que cuentan con el suficiente poderío y capacidad para ser coactivas, o bien que controlan una fuente de estímulos positivos que pueden otorgar a los integrantes de un grupo latente.<sup>37</sup> Esta teoría explica las organizaciones de cabildeo que representan a diversos sectores como el agrícola, el obrero y el profesional.

El autor establece también la *teoría del “interés especial” y los grupos*

33 *Ibid.*, p. 59.

34 *Ibid.*, pp. 59 y 60.

35 *Ibid.*, pp. 60 y 61.

36 *Ibid.*, pp. 147 y 148.

37 *Ibid.*

*empresariales*. Con base en datos del Congreso de los Estados Unidos, Olson asevera que es la comunidad empresarial la fracción de la sociedad con el mayor número de grupos de presión trabajando en su favor. Explica que esto es debido a que la comunidad empresarial está dividida en una serie de industrias, por lo general oligopólicas, cada una de las cuales sólo engloba un número reducido de empresas, lo que les permite lograr un alto grado de organización:

Las industrias serán normalmente lo bastante pequeñas para *organizarse voluntariamente* a fin de procurarse un grupo de presión activo con la *fuerza* política que “natural y necesariamente” corresponde a quienes *controlan* los negocios y los bienes de la nación.<sup>38</sup>

Por lo tanto, según Olson, se puede percibir el hecho de que el interés organizado y activo de los grupos pequeños tiende a imponerse sobre los intereses desorganizados, dispersos y desprotegidos de los grandes grupos.

Otros tipos de grupos que se manejan en la obra de Olson, aunque sólo de manera tangencial, son los grupos “no económicos” y los grupos “olvidados”. Los primeros poseen objetivos sociales, políticos, religiosos o filosóficos; grupos con algún “comportamiento ideológicamente orientado”, es decir que, según la visión del autor, no actúan con “racionalidad” para obtener un incentivo económico. Los segundos no son organizados, no ejercen presión, no cabildan, en pocas palabras no emprenden acciones. El autor pone como ejemplo a los trabajadores agrícolas migratorios, así como a burócratas, contribuyentes y consumidores. La conclusión a la que llega Olson en su estudio es que:

Sólo cuando los grupos son pequeños, o cuando son lo bastante afortunados para tener una fuente independiente de incentivos selectivos, se organizarán y actuarán para alcanzar [sus] objetivos.<sup>39</sup>

Quizá la aportación de Olson pueda servir para analizar a los grupos que persiguen únicamente fines materiales, pero actualmente existen muchos grupos que se organizan y actúan para alcanzar objetivos que van más allá de lo económico, que persiguen más incentivos simbólicos que materiales.

38 *Ibid.*, p.158. Las cursivas son mías.

39 *Ibid.*, pp. 180 y 181.

### 1.3.6 La diferenciación básica entre grupos de interés y grupos de presión

Se pueden encontrar diversas opiniones acerca de la distinción entre grupos de interés y grupos de presión. Según la definición dada por el Instituto Nacional de Estudios Políticos, en su *Diccionario político-electoral*, un grupo de interés es:

Un conjunto de personas que comparte intereses comunes y cuyo propósito fundamental es influir en las políticas gubernamentales, para asegurar decisiones favorables a sus intereses o que no vayan en contra de los mismos [...]. Se enfocan selectivamente en las decisiones políticas que les importan, negocian problemas específicos, formulan estrategias para conseguir soluciones favorables concretas, se esfuerzan por ganar la atención de los medios masivos de comunicación para que se incluya lo que les interesa en la agenda pública, no pretenden puestos de elección popular y apoyan o atacan candidatos sólo como un medio para alcanzar mejor sus propósitos, no porque intenten formar un gobierno o tomar parte en él, les basta influir en los centros de decisión para cumplir con su cometido.<sup>40</sup>

Ese mismo material de referencia, define a un grupo de presión como:

Un grupo de interés que se *esfuerza* por influir en las decisiones gubernamentales, legislativas, judiciales, de los partidos y de la ciudadanía en general [...]. Los grupos de presión varían considerablemente en tamaño, riqueza, poder y objetivos. Los más poderosos tienen una base económica, sean empresariales, laborales o profesionales, disponen de vastos recursos, de gran número de miembros, de alto prestigio, gran organización, de una posición política estratégica o de poder para movilizar a importantes sectores del electorado.<sup>41</sup>

Existe polémica en cuanto a la distinción entre grupos de presión y grupos de interés. Algunos autores (Bobbio, Morlino, García Pelayo, Linz y La Palombara, por mencionar a algunos) utilizan ambos términos de manera indistinta o como sinónimos.<sup>42</sup> Para zanjar esta diferen-

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

41 *Ibid.*, pp. 347 y 348.

42 Jerez, *op. cit.*, p. 298.

cia es necesario conocer las similitudes y las diferencias entre un grupo de interés y un grupo de presión.

Un **grupo de interés** es un actor del sistema social que desarrolla la función de articulación de las aspiraciones de individuos o colectivos, que, sin ellos, actuarían directamente frente a los poderes públicos en las trayectorias más dispares. De este modo los grupos contribuyen a proporcionar racionalidad, congruencia y viabilidad a las demandas de cuantos comparten una determinada posición frente a otros sectores del sistema social. Con frecuencia a los grupos de interés les resulta insuficiente el ámbito del sistema social, necesitando ingresar a la arena política para difundir y defender sus demandas y reivindicaciones con unas mínimas perspectivas de éxito. Éste es el paso que hace de un grupo de interés un grupo de presión.

De esta manera, un grupo de presión es un grupo de interés, pero no todo grupo de interés se transforma en grupo de presión. Un grupo de interés se transforma en grupo de presión cuando entra en la esfera política, operando como actor en ella. Es decir, mientras la actividad del grupo quede circunscrita a un ámbito no estrictamente político, será considerado un grupo de interés y, en cuanto tal, objeto de estudio de la sociología o de la historia más que de la politología. Es sólo en tanto que entra en la política y permanece en ella cuando se convierte en grupo de presión.<sup>43</sup>

### 1.3.7 Formas de actuación de los grupos de presión

Las formas de actuación de los grupos de presión, se agrupan en cinco grandes categorías, antes de enumerarlas es necesario realizar dos salvedades. La primera consiste en la imposibilidad de elaborar un inventario acabado y rígido de sus tácticas y estrategias para ejercer influencia, ya que varían dependiendo del tipo de régimen y la forma de gobierno. La segunda es tener siempre presente el carácter relativo de cualquier indicador de apreciación ética o moral de los medios utilizados, que por lo general estará en función de medidas culturales.<sup>44</sup>

#### 1.3.7.1 La persuasión

Es el suministro de información y el empleo de argumentos racionales para hacer ver a las élites gobernantes y funcionarios de peso a través de contactos, muchas veces amistosos, que las propuestas y demandas del grupo son justas y deben ser satisfechas; otra forma de persuasión es afirmar que lo pedido es de interés general.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 308-312.

### 1.3.7.2 La amenaza o intimidación

Normalmente esta modalidad se emplearía una vez que el método anterior se mostrara ineficaz para que las autoridades cedieran a sus presiones. Las amenazas pueden ser de diversa índole: electoral, gubernamental, profesional, etcétera; la amenaza o la intimidación son verdaderos actos de chantaje velados o abiertos dirigidos a un político, partido o gobierno.

### 1.3.7.3 El dinero

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

### 1.3.7.4 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, la no inversión y medidas similares.

### 1.3.7.5 Otros métodos de “acción directa”

Aunque no pretenden sabotear totalmente la acción de gobierno, sí tienen gravedad suficiente como para condicionar su actuación. Aquí entrarían tanto la huelga como las movilizaciones de protesta que ocasionalmente pueden suponer el empleo de alguna forma de violencia.

Las tácticas o métodos de los grupos de presión van de lo constitucional a lo inconstitucional y de lo legal a lo ilegal, variando en función de las limitaciones impuestas por las instituciones y los valores dominantes en una sociedad dada y de acuerdo con el objeto sobre el que actúan.

Cuando el destinatario de su influencia es el Parlamento, los grupos de presión atacan fundamentalmente de cinco formas:

- a) Tratando de conseguir una *representación directa* en las cámaras mediante el apoyo a candidatos miembros del grupo que, una vez elegidos, defienden los intereses del mismo.
- b) *Financiando* campañas electorales a candidatos no miembros del grupo a un cargo parlamentario.



- c) *Encargando* la defensa regular de sus intereses a determinados parlamentarios, por lo regular a aquellos que se vieron beneficiados por el financiamiento de campañas.
- d) A través de la *audiencia* (*hearing*) fórmula típica en Estados Unidos, donde las comisiones correspondientes confrontan datos con los representantes de los grupos.
- e) Mediante el *cabildeo* (*lobbying*), es decir, en la estimulación y transmisión de comunicación, de alguien distinto a un ciudadano que actuará en su propio nombre, hacia alguien. Aquí la propaganda masiva es tan importante como el contacto individual con los parlamentarios.<sup>45</sup>

## 1.4 El fenómeno del cabildeo (*lobbying*)

### 1.4.1 Orígenes

El lugar del nacimiento del cabildeo no se ha precisado del todo, pero probablemente el cabildeo político sea un inevitable acompañante del arte de gobernar. El cabildeo, conocido en los países anglosajones como *lobbying*, tiene su origen en la negociación que, a través de personas especializadas, realizaban determinados grupos sociales con intereses específicos, para poder influir en la aprobación, rechazo o reforma de alguna ley.<sup>46</sup> Quienes se han ocupado del tema no se ponen de acuerdo sobre su exacta cuna geográfica. En el siglo XVIII, en el Reino Unido, los salones situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de Comunes se llamaban *lobby*, y eran frecuentados por representantes de distintos intereses comerciales o políticos que conversaban con los diputados para obtener ciertos favores. Posiblemente sea ésta una de sus raíces históricas.

Etimológica y originalmente *lobby* significa pasillo o antesala, en referencia a los del Parlamento británico donde los representantes de intereses privados iban al encuentro de los parlamentarios para exponerles sus inquietudes y demandas. El *lobby* como estructura parlamentaria formal data de febrero de 1884. Los principios modernos pueden encontrarse en los Estados Unidos, aunque no, como se cree generalmente, en la capital norteamericana. Fue en el Capitolio del estado de Nueva York, en Albany, hacia 1829.

En aquella época la expresión *lobby-agents* se empleaba para denominar a los buscadores de servicios o ayudas especiales que rodeaban el capitolio neoyorquino. La profesión de estos intermediarios (mayoritariamente abogados) tuvo un rápido desarrollo en Washington y en las capitales de los estados. Años más tarde la expresión se simplificó.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Gustavo de Silva, "El cabildeo un medio que acerca a la democracia", mimeo., México, 2001, p.1.

Entonces era *lobbyist* y ya se había extendido razonablemente hasta Washington. Apareció la adaptación del *lobby*, que ya no sala de espera, sino más precisamente *pasillo*, *antesala*; de manera que tampoco debe descartarse del todo la posibilidad de que en realidad la expresión haya visto luz en el *lobby* del Hotel Willard, de la capital estadounidense en la década de 1830.<sup>47</sup> Los primeros intentos de regular el *lobbying* se remontan al siglo XIX en los Estados Unidos. Ya en 1876 la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los *lobbistas* en el secretariado de la Cámara.

De acuerdo con el tratadista Walter F. Carnota, en 1905 los *lobbies* empezaron a establecer oficinas con vocación de permanencia en el perímetro de la capital norteamericana, y en 1913 el presidente Woodrow Wilson exigió que se retiraran de la misma. En la década de 1920 cuando comenzó a catalogarse al *lobbying* como una actividad utilizada por grupos de presión.<sup>48</sup>

#### 1.4.2 Definiciones

Lo que para algunos es una organización para otros es una actividad. Por mi parte no pretendo hacer una disección semántica del término, sobre eso ya se ha escrito,<sup>49</sup> por lo tanto me abocaré, en este apartado, a señalar y comentar algunas de las definiciones más importantes, algunas que se han mantenido con el paso de los años y otras que son cronológicamente más novedosas, aunque asumo que comparto más la idea de quienes identifican al término como una actividad.

Al momento de realizar una investigación es preciso definir y delimitar los conceptos que se utilizan, con el fin de evitar confusiones y malentendidos. El término fundamental de esta investigación es el cabildeo (o su significación anglosajona *lobbying*) y sus principales derivaciones: cabildero, cabildear, etcétera.

Según el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, por “Cabildear” se entiende lo siguiente: verbo que deriva del sustantivo cabildo y éste a su vez del latín *capitulum*, comunidad. Es sinónimo de intrigar y equivale a *cabalar* en portugués; *to lobby*, en inglés; *briguer*, en francés; *intrigieren*, en alemán y *brigare*, en italiano.<sup>50</sup> Por cabildear se entiende la actividad y maña que se realiza para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación.<sup>51</sup>

47 Armando Alonso Piñeiro, *El quinto poder: teoría y práctica del lobbying*, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1992, pp. 3-5; Cass R. Sandak, *Lobbying*, New York, Twenty-First Century Books, 1995, p. 7.

48 Walter F. Carnota, “La expansión de los lobbies en Estados Unidos y Europa Occidental”, en *El Derecho*, Buenos Aires, 8 de julio de 1991.

49 Al respecto véase el interesante trabajo de Julio Portales “Análisis semiótico-histórico del término lobby” en *Alternancia política o transición democrática*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2004, pp. 81-91.

50 David Vega Vera, “Cabildear” en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, México 1998.

51 *Diccionario de la Real Academia Española*, 19ª edición.

La definición que brinda el *Diccionario de la Real Academia Española*, es una definición genérica, que engloba los diversos significados que le han dado al término académicos, profesionales de la actividad, periodistas y políticos, a lo largo de varios años de estudio, práctica y observación del cabildeo.

Algunos autores la circunscriben únicamente al ámbito legislativo y otros la extienden a los poderes Ejecutivo y Judicial, pero siempre dentro de los órganos de gobierno, es decir, de los tomadores de decisiones públicas.

Un trabajo clásico entre los clásicos sobre el *lobbying* es sin duda el de Lester Milbrath,<sup>52</sup> aunque data de hace más de cuarenta años, sigue siendo el libro de cabecera de los estudiosos y profesionales de la actividad. Este autor es de los que consideran al cabildeo como una actividad de “estimulación y transmisión de comunicación” por parte de alguien diferente a un ciudadano [u organización] que opera en su propio nombre, “hacia alguien que toma decisiones de gobierno, con la esperanza de influir en su decisión”.<sup>53</sup>

Samuel E. Finer<sup>54</sup> considera que lo trascendente de esta actividad es la intención de las organizaciones (grupos de interés y grupos de presión) de influir sobre el gobierno. Por lo tanto engloba dentro del término *lobby* al “conjunto de organizaciones que se ocupan, en cualquier momento, de influir sobre la política [*policy*] de los organismos públicos en su propio interés; a diferencia de los partidos políticos, nunca pretenden asumir el gobierno directo del país”, pero su principal característica es intentar influir en él.<sup>55</sup>

En el “Estudio preliminar” a la obra de Finer, realizado por Juan Ferrando Badía, se definen tres términos clave: *Lobby*, *Lobbying* y *Lobbyist*, que en castellano se pueden definir como *Grupos que ejercen influencia*, *Cabildeo* y *Cabildero*, respectivamente. Éstas son las definiciones ofrecidas por Ferrando:

*Lobby*: Grupos que ejercen influencia sobre cualquier autoridad pública para promover los intereses o causas de sus miembros;

*Lobbying*: La actividad ejercida, es decir **todo esfuerzo para influir sobre el Congreso respecto de cualquier asunto, llegando ante él, por la distribución de material impreso, concurrencia ante las Comisiones del Congreso, entrevistas o tentativas con**

52 L. Milbrath, *The Washington Lobbyist*, Rand McNally, Chicago 1963.

53 *Ibid.*, pp. 7 y 8.

54 Samuel E. Finer, *El imperio anónimo. Un estudio del “Lobby” en Gran Bretaña*, Tecnos, Madrid 1966.

55 *Ibid.*, pp. 98 y 99.

**miembros de la Cámara, o por otros medios; y**  
*Lobbyists*: Alguien que, pagado, o por cualquier otra  
 razón, procura influir o evitar la aprobación de deter-  
 minada legislación.<sup>56</sup>

El italiano Norberto Bobbio también hace su aportación a la definición del término, apuntando de dónde es tomada la expresión, pero haciendo énfasis en la intermediación que hacen los representantes de los grupos de interés<sup>57</sup> para allegar información a quienes toman decisiones públicas:

*Lobbying* es una expresión tomada del corredor de los edificios parlamentarios y de la entrada de los grandes recintos en que frecuentemente residen los parlamentarios; se trata de una actividad o, mejor dicho, de un *proceso* más bien que de una organización. **Es el proceso por medio del cual los representantes de grupos de interés, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores o de los *decision-makers* los deseos de sus grupos.** Por lo tanto *lobbying* es, sobre todo, **una transmisión de mensajes de los grupos de presión a los *decision-makers* por medio de representantes especializados** (y en algunos casos como Estados Unidos, legalmente autorizados).<sup>58</sup>

El hecho de que se trate de influir sobre órganos de gobierno, despierta no pocas suspicacias sobre la latente posibilidad de que se puedan dar actos de corrupción, tráfico de influencias o sobornos; por ello también existen definiciones que deslindan la actividad de dichos actos:

El *lobbying* no es tráfico de influencias, ni sinónimo de soborno o corrupción, se trata muy al contrario, de una actividad civilizada profesional y constructiva, que permite la participación de empresas y ciudadanos en el proceso de toma de decisión de los poderes públicos.<sup>59</sup>

También están quienes definen al cabildeo como la actividad de las relaciones públicas con los poderes políticos:

El *lobbying* es el proceso de comunicación de relaciones públicas de una organización, dirigido a los poderes públicos y destinado a conseguir la adhesión de éstos para que orienten su toma de decisiones en

56 Juan Ferrando Badia, "Estudio Preliminar" en Finer, *op.cit.*, pp. 13-95. Las negritas son mías.

57 Se debe recordar que Bobbio es de los autores que utiliza los términos grupos de interés y grupos de presión de manera indistinta o como sinónimos.

58 N. Bobbio, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México 1988, p.751. Las negritas son mías.

59 Emiliano Alonso Pelegrín, *El lobbying en la Unión Europea*, Ediciones Esic, Madrid 1995, p. 22.

el sentido deseado y favorable a los intereses de la organización.<sup>60</sup>

El mismo autor diferencia nítidamente la actividad respecto de la organización:

El *lobbying* es promovido generalmente por una empresa o grupo de presión, si bien algunas organizaciones de carácter institucional o incluso los propios estados o entes administrativos de carácter territorial (regiones, comunidades autónomas, municipios, etcétera) pueden ser sujetos promotores del *lobbying*; [es] ejercido directamente por la organización a través de sus empleados, o indirectamente por profesionales del *lobbying* llamados lobbistas, mediante un contrato de prestación de servicios a cambio de una contraprestación, casi siempre dineraria [...] El *lobby*, agencia o despacho dedicada al ejercicio profesional del *lobbying* [cabildeo], en representación de las organizaciones que soliciten sus servicios a cambio de una remuneración económica) no es un grupo de presión, ni el *lobbying* constituye el grueso de su actividad.<sup>61</sup>

En el mismo sentido de definir el cabildeo y diferenciar los actores que realizan éste, se encuentra el ensayo de Fernando F. Dworak, para quien el cabildeo es:

**...la actividad que los grupos de presión van a realizar, ya sea por sí mismos o a través de intermediarios como consultores externos, para influir en las políticas públicas. Gran parte del cabildeo consiste en acumular información útil (poco conocida) y encontrar maneras de canalizarla a quienes puedan incidir en la toma de decisiones.**<sup>62</sup>

Se debe dejar claro que el cabildeo no es únicamente una herramienta de los poderosos o de quienes pueden pagar a una agencia especializada. En México existen esfuerzos por acercar el cabildeo a organizaciones sociales que no pretenden obtener un beneficio en términos económicos, sino por el contrario, utilizar este mecanismo como herramienta de autogestión ante proyectos gubernamentales. El Movi-

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

61 *Ibid.* pp. 25-27.

62 Fernando F. Dworak, "El cabildeo a las legislaturas. Notas de estudio", *La Gaceta de Ciencia Política*, México, ITAM, año I, número I, Otoño / invierno 2000, pp. 189.(Las negritas son mías).

miento Ciudadano por la Democracia, que imparte cursos a organizaciones ciudadanas sobre el cabildeo para que puedan interrelacionar con órganos de gobierno, define el cabildeo:

[como] la política del *lobby*, la cual consiste en hacer arreglos o lograr acuerdos *no públicos* entre políticos; es la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, también es la capacidad de influir en un actor con poder de decisión.<sup>63</sup>

Si bien en esta investigación utilizo el término cabildeo, o su versión anglosajona, *lobbying*, existen quienes defienden la idea de deslindar el *lobbying* del cabildeo, por tratarse éste último de una connotación que tiene que ver únicamente con una instancia de un orden de gobierno, el cabildo del orden municipal:

*Lobbying* es un vocablo de origen anglosajón, que se define en castellano como ejercer presiones; tratar de convencer; intentar neutralizar, modificar o influir en las decisiones de la autoridad pública.

El término *Lobbying* forma parte del lenguaje con el que se expresan todos aquellos que se relacionan, de una u otra forma, con el poder público [...] El *Diccionario de la Real Academia Española* define al vocablo cabildear como: gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación. [...] El término cabildeo se asocia de manera directa con la actividad que se lleva a cabo en los municipios [...] Sostenemos que el término cabildo debe seguir acotado a su uso municipal, y no hay que asociarlo con una actividad relacionada con acciones e instancias jurídicamente ajenas al medio municipal...

¿Es lo mismo ser lobbyista que cabildero? Es la propia profesionalización de la actividad la que va dando puntualidad a los términos, y de hecho, el uso del lenguaje así lo determina, puesto que, más allá de cualquier definición, las palabras se prueban en su uso diario [...] No se puede entender el *Lobbying* sin la negociación política, sin el diseño estratégico; tampoco es posible hacerlo sin un componente clave, que son los medios de comunicación [...]. Una estrategia seria crea las condiciones idóneas para que eso suceda, pero jamás busca

63 Movimiento Ciudadano por la Democracia, *Manual de Cabildeo*, México 1998, pp. 3 y 8.

sustituir a la autoridad. Hacer pensar a un cliente que lo hará, es engañarlo.<sup>64</sup>

Al respecto también se ha dicho que utilizar cabildeo como traducción de *lobbying* es reducir demasiado una expresión inglesa de amplio significado:

Con una expresión inglesa de tan amplio significado, su homologación con un término hispano como *cabildeo* sería reducirla a una de sus primeras designaciones: solamente a la derivada del término arquitectónico propio de los parlamentos y no de otras instancias oficiales. [...] El *Diccionario de la Lengua Española* nos dice que cabildo es: ‘Cuerpo de eclesiásticos capitulares de una catedral o colegiata. Ayuntamiento. Junta de un cabildo o sitio donde se celebra. Junta de hermanos de una cofradía’ y el verbo cabildear ‘Gestionar con habilidad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación’ [...] En la primera acepción la palabra *cabildo* tiene una connotación eclesiástica, pues en su origen fue un sinónimo de la palabra *capítulo*, que derivó de la voz latina *capitulumi* cuyo significado era reunión de religiosos. Por tanto, sólo se aplica a un Gobierno, al Parlamento y a los tribunales cuando tienen una organización colegiada, no así para el Poder Ejecutivo [...] Sin embargo, en la definición del verbo intransitivo *cabildear* ya se ve una transpolación que le permite ser aplicado también a una *corporación*, que bien podría ser el gobierno.<sup>65</sup>

Sin embargo, debe señalarse que, no obstante lo anterior, en México existen otras agencias que sí utilizan el término cabildeo, incluso han conformado la llamada Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo.<sup>66</sup>

### 1.4.3 Tipología

De acuerdo con su naturaleza, metodología, actores, quién lo promueve, tácticas y técnicas utilizadas, el cabildeo puede ser de varios tipos. Los principales los enuncio enseguida.

64 Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, *El Lobbying en México*, ITG-Porrúa, México 2004, pp.15-17.

65 Julio Portales, *op. cit.*

66 *Milenio Diario*, 8 de octubre de 2002, p. 19; [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx), 6 de mayo de 2003.

### 1.4.3.1 Cabildeo directo

Como su nombre lo dice, es el ejercido directamente ante los poderes públicos sin actuar a través de la opinión pública o de los partidos políticos. Se basa en la participación directa en los procesos de decisión pública, ya sea mediante las vías legales de participación en éstos y/o a través del contacto directo con el funcionario o parlamentario correspondiente. Aunque es directo, no necesariamente lo ejerce la organización que intenta tutelar sus intereses, sino que también lo puede ejercer una agencia especializada que ofrece sus servicios para mediar entre el grupo y los diferentes órganos de gobierno, lo que le da el estatuto de directo es que está dirigido a los tomadores de decisiones, sin recurrir a tácticas como la manifestación pública, desplegadas en la prensa u otro tipo de formas de influir en la opinión pública.

### 1.4.3.2 Cabildeo indirecto

Este tipo de cabildeo también es conocido como “movilización de la base”. Tiene su plataforma estratégica en la movilización de la opinión pública mediante peticiones, telegramas, cartas o llamadas del pueblo a los decisores políticos, bajo la apariencia de la espontaneidad. Incluye también la estrategia que pretende crear un estado de opinión favorable a los intereses reivindicados para reforzar la presión sobre los poderes públicos. La articulación de esta forma de actuación se realiza mediante la acción sobre los medios colectivos de comunicación.<sup>67</sup>

Según Xifra, este juicio de categorización ha dado lugar a una identificación entre el *old lobbying* (viejo cabildeo) basado en la corrupción y preponderante en el siglo XIX en EEUU, y el *new lobbying* (nuevo cabildeo) fundado en técnicas no corruptas [...] ya no tanto en el trato directo con los parlamentarios norteamericanos sino en la construcción de acciones sobre la opinión pública.<sup>68</sup>

### 1.4.3.3 Cabildeo profesional

Es el tipo de cabildeo ejercido por profesionales autónomos del *lobbying*—lobbyistas o cabilderos independientes o integrados en una agencia profesional— en representación de una organización y a cambio de una remuneración (generalmente económica). Su naturaleza jurídica es la del contrato de prestación de servicios. Como señalo líneas arriba, a estas agencias profesionales Duverger las identifica como “oficinas técnicas” o “pseudogrupos de presión”.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> J. Xifra, *op.cit.*, p. 29.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Duverger, *op.cit.* pp. 381 y 382.



#### 1.4.3.4 Cabildeo empresarial

Es promovido por una empresa individual, aunque también lo promueven multinacionales o empresas nacionales económicamente importantes. Por lo regular este sector promueve el cabildeo cuando sus intereses se ven amenazados o cuando desean obtener algún tipo de privilegio.

#### 1.4.3.5 Cabildeo administrativo o gubernamental

Es la acción realizada por grupos de presión o agencias especializadas que tienen como objetivo incidir en la toma de decisiones públicas emanadas, principalmente, del Poder Ejecutivo: contactos, formales o informales, con los secretarios de Estado o inclusive con el mismo jefe del Ejecutivo.

#### 1.4.3.6 Cabildeo legislativo

Hoy en día, la elaboración de las leyes es cada vez más dual en cuanto a la participación en la misma de los dos poderes normativos del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo. Por ello y por ser un factor importante para los fines de esta investigación, a continuación se da cuenta, de manera más detallada, del llamado cabildeo legislativo.

Es aquel que se ejerce por grupos, gremios, gobiernos locales u oficinas especializadas (públicas o privadas) entre otras organizaciones, ante el Poder Legislativo. Lo que cabe preguntarse es ¿por qué el Poder Legislativo es visto como un objetivo para el cabildeo? La respuesta podría resumirse en dos razones:

- 1) El debilitamiento de las estructuras corporatistas ha colaborado a que las legislaturas adquieran un mayor perfil en la vida pública. Los contactos cupulares entre el gobierno y los grupos de presión dieron paso a una relación más competitiva por parte de los segundos por acceder a las decisiones públicas. Aunque es pertinente señalar que en la actualidad, en el caso mexicano, las estructuras corporatistas que se han desgastado son las obreras y campesinas al mismo tiempo que se han fortalecido otras estructuras de corte corporativo como las cámaras empresariales.
- 2) La creciente diversificación de la sociedad ha fomentado la aparición de nuevos intereses que los partidos políticos han sido incapaces de asimilar. Los movimientos o grupos se acercan a las legislaturas con el fin de buscar un foro para expresar sus opiniones.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Véase Ulrik Liebert, "Parliamentary Lobby Regimes", en H. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995, p. 498.

Para abundar en lo anterior se puede decir que otras causas son:

- a) La capacidad del Legislativo para modificar políticas públicas, aunque en muchas ocasiones ésta se limite a responderle de manera negativa al Ejecutivo.
- b) La publicidad: aun cuando una iniciativa pueda tener altas posibilidades de no ser aprobada, de todas formas puede atraer la atención de los medios masivos de comunicación. La legislatura provee un importante foro para el debate y la deliberación, y ofrece un foco legítimo para la atención de los medios.
- c) Las legislaturas son instancias importantes para la articulación de los diversos intereses.<sup>71</sup>

Una legislatura va a ejercer mayor o menor influencia en la toma de decisiones según el país del que se trate así como de la política pública que esté en debate. También debe tomarse en cuenta que las legislaturas no solamente transforman o crean leyes, sino también tienen otros corolarios en el sistema político como legitimar acciones del gobierno y al sistema mismo en conjunto, ser un foro deliberativo de los principales problemas de una nación, articular las opiniones y los interés de la sociedad, solucionar conflictos y discrepancias, y también vigilar al Ejecutivo.<sup>72</sup> Por lo tanto los grupos u organizaciones no se van a aproximar a una asamblea legislativa únicamente por su capacidad para cambiar proyectos de ley.<sup>73</sup>

Las legislaturas serán objetivo de los cabilderos, en tanto posean una capacidad independiente para afectar las consecuencias de una política o legislación; y serán medio o conducto, en tanto permitan a los grupos atraer la atención de los medios y del gobierno.

Al buscar influir en las decisiones públicas emanadas de un parlamento, los grupos de presión por sí mismos o bien a través de las agencias de cabildeo, pueden llegar a establecer esencialmente cuatro tipos de relaciones con los legisladores:

- 1) Pueden tener a sus representantes entre los parlamentarios.
- 2) Los grupos financian la elección de candidatos que puedan representar sus intereses en la legislatura. Los legisladores se vuelven representantes de las organizaciones que los financian.

71 Philip Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press 1990, pp.7-11.

72 Al respecto véase Robert Packenham, "Legislatures and Political Development", en Philip Norton (ed.) *op.cit.* pp.81-95.

73 F. Dworak, *op.cit.* p.194

- 3) Los grupos de presión pueden contar con la ayuda de legisladores a quienes se les informa de sus opiniones, llegando los segundos a hablar de vez en cuando a su nombre, o incluso hasta realizar algunas actividades como presentar iniciativas al pleno o proponer enmiendas a determinadas piezas de legislación.
- 4) Habrá casos en los que el grupo trate de influir sobre toda o gran parte de la legislatura mediante la organización de movimientos de base para hacer presión sobre el parlamento.<sup>74</sup>

Las actividades del cabildeo que realizan los grupos de presión ante las asambleas parlamentarias, pueden ser muy variados y es difícil encasillar estas actividades pero quizá las más recurridas sean las siguientes:

*Comunicación epistolar.* Con el fin de presentar una demanda y socializarla entre los legisladores los grupos llevan a cabo una campaña de comunicación enviando correspondencia a los legisladores. No obstante su auge, esta actividad es la menos eficaz para influir en las decisiones públicas.<sup>75</sup>

*Relación con los legisladores.* Un grupo de presión o una agencia especializada de cabildeo, puede establecer diversos tipos de relaciones las cuales van desde la afiliación directa a la organización, el financiamiento de campañas, y la afinidad en temas que les ocupan. Los legisladores pueden desempeñar numerosas actividades a nombre de los grupos: presentar iniciativas, iniciar mociones para modificar el ritmo de los debates, defender el punto de vista de los grupos en las comisiones legislativas, leer algún discurso o incluso servir de enlace con el representantes del Ejecutivo u otras instancias de gobierno. También los parlamentarios pueden llegar a ser contratados como consultores externos por agencias dedicadas al cabildeo.<sup>76</sup> De hecho, en México la mayoría de las agencias de cabildeo fueron fundadas o están integradas por ex legisladores de diversos partidos políticos.<sup>77</sup>

*Contacto con las comisiones legislativas.* Las comisiones son divisiones especializadas del pleno de legisladores a quienes se les delega la autoridad para llevar a cabo el trabajo preparatorio que se necesita antes de que el pleno de la legislatura decida si se aprueba una iniciativa. Se puede decir que las comisiones son como una legislatura dentro de la legislatura.<sup>78</sup> Para las organizaciones o grupos, resulta importante contar con una voz dentro de estas comisiones ya sea a través de un

74 K.C.Wheare, *Legislaturas*, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1981, pp. 68-70.

75 P.Norton, *op.cit.*, p. 24.

76 *Ibid.*

77 Sobre el particular se abundará en el capítulo III, dedicado a la evolución del cabildeo en México.

78 Benito Nacif, *El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*, Cuadernos del CIDE No. 102, 2000.

representante propio o por medio de procedimientos que les permitan influir en la discusión.<sup>79</sup>

## 1.5 Conclusiones

Se puede decir que desde siempre los integrantes de una colectividad han tratado de influir en el proceso de las decisiones políticas en pro de sus intereses; se agrupan, ya sea por vecindad geográfica o por afinidades ideológicas o de otro tipo e interés, y cuando sienten afectados sus privilegios o pretenden conseguir más beneficios, se dan a la tarea de influir en los detentadores del poder.

Las vías de ingreso hacia los tomadores de decisiones pueden ser tan arduas o tan viables según los recursos, humanos o materiales, de que se dispongan. Es una característica de los sistemas políticos de principios del siglo XXI, plurales, abiertos, democráticos, que la sociedad intente participar de manera más activa en el proceso de elaboración de políticas públicas. Es por ello que al abrirse un sistema político a la participación de la sociedad, son inevitables los conflictos de intereses, en donde se pone a prueba, en muchas ocasiones, la primacía del interés colectivo sobre el interés de particulares.

Como colofón de este capítulo considero pertinente recapitular sobre algunos puntos importantes:

- Entiendo al pluralismo como un sistema político en que el poder no lo monopoliza una elite capaz de imponer sus intereses particulares sobre el interés general, sino que está disperso y en manos de una multiplicidad de grupos de interés, asociaciones u organizaciones incapaces cada una de ellas de imponerse sobre las demás, pero con poder suficiente para intervenir en las decisiones que más les afectan.
- La diferencia fundamental entre grupos de interés y grupos de presión es la incursión en la arena política.
- Los grupos de presión pueden ejercer la actividad de cabildeo ya sea a través de sus propias estructuras de intervención o bien, mediante un contrato de prestación de servicios, a través de agencias especializadas que se dedican a esta actividad.
- El cabildeo englobará aquellos intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de políticas públicas.
- El cabildeo o su similar anglosajón *lobbying*, es sólo una de las múltiples formas de actividad que los grupos de presión van a llevar a cabo para influir en los tomadores de decisiones.
- Existen varios tipos de cabildeo pero hago mayor énfasis en el llamado cabildeo legislativo.

79 U. Liebert, *op.cit.* pp. 425-427



## II. EL CABILDEO LEGISLATIVO EN OTRAS LATITUDES ( PERSPECTIVA COMPARADA )

*Atreveríame a tratar a fondo alguna materia si me conociera menos  
y me engañara sobre mi impotencia.  
Soltando aquí una frase, allá otra, como partes separadas del conjunto,  
desviadas, sin designio ni plan, no se espera de mí que lo haga bien ni  
me concentre en mí mismo.  
Varío cuando me place y me entrego a la duda y a la incertidumbre,  
y a mi manera habitual que es la ignorancia.*

MICHEL DE MONTAIGNE.

### 2.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es comparar las experiencias respecto al cabildeo parlamentario en otras latitudes. Tomé como ejemplo Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido y España. Evidentemente cada uno de estos Estados tiene peculiaridades propias que hacen difícil una homologación.

La elección la realicé tomando en cuenta, para el caso de los Estados Unidos, la añeja tradición del cabildeo en ese país; para el Reino Unido, consideré el grado de influencia del *lobby* en las políticas públicas y los canales institucionalizados y no institucionalizados por los que los grupos de presión entran en contacto con el Parlamento;

finalmente, considero que el caso de España puede ser de utilidad, por sus semejanzas, para entender lo que sucede en México, por la reciente aparición de la actividad del cabildeo y por los intentos que se han dado de regular esta actividad.

Para cada país se analizan brevemente como criterios de control: 1) la conformación del congreso, 2) el proceso legislativo, 3) los actores y mecanismos del cabildeo, y 4) la reglamentación o regulación sobre el tema. Cabe señalar que, como en todo estudio de perspectiva comparada, se puede tener abundancia de escritos, ensayos e investigaciones para un caso, pero no tanto para otro. En ese sentido, se deberá entender la existencia de ciertas lagunas informativas.

## 2.2 Estados Unidos de Norteamérica

### 2.2.1 El Congreso estadounidense

Estados Unidos cuenta con un Poder Legislativo bicameral, compuesto por el Senado (Cámara Alta) y por la Cámara de Representantes (Cámara Baja). El Senado está compuesto por 100 miembros electos por los estados de la Federación, para un mandato de seis años. Pueden ser reelectos de forma ilimitada. Cada estado vota dos representantes al Senado, sin tomar en cuenta el tamaño de su territorio o de su población.

Por su parte la Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros, electos mediante sufragio universal. Para estas elecciones el país se divide en igual número de distritos electorales conforme a un criterio poblacional. El encargo de los representantes es de dos años pero tienen la posibilidad de reelegirse en forma ilimitada.<sup>1</sup>

Para el desempeño de sus múltiples facultades, el Senado y la Cámara de Representantes, se dividen en distintos comités, que son responsables de estudiar y aprobar las iniciativas y propuestas relativas a su especialidad antes de ser llevadas al Pleno de la Cámara respectiva. Por lo que concierne a la aprobación de leyes, el sistema norteamericano requiere que la iniciativa correspondiente sea discutida y aprobada en el Pleno de ambas cámaras para después ser promulgada, o en su caso vetada, por el titular del Poder Ejecutivo.

Dado el carácter del sistema electoral estadounidense, de mayoría simple, y la descentralización de sus dos partidos políticos, es moneda de uso corriente que los senadores y representantes gocen de un dilatado margen de independencia a la hora de ejercer su voto.

De esta manera, en contraposición de lo que ocurre en otros países que utilizan el sistema de mayoría simple, la disciplina de partido de los legisladores es más holgada.

<sup>1</sup> Pedro Aguirre (coord.), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos: Estados Unidos, México*, IFE, 1999, pp. 17 y 18.

### 2.2.2 El proceso legislativo

El carácter mismo del proceso legislativo, es decir, las funciones inherentes del Congreso, elaboración de leyes y atención a las demandas de los electores, han obligado recurrentemente a los legisladores a equilibrar los grandes asuntos de interés nacional con los intereses de su demarcación territorial.

Sin embargo, también se ha incrementado la presión sobre los legisladores para que traten en el Congreso los problemas que afectan a sus representados.<sup>2</sup>

Es en el seno de las comisiones o subcomisiones donde tiene lugar lo fundamental de la deliberación parlamentaria: es donde los congresistas adoptan sus opiniones. El trabajo del cabildero en esta parte iniciadora de la legislación es esencial. El cabildeo directo se inicia preponderantemente en una comisión o subcomisión, ya que la adopción de una medida por una de ellas es una condición *sine qua non* para su aceptación en el Congreso.

Excepto para temas controversiales, las decisiones de las comisiones son casi siempre aprobadas por el Pleno. Será en las audiencias públicas (*hearings*) con las comisiones donde se sientan las bases para el trabajo parlamentario y las relaciones eficaces entre el cabildero y los legisladores.<sup>3</sup>

La introducción de proyectos de ley a cualquiera de las dos cámaras es asunto sencillo: uno de los miembros simplemente se encarga de que la proposición sea redactada correctamente y la presenta en su nombre. Por supuesto algunos proyectos de ley son más importantes que otros. Los que tienen más éxito son los que tienen el apoyo del Presidente o de alguna dependencia del Poder Ejecutivo, a estos se les llama proyectos de ley de la Administración (*Administration Bills*).

Después de la introducción viene lo verdaderamente difícil: el estudio en Comisiones, la acción del Comité de Reglas (*House Rules Committee*), el debate en la Cámara, la acción de la Conferencia, entre otros pasos. Se dice que para que una iniciativa de ley se convierta en ley, debe superar una verdadera “carrera de obstáculos”.<sup>4</sup>

2 Omar Martínez Legorreta, *El cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los Estados Unidos*, México, Cámara de Diputados, Cuadernos de apoyo No. DG-05, Noviembre de 1997, p.3.

3 Richard A. Watson, *Democracia Americana. Logros y perspectivas*, México, Limusa, 1989, pp. 359 y 360.

4 El término carrera de obstáculos es de Richard A. Watson.



Cómo se convierte una iniciativa en ley

Cámara de Representantes		Senado
Depósito de un proyecto en la oficina del presidente de una de las dos cámaras: la proposición debe presentarse por uno de los miembros.		
La Cámara baja tiene el monopolio de las leyes fiscales		
El Proyecto es remitido a la comisión competente por el <i>speaker</i> y por el presidente del Senado		
Estudio del proyecto por la Comisión: 1. Puede aplazarlo definitivamente. 2. Puede bloquear el proyecto al abstenerse de examinarlo. 3. Puede discutirlo en tres etapas: a) audiencia pública ( <i>hearings</i> ). b) sesión a puerta cerrada. c) Redacción del informe: Desfavorable = Proyecto suspendido. Favorable con o sin enmienda.		
Comité de Reglas ( <i>House Rules Committee</i> ) Comisión Permanente de 15 miembros que fija el orden del día y de discusión de los proyectos. La <i>Rule</i> especifica el procedimiento a seguir: duración del debate, posibilidad o rechazo de enmiendas		El proyecto informado se inscribe en a) <i>Calendar of business</i> (leyes); b) <i>Executive calendar</i> (tratados y nominaciones)
<i>Rule otorgado:</i> La Cámara tiene una hora para debatir y adoptar el proyecto (si es rechazado desaparece). Luego el proyecto se incluye en el orden del día	<i>Rule rechazado:</i> La Cámara puede desbloquear la situación: Votando por mayoría una petición de descargo de la comisión; o Aplicando la regla de los 21 días: la Cámara puede actuar si el <i>Rules Committee</i> no ha hecho nada durante 21 días.	El debate es ilimitado la votación puede evitarse con la práctica del filibustero* que puede romperse con una moción de cierre o clausura del debate ( <i>cloture rule</i> ) presentada por una mayoría de 60 senadores (dos tercios).
Debate limitado por <i>rule</i> o por moción previa que cierra el debate. Cada representante tiene 5 minutos para hablar.		
Votación del proyecto bajo idéntica forma por las dos cámaras ( en caso contrario se constituye la Conferencia ( <i>Conference Committee</i> ).		
El texto se trasmite al Presidente de los Estados Unidos que puede firmarlo o ejerce su derecho de veto: Veto propiamente dicho: corresponde a una decisión explícita del Presidente; Veto implícito ( <i>pocket veto</i> ): si, en el plazo de 10 días siguientes al cierre de una sesión del Congreso, el Presidente no se pronuncia sobre el proyecto que se le ha presentado, la ley no se promulga y el procedimiento legislativo debe reiniciarse.		

Fuentes: Xifra, *op. cit.* y Watson, *op. cit.*

\* Prolongar de tal manera la discusión que no es posible someter la medida a votación.

2.2.3 Actores y mecanismos de cabildeo

En Estados Unidos el acceso al Congreso establece una de las más grandes obsesiones de los grupos organizados. Durante las semanas previas a las sesiones del Congreso, los grupos intentan conocer la agenda legislativa, con la intención de profundizar en su comprensión y prepararse para intervenir si lo consideran pertinente. Una vez

conocida la agenda legislativa del Congreso, los dirigentes de los grupos y asociaciones encomiendan a un servicio especial el trabajo de descubrir las medidas que podrían afectar sus intereses y de hacer su clasificación y su análisis.

Sin embargo, las actividades de los grupos no se circunscriben a la vigilancia de los proyectos de ley sometidos a la consideración del Congreso. Participan, en ocasiones, en la redacción de los mismos. Si bien la presentación de iniciativas y proyectos de ley es una prerrogativa de los legisladores, no se puede descartar que algunas iniciativas sean redactadas, parcial o totalmente, por algunos grupos de interés.<sup>5</sup>

En los Estados Unidos, el cabildeo (*lobbying*) es una actividad protegida por la ley, con base en lo establecido por la Primera Enmienda Constitucional, prohibiendo al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o prensa o el derecho de petición del pueblo para la atención de sus quejas. Como resultado, la actividad de los cabilderos se presta para crear un clima de corrupción y conflicto de intereses. Las empresas, los sindicatos, los grupos de población o gobiernos de otros países contratan a los cabilderos para defender sus intereses particulares, lo que no siempre resulta favorable a la sociedad ni cae dentro de la legalidad. De esta manera, los Estados Unidos de América es el ejemplo paradigmático en lo que a la institucionalización y regulación del cabildeo se refiere.<sup>6</sup>

El *lobbying* incide de maneras muchas veces decisiva en los efectos y consecuencias de las labores del Congreso. Hablar de este fenómeno en los Estados Unidos significa hablar de toda una gama de acciones efectuadas por grupos de interés, recurrentemente empleando los servicios de bufetes especializados, aplicadas para persuadir a los miembros del Congreso a introducir o apoyar (o a desalentar) una determinada iniciativa, así como a votar, ya sea a favor o en contra, cuando llegue el momento de su votación final en las cámaras.

En los Estados Unidos es permisible, y de hecho es una práctica bastante común, que los empresarios (iniciativa privada) creen puentes con los poderes públicos, para hacerles llegar sus opiniones y preferencias, y al mismo tiempo, para dotarlos de información selecta para el diseño de las políticas públicas. Los grupos de interés que realizan *lobbying* pertenecen a diversos sectores: industrial, laboral, agrícola, de los consumidores, empresas y gobiernos extranjeros.

En los Estados Unidos, en 1997, eran más de 5000 las entidades que realizaban *lobbying* y que estaban registradas ante la Cámara de Representantes (como lo estipula la ley federal que regula esta actividad), a saber: “asociaciones de comerciantes e industriales, sindicatos, oficinas de representación de compañías nacionales y extranjeras si-

5 Al respecto véase L. Dion, *Los grupos y el poder político en los Estados Unidos*, México, Grijalbo, 1967, pp. 81-88.

6 J. Xifra, *op.cit.*, p.217.

tuadas en Washington, DC, coaliciones de grupos [permanentes o *ad hoc*], despachos de abogados, compañías de relaciones públicas, *lobbyists* profesionales, consultores y embajadas extranjeras [...] Una amplia gama de personas y organismos [que se dedican] a este tipo de actividades”.<sup>7</sup>

Ya en el año 2000, tan sólo en Washington había 20 mil profesionales dedicados a la influyente labor del cabildeo. En ese mismo año, las 10 principales empresas de cabildeo reportaron ingresos conjuntos por 146 millones de dólares.<sup>8</sup>

Los mecanismos específicos que utilizan para persuadir o presionar a los legisladores son variados: “...algunos son medios específicos como el envío de cartas solicitando al legislador la adopción de cierta postura; otros son actividades más generales de relaciones públicas que sirven para mantenerse cerca de los legisladores a fin de solicitarles su apoyo en el momento adecuado; otros implican el desarrollo de complejos y sofisticados análisis técnicos, y la interpretación de datos económicos; y otros están relacionados con amenazas de pérdidas de votos en próximas elecciones, o de disminución de contribuciones para los gastos de campaña.”<sup>9</sup>

Conforme ha crecido la complejidad del gobierno, los cabilderos se han especializado también: se ocupan de tareas de investigación política y de otro tipo para los integrantes del Congreso en la que otorgan el trasfondo del asunto a tratar, los datos en cifras y, en ocasiones, suministran hasta borradores de documentos legislativos para su presentación y posterior aprobación.<sup>10</sup>

#### 2.2.4 Regulación o reglamentación del cabildeo

A lo largo de la historia de los Estados Unidos se ha destacado, en no pocas ocasiones, la necesidad de regular y reglamentar la actividad de los *lobbies*. En el ámbito académico estadounidense algunas voces han señalado que la mayoría de la gente asocia el *lobbying* con tácticas de presión, en la perspectiva benevolente, y con chantaje y peculado, en la peor perspectiva.<sup>11</sup>

Por lo anterior, se han presentado varias iniciativas y expedido leyes para regular esta actividad. Como muestra de tales normas, se pueden mencionar al *Internal Revenue Code*, la *Federal Regulation of Lobbying Act* (esta ley data de 1946), y la *Foreign Agents Registration Act*

7 M. Farah y J.M. Serna de la Garza, “El Congreso de los Estados Unidos de América” en Farah y Serna de la Garza, *La institución parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 1997, pp. 81-147.

8 Walter Jasso Anderson, “La industria de la persuasión en Estados Unidos” en revista *Debate legislativo en Pleno*, año I, núm. 1, 22 de octubre de 2002, pp. 11-13.

9 M. Farah y J.M. Serna de la Garza, *op.cit.*, p. 142.

10 O. Martínez Legorreta, *op.cit.*, p. 6.

11 M. Galston, “Lobbying and the Public Interest” en *Texas Law Review*, núm. 6, mayo de 1993, p. 1270.

(fechada en 1938). No obstante, la eficacia de estas leyes para cumplir con su misión fundamental, casi nunca había sido la esperada.<sup>12</sup>

En Estados Unidos el *lobbying* no sólo es legal sino que es considerado un instrumento más de participación de la sociedad civil en la vida pública. A nivel federal está sujeto a una estricta regulación. Como decía líneas arriba, desde 1946 rige la *Federal Regulation of Lobbying Act* que exige entre otras cosas, que los lobbistas se registren ante los secretarios de la Cámara de Representantes o del Senado. Sin embargo, algunos estados como California, Arizona y Georgia no sólo lo prohíben sino además lo tipifican como delito.

Así, la Constitución de California establece que cualquier persona que busque influir en la votación de un legislador por medio de soborno, promesa de recompensa, intimidación u otros medios deshonestos, será culpable de cabildeo. La tendencia actual en los parlamentos del mundo es hacia la reglamentación de esta actividad en una búsqueda por asegurar la transparencia del mandato legislativo. No obstante existir antecedentes regulatorios más remotos, la *Federal Regulation of Lobbying Act*, adoptada por el Congreso de los Estados Unidos en 1946 constituye el primer reconocimiento legal del *lobbying* por un Estado a nivel nacional.<sup>13</sup> Los aspectos más relevantes de la ley son:

1. Es una ley general, abarca todo tipo de práctica de *lobbying* en toda su extensión, forma y modo de actuación;
2. Define al lobbista como toda persona física o jurídica que, por sí misma o a través de cualquier agente o empleado por cuenta ajena, recaude o reciba dinero o cualquier otro objeto de valor, para influir directa o indirectamente en la aprobación o denegación de cualquier legislación del Congreso;
3. Para mantener una información permanente de las intervenciones de los lobbistas y regular sus acciones, postula el cumplimiento de una serie de obligaciones:
  - a) Inscripción en las Secretarías de la Cámara de Representantes y del Senado como condición previa para realizar cualquier actividad;
  - b) Quien se inscriba debe revelar el nombre de la persona u organización para la que trabaja, los intereses que se propone defender y la cantidad de dinero que recibe;
  - c) Llevar contabilidad del dinero percibido, indicando el nombre del donante de más de 500 dólares;

12 T.M. Franck y E. Weisband, *Foreign Policy by Congress*, Oxford, Oxford University Press, 1979, pp.165-209.

13 *Revista de Derecho Parlamentario* No. 4, Dirección de Información Parlamentaria, Congreso de la Nación, Argentina, febrero de 1993, pp. 31 y ss.

- d) Presentar informe anual a los Secretarios de ambas cámaras del conjunto de actividades realizadas;
4. Los responsables de actos ilícitos realizados en el desarrollo del *lobby* pueden ser condenados a penas de multas o prisión y prohibición de dedicarse durante tres años a cualquier actividad relacionada con el *lobbying*.

En 1995 el presidente William Clinton promulgó la *Lobbying Disclosure Act* destinada a llenar los vacíos e insuficiencias que presentaba la norma anterior que generaba situaciones de abusos y corrupción. Las líneas generales de esta ley pueden sintetizarse así:

1. Define al lobbista como la persona que lleva a cabo una actividad de *lobbying*, en representación autónoma de un cliente (*Private Lobbyist*) o empleado por una empresa u organización (*In-house Lobbyist*). Para registrarse requieren haber tenido más de un contacto (*lobbying contact*) durante los dos semestres anteriores. La ley excluye a los *Private Lobbyist* que presupuestan recibir menos de 5,000 dólares durante uno de los semestres y a los *In-house Lobbyist* cuyas empresas esperen invertir menos de 20,000 dólares en el semestre.
2. Define la actividad del *lobbying* como aquellos contactos o tareas, incluyendo la preparación y planificación de actividades y cualquier otra tarea de formación destinada a ser usada en la preparación de dichos contactos. Tales actividades incluyen también la coordinación de las mismas con terceros, como la formación de coaliciones.
3. El *lobbying contact*, es definido como cualquier comunicación oral o escrita (incluida la electrónica) dirigida a gestores públicos (del Ejecutivo) o parlamentarios y en representación del cliente, en cuanto a:
  - a) Formulación, modificación o adopción de una legislación federal, incluidas las proposiciones.
  - b) Acciones del Ejecutivo federal, como *rules, regulations, orders*, o cualquier otro programa, política o postura del Gobierno de los Estados Unidos.
  - c) La administración o ejecución de un programa federal, incluidas la negociación, adjudicación y gestión de licencias y contactos federales.

- d) La nominación y ratificación de una persona sometida a la ratificación del Senado.

La ley excluye expresamente de las actividades del *lobbying* la presencia de grupos y países extranjeros que presionan a los poderes públicos norteamericanos que están reguladas en la *Foreing Registration Act* de 1938, así como la de algunas organizaciones religiosas.

Pueden ser objeto de *lobbying* los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los tomadores de decisiones del Poder Ejecutivo ante los cuales se puede actuar son: El Presidente, el Vicepresidente o cualquier empleado de la Oficina del Presidente; así como cualquier empleado de la Administración Pública Norteamericana. Los del legislativo incluyen: los miembros del Congreso, los funcionarios electos de ambas Cámaras y los empleados de los miembros del Congreso, de los Comités Parlamentarios y de los *staffs* de los líderes de cualquiera de las dos Cámaras.

Los lobbistas deben registrarse, por regla general, dentro de los 45 días siguientes al primer *lobbying contact* o a haber sido empleado o contratado para tenerlo.

## 2.3 Reino Unido

### 2.3.1 El Parlamento británico

El Parlamento británico se forma de dos cámaras. La Cámara de los Comunes (Cámara Baja) y la Cámara de los Lores (Cámara Alta). La Cámara Baja, se compone actualmente de 659 miembros electos directamente por los ciudadanos. En el sistema electoral británico no existe la representación proporcional. El período máximo de duración de una legislatura es de cinco años, aunque rara vez se completa un período porque en el Reino Unido no existe una fecha predeterminada para llevar a cabo elecciones generales: el Primer Ministro puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones en cualquier momento de su gestión con el fin de conquistar mayores márgenes de representatividad.<sup>14</sup>

El centro del poder parlamentario es la Cámara de los Comunes. Los miembros del Parlamento electos antes eran 651, cada uno representaba a un distrito electoral local. A raíz de la última revisión de los distritos electorales, el número de miembros del Parlamento aumentó a 659. La Presidencia de la Cámara Baja recae en el *speaker*, funcionario que no es integrante de alguna parcialidad parlamentaria, quien se encarga de garantizar el cumplimiento de las normas internas de la propia Cámara. Para la organización del trabajo legislativo, la Cámara

<sup>14</sup> <http://deceyec.ife.org.mx/reino.htm>

de los Comunes se divide en comités o comisiones.<sup>15</sup>

La Cámara de los Lores está conformada por más de 1200 integrantes, entre los que se encuentran la nobleza, pares hereditarios y vitalicios, los dos arzobispos y los 24 obispos de mayor rango de la Iglesia de Inglaterra. Las facultades de los Lores se basan en el principio de que la Cámara Alta, al ser una instancia de revisión, debería complementarse con la Cámara de los Comunes y no rivalizar con ella; por ello, es muy raro que utilice sus facultades para retrasar la aprobación de la mayoría de las leyes más de un año, aunque esta Cámara ha visto reducidas sus atribuciones de manera notable, todavía mantiene la capacidad de imponer un voto suspensivo sobre la entrada en vigor de leyes aprobadas por los Comunes.<sup>16</sup>

El Parlamento británico, como muchos otros, es una institución que organiza el conflicto y lo canaliza para su solución a través del consenso o la regla de la mayoría, y en el que sus miembros se debaten entre la representación de intereses o de los electores. En esta institución, la oposición manifiesta sus objeciones al gobierno mediante debates y votaciones emitidas en la Cámara y en comisiones. De esta manera, se pueden lograr acuerdos que contribuyan a modificar las políticas públicas.

En las sesiones del Parlamento se abordan diferentes debates en los cuales se pueden analizar los temas y los plazos para preguntas en la Cámara de los Comunes, lo que da a los parlamentarios la oportunidad de interrogar a los ministros. O existen diversos comités parlamentarios que también efectúan preguntas a los ministros y funcionarios públicos antes de preparar informes sobre materias de políticas públicas. Las sesiones de ambas cámaras del Parlamento son transmitidas por radio y televisión. A veces ello se hace en vivo y en directo pero, por lo general, los programas son transmitidos en forma diferida y editada.

En el Parlamento, la contraposición pública o privada de intereses, de opiniones y personas no expresa que la institución se sitúe en riesgo, pues ésta se encuentra delineada para la discusión y el conflicto, que en algunas circunstancias se resuelve por la vía de la regla de la mayoría. Uno de los aspectos de mayor interés en la vida parlamentaria británica es el de los servicios que los diputados realizan a favor de los grupos de interés.<sup>17</sup>

### 2.3.2 El proceso legislativo

<sup>15</sup> <http://deceyec.ife.org.mx/reino.htm>

<sup>16</sup> Puede imponer un voto impositivo sobre la entrada en vigor de leyes aprobadas por la Cámara de los Comunes con un plazo de 30 días sobre leyes relativas a la economía y un año en todos los demás temas. [www.britemb.cl/government/parliamt.htm](http://www.britemb.cl/government/parliamt.htm).

<sup>17</sup> Héctor Calleros, "El Parlamento británico y los avatares de la monarquía constitucional" en revista *Parlamentos* No. 2, [www.asambleadf.gob.mx/informac/revista/02/parlame.htm](http://www.asambleadf.gob.mx/informac/revista/02/parlame.htm)

La Corona, el Gobierno y los parlamentarios en ambas cámaras tienen capacidad para promover una iniciativa de ley, aunque es importante resaltar que la gran mayoría de las iniciativas emanan del Primer Ministro.

El *lobby* participa en el proceso de elaboración legislativa desde el momento en que hace propaganda de su política (*policy*) entre el público hasta el momento en que sus peticiones han cristalizado en leyes; también fiscalizando al Ministerio sobre las circunstancias de su administración cotidiana; relacionándose con los diversos órganos gubernamentales con los que se pone en contacto, y particularmente en su relación con los funcionarios y con el Parlamento. Otros modos diferentes de participación son aconsejando, persuadiendo y algunas veces ejerciendo presión política mediante contactos directos con los parlamentarios o bien por medio de la propaganda.<sup>18</sup>

En los Estados Unidos un *lobby* suele iniciar su propia legislación esbozando un proyecto de ley y dándoselo a un amigo miembro del Congreso para que lo deposite en la mesa de su correspondiente Cámara. En la Gran Bretaña, por el contrario, un *lobby* no goza de la posibilidad de iniciar directamente la legislación en el Parlamento, pues ningún dinero puede ser concedido sin la voluntad inicial de la Corona, es decir, del Gobierno: la mayor parte de la legislación importante implica una cierta carga sobre el erario público y, en consecuencia, los proyectos de ley más importantes deberán provenir, exclusivamente, del Gobierno.

Además, el Gobierno controla el orden del día de la Cámara, y si no incluye en dicho orden del día un proyecto de ley de un parlamentario, éste no alcanzará su meta. Sin embargo, existen ciertas oportunidades para que un parlamentario lleve adelante, con algunas posibilidades de éxito, proyectos de ley de poca importancia y que versen sobre materias no controvertibles.

El procedimiento para los proyectos de ley presentados por los parlamentarios es bastante complejo. El principal modo por el que los parlamentarios obtienen la oportunidad de introducir un proyecto de ley es adquiriendo la victoria en una votación sobre el derecho a dar curso a un proyecto. Algunos de los que triunfaron en la votación tienen su propio proyecto de ley preparado. Otros, diligentemente, se dirigen a los despachos de su *whip*<sup>19</sup> que les provee de uno. Pero ciertos parlamentarios son amigos e incluso miembros de alguna or-

<sup>18</sup> Finer, *op.cit.*, p.111.

<sup>19</sup> El término *whip* tiene su origen en el '*whippers'in*' que son las personas que mantienen a los perros de caza preparados para ir a cazar zorros, los que traen el látigo. Se supone que los *whips* parlamentarios tienen una labor disciplinaria similar frente a los miembros del Parlamento. Son funcionarios partidistas encargados de asegurar la obediencia de sus miembros en el Parlamento. [www.britemb.cl/government/parliamt.htm](http://www.britemb.cl/government/parliamt.htm)



ganización exterior que desea iniciar su legislación, y hay otros, también, que inicialmente están libres, pero que después de la discusión estarán dispuestos a presentar un proyecto de ley a cuenta de una de las numerosas organizaciones que acuden a ellos, justamente, con este propósito.

Todo proyecto de ley del Gobierno debe someterse a una segunda lectura, independientemente de la presión de un *lobby* hostil. Una derrota en una segunda lectura equivale a un voto de censura. Lo máximo que un *lobby* hostil puede conseguir de las instrucciones dadas a sus parlamentarios, en esta fase, es que el proyecto de ley sea retirado cosa rara en verdad. La verdadera esperanza de un *lobby* hostil es conseguir que se enmiende un proyecto quizá hasta el punto de su mutilación en las comisiones, y en las fases posteriores e incluso en la Cámara de los Lores. Contrariamente, un *lobby* favorable ejercerá toda su influencia sobre el Gobierno para evitar cualquier enmienda.<sup>20</sup>

### 2.3.3 Actores y mecanismos de cabildeo

La industria del cabildeo (*lobbying*) tuvo un significativo incremento en la década de 1980. Muchos parlamentarios procedieron más como promotores de intereses que como representantes electorales de grupos diversos y heterogéneos. En 1994 más de 200 parlamentarios (de un total de 651) fueron empleados como consultores en favor de alguna agrupación o empresa. El trabajo consistía en asesorar sobre el proceso parlamentario para resguardar algún interés, ya sea promovido directamente en la oficina de los ministros o por hacer cuestionamientos en los interrogatorios a los funcionarios. Los honorarios por una consulta parlamentaria oscilan alrededor de diez mil libras esterlinas, que comparadas con la dieta anual aproximada de 33 mil libras, que devenga cada diputado, representa una cifra nada minúscula.<sup>21</sup>

La opinión predominante en el Parlamento es que mientras los nexos financieros de los diputados sean aclarados públicamente, cualquier pago es admisible. De ahí que la práctica del cabildeo haya conducido a la creación de agencias de cabilderos profesionales, quienes han instaurado un código de prácticas que exige registrar el nombre del cabildero y el del parlamentario que le suministra información, así como los clientes que contratan el servicio.

La discusión está lejos de solucionarse, pues mientras algunos opinan que un parlamentario no debería tener retribuciones ajenas a la Cámara, hay quienes la consideran como legítima. En 1991, un comité de investigación del Parlamento recomendó crear un registro de

20 Finer, *op.cit.* pp. 148-152.

21 Alf Dubs, *Lobbying. An Insider's guide to the Parliamentary Process*, Londres, Pluto Press, 1988, citado por F. Dworak, *op. cit.* 2000, p. 207.

cabilderos autorizados con la condición de que todos los pagos que hicieran a los legisladores fueran prohibidos. No obstante, nunca se le dio seguimiento a la recomendación bajo el argumento de que cualquier registro parlamentario significaría la aprobación de la industria del cabildeo.<sup>22</sup>

Por ahora, la sociedad inglesa ha externado tres actitudes respecto al cabildeo que se realiza en el Parlamento: uno, prohibir la aceptación de dinero que provenga de cualquier instancia ajena al Parlamento; dos, declarar las sumas de dinero que se obtienen a cambio de servicios de cabildeo; y tres, permitir que cada quien venda su influencia como quiera. Tres posiciones sin duda irreconciliables pero que expresan la complejidad de la vida parlamentaria británica y que constituyen uno de sus problemas contemporáneos.<sup>23</sup>

Los cabilderos en Gran Bretaña actúan de diversas maneras, una de ellas es obteniendo *información previa*, escudriñando las posibles leyes que afecten a sus intereses; otra forma de actuación es lograr el *acceso formalizado a los parlamentarios amigos*. Para tener precisa y rápida información el *lobby* necesita tener acceso al Parlamento. Su instrumento, aquí serán los miembros de su “grupo parlamentario”, o aquellos miembros y funcionarios suyos que son parlamentarios, o cualquier parlamentario que se toma un interés lo bastante amistoso a favor de la causa promovida por el *lobby*.

Una vez que el *lobby* ha conseguido un portavoz en el Parlamento, para una acción eficaz continúa su tarea presentando el asunto que le interesa en una de aquellas numerosas reuniones que tienen en el Parlamento. Estas reuniones pueden ser de dos tipos principales:

*Grupos permanentes políticamente mixtos*. Reuniones mixtas creadas *ad hoc*, para tratar los casos especiales que surgen, y *Comisiones especializadas* en que están organizados los partidos parlamentarios tanto gubernamentales como de oposición. Los parlamentarios amigos presentan su asunto en cualquiera de estas reuniones aunque las comisiones de partido son mucho más importantes, cada partido tiene comisiones especiales para asuntos exteriores: transporte, combustible, energía, agricultura, etc. Cada Comisión tiene sus funcionarios, incluyendo un secretario. Están en contacto con el secretario del partido parlamentario y con los *whips* del partido y con las oficinas centrales de los partidos.<sup>24</sup>

Además de tener información de buena calidad, accesos instituidos a los parlamentarios y facilidades para elaborar informes fiables y oportunos, que son los requisitos previos de un *lobby* que desee ser eficiente, el *lobby* no agota su actividad en el seno del Parlamento. Se

22 H. Calleros, *op. cit.*, p. 2

23 . *Ibid.*, p. 3.

24 Finer, *op.cit.*pp. 140-146.

dirige también hacia fuera y hacia aquellos que hacen y deshacen los Parlamentos. Los parlamentarios deben enfrentarse con su reelección. El *lobby* trata de influir en el electorado cuando su acción parlamentaria parece ser ineficaz. La intención de influir en el público elector se da a través de dos tácticas:

### 1. Campañas en la base (*Background campaigns*)

- a) Intentan crear imágenes públicas favorables y proyectar entre el público una imagen conveniente de sí mismo.
- b) Promueven causas específicas. Realizan una campaña masiva de propaganda; organizan la escritura de cartas dirigidas a los medios de comunicación, bien para comenzar una polémica o para contestar a algún ataque; su objetivo es que el Gobierno adopte un programa o que adopte ciertas medidas o decisiones favorables o no perjudiciales para cierta organización.

### 2. La campaña “apaga-fuegos” (*The “Fire Brigade” campaigns*)

Es el tipo de campaña más usual, va dirigida a influir en la acción que el Parlamento está llevando a cabo o está a punto de adoptar. Nada más natural para un grupo de interés, que está luchando en el Parlamento, que buscar el máximo apoyo público que pueda encontrar en el país. Espera e intenta fortalecer así las resoluciones de sus amigos parlamentarios, atraerse a los indecisos y ganar o aterrorizar a los opositores.<sup>25</sup>

#### 2.3.4 Regulación o reglamentación del cabildeo

Se le considera uno de los Estados en que se inició el *lobbying* parlamentario, sino es que el pionero, sin embargo no tiene norma jurídica al respecto. El respeto a las normas consuetudinarias, al *fair play* y al *gentlemen’s agreement* son rasgos culturales que sustituyen a la normativización.

En general, la Cámara de los Lores es accesible sólo a los miembros y no a los lobbistas, aunque se considera legítimo que uno de sus miembros apadrine reuniones de lobbistas en sus oficinas.

En la Cámara de los Comunes existe una Comisión encargada de las cuestiones éticas que examina, entre otras materias, las prácticas de grupos oficiales, del secretariado de los diputados y de los grupos de presión parlamentarios.

En 1994, dos asociaciones privadas de lobbistas parlamentarios ins-

<sup>25</sup> *Ibíd.* pp. 167-183.

tauraron códigos de conducta opcionales y registros opcionales para lobbistas profesionales a fin de regular sus actividades.<sup>26</sup>

## 2.4 España

### 2.4.1 Las Cortes Generales

La Constitución de 1978 establece un sistema parlamentario bicameral. Las Cortes Generales se componen en el Congreso de los Diputados (Cámara Baja) y el Senado (Cámara Alta). Aunque ambas cámaras se arrojan la representación del pueblo español, este bicameralismo no admite una equiparación perfecta o equilibrada entre el Senado y el Congreso. La preponderancia del Congreso es ostensible en las facultades constitucionales que posee: aprobación de las leyes y de los presupuestos generales del Estado así como el control de la acción del Gobierno, entre otras facultades. Tiene injerencia en las funciones sustantivas del Estado. Mientras que los vetos o enmiendas que pueda aprobar la Cámara Alta respecto a los textos legislativos pueden ser rechazados o confirmados por el Congreso, quien posee la última palabra.

### 2.4.2 El proceso legislativo

El derecho a iniciar iniciativas legislativas está reconocido por la Carta Magna al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a la reunión de no menos de 500,000 ciudadanos con sujeción a lo dispuesto en una ley orgánica. La iniciativa se ejerce siempre ante el Congreso de los Diputados, aunque se puede dar la formulación de proyectos de ley ante el Senado, quien debe remitir la iniciativa a la Cámara Baja para que inicie el trámite.

Tras la presentación de un proyecto (remitido por el Gobierno) o proposición (adoptadas por un diputado o un grupo parlamentario) de ley se produce la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Cuando la iniciativa se deba a los diputados, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas o a los ciudadanos, debe remitirse el texto al Gobierno a efecto de que exprese su criterio respecto a la iniciativa. Esta toma de consideración radica en un debate y votación sobre su oportunidad y principios. Es un filtro previo para eliminar todas aquellas iniciativas que resulten improcedentes en sus líneas básicas para la mayoría de la Cámara Baja. En este trámite no se incluyen los proyectos del Gobierno y las proposiciones de ley que se reciban en

<sup>26</sup> J. Xifra, op.cit., pp.238 y 239.

el Senado. Si el Gobierno no responde razonadamente en el plazo de treinta días desde la remisión de una proposición de ley, la proposición puede incluirse en el orden del día para su toma en consideración.

Al tiempo que se publica un proyecto o proposición de ley, se abre un plazo de 15 días para presentar enmiendas, al término del cual, puede producirse un primer debate en sesión plenaria y presentar enmiendas a la totalidad del texto. Este primer debate es eventual, ya que sólo tiene lugar cuando se formula una de esas enmiendas a la totalidad que, de aprobarse, dan a entender que se ha rechazado el proyecto o proposición. Si se desestiman una o varias enmiendas a la totalidad, que es lo más común, se devuelve el texto a la Comisión competente para que prosiga su tramitación.

Tras la presentación de enmiendas o el eventual debate sobre la totalidad, la Comisión competente según la naturaleza del texto designa a la Ponencia (órgano técnico generalmente de composición plural) que se reúne a puerta cerrada para estudiar las distintas enmiendas formuladas y emitir un informe sobre las mismas, dirigido a la Comisión. Esta fase es de suma trascendencia porque es donde los diputados y grupos parlamentarios realizan una consideración más detenida de la iniciativa.

Concluido el informe de la Ponencia, comienza el debate en privado y artículo por artículo en Comisión, en donde solamente participan sus miembros y los legisladores que hubieran presentado enmiendas. Una vez finalizado el debate, la Comisión emite un dictamen con el texto que propone. Los grupos parlamentarios cuyas enmiendas no hubieran prosperado pueden conservarlas para su discusión en el Pleno de la Cámara. Después de la intervención de la Comisión y una vez incluido en el orden del día, se abre una discusión sobre el texto y las enmiendas mantenidas en el Pleno del Congreso. Si es aprobado, se remite al Senado para su tramitación. El Senado puede aprobar vetos o enmiendas al articulado, que deben someterse a la posterior aprobación de la Cámara Baja, que decide así sobre el texto definitivo directamente en sesión plenaria sin volver a pasar por el estudio en Comisión.<sup>27</sup>

### 2.4.3 Actores y mecanismos de cabildeo

El sistema parlamentario español no es precisamente el escenario ideal para el ejercicio legítimo y completo del cabildeo. No sólo por su propio funcionamiento, sino que el problema deriva de un sistema electoral con distritos plurinominales y listas cerradas que hacen que el elector no recuerde los nombres de los diputados de la papeleta que depositó en la urna.

Según Joaquim Molins, un destacado analista de los grupos de

<sup>27</sup> Para el tema del proceso legislativo español se recurrió al Reglamento del Congreso de los Diputados y a la Constitución española, España, Ministerio del Interior, 1999.

presión en España, existen tres formas de relación de los grupos de interés con la función legislativa del Parlamento:

1. La actuación de los grupos está relacionada con la legislación derivada de la concertación social: los acuerdos entre sindicatos y empresarios. Si al grado de consenso conseguido entre los actores sociales y el Gobierno es elevado, la tendencia es que la discusión parlamentaria sea puesta “en sordina”, pasando desapercibida en los medios de comunicación y, por consiguiente, en la opinión pública. Esto refleja cierto monopolio gubernamental en relación con la sociedad.

El segundo grupo establecido por Molins, lo constituyen aquellas legislaciones de amplio contenido regulativo provenientes de la transposición de la legislación comunitaria y de contenido sectorial o subsectorial. En estos supuestos, el Ejecutivo desarrolla una fase de consulta con los grupos de interés afectados por la legislación antes de presentar un texto definitivo para la tramitación parlamentaria. El traslado a la opinión pública se produce por falta de un acuerdo sustancial entre las partes, mediante una intensa campaña ante los medios de comunicación que refleje el posicionamiento de los sectores afectados.

2. La tercera forma de relación grupos-Parlamento se da en aquellos proyectos formativos que afectan a grupos con perfiles muy definidos, pero minoritarios en cuanto a posibles afectados y donde están involucrados intereses económicos contrapuestos. Esta modalidad de relación es la más favorable a producir los elementos necesarios para poner en práctica una acción de cabildo.<sup>28</sup>

No obstante esta carencia de instrumentos procesales de participación durante la tramitación, Xifra propone algunos factores importantes que se deben tener en cuenta por el cabildero al actuar ante el Parlamento español:

- 1) La férrea disciplina de los partidos españoles es difícil de fragmentar a favor de demandas sectoriales o territoriales. El parlamentario español, salvo contadas excepciones, pasa de presentarse como el representante de los electores de su circunscripción (durante la liza electoral) a ser un delegado de su partido en el ejercicio político y ejecución del programa electoral (una

28 J. Molins, “Parlamento y grupos de interés”, en Manuel Ramírez (ed.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 137-143.

vez electo).

- 2) El poder del Parlamento depende de la mayoría con que cuente el Gobierno. Una coalición gobernante, sin mayorías absolutas, dan más juego a los intereses privados en la elaboración legislativa, al no depender únicamente del criterio del interés público por un partido político mayoritario.
- 3) La práctica del cabildeo legislativo difícilmente puede tener éxito sin la correspondiente acción ante los órganos del Ejecutivo correspondientes. La iniciativa legislativa está compartida pero protagonizada por el Gobierno. De esta manera, el grado de eficacia del cabildeo es inversamente proporcional al grado de elaboración de una norma jurídica.
- 4) En un sistema como el español, donde el predominio de los grupos parlamentarios sobre los diputados, generado por la dependencia y sumisión de los segundos hacia los primeros, las enmiendas a un proyecto pueden ser un vehículo idóneo de las demandas de los grupos de interés. Las enmiendas pueden ser propuestas por los parlamentarios a título individual. Sin embargo, la presentación de enmiendas por un diputado no es libre: debe llevar la firma de conocimiento del portavoz del grupo parlamentario.
- 5) Se debe tener en cuenta que no todas las votaciones son el reflejo de los votos del gobierno contra los de la oposición, y viceversa. Son varias las leyes aprobadas por los dos grupos mayoritarios de la Cámara. No obstante, es preferible que el o los parlamentarios blanco u objeto del cabildeo no sean favorables a los argumentos del grupo de presión a que estén en contra de manera explícita.
- 6) Las técnicas del cabildeo legislativo son mayoritariamente el contacto directo con los diputados y/o senadores y las acciones de sensibilización de la opinión pública frente a las demandas del grupo de presión, empresa u organización. No existen audiencias públicas en el sistema español.
- 7) Una correcta política de relaciones con los medios de comunicación acreditados en el Parlamento es un instrumento de investigación fundamental para el seguimiento de los debates en las Comisiones no secretas.
- 8) Al tener en cuenta la complejidad y vastedad de algunas leyes, es muy común que los legisladores acepten, casi sin cambios, las propuestas de los grupos de presión sobre materias muy específicas de escaso contenido político y elevado nivel técnico. Siempre se debe tener en cuenta que la formación de los diputados no siempre es acorde con los asuntos que su partido o su

grupo parlamentario le ha encargado en las lides parlamentarias, por lo tanto recibirá con agrado toda la información que los cabilderos le puedan aportar.

- 9) En las semanas anteriores a la aprobación de presupuestos generales del Estado, concretamente durante el mes de septiembre, aumenta considerablemente la actividad del cabildeo, en aras de ver reflejados en la contabilidad nacional las consecuencias económico-financieras de las demandas objeto del cabildeo.<sup>29</sup>

#### 2.4.4 Regulación o reglamentación del cabildeo

En España no existe ninguna regulación específica, autonómica o nacional de las actividades de los grupos de interés con los poderes públicos. En el año 1991, a raíz de un sonado caso que comprometía al vicepresidente del Gobierno de la época, el parlamento español se apresuró en modificar el Código Penal tipificando el tráfico de influencias como un delito más contra la Administración Pública, estableciendo: “Los que, ofreciendo hacer uso de influencias cerca de las autoridades o funcionarios públicos, solicitaren de terceros dádivas, presentes o cualquier otra remuneración o aceptaren ofrecimiento o promesa, serán castigados con la pena de arresto mayor”.<sup>30</sup>

El Código Penal Español también sanciona al funcionario o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaliéndose del ejercicio de las facultades a su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario y al particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal o con otro funcionario público o autoridad.

Al respecto Jordi Xifra expresa:

En un país integrado en la Unión Europea donde el *lobbying* es una práctica ejercida, aceptada y lícita, el *lobbying* es un delito. Lo que faltaba para desacreditar a la actividad y dar razón a aquellos cuya ignorancia (como la del legislador de entonces) les hace emparentar el *lobbying* con un delito llamado “tráfico de influencias” como si el traficar legalmente con influencias hubiese de ser castigado administrativamente o penalmente.<sup>31</sup>

Paradójicamente, estando vigente el Código Penal que tipificaba al *lo-*

<sup>29</sup> J. Xifra, *op.cit.* pp. 120-123.

<sup>30</sup> Código Penal Español, 1991, art. 404 bis c.

<sup>31</sup> J. Xifra, *op. cit.* p. 234.



*bbying* como delito de tráfico de influencias, el Parlamento español en 1993 aprobó una “Proposición no de ley”<sup>32</sup> sobre regulación de los grupos de interés.

Esta proposición, que en definitiva no prosperó como ley, contenía dos propuestas básicas, en las que se sustenta el derecho comparado sobre la materia:

1. La creación de un registro de grupos de interés y sus representantes, estableciéndose las condiciones de acceso y el contenido de los datos que debían inscribirse.
2. La elaboración de un código deontológico que enmarque el funcionamiento de estos grupos en su relación con los poderes públicos.

En definitiva, “la situación legal de los grupos de presión en España continúa sin regularse con el consecuente efecto pernicioso para una actividad que tiene imagen pública negativa.”<sup>33</sup>

## 2.5 Conclusiones

Las similitudes en cuanto a la forma de operar de los cabilderos en los tres casos son varias: participan en la redacción de iniciativas de ley; dotan de información valiosa, podría decirse privilegiada, a los poderes públicos, en este caso al Poder Legislativo, para el diseño de iniciativas que devendrán políticas públicas; utilizan tanto el cabildeo directo como el indirecto, ya sea que los grupos lo hagan por sí mismos o mediante un tercero (por lo regular bufetes especializados) mediante un contrato de contraprestación de servicios; contactos con legisladores y sensibilización de la opinión pública.

La diferencia fundamental, entre el cabildeo en Estados Unidos y Gran Bretaña, radica en los diversos roles que representan los cabilderos, tal como afirma Finer, “el lobby británico está amaestrado”<sup>34</sup>. Trabaja en unión más estrecha con los ministerios y está más vinculado al Poder Legislativo que su similar norteamericano. Actúa mucho más sobria y responsablemente (*fair play*; juego limpio). Y, una vez alineado con un partido, e incorporado a él como muchos *lobbies* lo están, puede llevar adelante su causa.

El horizonte norteamericano es distinto. Los grupos de interés es-

<sup>32</sup> Acuerdo de un grupo parlamentario sometido a la consideración de la Cámara para que ésta adopte alguna Resolución, *Diccionario Jurídico*, Espasa, Madrid, 1999.

<sup>33</sup> J. Xifra, *op.cit.* p. 237.

<sup>34</sup> Finer, *op. cit.*, p. 174.

tán, frecuentemente, menos “representados” en el Congreso, de lo que lo están los británicos en su Parlamento. Difícilmente puede afirmarse que existe un programa en los partidos políticos norteamericanos. Incluso si existiese, tienen muy poca disciplina para garantizar su cumplimiento. Aunque fuese defendido un grupo de interés por un partido, éste podría estar en minoría en una de las dos Cámaras del Congreso. Aunque tuviera una mayoría en ambas Cámaras, tendría que enfrentarse con un Presidente del partido opuesto, y que es independiente del Congreso. Para obtener lo que quiere, cuando lo desea, un *lobby* norteamericano, únicamente, tiene un buen recurso: convencer al mismo tiempo a la mayoría de los miembros del Congreso y al Presidente, que es lo que desean los representados por el *lobby*. El grupo de interés “gringo”, está forzado a llevar una campaña pública.

En Gran Bretaña la campaña pública es muy poco común y menos poderosa que en los Estados Unidos. No es un modo normal de influir en el Gobierno como en EE. UU; es un modo excepcional. Cuando “su” partido está en la oposición y cuando todos los cauces normales han fallado, el único recurso que cabe es tratar de conseguir que el electorado haga presión sobre el Gobierno y sus parlamentarios. Estas son las únicas circunstancias en que conviene iniciar, en Gran Bretaña, una campaña pública que sea fructífera.

Por lo que respecta a España, es muy complicado que los cabildeiros se dirijan únicamente a los legisladores, se acercan a los partidos políticos por la férrea disciplina que estos imponen a sus legisladores en los órganos parlamentarios y también a los órganos del Ejecutivo.

Los países en los que se manifiesta el cabildeo han resuelto la regulación según sus características específicas, ya se asentó en este capítulo que únicamente Estados Unidos tiene una reglamentación al respecto, en Gran Bretaña se basan mucho en el derecho escrito, el derecho consuetudinario y diversas convenciones. Las convenciones son normas y prácticas constitucionales que, aunque no son legalmente obligatorias, son consideradas como indispensables para la actuación del Gobierno, mientras que en España no prosperó una iniciativa de ley que pretendía regular la interacción de los grupos de interés con los poderes públicos.

Se pueden retomar experiencias de otros países para perfilar cómo se podría o debería, si es que se puede o se debe, regular el cabildeo en México, pero lo que no se debe hacer es calcar estas experiencias tal cual porque éstas se manifiestan en entornos distintos y con características específicas en cada país. Sobre el caso mexicano abundaré en el siguiente capítulo.



### III. EL CABILDEO LEGISLATIVO EN MÉXICO: ORIGEN Y EVOLUCIÓN

*Arar en un nuevo terreno intelectual  
puede conducirnos a confirmaciones y sorpresas,  
y en este proyecto explícitamente exploratorio,  
he hecho todo esfuerzo para mantenerme abierto a ambas.*

KEVIN W. HULA.

#### 3.1 Introducción

En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y en el 2000 se dio la alternancia en la Presidencia de la República; a partir de estos dos sucesos, México vive en un sistema plural y el sistema político mexicano se ha transformado en varios aspectos.

Con el fin de un sistema de partido hegemónico en el país, el Congreso de la Unión pasó de ser un órgano que legitimaba las decisiones del presidente de la república a ser una instancia plural de discusión y deliberación que hoy en día tiene más influencia en los procesos de decisión.

La relevancia progresiva del Congreso mexicano en la discusión y aprobación de leyes ha sido el origen de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan establecido instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso y se acrecienten las actividades del cabildeo.

Esto ha traído consigo nuevas formas de interacción política que merecen reflexionarse. El objetivo central de esta investigación es desentrañar las siguientes preguntas: ¿existe el cabildeo legislativo en México? Si existe, ¿es similar al que se da en otras latitudes o tiene rasgos característicos propios? Si existe, ¿es una práctica lícita? ¿Debe regularse dicha práctica?

En un intento de responder a estas interrogantes se formula la siguiente hipótesis:

El cabildeo es una práctica lícita en un sistema democrático, siempre y cuando se reglamente; de lo contrario, se corre el riesgo de que se preste a prácticas de corrupción, tráfico de influencias o arreglos poco claros que favorezcan a intereses particulares, haciéndolos pasar por intereses colectivos.

El presente capítulo da cuenta de los orígenes y la evolución del cabildeo en México, teniendo como premisa la existencia de una pluralidad de grupos que defienden sus intereses y que tratan de incrustar sus preferencias en las decisiones y políticas públicas, realizo un análisis exploratorio del fenómeno del cabildeo, de sus orígenes y evolución, así como de sus actores, patrones y mecanismos; de igual manera, señalo cómo funciona el Congreso mexicano, la importancia que viene ganando en el terreno de las decisiones políticas trascendentes y de cómo los grupos de presión lo ven como un blanco idóneo para el cabildeo.

Se analiza también el surgimiento de despachos o agencias profesionales dedicadas a brindar servicios de cabildeo y su toma de postura respecto al tema. Finalizo el capítulo tratando el espinoso tema de la regulación del cabildeo en México, para lo cual analizo las iniciativas de ley presentadas en ese sentido y recojo diversas opiniones al respecto de personajes clave: legisladores, académicos y profesionales de la actividad.

### 3.2 El Congreso mexicano

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 50, dispone la organización bicameral del Poder Legislativo. Se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados (300 de mayoría relativa, y 200 de representación proporcional). Permanecen en su cargo tres años y no pueden ser reelectos para el período inmediato. La edad mínima para ser diputado es de 21 años. Por su parte, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores; 64 son elegidos por mayoría relativa, 32 por primera minoría en cada entidad y los 32

restantes por el principio de la representación proporcional. De una lista nacional que presenta cada partido político. Duran en su cargo 6 años; la edad mínima para ser senador es de 30 años.

Ambas cámaras, en lo general, tienen atribuciones similares, aunque existen algunas que las diferencian: las llamadas facultades exclusivas. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: autorizar la recolección de ingresos (política fiscal) y el ejercicio del gasto gubernamental (presupuesto de egresos). Mientras que el Senado de la República tiene entre sus facultades exclusivas el ser consejero y contrapeso del Ejecutivo en política exterior; contrapeso al poder de patronazgo del Ejecutivo para nombrar y remover a funcionarios del gobierno federal y también declarar la “desaparición de poderes” en los estados; una vez hecha esta declaración, el Senado tiene la facultad de nombrar un gobernador interino a partir de una terna propuesta por el Presidente de la República.

Lo anterior son algunos aspectos formales y constitucionales del Poder Legislativo en México. Aunque la realidad no siempre se apega a éstos. En México, el Congreso renunció durante décadas a desempeñar las funciones de vigilancia que le confiere la ley. Dominada, hasta antes de 1997, por el PRI, la Cámara de Diputados nunca ejerció su función de contrapeso del Ejecutivo. Más que equilibrio entre poderes lo que preocupaba a los integrantes de la Cámara Baja era su compromiso político y su lealtad para con el Presidente en turno.

Ya desde hace muchos años, los académicos y analistas señalaban al respecto que en México el sistema de “equilibrio de poderes” no funcionaba y que imperaba un desequilibrio marcado a favor del Ejecutivo. En apariencia, el Legislativo tenía “una función simbólica” y únicamente sancionaba actos del Ejecutivo.<sup>1</sup> Esta subordinación se debía a que la mayoría parlamentaria estaba compuesta por miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuyo “jefe supremo [era] el Presidente de la República, aun cuando formal o abiertamente no [apareciera] como tal”.<sup>2</sup>

El Legislativo mexicano, a diferencia del Congreso estadounidense, no tenía mucho qué decir en los procesos de decisión. La razón era que cada uno de los legisladores del PRI debía su puesto a la dirigencia política, e indirectamente al Presidente. Por lo tanto, si deseaba continuar su carrera debía seguir las directrices presidenciales.<sup>3</sup>

De esta manera, las relaciones entre ambos poderes estuvieron determinadas por la posición de mayoría absoluta que el partido del Presidente (PRI) tuvo en ambas cámaras. El politólogo Javier Hurtado señala al respecto:

1 Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965, pp. 32 y 33.

2 Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 29.

3 Roderic Ai Camp, *La política en México*, México, Siglo XXI, 2000, p. 223.

Más allá de las ventajas que para la gobernabilidad pudiera haber tenido que la mayoría legislativa y el titular del Ejecutivo pertenecieran al mismo partido, la situación se aprovechó para incrementar sustancialmente los poderes políticos o *de facto* del Ejecutivo, sometiendo al Legislativo a sus decisiones.<sup>4</sup>

El mismo autor puntualiza:

En nuestro país, el esquema de relaciones entre presidente y Congreso se significó, hasta 1997, por la absoluta predominancia del Ejecutivo en el proceso legislativo [...] para que esa pauta de relaciones se diera fue necesario que se cumplieran colateralmente dos condiciones: 1) la introducción de la prohibición a la reelección legislativa continua; y 2) la intervención del presidente de la república en la designación de los candidatos a diputados y senadores de su partido y en la vida interna del Congreso.<sup>5</sup>

Esta dinámica cambió a raíz de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1997, gracias a la nueva integración de la Cámara de Diputados, y el cambio se acentuó con la alternancia en la Presidencia de la República al obtener el triunfo en el año 2000 un candidato que no provenía de las filas del priísmo. Hoy en día, la pluralidad y el equilibrio político que se viven en el país están dotando al Poder Legislativo de un mayor protagonismo e importancia en la toma de decisiones. De ser una instancia legitimadora ha pasado a ser un actor importante.

La relevancia progresiva del Congreso mexicano en la discusión y aprobación de leyes ha sido el origen de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan establecido instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso y se acrecienten las actividades del cabildeo. En el curso de los trabajos de las Legislaturas LVII y LVIII (1997-2000 y 2000-2003) ha podido observarse una creciente actividad de grupos de presión que buscan influir en la legislación.

### 3.2.1 Las comisiones legislativas

Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones legales y consti-

<sup>4</sup> Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, UdeG/FCE, 2001, p. 265.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.274.

tucionales.<sup>6</sup> De tal forma, las comisiones legislativas son los órganos decisorios por excelencia de la Cámara de Diputados. Son los espacios institucionales más adecuados para ejercer las funciones de control del Ejecutivo. Por su carácter especializado, son sumamente importantes en un sistema presidencial ya que vigilan el funcionamiento de las secretarías de Estado de la administración pública.

En las comisiones se delega la potestad para llevar a cabo el trabajo inicial que se necesita antes de que el Pleno decida si una iniciativa se aprueba. “El trabajo de las comisiones es muy importante porque el resto de la legislatura depende de ellas para conocer a fondo el contenido y las implicaciones de las iniciativas”.<sup>7</sup>

De igual manera, estas instancias tienen el derecho de recolectar toda la información necesaria de los asuntos de su ramo o de las materias que les corresponde atender, mediante la comparecencia de funcionarios de la administración federal<sup>8</sup> o bien mediante investigaciones realizadas por ellas mismas. Es en esta etapa donde los grupos de presión o los despachos de cabildeo entran en escena: en ocasiones las comisiones encargan investigaciones e intercambian información sobre los temas en discusión y análisis a estas organizaciones. Asimismo, las organizaciones que pretenden influir en la legislación se acercan a las comisiones para ofrecer información e intercambiar puntos de vista.

Aunque este tipo de contactos no están regulados,<sup>9</sup> no por ello son inexistentes. Al respecto algunos profesionales del cabildeo comentan:

La investigación es fundamental en cualquier proyecto de cabildeo. La estrategia de acercamiento con los legisladores y miembros del Poder Ejecutivo se diseña en función de las necesidades del cliente. En todos los casos trabajamos muy cerca de los diputados y senadores de las comisiones responsables de los dictámenes y con los coordinadores de los grupos parlamentarios.<sup>10</sup>

Básicamente realizamos una investigación técnica, analizamos una política de riesgos de acuerdo a la legislación del país, aceptamos el proyecto únicamente si tiene viabilidad económica. En el caso del cabildeo en el Poder Legislativo recurrimos a la comisión corres-

6 Artículo 39 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1999. De aquí en adelante LOCGEUM.

7 Benito Nacif, *El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*, Documento de Trabajo núm. 101, División de Estudios Políticos, CIDE, 1999, p.23.

8 LOCGEUM, art. 45, numeral 1.

9 El politólogo Javier Hurtado propone “Determinar en la Constitución... que las comisiones legislativas podrán solicitar a cualquier órgano público o **persona física** la información que requieran”. Hurtado, *op. cit.* p.361. (Las negritas son mías).

10 Entrevista con María Emilia Farías, directora general de Cabildeo & Comunicación, 20 de febrero de 2004. En adelante Entrevista Gómez Valle/Farías.



pondiente al tema que vamos a tratar [...] nos basamos en viabilidad técnica y económica [...] Incluso [...] nos buscan para que les expliquemos sobre la viabilidad de propuestas.<sup>11</sup>

Antes de 1997, las secretarías de Estado a cargo de las iniciativas enviadas por el Presidente conciliaban diferencias con la fracción parlamentaria del PRI y por consiguiente con las comisiones legislativas. Hoy en día, el trabajo en comisiones brinda una excelente oportunidad para la revisión y corrección de iniciativas que el Poder Ejecutivo, las agencias profesionales de cabildeo y los grupos de presión utilizan y aprovechan regularmente.

### 3.2.2 El proceso legislativo

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala, en su artículo 71, que el derecho de iniciar leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas locales. Empero, aunque los legisladores poseen, a título individual, la facultad para presentar iniciativas de ley, son los líderes parlamentarios quienes deciden cuáles propuestas son prioritarias y deben ser tomadas en cuenta en las sesiones plenarias.

También se contempla en el Reglamento de Gobierno Interior del Congreso (RGICGEUM) una posibilidad de que particulares que no tienen derecho de iniciativa puedan ser tomados en cuenta: “Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones”.<sup>12</sup> No obstante, siguen teniendo preponderancia los líderes parlamentarios para decidir que propuestas se discuten.

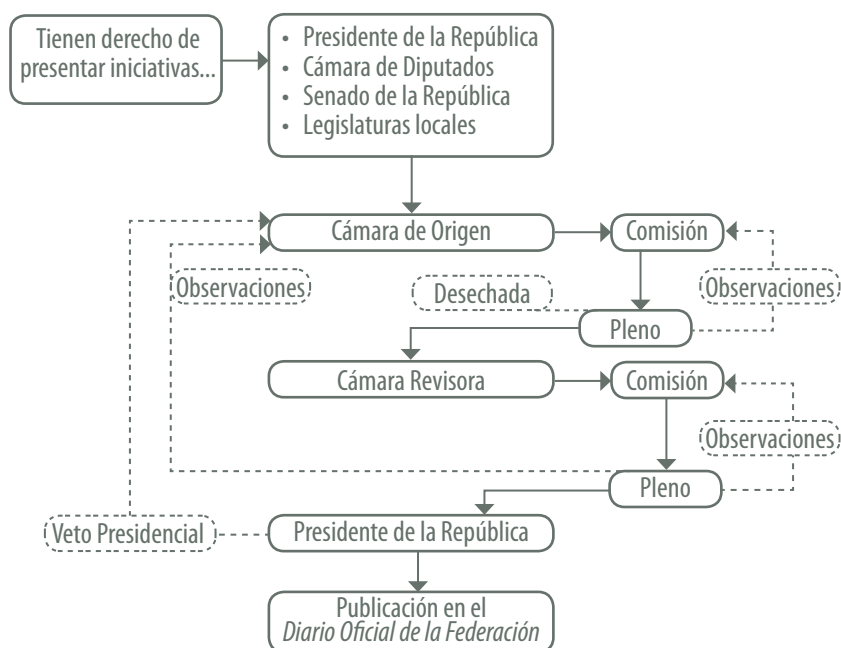
De manera sucinta se explica el proceso parlamentario: la iniciativa se ingresa a una de las dos cámaras (cámara de origen) para ser turnada a las comisiones correspondientes para realizar observaciones, después se presenta al Pleno para su votación y se envía a la cámara revisora que, igualmente, la turna a las comisiones correspondientes para observaciones, y después se vota en el Pleno. Posteriormente, se envía al Presidente de la República para que la promulgue; si tiene

11 Entrevista con Eduardo Obregón, ex jefe de asesores de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda durante el gobierno de Ernesto Zedillo y actualmente líder del área de relaciones institucionales de Price Waterhouse Coopers (empresa trasnacional cuya matriz se encuentra en Estados Unidos, que ofrece servicios de asesoría legal, fiscal, corporativa y de comercio exterior a negocios; desde 2000 ofrecen el servicio de cabildeo legislativo), 17 de agosto de 2004. En adelante Entrevista Gómez Valle/Obregón.

12 Artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 1981. Esta fecha es la de la última reforma que se le hizo al Reglamento, que en realidad data de 1934.

observaciones qué hacer la regresa a la cámara de origen. Si no tiene observaciones se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (Art. 72 de la *CPEUM*).

### El Proceso Legislativo en México La carrera de obstáculos para que una iniciativa se convierta en ley.



Fuente: CPEUM y Nacif, *op. cit.*

## 3.3 Orígenes y evolución del cabildeo en México

### 3.3.1 El cabildeo del gobierno mexicano hacia fuera: el gobierno como actor activo

Antes de entrar de lleno en lo que es el cabildeo legislativo en México, es necesario hacer un repaso de cómo este mecanismo empezó a tomar carta de naturalidad en nuestro país. Fue el gobierno mexicano quien recurrió a esta actividad, principalmente en los órganos de decisión de los Estados Unidos.

El cabildeo en México lo empezó a utilizar el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) para gestionar de manera favorable, ante las instancias de poder de los Estados Unidos (la Presidencia y el Congreso), asuntos relacionados con medios de comunicación e imagen de

México. Fue en 1986 cuando, a través de Manuel Alonso, coordinador de comunicación social, la Presidencia de la República contrató a la agencia Hanna Ford Company para que manejara dichos tópicos.

En aquel tiempo, el diputado federal priísta, Romeo Flores Caballero, viajó a Estados Unidos para promover una buena imagen de su partido ante editores de periódicos en Washington, DC y Nueva York. La gira fue preparada y conducida por la empresa contratada por la Presidencia de la República. Después, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial contrató a la agencia Deaver, a la que pagó 250,000 dólares anuales más gastos de operación, por realizar investigaciones y encuestas de opinión; desarrollar un plan de “comunicación estratégica”, análisis y seguimiento de tendencias comerciales e iniciativas políticas en Washington que pudieran afectar los intereses de México, así como comunicaciones a nombre del gobierno mexicano con el Ejecutivo de Estados Unidos, funcionarios y legisladores. Uno de los asuntos que Deaver cabildeó fue la destitución del entonces embajador en México, John Gavin.<sup>13</sup>

En la segunda mitad de la década de 1980, cuando se empezaba a utilizar el cabildeo mexicano en los Estados Unidos, los acercamientos eran de “bajo perfil” porque “los mexicanos veían en el cabildeo una forma ilegal de intervenir en los asuntos de otro país. El concepto de cabildeo chocaba frontalmente con el conocido compromiso de México de no intervención”. Con la llegada de Carlos Salinas a la Presidencia, se dio un cambio radical a la diplomacia mexicana respecto de Estados Unidos: el gasto en cabildeo político se incrementó por la complejidad de la agenda bilateral (migración, narcotráfico, comercio, etcétera).<sup>14</sup>

Ya en 1990, previo a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), los funcionarios del gobierno y también los empresarios mexicanos contrataron agencias de cabildeo estadounidenses para que los representaran en las negociaciones. La Presidencia de la República también contrató a la empresa Marsteller para que realizara una campaña de imagen antinarcóticos. Por su parte, la Secretaría de Turismo tenía contratadas a más de cinco empresas para promover el turismo en México.<sup>15</sup> Casi un año después, un analista escribía al respecto “La aprobación del Congreso norteamericano a la vía rápida [como procedimiento para la aprobación del TLC] anota en la hoja de calificaciones del gobierno mexicano y de sus negociadores un diez de excelencia en el cabildeo negociador”.<sup>16</sup>

En 1992 unas 75 agencias estadounidenses estaban registradas

13 Proceso núm. 496, 5 de mayo de 1986 y Proceso núm. 506, 14 de julio de 1986.

14 George W. Grayson, “El cabildeo de México y Canadá” en R. Fernández de Castro y Robert A. Pastor, *El actor controvertido: El Congreso de Estados Unidos y América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001. pp. 83-111.

15 Proceso núm. 711, 18 de junio de 1990.

16 Juan José Hinojosa, “Diez en cabildeo” en Proceso núm. 761, 3 de junio de 1991.

ante el Departamento de Justicia norteamericano (instancia en donde, como ya mencioné en el capítulo II, se deben registrar los cabilderos que presten servicios a entidades o gobiernos extranjeros según la *Foreign Agent Act*) como representantes de intereses mexicanos, 22 de las cuales estaban contratadas por el gobierno de Carlos Salinas, que invertía en esta actividad alrededor de 5 millones de dólares al año.<sup>17</sup>

Un poco más de medio año después, especialistas en el tema y periodistas estadounidenses calificaban a lo realizado por México como la campaña de cabildeo exterior más grande que se haya hecho en Estados Unidos, por el número de firmas involucradas y por la cantidad de dinero erogado. Las sumas que según algunos medios impresos norteamericanos había gastado el gobierno mexicano para lograr la aprobación del TLC oscilaban entre los 15 y los 45 millones de dólares.<sup>18</sup>

El gobierno de Ernesto Zedillo también contribuyó a que México fuera el mejor cliente de varias agencias *gringas*: entre 1998 y 1999 las secretarías de Hacienda, Comunicaciones, Turismo, Comercio y Agricultura contrataron cabilderos para que facilitaran la resolución de controversias sobre narcotráfico, “lavado” de dinero, inmigración, turismo y disputas comerciales, según un informe del Departamento de Justicia.<sup>19</sup>

La contratación de agencias de cabildeo en los Estados Unidos no es privativa de los gobiernos emanados del PRI: también el gobierno encabezado por el panista Vicente Fox solamente en el primer año y medio de su gestión gastó casi 11 millones de dólares al contratar a 14 firmas para que cabildearan, ante círculos parlamentarios y gubernamentales de decisión, temas considerados como prioritarios en la agenda bilateral entre ellos el de la imagen del gobierno mexicano.<sup>20</sup>

### 3.3.2 El cabildeo hacia el gobierno mexicano

En los tiempos de la “presidencia imperial” o de la “monarquía sexenal”, como se le llamaba a la Presidencia de la República por su poder omnímodo y por ser la piedra angular en la pirámide del poder en México, el cabildeo se dirigía precisamente al Poder Ejecutivo: a las secretarías de Estado o al mismo Presidente. Cuando alguien se inconformaba con una disposición acudía al Presidente de la República para que fuera modificada por la vía de la persuasión. En esta forma el Presidente resultaba ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre grupos o entre gobernantes y gobernados tal como Cosío Villegas lo reflexionaba:

Un particular que debe ventilar un negocio en una secre-

17 Proceso núm. 831, 5 de octubre de 1992.

18 Proceso, núm. 864, 24 de mayo de 1993.

19 *El Universal*, 17 de abril de 2000, p. 22.

20 *Reforma*, 7 de abril de 2003, p. 7.

taría de Estado [...] acude al jefe de sección. Pero si encuentra desfavorable su resolución o si cree que acudiendo a la autoridad inmediata superior sacará una ventaja mayor [...] somete el asunto al jefe de departamento, al director general, al subsecretario, enseguida al secretario y finalmente al presidente. Así, el presidente de la república se convierte en el juez de última instancia o en el árbitro superior de la enorme variedad de asuntos que manejan las secretarías de Estado. A este modo ascendente [...] de manejar los asuntos públicos, se agrega otro procedimiento, que consiste en plantearlos directamente al presidente de la república, saltándose a todas las autoridades inferiores a él. No pueden usarlo, desde luego, sino los escasos individuos que por una razón u otra tienen una vinculación personal con el presidente, o los grandes grupos de presión, como las cámaras industriales y de comercio o la Asociación de Banqueros.<sup>21</sup>

Así las cosas, en la sociedad mexicana los grupos que querían influir en las decisiones de política nacional debían hacer conocer al Ejecutivo sus preocupaciones e intereses al nivel más alto posible:

Como la mayor parte de la legislación importante es iniciada y llevada hasta su aprobación por el presidente, escasamente hay oportunidad de interacción efectiva entre los ciudadanos y sus representantes durante el proceso de creación de las leyes. Sin embargo, ocasionalmente grupos e individuos pueden influir en la forma en que leyes y políticas se aplican efectivamente. Un elemento común de la política cotidiana en México es la presentación de demandas a gobiernos locales, a dependencias del gobierno federal, incluso directamente al presidente.<sup>22</sup>

Sin embargo, eso no era tan sencillo, como lo mencionaba Cosío Villegas, porque no cualquiera tenía el privilegio de ser escuchado en las altas esferas del Poder Ejecutivo. El sector privado como grupo de presión sí cuenta con el privilegio de ser escuchado. En una entrevista concedida al politólogo norteamericano Roderic Ai Camp, un empresario mexicano describió esta situación:

A veces son los grupos empresariales los que se acer-

21 Cosío Villegas, *op. cit.* pp. 26 y 27.

22 D. Levy y G. Székely, *Estabilidad y cambio: paradojas del sistema político mexicano*, México, Colmex, 1985, pp. 49 y 50.

can al gobierno [para tratar] cuestiones de política, y en otras ocasiones es el gobierno el que toma la iniciativa con el sector privado, a través de las cámaras de comercio individuales. Es realmente lo que podría llamarse una situación corporativista, en la que el gobierno y el sector privado están amarrados en cuanto a la representación de intereses. La diferencia entre nuestro sistema [México] y el de su país [EE. UU.] es que aquí nosotros tratamos de influir en el titular de la secretaría correspondiente, en lugar de ir a través del Legislativo. Normalmente, aun cuando tratamos de influir directamente en el secretario encargado, primero vamos a través de la cámara [empresarial], antes de acercarnos al individuo personalmente.<sup>23</sup>

Además de los deseos de influir de los grupos de presión en la toma de decisiones públicas, también existía la enorme incidencia de los presidentes de México en los asuntos públicos, incluso avasallando a los otros poderes:

Los presidentes de México [...] hemos abusado de nuestra preponderancia respecto a los otros dos poderes: el presidente se ha convertido en el primer legislador (de ahí vienen la mayoría de iniciativas de ley); esto marca el rumbo de la nación; como tiene la legitimidad derivada de la elección directa, se convierte de alguna manera en el líder superior no sólo del gobierno, sino también del país.<sup>24</sup>

De esta manera, se daba el cabildeo de los grupos de presión que tenían como puerto de llegada a dependencias del Poder Ejecutivo y en última instancia a la Presidencia de la República. Como ya lo he mencionado aquí, el puerto de llegada del cabildeo ha variado por la preponderancia que ha adquirido el Congreso mexicano: el blanco es ahora el Poder Legislativo, aunque sigue habiendo quienes se dirijan al Ejecutivo; el hecho de que el Congreso tenga una composición plural y que sea un espacio de deliberación por excelencia, lo convierte en un objetivo estratégico para quienes cabildan y tratan de incidir en la toma de decisiones públicas.

### 3.3.3 El florecimiento del cabildeo en México

23 Roderic Ai Camp, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, pp. 141 y 142.

24 Entrevista con Miguel de la Madrid, en Hurtado, J., *op. cit.* p. 274.

Durante los últimos ocho años, aproximadamente a partir de 1997, en nuestro país se habla cada vez más acerca del cabildeo. Se trata de una actividad para muchos controvertida, que ha generado diferentes puntos de vista en los ámbitos políticos y académicos. Es una disciplina incipiente que efectúan empresas, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y hasta el propio Ejecutivo de la nación.

Reconociendo que el cabildeo no ha dejado de estar presente en la vida política nacional, se debe reconocer también que esta actividad se venía realizando bajo esquemas y perfiles informales sin haber ganado propiamente una identidad como una actividad profesional, y en las más de las veces, con relativo desprestigio por ser asociada a una actuación subrepticia y poco transparente.

La pluralidad política abrió las puertas a esta práctica. Cuando dominaba un solo partido la escena política y parlamentaria nacional, eran suficientes los acuerdos en el más alto nivel sin tomar en cuenta la composición de los poderes (principalmente el Legislativo); ahora las autoridades locales y federales son de origen y signo partidista distintos, y en el Congreso de la Unión, ningún partido decide solo.

El cabildeo en México es una actividad embrionaria que emergió en 1997, cuando ningún partido político obtuvo la mayoría en el Congreso de la Unión. De esta manera, los empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se vieron en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses con el Poder Legislativo, sin intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de instancias profesionales, que se dedican a persuadir o a presionar a los legisladores para que tomen decisiones que los benefician o que no los perjudiquen.

Desde una visión positiva, el cabildeo se puede considerar como un medio que permite la activa participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas. Por otro lado, el negativo, el cabildeo puede encubrir una práctica reservada a grupos de presión o a grupos específicos, económicamente poderosos, que buscan tutelar sus intereses haciéndolos pasar como intereses colectivos.

Dentro del ámbito mexicano es muy poca, casi inexistente, la literatura sobre el tema del cabildeo. Abundan reportajes y artículos periodísticos<sup>25</sup> de corte anecdótico más que analítico, comentarios sobre el cabildeo como un hecho aislado dentro de todo el entramado de

25 Muestra de ello son los siguientes artículos: Sam Quiñónez, "Poder de cabildeo", mimeo, 1 de noviembre de 1999, 4 pp.; Verónica García de León, "Cabildeo: el negocio de convencer" en *Expansión*, 27 de septiembre-11 de octubre de 2000, p. 14; María Scherer, "Nuevo negocio político: el cabildeo" en *Proceso* núm. 1266, 4 de febrero de 2001 pp. 18-21; F. Gómez Maza, "En auge, el cabildeo" en *El Universal*, 2 de abril de 2001, p. 10; Marco A. Martínez, "Cabildeo a la caza de legisladores" en *Enfoque* núm. 411, suplemento de *Reforma*, 23 de diciembre de 2001, pp. 11-13; J. Teherán, "Desplaza San Lázaro a Los Pinos como centro de cabildeo" en *El Universal*, 21 de enero de 2002, p. 1. R. Garduño y C. Pérez, "El cabildeo en el Congreso, práctica cotidiana que se extiende sin control" en *La Jornada*, 1 de julio de 2002, pp. 8 y 9; M. Provencio, "Cabildeo y democracia" en *Milenio Diario*, 8 de octubre de 2002, p. 21.

las decisiones y políticas públicas, y escasean estudios serios, trabajos científicos dedicados específicamente al cabildeo como protagonista político, basados en datos de primera mano y en información empírica que permita arrojar más luz sobre el tema.<sup>26</sup> No obstante empieza a aparecer literatura elaborada por las mismas agencias dedicadas al cabildeo, como una forma de mostrar las bondades y beneficios de dicha actividad, es decir, literatura de corte promocional.<sup>27</sup>

### 3.4 El cabildeo legislativo

Son varios los tipos y modalidades que puede adoptar la actividad del cabildeo los cuales ya mencioné en el capítulo 1; aquí me avocaré únicamente al llamado cabildeo legislativo, aquel que se ejecuta por grupos, gremios, dependencias gubernamentales u oficinas especializadas (públicas o privadas) entre otras organizaciones, ante el Poder Legislativo para impulsar iniciativas y propuestas para fortalecer la toma de decisiones.

Por décadas el Congreso mexicano fue un actor accesorio, de poca trascendencia, frente al predominio de un presidencialismo omnipotente y un sistema de partido hegemónico<sup>28</sup> basado en una fuerte estructura corporativista. De esta forma, los diversos sectores del partido en el poder trataban directamente con instancias del Ejecutivo, y tenían sus cuotas de representación en el poder Legislativo. Sin embargo, esto no significaba que la legislatura fuera por completo irrelevante: dada la diversidad de intereses representados en el PRI, las comisiones legislativas con frecuencia estaban conformadas por legisladores con preferencias extremas o que representaban o protegían intereses específicos, e incluso podían llegar a impedir iniciativas de cambio de régimen fiscal que presentaba la Secretaría de Hacienda. No obstante, estas negociaciones se daban de una manera no pública, poco transparente, llegando al Pleno simplemente un acuerdo ya consensuado.<sup>29</sup>

En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo

26 Entre estos se encuentran Fernando F. Dworak, "El cabildeo a las legislaturas. Notas de estudio", en *La Gaceta de Ciencia Política*, año 1 núm. 1, otoño/invierno, México, IPAM, pp. 187-208 y "Cabildeo peligroso" en *Enfoque suplemento de Reforma*, 4 de agosto de 2002; Gustavo de Silva, "El cabildeo. Un medio que acerca a la democracia", mimeo. 7 pp.; Efrén Elías G. "El cabildeo como mecanismo de participación social" en Hugo Concha (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 83-103; Carlos Bonilla "Las tres fases del cabildeo" en *Razón y Palabra*, México, ITESM, 2002, [www.cem.itesm/dasc/publicaciones](http://www.cem.itesm/dasc/publicaciones); Javier Medina, "Los retos del cabildeo" en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 31 de agosto de 2003.

27 Un ejemplo de este tipo de escritos es el de Lerdo de Tejada, Sebastián y Luis Antonio Godina, *El Lobbying en México*, México, ITG-Porrúa, 2004.

28 El sistema de partido hegemónico es aquel en el que siempre un partido político puede vencer en las elecciones pero está permitido a otros partidos adquirir cierta representación parlamentaria y alguna influencia administrativa, es decir, el partido hegemónico "permite la existencia de otros partidos únicamente como 'satélites' (...) subordinados" pero que "no pueden desafiar su hegemonía". Al respecto véase G. Sartori, *partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, pp. 160 y 161.

29 A. Díaz Cayeros y B. Magaloni, "Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una aproximación" en *Política y Gobierno*, v.2, segundo semestre de 1988, p. 514.



no se reconoce oficialmente. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo, formales o informales, con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las Cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios.

### 3.5 Actores del cabildeo legislativo

Los actores del cabildeo legislativo se dividen en actores pasivos y actores activos. En este caso el actor pasivo es el Congreso mexicano, que se ha convertido en un blanco ideal para algunos grupos de presión. Lo que interesa en este punto son los actores activos, es decir, los emisores de las estrategias de cabildeo. Los actores activos del cabildeo legislativo más visibles son los empresarios, las agencias profesionales de cabildeo, las organizaciones ciudadanas u organismos no gubernamentales y dependencias del Poder Ejecutivo, aunque son los más visibles no necesariamente son los únicos.<sup>30</sup>

#### 3.5.1 Los empresarios

El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se conformó en 1976 para agrupar, representar y defender los intereses del sector privado mexicano.<sup>31</sup> Entre sus objetivos se cuentan coordinar las actividades y actitudes de todos los organismos empresariales; servir de foro a los organismos privados nacionales; ser vocero del sector empresarial y fungir como puente entre el sector privado y el gobierno. Sus socios permanentes son: la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin); la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur); la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); la Asociación de Bancos de México (ABM); el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS). Cuenta también con organismos invitados como la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO DF); la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación

30 Se han dado casos en los cuales la Iglesia, los intelectuales, las universidades públicas y el Ejército son también actores activos del cabildeo.

31 Entiendo por sector privado, siguiendo a Basañez, el sector formado por ejecutivos que trabajan en empresas privadas y sus grupos de representación. M. Basañez, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*, (10ª edición), México, Siglo XXI, 1996, pp. 96-126.

(CANACINTRA); la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB); el Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversiones y Tecnología (COMCE) y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD).<sup>32</sup>

Se señala al CMHN como el centro donde los hombres de negocios de más alto nivel en México toman las principales decisiones que serán después puestas en marcha mediante el sistema de cámaras y confederaciones.

Las organizaciones empresariales son un eficaz instrumento por medio del cual los empresarios tutelan sus intereses. La COPARMEX, la CONCANACO y la CONCAMIN agrupan a la mayoría de los centros económicamente poderosos de México.<sup>33</sup> Fuertes en el terreno económico, organizadas y coordinadas en la arena política, estas organizaciones funcionan como auténticos congresos de patronos que tienen una enorme influencia en la legislación y en la elaboración de políticas públicas. Cada cámara decide sobre la política que deban adoptar los intereses que representa cuando el Ejecutivo le envía un proyecto de ley para que hagan sus observaciones.

Con el triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000, los organismos empresariales empezaron a reclamar para sí una mayor participación en la política económica. Apenas habían transcurrido unos días de la victoria foxista cuando, en una reunión del CCE, Claudio X. González, dio un discurso a sus correligionarios en el que señalaba que eran los empresarios quienes podrían “guiar al gobierno, de manera firme y decidida en la ejecución de políticas públicas” y que había llegado el momento “de aprovechar esta oportunidad”, además los exhortó a “no escatimar recursos para lograr [sus] objetivos”.<sup>34</sup>

En consecuencia, la participación política de los empresarios va más allá de las consultas secretas o actividades veladas, ya sea que promuevan y financien candidatos afines a sus intereses particulares o bien que ingresen a la competencia directa por cargos públicos. Sin embargo, a pesar de que participan más abiertamente no dejan de ser señalados como beneficiarios de contratos y concesiones como correspondencia por los apoyos otorgados a candidatos o bien como promotores de sus intereses desde posiciones privilegiadas, llámense asientos legislativos o cargos en las administraciones de los distintos niveles de gobierno.<sup>35</sup>

Para dar un ejemplo de la incidencia de los empresarios en cargos de elección popular, específicamente en el Poder Legislativo, basta observar el crecimiento exponencial de las posiciones legislativas que

32 [www.cce.org.mx](http://www.cce.org.mx)

33 Matilde Luna y R. Tirado, “El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía”, *Cuadernos del Proyecto de Organizaciones Empresariales en México* núm. 1, México, FCPYS-UNAM, 1992, 86 pp.

34 *La Jornada*, 7 de febrero de 2001, p.27.

35 Alejandra Salas-Porras, “¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México” en *Estudios Sociológicos* núm. 52, Vol. XVIII, Colmex, enero –abril de 2000, pp. 53-84.

controlan los empresarios: de 1991 a 2004 pasaron de ostentar entre 7 y 13 por ciento a más del 35 por ciento del total de la representación parlamentaria del país, tendencia consolidada en las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003). En la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura, 154 legisladores de un total de 500 (casi 31 por ciento) eran o habían sido afiliados o consejeros de organismos patronales.<sup>36</sup>

La participación abierta de los empresarios en la política no debe ser criticable, lo que se debe criticar es que en determinado momento el interés general, el interés público, pueda quedar supeditado a intereses particulares, ya que en muchas ocasiones las comisiones legislativas recaen en representantes del sector privado. En la LVIII Legislatura hubo varios casos en los que empresarios integraron comisiones afines a sus rubros de inversión, como se muestra a continuación:

La presidencia de la Comisión de Turismo en el Senado recayó en el senador tamaulipeco **Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez**, ex alcalde de Ciudad Victoria, quien ingresó al PAN apenas en 1993. Cárdenas Gutiérrez ha sido consejero de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), de la CANACINTRA, de Asesoría Dinámica de la Microindustria (ADMIC) y de Banca Confía.

Empresario hotelero, Cárdenas Gutiérrez fue vocal de la directiva de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, que lo ha identificado como ‘uno de los legisladores con mayor acercamiento’ a esa organización y le han hecho el reconocimiento ‘por su labor de impulsar iniciativas de ley congeladas, como es el caso de la Ley de Juegos y Sorteos’, que pugna por la instalación de casinos.<sup>37</sup>

### Diputados empresarios, 2000-2003

**Juan Camilo Mouriño Terrazo**, economista por la Universidad de Tampa, Florida, presidió la Comisión de Energía. Es socio y miembro del consejo de administración de al menos 26 empresas relacionadas con combustibles y consultoría y negocios del ramo. Fue consejero de COPARMEX en Campeche.

En la Comisión de Transporte dos de los secretarios

36 117 del PAN, 27 del PRI y 10 del PRD y PVEM. Datos obtenidos de [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx) y Bertha Trejo Delarbre (coord.), *Quién es quién en el Congreso: diputados y senadores de la LVIII Legislatura*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2003.

37 Rodríguez, Esteban David, *Los dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004, pp. 87-95.

a la vez eran inversionistas del sector, ambos del PRI: **Raúl Cervantes Andrade** fue vicepresidente y director general de la Cámara Nacional de Autotransporte de Pasaje y Turismo (CANPAT); asesor de la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (CANACAR), que agrupa al mayor y más acaudalado grupo de empresarios del transporte de carga; y **Elías Dip Rame**, ex secretario de Comunicaciones y Transportes en el gobierno de San Luis Potosí con Florencio Salazar Martínez (1985-1987), ex consejero y vicepresidente de la CANACAR, de la cual se escindió para formar la Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos (CANATRAM) en 1995.

La Comisión de Turismo fue presidida por **Ernesto Higinio Rodríguez Escalona**, priísta guerrerense, ha figurado desde hace tiempo entre los inversionistas turísticos que a la vez ostentan cargos públicos relacionados con el rubro. Es conocido como un próspero hotelero y restaurantero.

La presidencia de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial estuvo en manos de **Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere**, del PAN, ex alcalde de Tampico, quien fue comisionado en la Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.

La Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social fue presidida por el panista **Herbert Taylor Arthur**, ex asesor de Seguros Monterrey-Serfin. Es socio fundador y ahora propietario de Casa Nova Inmobiliaria, S.A. de C.V.<sup>38</sup>

Otra forma de incidir en las decisiones públicas por parte de los empresarios es el cabildeo (por sus propias estructuras de intervención o por una agencia mediante un contrato de contraprestación de servicios). Cuando la toma de decisiones estaba centrada en el Ejecutivo, la capacidad de diversos grupos para incidir sobre el Poder Legislativo estaba bloqueada o no existía. Ahora ya no es así: el cabildeo tiende a realizarse en mayor medida en el Congreso por su creciente influencia; así, el sector empresarial volteó la vista hacia los legisladores como tomadores de decisiones susceptibles de ser influidos al momento de legislar sobre temas que atañen a los hombres del capital. De esta manera empezaron a aparecer dentro de los organismos cúpula del sector privado estructuras de vinculación con el Poder Legislativo.

### 3.5.1.1 La Comisión de Enlace Legislativo de la CONCAMIN

<sup>38</sup> *Ibíd.*

La CONCAMIN creó su Comisión de Enlace Legislativo en el año 2000, cuando las condiciones políticas del país cambiaron y la división de poderes se convirtió en una realidad. Preocupada porque ahora sí los legisladores obtenían posibilidades de incidir en el desarrollo de las empresas agremiadas a esta confederación, se acercó al Poder Legislativo para:

Ofrecer puntos de vista y apoyar en el trabajo de análisis y dictamen de las comisiones [...] porque los legisladores no son expertos en todos los temas que tienen que legislar y para que su trabajo redunde en beneficio del país, sus empresas y sus habitantes se requiere que tengan la perspectiva, conocimiento y experiencia, tanto de los beneficiarios como de los afectados por las leyes y la normatividad que han de aprobar.<sup>39</sup>

La metodología que utiliza la CONCAMIN cuando realiza cabildeo ante el Legislativo es la siguiente:

- a. Construir una línea argumental sólida que contemple tanto la visión y los intereses del sector como los de los legisladores y de quien o quienes la promueven.
- b. Identificar los actores clave del proceso legislativo, así como de los grupos de interés.
- c. Con base en lo anterior, realizar los contactos conducentes para manifestar nuestros puntos de vista y apoyar en el trabajo de análisis y dictamen de las comisiones.
- d. Dar seguimiento cercano y oportuno al proceso legislativo, teniendo interacción con los actores o grupos que se ven con intereses y relevancia en el tema.
- e. Evaluar el uso de otros medios de influencia (medios de comunicación, estudios especiales, avales técnicos o morales, etcétera), todo ello dependiendo del caso y su relevancia.<sup>40</sup>

La CONCAMIN ofrece a sus socios un sistema de información legislativa (SIL) en donde se pueden encontrar bases de datos sobre iniciativas y disposiciones legales, así como el directorio de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

### *3.5.1.2 La Dirección de Cabildeo y Enlace Legislativo de la Coparmex*

39 Entrevista con Emilio Herrera Arce, comisionado de Enlace Legislativo de la Concamin, 22 de octubre de 2004. En adelante, Entrevista Gómez Valle/Herrera Arce.

40 *Ibid.*

La COPARMEX creó su estructura de intervención legislativa también después de la alternancia en la Presidencia de la República; en el año 2000 puso en operación la Dirección de Cabildeo y, en el 2002, la Comisión de Cabildeo. Antes de estas fechas, su relación con el Poder Legislativo no existía porque, según su director de Cabildeo y Enlace Legislativo, las decisiones se tomaban en el Ejecutivo. En un documento que circularon entre sus agremiados señalan que “el fin del autoritarismo presidencial debe marcar el fin del autismo político y el principio de la interlocución real entre poderes reales”; por ello consideran “indispensable hablar con el Congreso si se busca aprobar una reforma”.<sup>41</sup>

La Dirección de Cabildeo de la COPARMEX tiene por objetivo “construir una capacidad de influencia institucional sobre los legisladores, vía la información y la construcción de consensos”. Además, para coordinar sus acciones de incidencia legislativa brinda minutas, presentaciones y documentos de interés a sus agremiados en sus reuniones mensuales.<sup>42</sup>

Para la COPARMEX, es importante la labor de cabildeo porque tienen una agenda de temas que preocupan al sector empresarial que quieren transformar en políticas públicas. Y a través de esto “incorporar las propuestas, el trabajo profesional, analítico que nuestros socios realizan en las comisiones de trabajo”.<sup>43</sup>

La metodología que utilizan se divide en cuatro pasos: las comisiones de trabajo realizan la investigación técnica; su red de acompañantes en todo el país entran en contacto con los legisladores; establecen comunicación con los dirigentes partidistas y finalmente realizan labor de posicionamiento en los medios de comunicación.<sup>44</sup> Los niveles de acción de la COPARMEX son los siguientes: el presidente y los vicepresidentes se dirigen a los coordinadores parlamentarios; los presidentes de las comisiones de trabajo de COPARMEX se dirigen a las comisiones afines en ambas cámaras del Legislativo; los presidentes de los Centros Empresariales Coparmex se dirigen a los coordinadores de los grupos parlamentarios de cada estado, finalmente el contacto con los legisladores lo realizan los ciudadanos y empresarios acompañantes.<sup>45</sup>

Cuando emprenden una campaña de cabildeo llevan a cabo lo siguiente:

- Escogen y definen un tema específico.

41 Coparmex, *Curso básico para acompañantes. Programa acompaña a un legislador*, México, s/f., p. 14.

42 [www.coparmex.org.mx](http://www.coparmex.org.mx)

43 Entrevista con Gabriel Aguirre Marín, director de Cabildeo y Enlace Legislativo de la Coparmex, 29 de octubre de 2004. En adelante Entrevista Gómez Valle/Aguirre Marín.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

- Tienen un objetivo claro y concreto.
- Determinan el blanco de su acción.
- Analizan el escenario político y ubican a los actores con poder de decisión.
- Desarrollan una estrategia de influencia política sobre los actores con poder de decisión.
- Elaboran un plan de actividades.<sup>46</sup>

El plan consiste en especificar qué actividades van a desarrollar y qué metas persiguen; preparan una propuesta de soluciones concretas y establecen una agenda de visitas formales e informales a legisladores.<sup>47</sup> Es interesante señalar que muchas de las tácticas y estrategias que pone en práctica la COPARMEX son tomadas de algunos manuales de ventas.

El balance que realiza la COPARMEX sobre sus actividades de cabildeo lo consideran de claroscuros:

En lo positivo, si bien ha sido un trabajo de aprender a vincularnos tanto para los legisladores como para nosotros, creo que se ha ido avanzando en la cultura de la rendición de cuentas. Cada vez es menos complicado llegar a los legisladores. En lo negativo, porque la mayoría de legisladores llegan sin experiencia parlamentaria y esto motiva que el proceso de tres años, en realidad se convierte en un año fructífero. El primero es de aprendizaje, el segundo es de avances y el tercero es de preparar la salida y ver hacia donde quiere dirigirse el legislador. Quienes hacemos cabildeo nos hemos enfrentado a la complicación de volver a iniciar el proceso de presentar análisis, propuestas, fundamentos a los nuevos legisladores, porque el trabajo que se hubiera avanzado en la anterior legislatura, se viene abajo.<sup>48</sup>

Es de destacarse que el impedimento de la reelección parlamentaria inmediata representa, para quienes se dedican al cabildeo legislativo, una dificultad para avanzar y consolidar el cabildeo de algunos temas por los tiempos de duración de la legislatura.

El presupuesto que tiene la oficina nacional de la COPARMEX para actividades de cabildeo no rebasa los 200 mil pesos anuales; por eso, la mayoría de estas acciones las efectúan los socios que voluntariamente deciden participar en el programa y, en consecuencia, ellos ponen

46 Coparmex, *op.cit.* p.15

47 *Ibid.* p. 17

48 Entrevista Gómez Valle/Aguirre Marín.

de sus propios recursos en las negociaciones (comidas, desayunos, etcétera).<sup>49</sup> También COPARMEX edita un boletín mensual de información legislativa (*Pulso legislativo*), en donde dan seguimiento a los temas de su interés, así como los avances en su agenda de cabildeo. La inversión que realizaron entre 2000 y 2003 no sobrepasó el millón de pesos entre la operación del *staff*, programas especiales (“Acompaña a un legislador”,<sup>50</sup> el boletín *Pulso Legislativo*) y reuniones.<sup>51</sup>

Es importante señalar que tanto el CCE, la CONCANACO-SERVYTUR y la CANACINTRA cuentan también con unidades de enlace legislativo. Sus mecanismos de procedimiento son bastante similares a los dos casos aquí señalados.

### 3.5.1.3 La agenda legislativa del sector privado

En el período que 2000-2003, el cabildeo hacia la LVIII Legislatura que impulsó el sector privado se dividió de la siguiente forma:

El CCE promovió lo relativo al reparto de utilidades; el CNA, lo relacionado con la Ley de Desarrollo Rural; la CANACO-SERVYTUR y la CANACO DF, las reformas a la Ley Federal de Juegos (referente a la instalación de casinos). La CONCAMIN y la CANACINTRA promovieron modificaciones sobre el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas y la reforma del sector energético, y junto con la CANACO y el Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE) impulsaron reformas a la Ley de Cámaras y Confederaciones. Por su parte, la Asociación de Banqueros de México y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) promovieron las reformas al sector financiero y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), mientras que la Concamin, la AMIS y la COPARMEX buscaron convencer a los legisladores de modificar el sistema de seguridad social.

El entonces presidente de la Comisión de Enlace Legislativo del CCE, Oscar Fitch, mantuvo reuniones con empresarios y legisladores para afinar la agenda de cabildeo del sector privado, que incluía reformas a las leyes del IMSS, a la Ley de Desarrollo Rural, a la Ley de Cámaras y a la Ley Federal de Juegos, esta última con miras a legalizar la operación

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> El programa “Acompaña a un legislador” implica acercar un ciudadano a cada uno de los 628 legisladores en el Congreso de la Unión (500 diputados y 128 senadores) a fin de proporcionarle recursos técnicos de análisis y consulta que contribuyan al mejor desempeño de su labor legislativa. *Pulso legislativo*. Boletín de información legislativa, núm. 31 de julio de 2004, p. 3, COPARMEX.

<sup>51</sup> *Ibid.*



de casinos en México.<sup>52</sup>

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados ya que en la Legislatura en mención no se aprobaron la mayoría de las iniciativas impulsadas por el sector privado, porque no fueron capaces los empresarios de cabildear las reformas estructurales con el Congreso y ni siquiera lograron diseñar una agenda conjunta para negociar los temas pendientes, lo que provocó poca efectividad para lograr que el Legislativo aprobara sus propuestas.

Óscar Fitch y Gabriel Aguirre, coordinadores de enlace legislativo del CCE y de la Coparmex, respectivamente, en su momento aceptaron que no sesionaron ni discutieron las reformas eléctrica y laboral que en ese entonces revisaban las comisiones de ambas cámaras. Incluso durante enero y febrero de 2003 no tuvieron contactos con representantes de los partidos políticos, y “no hubo ningún avance” de las propuestas que entregaron los empresarios al Congreso.<sup>53</sup>

Contrario a lo que los líderes de las cúpulas privadas aseguraban en aquel tiempo, el periódico *El Economista* publicó que no existía una agenda que coordinara el sector privado; por el contrario, el CCE, CONCAMIN, CONCANACO y COPARMEX, tenían sus propias prioridades y las negociaciones con el Congreso de la Unión las llevaban a cabo por separado.<sup>54</sup> Esto demuestra que a la hora de cabildear cada organismo tiene intereses específicos qué defender.

Lo anterior trajo como consecuencia que en la LVIII Legislatura los resultados no fueran los que esperaban las cúpulas empresariales. Después de los pobres resultados de un costoso cabildeo, los líderes del sector privado comprendieron que poco lograrían del Congreso mientras siguieran fuera de él. Por ello prepararon una estrategia para introducirse en ambas cámaras legislativas a través de candidatos electos que estarían permanentemente apoyados por las cámaras empresariales. A punto de concluir la legislatura de marras el dirigente de Concamin, Javier Prieto, expresó: “se gasta más haciendo cabildeo que financiando una carrera política de gente comprometida con el sector”. El dirigente industrial comentó que el atractivo para los que se decidieran a contender en elecciones o lograran una candidatura por la vía de la representación proporcional, sería el respaldo de las organizaciones empresariales, que una vez electos les financiarían estudios y proyectos.<sup>55</sup> Evidentemente este tema, de suyo interesante para estudios posteriores, escapa a la delimitación temporal y va más allá de las pretensiones de esta investigación, sin embargo, es importante tenerlo presente como una reflexión para desarrollar a futuro.

### 3.5.2 Las agencias profesionales de cabildeo

52 *La Jornada*, 7 de febrero de 2001, p.27.

53 *El Economista*, sección Empresas, 6 de febrero de 2003, p.21.

54 *Ibíd.*

55 *El Universal*, Finanzas, 19 de febrero de 2003 p. 2.

Las agencias o despachos profesionales que se dedican al cabildeo en México, empezaron a surgir en 1996, si bien antes existían algunas transnacionales o sucursales de firmas norteamericanas que ofrecían asesoría en comunicación y relaciones públicas, las dedicadas al cabildeo no eran conocidas hasta antes de esta fecha, tampoco se habían creado agencias cien por ciento mexicanas.

La súbita aparición de firmas dedicadas al cabildeo y el carácter incipiente de la misma actividad, es un hándicap cuando se trata de elaborar un padrón de quienes se dedican al cabildeo de manera profesional. En este apartado menciono sucintamente las principales características de algunas firmas.

### *3.5.2.1 Grupo Estrategia Política*

Esta agencia es reconocida como la primera en constituirse formalmente (1996), incluso se autodefinen como “los decanos del cabildeo en México”. Su fundador es Gustavo Almaraz Montaña, militante del PRI desde 1970 partido por el que fue senador de la República (1988-1991). Ofrecen consultoría política y cabildeo, actividades que entienden como el posicionamiento de sus representados en términos políticos, de información, administrativos y de gestión ante los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federales como locales, para ello diseñan e implementan “estrategias proactivas y preventivas en esquemas de largo plazo”. Asimismo, promueven “el voto informado y responsable del legislador” sobre los problemas que atañen a sus clientes representados.

Entre sus clientes se encuentran, según su página en Internet:

Las Cámaras y Asociaciones: Consejo Nacional Empresarial Turístico, CNET (Reformas a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, casinos); Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación, CNI-ME; Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, Canifarma; Cámara Nacional de la Industria y Conservas Alimenticias, CANAINCA; Industria de Derivados Alimenticios y Químicos del Maíz, IDAQUIM; Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, AMIS; Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, AMAFORE; Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, ANTAD; Asociación Internacional de Inversionistas Turísticos, AIIT; Asociación de Sociedades Emisoras de Vales, ASEV; Fondos Mixtos de Promoción Turística de Baja California; Comisión para la Industria de Vinos y Licores; Sun International Hotels Limited. Y las empresas: Via Delphi, Novartis, Kraft, Sanyo, Panasonic, Saft, Energizer, Consorcio ARA, Boehringer-Ingelheim, Sabritas, Plaza Fortuna, Sabormex, Motion Pictures Association.<sup>56</sup>

El perfil de los cabilderos de esta agencia es de profesionistas en

ciencia política y administración pública, así como ex funcionarios públicos, preferentemente ex legisladores. Consideran que los grupos de presión y las empresas deben recurrir al cabildeo porque ya “no es suficiente tener conocidos en el gobierno” sino que se “debe recurrir a expertos en la materia para que se impulse, detenga o se reforme una ley”. Sobre su metodología de trabajo, que no pueden hacer pública “por políticas de la firma”, explican escuetamente: “Se investiga el tema, se hace una agenda y de ahí se va desprendiendo el trabajo”<sup>57</sup>.

Entre sus socios destacan: José Carral Escalante, presidente del Club de Industriales en la Ciudad de México; Ernesto Rubio del Cuento, ex presidente de CONCAMIN, miembro del Consejo Técnico del IMSS y miembro de diversas empresas nacionales y extranjeras; Marco Antonio Michel Díaz, diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000-2003), diputado federal a la LVI Legislatura, delegado político en Iztapalapa (DDF), secretario de Gestión Social del Comité Directivo del PRI DF y asesor del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; Rosario Guerra Díaz, diputada federal a las LIV y LVI Legislaturas por el Partido Revolucionario Institucional, directora general de Normatividad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, subdirectora general de Finanzas del ISSSTE y de Aseguradora Hidalgo S.A.

También se mencionan en la lista: José Luis Sánchez Campos, diputado federal a la LVII Legislatura en la que fue secretario de la Comisión de Seguridad Social e integrante de las comisiones de Hacienda y de Fortalecimiento Municipal, miembro del Partido de la Revolución Democrática, PRD; Juan Villarreal Hurtado, funcionario en diversas dependencias de la Administración Pública Federal, de manera especial en la Secretaría de Gobernación, en la que ha desarrollado actividades de consultoría, licenciado en Ciencia Política por la UNAM, en donde se ha desempeñado como profesor de la asignatura de Sociedad y Política en México, actualmente es director de Proyectos de GEP y tiene a su cargo el diseño y la coordinación de las estrategias de cabildeo del Grupo; Ma. Teresa Gómez Mont, senadora suplente a la LVII legislatura y diputada a las LVI y LVIII Legislaturas por el Partido Acción Nacional, analista para despachos de cabildeo político norteamericanos, en lo relativo al Tratado de Libre Comercio México-Canadá-EE. UU.

La forma del cobro por sus servicios, que es una variable importante en una actividad profesional que se contrata mediante una prestación pecuniaria, es un aspecto del cual a las agencias no les gusta hablar. En Grupo Estrategia Política, únicamente comentaron que cobran “dependiendo de la necesidad del cliente”.<sup>58</sup> En términos coloquiales, se puede decir que trabajan bajo la lógica de “según el sapo, es la pedrada”.

57 Entrevista con Marie Renée Almaraz, directora de Relaciones Públicas y Comunicación del Grupo Estrategia Política, 30 de junio de 2004. En adelante, Entrevista Gómez Valle/Almaraz.

58 *Ibid.*

### 3.5.2.2 Cabildeo & Comunicación

Esta empresa fue fundada en 1997 por María Emilia Farías Mackey, quien ingresó al PRI en 1971 y ha desempeñado entre otras actividades: la jefatura de la unidad de análisis de la secretaría particular de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando éste fue candidato a la Presidencia de la República; la subsecretaría de Asuntos Internacionales del CEN del PRI, bajo la presidencia de Santiago Oñate Laborde; diputada federal (1985-1988) y secretaria técnica de la Junta de Coordinación Política en el Senado en 2000. Al momento de concluir esta investigación, era suplente del coordinador priísta en el Senado, Enrique Jackson.<sup>59</sup>

Esta agencia ofrece sus servicios para crear, modificar o no reformar leyes y reglamentos, así como su capacidad para vincular a sus clientes con legisladores entre los que deben ser “promovidos sus intereses y difundidos sus planteamientos” y manifiestan no estar de acuerdo en trasladar el modelo de *lobbying* estadounidense a la realidad mexicana por “sus particularidades y actores”.

Los profesionales que desempeñan funciones en esta agencia tienen la formación o perfil de abogados, politólogos y sociólogos, aunque la directora afirma que “deben haber pasado por los filtros universitarios y de la gestión pública [...] con una experiencia política mínima. El ideal es que hayan sido ex legisladores”.<sup>60</sup> Sobre su metodología de trabajo, la directora general de Cabildeo & Comunicación menciona:

La investigación es fundamental en cualquier proyecto de cabildeo. La estrategia de acercamiento con los legisladores y miembros del Poder Ejecutivo se diseñan en función de las necesidades del cliente, y dependiendo del grado de complejidad política podemos recurrir o no a la movilización social y/o a los medios de comunicación. En todos los casos trabajamos muy cerca de los diputados y senadores de las comisiones responsables de los dictámenes y con los coordinadores de los grupos parlamentarios. Igualmente, tenemos en cuenta a las secretarías que ejecutarán las leyes que cabildeamos, para evitar el veto y el entorpecimiento de la estrategia de cabildeo.<sup>61</sup>

Sobre la forma de cobrar por sus servicios explica:

Los costos se establecen en función de la duración y

<sup>59</sup> Trejo Delarbre, Bertha, *op. cit.* p. 357.

<sup>60</sup> Entrevista Gómez Valle/Farías, *op. cit.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

complejidad política y técnica del asunto. Como cada cliente es diferente, el trato sobre los costos y bonos de éxitos depende del asunto. No hay un estándar.<sup>62</sup>

También en esta firma los costos por su servicio varían dependiendo del cliente y del tema a tratar. En su página electrónica, no mencionan los nombres de sus clientes y como socios únicamente aparecen María Emilia Farías y Etienne M.A. Luquet.<sup>63</sup>

### 3.5.2.3 Grupo de Asesoría Estratégica, S.C. (GAE)

GAE forma parte de *StructurA* una sociedad conformada por cinco empresas proveedoras de servicios profesionales con personalidad propia y capacidades complementarias en la que un grupo de profesionistas con experiencia en los sectores público y privado prestan servicios que combinan conocimientos jurídicos, económicos, políticos y de comunicación.<sup>64</sup>

GAE es una empresa fundada en 1998, especializada en políticas públicas, asuntos legislativos y regulatorios, y en proyectos y negocios relacionados con el gobierno. La experiencia y resultados del grupo se han obtenido a través de las siguientes actividades básicas:

- El diseño de políticas públicas y su desarrollo legislativo y regulatorio.
- El manejo y solución de asuntos legales y políticos complejos en los que es parte el sector público.
- El diseño y formulación de instrumentos jurídicos, administrativos y corporativos.
- El funcionamiento de la organización gubernamental, el proceso legislativo y las instancias cruciales en la toma de decisiones.
- La gestión y el cabildeo de proyectos legislativos, reglamentarios, administrativos y de negocios con el sector público.<sup>65</sup>

La asistencia que brinda esta firma se divide en tres áreas: políticas públicas y asuntos legislativos y regulatorios; servicios jurídicos corporativos y administrativos del sector público, y proyectos y negocios re-

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> [www.cabildeoycomunicacion.com](http://www.cabildeoycomunicacion.com)

<sup>64</sup> Las otras cuatro empresas que conforman *StructurA* son: GEA Grupo de Economistas y Asociados, consultoría económica y política; MBD Desarrollo de Negocios, promueve proyectos de inversión directa; PROA Mensaje y Comunicación ofrece servicios en materia de comunicación estratégica y MxV México Capital Ventures otorga servicios de asesoría financiera corporativa.

<sup>65</sup> [www.structura.com.mx/gae](http://www.structura.com.mx/gae).

lacionados con el gobierno. En estas tres áreas presta los servicios de análisis de políticas públicas, legales y regulatorias; diseño y formulación de instrumentos jurídicos legislativos y regulatorios; estrategias legales y políticas; estrategias legislativas y regulatorias; documentos jurídico-corporativos básicos y contratos; relaciones gubernamentales y cabildeo.

Sus áreas de especialidad son: alimentos, medio ambiente, biotecnología, ciencia y tecnología, cultura, energía (gas natural y electricidad), plaguicidas y fertilizantes, regulación sanitaria, servicios de salud y telecomunicaciones. Las áreas a las que pertenecen sus clientes de acuerdo a lo que señalan en su sitio *web* son:

### **Salud, Ciencia y Alimentos**

Academia Mexicana de Ciencias; AgroBIO México; Agromarinos, S.A. de C.V.; Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico, AC.; Centros Públicos de Investigación; Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca; Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Fundación Mexicana para la Salud; Grupo Pulsar-Savia; Información y Servicios Tecnológicos (INSOTEC); ING Comercial América, S.A. de C.V.; Instituto Mexicano de Psiquiatría; Instituto Nacional de Biotecnología; Instituto Nacional de Ecología; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Salud; Universidad de California, EE. UU.;

### **Energía**

Asociación Mexicana de Gas Natural, A.C.; Consejo Coordinador Empresarial; Ethyl Petroleum Additives, Inc.; Gas Natural de Juárez; Grupo Diavaz; Instituto Mexicano del Petróleo; Metrogas; Mirant (electricidad).

### **Cultura**

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACULTA).

### **Industria y Servicios**

American Tools; Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica (AMIF); Asociación Mexicana de la Industria Fitosanitaria, AC.; Banco Nacional de Comercio Exterior; Gobierno de Puerto Rico; Grupo Morphy, S.A. de C.V.; Promotora de Centros de Esparcimientos, S.A. de C.V.; Scania (Transportes Scandinavos); Seguros Comercial América; Sony de México.

## Telecomunicaciones

Directv.<sup>66</sup>

La metodología que utilizan es la siguiente:

- Reuniones con el cliente para determinar necesidades.
- Elaboración de propuesta e integración de equipo.
- Presentación y ajustes a la propuesta.
- Inmersión y apropiación del problema
- Instrumentación.
- Obtención de resultados esperados.

GAE fue fundada por Roberto Ortega Lomelín, miembro del PRI desde 1971. Ortega fue jefe de la Delegación Política Benito Juárez del Distrito Federal (1989-1994); además ha sido oficial mayor de varias secretarías de Estado como Salud, Pesca y Energía, esta última en 1996-1997, tiene estudios en Derecho y una maestría en Administración Pública. Otro de sus socios fundadores es Jesús F. Reyes-Heroles, embajador de México en Estados Unidos (1997-2000), secretario de Energía (1996-1997), presidente del Consejo de Administración de Pemex, CFE y otras empresas, así como director General de Banobras (1994-1995). Además de los dos anteriores también son socios Jorge Espinosa Fernández y Alejandro Ferro Negrete, de quienes no se encontró dato alguno de que hubieran sido funcionarios del sector público.

El perfil de sus integrantes tiene que ver con el derecho y la economía, tanto a nivel licenciatura como de posgrados, un dato que resulta interesante es que si bien cuentan con experiencia en la administración pública, carecen de práctica legislativa, es decir, no han pasado por el filtro de los órganos parlamentarios, experiencia que en otras firmas es importante. No obstante, esta firma se anota varios triunfos en lo referente a los estudios, el diseño de la estrategia y la búsqueda de consensos para la aprobación de diversas modificaciones, reformas y leyes que ellos elaboraron y cabildearon en alguna de las cámaras del Congreso.<sup>67</sup>

### 3.5.2.4 *LTG Lobbying México*

Este despacho fue fundado en el año 2000 por los ex legisladores priistas a la LVI Legislatura (1994-1997) Sebastián Lerdo de Tejada y Luis

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Ejemplos de estas leyes son la Ley General de Salud y la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; las Leyes Federales de Sanidad Vegetal y de Sanidad Animal en materia de inocuidad y calidad de productos vegetales y animales para consumo humano; la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica e Implantación de Nuevas Políticas de Promoción; reformas al Reglamento de Insumos para la Salud y al Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial en materia de vinculación de registros sanitarios y patentes de medicamentos; la Ley de la Propiedad Industrial en materia de licencias de utilidad pública, entre otras. [www.estructura.com.mx/gae](http://www.estructura.com.mx/gae).

Godina Herrera, ambos cuentan con experiencia en la administración pública federal además de currículo parlamentario. Esta firma privada ofrece no sólo la negociación con los poderes a partir de la experiencia de sus directivos, sino la viabilidad técnica de sus proyectos. Buscan que esta práctica sea “por arriba y no por abajo” y sostienen que su despacho es “sólo un interlocutor entre quien promueve y quien decide”.<sup>68</sup>

El perfil de quienes colaboran en esta firma es de especialistas en economía, en derecho y en comunicación especialmente, además de la experiencia legislativa de los directivos. Entre los proyectos que se han realizado destacan, los relacionados con:

- Estrategia y promoción de proyectos.
- Elaboración y promoción legislativa.
- Temas hacendarios: aduanas, aranceles, gasto público e impuestos.
- Impulso de iniciativas y negociaciones con sectores productivos.
- Comunicaciones y transportes: proyectos aeroportuarios, ferrocarriles, telecomunicaciones.<sup>69</sup>

Lerdo de Tejada y Godina se niegan a revelar los nombres de sus clientes y el monto de sus transacciones, en cumplimiento de una cláusula de secrecía que incluyen en sus contratos. Lo que sí han hecho público es el código de ética que rige sus actividades:

#### **Código de Ética de Itg Lobbying México**

1. Honradez. La base de cualquier desempeño es la honestidad profesional. Lo que se ofrece se cumple.
2. Solidez técnica. Ninguna estrategia se inicia sin un estudio técnico serio, que brinde soporte integral al proyecto.
3. Asertividad. Cada propuesta apunta a necesidades reales y a soluciones factibles.
4. Compromiso. El proyecto pactado es un imperativo de dedicación y atención permanente.
5. Transparencia. Cada paso para alcanzar las metas del proyecto se establece con claridad.
6. Certidumbre. La confianza mutua brinda la certeza del mayor esfuerzo profesional en alcanzar las metas propuestas.

68 Verónica García de León, “Cabildeo. El negocio de convencer” en *Expansión*, 27 de septiembre de 2000, p. 14.

69 [www.lobbying.com.mx](http://www.lobbying.com.mx)



7. Verdad. Un compromiso que no se construye en los hechos y con franqueza no puede vislumbrar el éxito.
8. Discreción. La firma establece un acuerdo de discrecionalidad que asegura al cliente que no se dará a conocer más información sobre el producto de la que el cliente quiera.
9. Calidad. El resumen del esfuerzo es un trabajo honesto, de viabilidad técnica, con metas muy claras, de seguimiento y comunicación permanentes, lo cual se brinda con la calidad que ofrece el prestigio de la firma.
10. Rendimiento. Cada proyecto de LTG Lobbying México responde a las expectativas de sus clientes, desde la estrategia *ad hoc* planteada hasta su resultado final. Su principal política es que cada peso invertido es retribuido con resultados que cumplan cabalmente con sus expectativas.<sup>70</sup>

La metodología que utilizan varía. Por lo general parten de la concepción técnica del proyecto, luego identifican sus oportunidades, realizan estudios de preinversión y prefactibilidad, lo evalúan de acuerdo con su rentabilidad, y después comienzan con la negociación, el cabildeo mismo. Según ellos un proyecto bien argumentado “se defiende solo”. Su labor finaliza con la ejecución del proyecto. En el caso del impulso a una iniciativa de ley, con la propuesta de la reglamentación secundaria.<sup>71</sup>

### 3.5.2.5 International Consulting and Marketing ic&m México

Es una empresa internacional de consultoría en comunicación, relaciones públicas y mercadotecnia. La empresa se creó en 1994 en Madrid, España e inició operaciones en México en septiembre de 1998, también abrió una oficina en Estados Unidos en el 2002. La dirige María Buch, de quien no se sabe si ha tenido algún tipo de participación en la vida política. Esta firma se dedica también al cabildeo, a las relaciones con el gobierno y a procesar información estratégica para negocios de diversas industrias mexicanas. Elaboran también análisis del entorno sociopolítico y económico “impactante en la planeación estratégica de negocios”. Entre sus clientes destacan: Procter & Gamble (Corporativo), Sociedad Hipotecaria Federal (antes FOVI), Blue de American Express, Boehringer Ingelheim. (Manejo y prevención de crisis), Aventis Pasteur (vacunas), Merck Sharp & Dohme (Línea Cardiovascular/Osteoporosis), Nicorette, Ekonom (tecnología), estado de Arizona

70 [www.lobbying.com.mx](http://www.lobbying.com.mx)

71 María Scherer Ibarra, “Nuevo negocio político: el cabildeo”, en *Proceso* núm. 1266, 4 de febrero de 2001, p. 19.

(turismo) y Seguros Monterrey. La forma de operar y el costo de sus servicios “son confidenciales”.<sup>72</sup>

### 3.5.2.6 Corporativo de Servicios Legales s.c.

Es una empresa especializada en la solución de problemas empresariales, constituida hace más de 25 años y que a partir de 1997 estableció una sección especializada en cabildeo ante el Poder Legislativo. Algunos de sus logros en la actividad del cabildeo son:

- Modificación de la Ley Federal de Sanidad Animal.
- Modificación de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- Proposición y dictamen ante ambas Cámaras y ante la Comisión Permanente, de diversos puntos de acuerdo en diferentes fechas.
- Inclusión de una partida presupuestal por 460'000,000.00 de pesos, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003 (15 de diciembre del 2002).
- Exclusión en el artículo 3° transitorio de la Ley de Ingresos, de los productos: pastas de ave, pavo troceado y maíz con lo cual se evitó que se le aplicara un arancel a los sobrecupos de importación de estos productos, asimismo, participaron en diversos temas fiscales y en la elaboración de dicha Ley de Ingresos.

La metodología que utilizan se divide en tres etapas preventiva, reactiva y proactiva. La preventiva consiste en realizar un monitoreo de las iniciativas o propuestas políticas que pudieran afectar los intereses de sus clientes; la reactiva, consiste en cabildear para frenar o detener en ambas Cámaras, iniciativas que afectarían de manera grave a sus clientes, y en la proactiva, le dan seguimiento a las anteriores.

En esta firma colaboran profesionistas en derecho, en gestión, fiscalistas, en comercio exterior, economistas y eventualmente consultores externos, gente experimentada en negociaciones y cabildeo.

No mencionan quiénes son sus socios pero proporcionan una amplia lista de clientes:

Aceites del Mayo, S.A., Agroindustrias Unidas de México, S.A., Almidones Mexicanos, S.A., Arancia Corn Products, S.A., Atlantis, S.A.,

72 [www.icmmexico.com](http://www.icmmexico.com)

Avícola Simón Bolívar, S.P.R., Celulosa y Corrugados de Sonora, Cico-trans Cargo Internacional, S.A., Consejo de Cámaras Industriales (16 Cámaras industriales y 2 asociaciones), Distrito de Riego 025 (14,500 agricultores), El Calvario, Gustavo Romero Bringas, Empresas Valmo, S.A., FAPSA y Asociados, S.A. (Grupo Ley), Ganadería Integral el Centinela, S.A., Gena Agropecuaria, S.A., Granjas Carroll, S.A., Grupo Alpro, S.A., Grupo Bafar, S.A., Grupo Senda, S.A., Grupo Viz, S.A., Harinas, S.A., Herramientas Truper, S.A., Intergraph de México, S.A., Jerome Mezo-ro, S.A., Merco Grain, S.A., Nabisco, S.A., Pavos Parson, S.A., Productos Agrícolas AMEX, S.A., Productos Chata, S.A., Prolec G.E., S.A. (Grupo General Electric), Rubbermaid de México, S.A., Servi-quim del Norte, S.A., Sigma Alimentos, S.A. (Grupo Alfa, Sonora Agropecuaria, S.A., Tyson de México, S.A., Ultra LALA, S.A., Unión Nacional de Avicultores (1,000 empresas), Wobbsi, S.A.<sup>73</sup>

### 3.5.2.7 La Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab, AC.)

La iniciativa para conformar esta asociación proviene de funcionarios públicos de la administración del presidente Ernesto Zedillo, que venían desarrollando la labor de enlace con el Congreso. Fundamentalmente fueron primero las personas encargadas de enlace con el Congreso, de la SECOFI, SEMARNAP, Salud, FOBAPROA, y distintas organizaciones descentralizadas del sector público, así como agencias de relaciones públicas, que ya venían realizando desde aproximadamente diez años atrás lo que los norteamericanos llaman *public affairs*, que no era necesariamente el *lobby* pero que se metían en asuntos públicos, conformaban la agenda pública e intentaban influir el medio político. Procab fue fundada en abril de 2001 y hasta el momento de realizar esta investigación ha tenido dos presidentes. El primero fue Javier Medina Medina, quien después de dos años en el cargo fue sustituido por Julio Portales Galindo. Este último, habla de su experiencia al frente de la asociación de cabilderos:

Durante estos dos años hemos logrado, primero, que aceptaran sentarse todos a la mesa, una industria nueva genera muchas envidias y recelos entre la competencia, cuando es una industria que apenas está arrancando...

#### ¿Fue difícil sentarlos a la mesa?

Bien difícil, de entrada todos son ex políticos destacados, entonces sí era difícil; decían “por qué me tengo que sentar en una asociación como esta, qué me va a dar [...] Por qué me tengo que asociar a una organización

73 [www.corporativodeservicios.com.mx](http://www.corporativodeservicios.com.mx)

donde el que la preside no es miembro de un despacho... además todos traen sus propias rencillas políticas de años atrás [...] algunos fueron *delamadridistas*, otros *salinistas*, otros *zedillistas*, entonces entre ellos algunos no se podían ver en términos de sus propios desacuerdos políticos previos. La verdad el trabajo arduo, en dos años, ha sido sentarlos a la mesa y crear una agenda común.

El primer punto de la agenda común, que logró Javier Medina, fue crear conciencia de que había necesidad de una asociación y crear un código de ética que todos aceptáramos suscribir. Por la preocupación de que la profesión se puede prostituir muy rápido, si en Estados Unidos hay serios problemas sobre el asunto del tráfico de influencias y la corrupción que genera la actividad, imagínate acá [en México], y no habiendo reglas claras para la actividad, estamos sujetos a que suceda muy fácilmente también; Javier [Medina] generó un código de ética e hizo una presentación formal ante los medios de opinión pública de la asociación y le dio un arranque. Mi trabajo ha consistido en mantenernos en los medios de comunicación, crear una agenda común basada en forjar una iniciativa de ley, ante la existencia de iniciativas de ley en el Congreso que quieren regular la actividad.<sup>74</sup>

Desde la fundación de Procab (2001) se han triplicado los despachos de cabilderos; en la actualidad son aproximadamente trece despachos afiliados a esta asociación. Al momento de realizar la entrevista con su presidente se daban a conocer el nacimiento de otras dos agencias.<sup>75</sup> Las agencias que se mencionan líneas arriba son sólo una muestra de las que se encuentran afiliadas a Procab, pero no son las únicas que existen. Existen también Structura Total, de Fernando Lerdo de Tejada; Zimat Golin Harris, encabezada por Martha Mejía; Asesoría y Análisis, dirigida por el embajador Jorge Montaña; PSG Global México Estratégica Consultores, fundada por Alfredo Phillips Olmedo; Cuevas y González Cabildeo y Comunicación, de Francisco Cuevas Cancino; Tiamat Comunicación y Cabildeo, que era dirigida por Sergio Martínez Chavarría, hasta mayo de 2004, cuando fue nombrado vocero del CEN del PRI. Estas agencias también fueron creadas por ex funcionarios

74 Entrevista con el Dr. Julio Portales Galindo, presidente de Procab, 17 de agosto de 2004. En adelante Entrevista Gómez Valle/Portales.

75 Una de ellas impulsada por el ex presidente nacional del PRI y ex candidato a gobernador de Querétaro por el mismo partido, Fernando Ortiz Arana.

públicos. Edelman y Burson-Masteller,<sup>76</sup> filiales mexicanas de empresas norteamericanas de relaciones públicas de igual forma realizan actividades de cabildeo en el país.

### 3.5.3 Las Oficinas de Enlace Legislativo del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión

La importancia creciente del Congreso en la discusión y aprobación de leyes fue la causa de que en el Poder Ejecutivo se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso. Estas eran responsables de promover las iniciativas del Ejecutivo Federal en sus áreas de competencia, además de dar seguimiento y analizar el trabajo parlamentario que por sus atribuciones les compete, también proveían de información técnica de calidad, oportuna y adecuada a los legisladores, en lo individual o a comisiones dictaminadoras, para ofrecer apoyos adicionales en su toma de decisiones y así facilitar la consecución de sus objetivos.<sup>77</sup>

Estas oficinas de enlace se conformaron después de las elecciones de julio de 1997. Tales comicios dieron como resultado la conformación de un Congreso plural en el que, por primera vez en la historia, el PRI no consiguió la mayoría absoluta. Fue en ese entonces que se gestó lo que se conoció como el “Bloque Opositor”, conformado por los coordinadores parlamentarios del PRD, PAN, PT y PVEM. Ante ello, el Poder Ejecutivo respondió inmediatamente creando unidades de enlace con el Congreso en todas las secretarías de Estado.<sup>78</sup>

Con la sucesión presidencial del año 2000, vinieron cambios también en la forma de relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Con la anuencia del presidente Vicente Fox, el titular de la Secretaría de Gobernación, Santiago Creel, monopolizó la relación del Ejecutivo con el Legislativo, el argumento central fue que se debían unificar criterios y estrategias para las negociaciones de las llamadas reformas estructurales (fiscal, laboral y energética). De esta manera, el 30 de julio de 2002 se creó la Subsecretaría de Enlace Legislativo con Humberto Aguilar Coronado al frente. Así, se daba el primer paso para que desde Gobernación se coordinaran todas las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El siguiente paso fue la modificación al artículo 5º del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para darle mayores facultades

76 La tarea de Burson Masteller es preparar el escenario para un encuentro entre su cliente y el legislador y preparar la estrategia. M. Scherer Ibarra, *op. cit.* p. 19.

77 Al respecto véase Mauricio Reyes López, “El cabildeo en la división de poderes” Conferencia dictada en el Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario en la Cámara de Diputados (1999). Versión estenográfica en [www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/c2.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/c2.htm). El autor fungía como titular de la Unidad de Enlace de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el Congreso de la Unión.

78 “Por orden del Presidente todas las secretarías tenían sus oficinas de enlace. Sus labores eran las relaciones con el Congreso”. Esta declaración es de José Ángel Gurriá, secretario de Hacienda en el gabinete de Ernesto Zedillo, citado por Marco Antonio Martínez, “Cabildeo a la caza de legisladores” en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 23 de diciembre de 2001, p. 11.

al titular de la dependencia en la conducción y coordinación de las relaciones entre ambos poderes:

### **Adición al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación**

**Único.** Se adiciona al capítulo 5° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación una fracción bis para quedar como sigue:

#### **Artículo 5...**

##### **I a XVII...**

xviii **bis.** Expedir en el ámbito de su competencia, las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la conducción y coordinación, de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión.<sup>79</sup>

El tercer paso fue la publicación de un acuerdo en donde Gobernación se hacía cargo oficialmente de la relación Ejecutivo-Legislativo. Así, por la Secretaría de Gobernación tendrían que pasar todas las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y también la propia agenda legislativa. El objetivo era “mejorar y fomentar las relaciones institucionales con el Poder Legislativo, mediante una adecuada colaboración entre las dependencias del Ejecutivo Federal”. En este nuevo acuerdo se consignaron tres lineamientos:

Primero, que corresponde a la Secretaría de Gobernación establecer los mecanismos –dentro del ámbito de su competencia– para conducir la presentación de iniciativas de leyes o decretos del Poder Ejecutivo Federal ante el Poder Legislativo.

Segundo, establecer la forma para llevar y coordinar las relaciones que “con motivo del desahogo de procedimientos legislativos”, se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo, y

Tercero, establecer los procedimientos institucionales para que Gobernación coordine, “en unión con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”, la propuesta

<sup>79</sup> *Diario Oficial de la Federación*, martes 9 de septiembre de 2003, p.2, primera sección.

de agenda legislativa que se someta a consideración del Presidente de la República.<sup>80</sup>

De esta manera, por decreto, desaparecieron las unidades de enlace con el Congreso de la Unión de toda la administración pública y se creó una sola unidad de enlace, una especie de ventanilla única. No obstante, aunque la relación oficial la monopolice la Subsecretaría de Enlace con el Congreso de la Secretaría de Gobernación, informalmente se siguen dando contactos entre representantes de varias secretarías de Estado y legisladores, esto porque “es muy difícil que en Gobernación tengan especialistas en todos los temas que el gobierno federal podría cabildar en el Congreso, como temas de salud y protección del medio ambiente, por ejemplo”.<sup>81</sup>

### 3.5.4 Organismos no Gubernamentales

Los detractores del cabildeo sostienen que se trata de una actividad que realizan únicamente grupos económicamente poderosos para tutelar sus intereses. No obstante, en México el avance democrático ha consolidado a un nuevo actor político: la llamada sociedad civil.<sup>82</sup> Este espacio social y los Organismos No Gubernamentales (ONG)<sup>83</sup> que lo componen buscan impulsar una nueva identidad cultural ciudadana que tiene como ejes rectores la ética en lo público, los derechos humanos y la democracia, así como un objetivo central: promover modelos diferentes de participación ciudadana para establecer nuevos esquemas de participación y de relación entre ciudadanos e instituciones de gobierno.

Una lectura sistematizada de la prensa escrita permite ver, casi a diario, que cada vez son más los ONG que intentan influir en los tomadores de decisiones de las políticas públicas. Sin embargo, también se puede observar que la mayoría de las ocasiones estos intentos de influir son desorganizados, dispersos y en ocasiones están en el filo de la legalidad. Algunas organizaciones de la sociedad civil también han realizado labor de cabildeo ante el Poder Legislativo en México (se pueden mencionar Casa-México que pugna por un cambio en las políticas económicas

80 *Reforma*, 30 de diciembre de 2003, p. 5 A.

81 Entrevista Gómez Valle/ Portales.

82 Para esta investigación entiendo, con Larry Diamond, por sociedad civil al espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, altamente independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Este espacio tiene que ver más con fines públicos antes que privados e implica pluralismo y diversidad. L. Diamond, “Repensar la sociedad civil” en *Metapolítica* núm. 2 abril-junio de 1997, México, Cepcom, pp. 186 y 187.

83 Un Organismo No Gubernamental es una entidad organizacional que se excluye, diferenciándose a sí misma, de las instituciones e instancias gubernamentales. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) abarcan cooperativas independientes, asociaciones comunitarias, sociedades de usuarios de servicios públicos, grupos femeninos y asociaciones pastorales. Asimismo, son ONG's los grupos cívicos que procuran que se tome conciencia de los problemas sociales y ambientales e intentan influir en las políticas pertinentes. Véase Banco Mundial, *El Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Washington D.C. 1991.

o El Consorcio, grupo feminista que trata de reivindicar derechos de género)<sup>84</sup>, sin embargo lo importante de este apartado es mencionar la labor que realiza el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) capacitando a ONG para que influyan en actores con poder de decisión. Para ello imparte cursos sobre cabildeo. El MCD simplifica su concepción del cabildeo de la siguiente manera:

Es un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales [...] Implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos.<sup>85</sup>

El método que siguen para efectuar una campaña de cabildeo es el siguiente:

- 1) Análisis del problema.
- 2) Afinación de la propuesta.
- 3) Análisis del espacio de decisión. Cómo se toma la decisión que se busca impulsar o influir.
- 4) Elaboración de un Mapa de Poder. Se detecta a los actores (aliados, oponentes e indecisos) que tienen influencia sobre los tomadores de decisiones.
- 5) Autoanálisis. Se detectan fortalezas y debilidades de la organización.
- 6) Estrategia de influencia. Cómo se puede neutralizar oponentes, ganar y motivar aliados, e influir sobre los indecisos.
- 7) Plan de actividades. Tareas concretas a realizar
- 8) Evaluación continua. Evaluar cada uno de los pasos.<sup>86</sup>

La función que pretenden cumplir con el cabildeo se sustenta en cuatro pilares:

- a) Proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos.
- b) Fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil.
- c) Proponer la participación democrática de los ciudadanos, y
- d) Buscar la solidaridad entre los ciudadanos.

<sup>84</sup> Sam Quiñónez, *op. cit.* p. 1.

<sup>85</sup> Movimiento Ciudadano por la Democracia, *op. cit.* p. 8.

<sup>86</sup> *Ibid.* pp. 3 y 4.



Es así como las organizaciones sociales y civiles recurren al cabildeo en su afán por lograr transformaciones en la vida pública, y de que las propuestas ciudadanas se integren a la agenda de las políticas públicas.

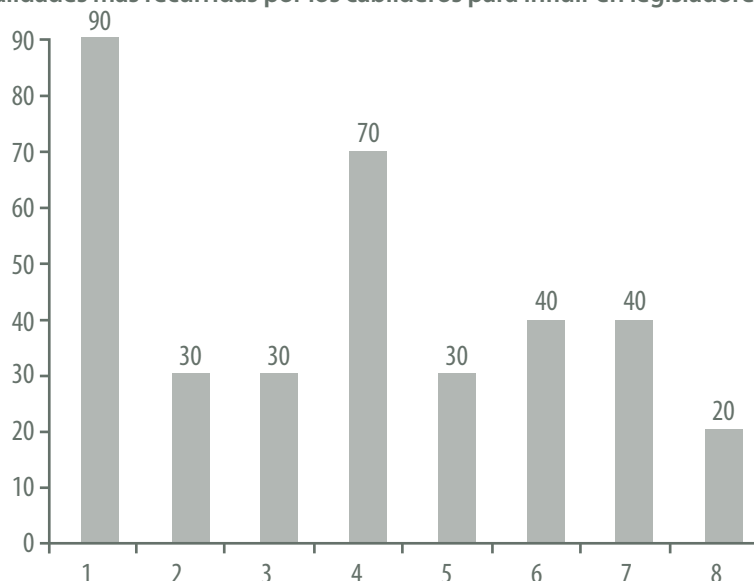
### **3.6 Mecanismos y modalidades del cabildeo legislativo**

El cabildeo legislativo en México no dista mucho del que se realiza en los países analizados en el capítulo II. En efecto, las semejanzas en cuanto a la modalidad de operar de los cabilderos en México, Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido y España son bastantes: los cabilderos mexicanos participan en la redacción de iniciativas de ley; dotan de información privilegiada a los tomadores de decisiones, en este caso los legisladores, para el proyecto de iniciativas que posiblemente se convertirán en políticas públicas; emplean tanto el cabildeo directo (contactos con legisladores) como el indirecto (la sensibilización de la opinión pública).

En las entrevistas y aplicación de cuestionarios se les preguntó a los encargados de realizar el cabildeo y los enlaces legislativos cuál es la metodología utilizada. También se utilizó la documentación publicada en medios de comunicación escritos y sitios de Internet. Destacaron las siguientes formas de participación en una muestra de diez agencias (incluidos despachos profesionales, organismos empresariales, unidades de enlace del Poder Ejecutivo y el Movimiento Ciudadano por la Democracia):

Investigación técnica (análisis económicos, políticos y sociales; proporcionar información privilegiada); elaboración de Iniciativas (total o parcialmente); identificación de actores clave (aliados, detractores e indecisos); contactos formales con legisladores (reuniones de trabajo); contactos informales con legisladores (comidas, cenas, llamadas telefónicas); audiencias en Comisiones; creación de opinión pública favorable (trabajo en medios de comunicación y la búsqueda de avales y apoyos simbólicos y morales); y movilización social.

**Gráfica 1**  
**Modalidades más recurridas por los cabilderos para influir en legisladores (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de agencias de cabildeo.

Explicación:	4= Contactos formales con legisladores	8= Movilización social
1= Investigación técnica	5= Contactos informales con legisladores	
2= Elaboración de iniciativas	6= Audiencias en Comisiones	
3= Identificación de actores clave	7= Creación de opinión pública favorable	

Como puede observarse en la gráfica 1, la investigación técnica y los contactos formales con legisladores son las prácticas más recurrentes de los cabilderos para tratar de influir en la toma de decisiones de los legisladores (90 y 70 por ciento respectivamente), mientras que la movilización social es la menos utilizada, únicamente 20 por ciento de la muestra manifestó que es una táctica que se puede utilizar al momento de persuadir.

Lo que realmente marca la diferencia entre el cabildeo mexicano y el de otras latitudes son los arreglos institucionales de cada país. En el caso de México señalo los que considero más importantes.

*El veto a la reelección legislativa inmediata.* Quienes hacen cabildeo se quejan de que cada que termina una legislatura y los temas que impulsaron en la misma no fueron aprobados o simplemente “se congelaron”, deben empezar todo el proceso desde cero en la siguiente legislatura. Lo que significa volver a construir acuerdos que implica volver a invertir recursos materiales, humanos y tiempo.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Véase *supra* p.100, nota 48; entrevista Gómez Valle/Aguirre Marín. Sobre la relación entre reelección y cabildeo; véase F.Dworak (coord.) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE/Cámara de Diputados, 2003, pp. 275-279.

*La disciplina partidista.* La disciplina partidista en las fracciones parlamentarias del Congreso mexicano es bastante férrea, es muy difícil que algún legislador vote en contra de los designios de su coordinador parlamentario a pesar de que en lo personal quiera hacer lo contrario o de que haya sido persuadido por un cabildero en algún sentido que no sea el mismo que el de la fracción.<sup>88</sup>

*La preponderancia de los coordinadores parlamentarios.* La asignación de recursos presupuestarios y de asesoría, la asignación de comisiones, así como la confección de la agenda legislativa se encuentran controladas por los coordinadores parlamentarios. Este control, propicia la acción unificada de los miembros de las bancadas. Por ello, la actuación de los diputados está sujeta a escrutinio desde las comisiones hasta las sesiones del Pleno.<sup>89</sup> De esta manera, las labores de cabildeo se centran en los coordinadores parlamentarios aunque haya quienes digan que “el diputado del distrito más modesto es tan importante como un presidente de comisión”.<sup>90</sup>

### 3.7 El debate sobre la regulación del cabildeo en México

Regular es hacer que se sigan ciertas reglas y cuando éstas han logrado moldear las relaciones humanas se puede decir que dichas relaciones son institucionales.

Una definición acerca de las instituciones, es la que ofrece Douglas North cuando menciona que son “las reglas del juego en una sociedad [...], son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (y) estructuran incentivos en el intercambio humano”.<sup>91</sup>

El mismo North señala que las instituciones sirven para reducir la incertidumbre en las interrelaciones humanas y que proporcionan una estructura a la vida diaria y definen y limitan las elecciones de los individuos. Las considera como limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos; de igual manera enfatiza en la distinción que se debe hacer entre instituciones y organizaciones, equiparando a las primeras con las reglas del juego y a las segundas con los jugadores. Y abunda, “El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo [de los jugadores] dentro del conjunto de reglas es ganar a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación”.<sup>92</sup>

88 Al respecto véase Moisés Pérez Vega, *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*, Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, UNAM, 2004.

89 *Ibid.* p. 156

90 Esta es una declaración de Luis Godina de LTG-Lobbying México en María Scherer, *op.cit.* p. 19.

91 Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 13.

92 *Ibid.* pp. 14 y 15.

De acuerdo con Samuel P. Huntington “...en un sistema institucionalizado la mayoría de los actores políticos coinciden respecto de los procedimientos que se deben usar para la solución de disputas” cuando no existen estos acuerdos, estas instituciones políticas efectivas, capaces de mediar entre los actores, no existen arreglos en cuanto a cuáles son los medios legítimos y autorizados para dirimir controversias.<sup>93</sup>

En el caso del cabildeo en México se ha abierto un debate en cuanto a la necesidad y pertinencia de regular, y por ende institucionalizar, esta actividad. Tanto los actores activos (agencias profesionales de cabildeo, empresarios, ONG's y la Subsecretaría de Enlace Legislativo) como los pasivos (en el caso de esta investigación los legisladores) no han sido ajenos a este debate.

En el Poder Legislativo se proyecta normar el cabildeo de empresas y particulares en el Congreso, a partir de reformas en su normatividad. En ese tenor, hasta el momento de hacer esta investigación, se han presentado cuatro iniciativas para tal efecto: las de los legisladores Efrén Leyva Acevedo (diputado), Fidel Herrera Beltrán y César Jáuregui (ambos senadores), y finalmente la de Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Las tres primeras se presentaron dentro de la LVIII Legislatura (2000-2003) y la cuarta iniciativa se presentó en la LIX Legislatura (2003-2006). Si bien esta investigación se circunscribe a la LVIII Legislatura, considero que es importante mencionar la iniciativa de la diputada Portillo Ayala, aunque se haya presentado en una legislatura distinta a la que aquí estudio, porque es una iniciativa que complementa a todas las presentadas con anterioridad.

El primer intento de reglamentar las actividades de cabildeo en el Poder Legislativo se debe al legislador César Jáuregui Robles. El senador por el PAN a la LVIII Legislatura presentó una Iniciativa con Proyecto de Reglamento del Senado de la República, la cual contiene un Título llamado “De la labor del cabildeo ante el Senado de la República” que contiene sólo seis artículos en los cuáles se señalan ante quién se deben registrar los actores activos del cabildeo, en este caso lo deben hacer ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, y los requisitos que deben cubrir los representantes de los grupos que pretendan cabildear, así como los nombres de los senadores o comisiones con las que se pretenda mantener conversaciones o contactos. Cabe señalar que en esta iniciativa no se mencionan posibles sanciones a quienes no cumplan con las disposiciones asentadas en este ordenamiento<sup>94</sup>. Se debe destacar que no se trata de una iniciativa de ley

<sup>93</sup> Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1991, p. 178.

<sup>94</sup> César Jáuregui Robles, “Iniciativa con Proyecto de Reglamento del Senado de la República”, *Diario de los Debates* núm. 36 primer período ordinario, año II, LVIII Legislatura, 14 de diciembre de 2001.

para reglamentar el cabildeo, sino que es parte de una disposición más amplia como un reglamento interno de un órgano parlamentario (véase anexo 1).

En la Cámara de Diputados, el legislador priista Efrén Leyva Acevedo presentó la primera iniciativa de ley para reglamentar el cabildeo (véase anexo 2). Esta iniciativa va más allá del proyecto de César Jáuregui, de hecho ésta ya es una iniciativa en forma: cuenta con exposición de motivos, un amplio capitulado, además de mencionar las responsabilidades de quienes realicen cabildeo y las posibles sanciones a que se harían acreedores quienes incumplieran las observaciones de la ley. Asimismo, hace una diferenciación entre el cabildeo en el ámbito legislativo y el que se realiza en el ámbito del Poder Ejecutivo y dedica un Título a lo que sería el Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo. Esta iniciativa dispone que recaiga en las secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)<sup>95</sup> y de Gobernación el control y la administración del registro de cabilderos.<sup>96</sup>

Después de la iniciativa presentada por Leyva Acevedo, continuó una iniciativa más para regular la actividad (véase anexo 3). Ésta de la autoría del senador Fidel Herrera Beltrán quien en dieciocho artículos define al cabildeo y propone que únicamente “personas morales mexicanas” puedan ser acreditadas como profesionales del mismo ante el Congreso y la Secodam (hoy Secretaría de la Función Pública); los funcionarios que llegaran a transgredir esta ley serían sancionados por la Ley de Servidores Públicos, pero no se menciona cómo se sancionarían los profesionales del cabildeo que pudieran incurrir en irregularidades.<sup>97</sup>

También el senador panista Javier Corral presentó en comisiones el borrador de una iniciativa para regular el cabildeo en el Congreso de la Unión,<sup>98</sup> pero ya no la impulsó porque se llegó a un acuerdo entre profesionales de cabildeo, legisladores y la Comisión de Gobernación del Senado para trabajar sobre las iniciativas que ya se encontraban turnadas en las comisiones de ambas Cámaras; además, Corral pidió licencia para ausentarse de su escaño y contender por la gubernatura de Chihuahua.

Corral no presentó formalmente la iniciativa porque ya se habían presentado algunas. Al respecto comenta el presidente de PROCAB, AC, Julio Portales:

95 Cuando se presentó esta iniciativa todavía existía la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) actualmente se llama Secretaría de la Función Pública

96 Efrén Leyva Acevedo, “Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas”, *Gaceta Parlamentaria*, 29 de abril de 2002, [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx).

97 Fidel Herrera Beltrán, “Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo”, *Diario de los Debates* año III, LVIII Legislatura, 29 de julio de 2002.

98 Dicho borrador contenía prohibiciones expresas “de lo que no deben hacer ni recibir los legisladores durante el proceso de cabildeo, como donativos”... además, planteaba la necesidad de reconocer oficialmente la figura de cabildero quien deberá estar acreditado para poder ejercer esa función con el Congreso y “eliminar el tráfico de influencias con los particulares, pero también cualquier tipo de presión hacia el Poder Legislativo mediante un proceso institucionalizado y transparente que norme estas relaciones”, *Público*, 18 de noviembre de 2002 p. 29.

Acordamos con Gildardo Gómez Verónica, presidente de la Comisión de Gobernación del Senado, que no tenía sentido presentar más iniciativas, que ya había suficientes, que lo que había que hacer era trabajar sobre las iniciativas que ya están presentadas. Entonces Javier [Corral] desistió [de presentarla].<sup>99</sup>

La LVIII Legislatura concluyó y las iniciativas pasaron a “dormir el sueño de los justos” a las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en la Cámara de Diputados, y a las comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos en el Senado de la República.

Debido al interés de algunos parlamentarios, que se puede observar por los anteriores intentos de regularizar la práctica del cabildeo en México, varios profesionales dedicados a ello también empezaron a mostrar entusiasmo al respecto, al grado de empezar a gestar una iniciativa que fuera producto de acuerdos y propuestas de los legisladores interesados y de los profesionales de la actividad, que recogiera los puntos en común para presentarla e impulsarla en el Congreso. Después de algunas reuniones entre cabilderos y legisladores se logró un acuerdo:

Lo que acordamos fue “por qué no hacemos una iniciativa conjunta, que se vuelva *la* iniciativa que recoge los intereses de todos” [...] recogimos todo, pusimos un equipo de abogados a trabajar y tenemos ya un borrador que debo presentar ahora en septiembre [de 2004] de lo que sería una iniciativa de consenso en la que la industria de los cabilderos está de acuerdo, y recoge, lo que es un acuerdo con Fidel Herrera, recoge lo que puso Fidel, lo que puso Efrén Leyva lo que puso César Jáuregui, lo que puso Javier Corral. Andábamos en esas cuando nos madruga una diputada del PRD [Cristina Portillo Ayala] con una iniciativa [“Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo”]. Debo decirte que está bien hecha y curiosamente recoge muchas de las cosas que nosotros estábamos buscando que quedaran integradas. Entonces seguramente será sujeta a discusión en el próximo período ordinario de sesiones [que inició el 1 de sep de 2004].<sup>100</sup>

99 Entrevista Gómez Valle/Portales, *op. cit.*

100 *Ibid.* Al momento de concluir esta investigación dicha iniciativa conjunta no había sido presentada o al menos no había sido publicada en la *Gaceta Parlamentaria*.

La iniciativa a la que se refiere Portales es la que presentó la legisladora perredista Cristina Portillo Ayala (véase anexo 4), una iniciativa en verdad completa en la que plantea los objetivos de la ley, define a los actores de la actividad y a los sujetos activos y pasivos de la misma, las obligaciones de los cabilderos, la creación de registros diferenciados para quienes efectúen contactos de cabildeo, así como las responsabilidades y sanciones de quienes participen en el cabildeo.<sup>101</sup>

Por su parte, los profesionales del cabildeo no se ponen de acuerdo en torno al tema, algunos estiman que el tema no da para hacer una ley, porque no hay materia; otros creen que regular la actividad serviría para desenmascarar a personas que no son cabilderos profesionales y que venden sus servicios como tales, desprestigiando a quienes sí los son (véase anexo 5).

Respecto a la reglamentación del cabildeo debo confesarle que todavía hay una pugna interna; algunos miembros dicen ‘debe regularse, es el mejor seguro de vida para todos, la mejor póliza de garantía de la transparencia, de la ética y de la legalidad de lo que hacemos’. Algunos otros dicen, también con justa razón, ‘es una industria que apenas está naciendo si la vas a regular no vas a permitir que florezca bien’. Normalmente en cualquier historia de desarrollo económico e industrial todos los grupos empresariales, industrias, sectores productivos que florecen un muy buen rato no tienen regulación.

**—Y ¿cuál es la postura institucional de PROCAB?**

La posición institucional de Procab es que debemos tener una regulación.

**—¿La visión institucional es que debe haber regulación?**

Así es. Aunque existe un debate interno con desacuerdos [...] La postura institucional es que debemos tener una regulación.<sup>102</sup>

De esta manera se puede observar que el debate en torno a la reglamentación del cabildeo todavía dará mucho de qué hablar. Lo cierto es que en México se han venido plasmando voluntades dispersas por profesionalizar esta nascente actividad, sin lograr su consolidación. Los detractores del cabildeo lo ven como el conjunto de actividades encaminadas a promover intereses de unas pocas personas bien relacio-

101 Cristina Portillo Ayala, “Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo”, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 22 de abril de 2004.

102 Entrevista Gómez Valle/Portales, *op.cit.*

nadas con las autoridades, obligando o presionando para que otras muy poderosas adopten medidas contrarias o, en el mejor de los casos diferentes al bien público.

El cabildeo, es para sus apologistas un instrumento de participación de la sociedad en la vida pública, es un ejercicio profesional basado en la información que a partir de ella trata de influir en las acciones del Poder Legislativo mediante prácticas comunicacionales, es una actividad legítima que necesariamente debe estar regulada.

### 3.8 Conclusiones

A raíz de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1997, que condujeron a una conformación inédita en la que ninguna fuerza partidaria logró la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, la pluralidad y el equilibrio político que se viven en el país están dotando al Poder Legislativo de un mayor protagonismo e importancia en la toma de decisiones. De ser una instancia legitimadora ha pasado a ser un actor importante en el proceso de toma de decisiones públicas.

La relevancia progresiva del Congreso mexicano en la discusión y aprobación de leyes ha sido el origen de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan establecido instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso y se acrecienten las actividades del cabildeo. En el curso de los trabajos de las Legislaturas LVII y LVIII (1997-2000 y 2000-2003) ha podido observarse un aumento de la actividad de grupos de presión que buscan influir en la legislación.

En los tiempos de la “presidencia imperial” o de la “monarquía sexenal”, como se le llamaba a la Presidencia de la República por su poder omnímodo y por ser la piedra angular en la pirámide del poder en México, el cabildeo se dirigía precisamente al Poder Ejecutivo: a las secretarías de Estado o al mismo Presidente. Cuando alguien se inconformaba con una disposición acudía al Presidente de la República para que fuera modificada por la vía de la persuasión. En esta forma el Presidente resultaba ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre grupos.

La actividad del cabildeo no ha dejado de estar presente en la vida política nacional, aunque se venía realizando bajo esquemas y perfiles informales sin haber ganado propiamente una identidad como una actividad profesional, y en las más de las veces, con relativo desprestigio por ser asociada a una actuación subrepticia y poco transparente.

El cabildeo en México es una actividad embrionaria que emergió en 1997, cuando ningún partido político obtuvo la mayoría en el Con-



greso de la Unión. De esta manera, los empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se vieron en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses con el Poder Legislativo, sin intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de instancias profesionales, que se dedican a persuadir o a presionar a los legisladores para que tomen decisiones que los beneficien o que no los perjudiquen.

Desde una visión positiva, el cabildeo se puede considerar como un medio que permite la activa participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas. Por otro lado, el negativo, el cabildeo puede encubrir una práctica reservada a grupos de presión o a grupos específicos, económicamente poderosos, que buscan tutelar sus intereses haciéndolos pasar como intereses colectivos.

En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo, formales o informales, con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las Cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios.

Los actores activos del cabildeo legislativo más visibles son los empresarios, las agencias profesionales de cabildeo, las organizaciones ciudadanas u organismos no gubernamentales y dependencias del Poder Ejecutivo.

Una forma de incidir en las decisiones públicas por parte de los empresarios es el cabildeo (por sus propias estructuras de intervención o por una agencia mediante un contrato de contraprestación de servicios). Cuando la toma de decisiones estaba centrada en el Ejecutivo, la capacidad de diversos grupos para incidir sobre el Poder Legislativo estaba bloqueada o no existía. Ahora ya no es así: el cabildeo tiende a realizarse en mayor medida en el Congreso por su creciente influencia; así, el sector empresarial volteó la vista hacia los legisladores como tomadores de decisiones susceptibles de ser influidos al momento de legislar sobre temas que atañen a los hombres del capital. De esta manera empezaron a aparecer dentro de los organismos cúpula del sector privado estructuras de vinculación con el Poder Legislativo. Es preciso señalar que si bien los intereses de los grupos empresariales son similares, a la hora de cabildear cada organismo empresarial tiene sus prioridades.

Las agencias o despachos profesionales que se dedican al cabildeo en México, empezaron a surgir en 1996, si bien antes existían empresas transnacionales o sucursales de firmas norteamericanas que ofrecían asesoría en comunicación y relaciones públicas, las dedicadas al cabildeo no eran conocidas hasta antes de esta fecha, tampoco se habían creado agencias cien por ciento mexicanas. Los despachos profesionales de cabildeo mexicanos fueron conformados por ex legisladores y ex funcionarios de la administración pública federal, en su gran mayoría de militancia priista, aunque hay algunos casos de ex legisladores del PAN y también del PRD.

Los detractores del cabildeo, sostienen que se trata de una actividad que realizan únicamente grupos económicamente poderosos para tutelar sus intereses. No obstante, en México el avance democrático ha consolidado a un nuevo actor político: la llamada sociedad civil. Este espacio social y los Organismos No Gubernamentales (ONG's) que lo componen buscan impulsar una nueva identidad cultural ciudadana que tiene como ejes rectores la ética en lo público, los derechos humanos y la democracia, así como un objetivo central: promover modelos diferentes de participación ciudadana para establecer nuevos esquemas de participación y de relación entre ciudadanos e instituciones de gobierno. Por lo tanto, se puede decir que el cabildeo no es una actividad privativa de los grupos económicamente poderosos, aunque sean estos los que cuentan con mayores facilidades para llevarla a cabo, también las organizaciones ciudadanas la practican aunque en menor medida.

El cabildeo legislativo en México no dista mucho del que se realiza en los países analizados en el capítulo II. En efecto, las semejanzas en cuanto a la modalidad de operar de los cabilderos en México, Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido y España son bastantes: los cabilderos mexicanos participan en la redacción de iniciativas de ley; dotan de información privilegiada a los tomadores de decisiones, en este caso los legisladores, para el proyecto de iniciativas que posiblemente se convertirán en políticas públicas; emplean tanto el cabildeo directo (contactos con legisladores) como el indirecto (la sensibilización de la opinión pública).

En las entrevistas y aplicación de cuestionarios se les preguntó a los encargados de realizar el cabildeo y los enlaces legislativos cuál es la metodología utilizada. También se utilizó la documentación publicada en medios de comunicación escritos y sitios de Internet. Destacaron las siguientes formas de participación en una muestra de diez agencias (incluidos despachos profesionales, organismos empresariales, unidades de enlace del Poder Ejecutivo y el Movimiento Ciudadano por la Democracia):

Investigación técnica (análisis económicos, políticos y sociales; proporcionar información privilegiada); elaboración de Iniciativas (total o parcialmente); identificación de actores clave (aliados, detractores e indecisos); contactos formales con legisladores (reuniones de trabajo); contactos informales con legisladores (comidas, cenas, llamadas telefónicas); audiencias en Comisiones; creación de opinión pública favorable (trabajo en medios de comunicación y la búsqueda de avales y apoyos simbólicos y morales); y movilización social.

La investigación técnica y los contactos formales con legisladores son las prácticas más recurrentes de los cabilderos para tratar de influir en la toma de decisiones de los legisladores (90 y 70 por ciento respectivamente), mientras que la movilización social es la menos utilizada, únicamente 20 por ciento de la muestra manifestó que es una táctica que se puede utilizar al momento de persuadir.

Lo que realmente marca la diferencia entre el cabildeo mexicano y el de otras latitudes son los arreglos institucionales de cada país. En el caso de México los más importantes son:

*El veto a la reelección legislativa inmediata.*

*La disciplina partidista.*

*La preponderancia de los coordinadores parlamentarios.*

En el caso del cabildeo en México se ha abierto un debate en cuanto a la necesidad y pertinencia de regular, y por ende institucionalizar, esta actividad. Tanto los actores activos (agencias profesionales de cabildeo, empresarios, ONG y la subsecretaría de Enlace Legislativo) como los pasivos (en el caso de esta investigación, los legisladores) no han sido ajenos a este debate.

El cabildeo en nuestro país puede convertirse en un instrumento de participación de la sociedad civil en la vida pública, esto es, puede ser una actividad que pertenezca a la realidad política y social, que permita a la sociedad participar e influir de manera directa en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y los programas gubernamentales, así como en el impulso o rechazo de reformas o creaciones de las leyes y reglamentos que regulan la vida interna en nuestro país.

El cabildeo requiere una regulación que otorgue derechos, asigne responsabilidades y transparente cada acción que se realice, evitando con ello que se cruce la delgada línea que existe entre el cabildeo y el tráfico de influencias y la corrupción.

Si bien es cierto que aún no se cuenta con las condiciones necesarias para que el cabildeo sea una actividad institucionalizada jurídica, política y socialmente hablando (condiciones como las de los parla-

mentarios profesionales, la especialización del aparato burocrático y la reglamentación respectiva, por citar algunos), también lo es que se puede fortalecer un contexto político favorable para impulsar la institucionalización del cabildeo y hacer de su ejercicio una actividad clara, responsable y, por ende, una actividad legal.

En esto es fundamental que el gobierno federal, los partidos políticos y en particular los legisladores del Congreso de la Unión asuman la urgente necesidad de regular esta actividad. Los grupos parlamentarios deben realizar los acuerdos necesarios para incorporar dentro de la agenda legislativa este tema. De ellos depende que, en el corto plazo, la actividad de cabildeo esté regulada, lo que daría certidumbre a los ciudadanos y a las propias autoridades, así como contribuiría a desterrar el tráfico de influencias y la corrupción.



#### IV. EL CABILDEO A LA LVIII LEGISLATURA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (EL CASO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS CON APUESTAS, SORTEOS Y CASINOS)

*Si no podemos estar seguros de una verdad,  
al menos podemos acercarnos a lo más probable.*

BLAISE PASCAL.

##### 4.1. Introducción

En México la regulación de los casinos, los juegos de azar y con apuestas es bastante ambigua: mientras, por un lado, están prohibidos explícitamente por la ley en la materia, por el otro, se otorga a la Secretaría de Gobernación la atribución para otorgar permisos para el establecimiento de estos lugares. Basta echar una mirada a algunos artículos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS) que data de 1947 para comprobarlo: artículo 1 “quedan *prohibidos* en todo el territorio nacional, los juegos de azar y los de apuestas”; el artículo 4 señala: “no podrá establecerse ni fomentar, ningún casino, lugar abierto o cerrado en que se practiquen los juegos de apuestas, ni sorteos de ninguna clase *sin permiso de la Secretaría de Gobernación*”.<sup>1</sup> Por otra parte, la Carta Magna establece en su artículo 73 que el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en toda la República, entre otras, en materia de juegos con apuestas y sorteos.

<sup>1</sup> Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1947 (cursivas mías).

No obstante, las ferias, los juegos con apuestas y los centros de juego tipo casinos, son actividades que se llevan a cabo en todo el país, de forma cotidiana y tanto a la luz pública como de manera soterrada. Las ferias regionales representan el concepto más común de la ilegalidad con ciertos rasgos de formalidad porque en éstas se efectúan *de facto* infinidad de juegos y actividades que incluyen apuestas.<sup>2</sup>

Por ello, desde hace aproximadamente una década, en las Legislaturas LVI (1994-1997) y LVII (1997-2000) se intentó legislar al respecto. En dichas Legislaturas por primera vez llegó a la Cámara de Diputados el tema de los casinos. Desde 1995, el entonces presidente de la Comisión de Turismo, Rodolfo Elizondo Torres, abrió el debate para modificar la LEFS, fundado en argumentos a favor y en contra de las modificaciones a la misma, y que comenzaron a centrarse más en la necesidad de regular los juegos con apuestas que se efectúan en los casinos clandestinos. Al finalizar la LVI Legislatura se presentó una iniciativa en ese sentido pero ni siquiera entró a discutirse en comisiones.

Ya en la LVII Legislatura, el entonces diputado por el PRI, Isaías González Cuevas en nombre de legisladores de los tres principales partidos (PRI, PAN, PRD), presentó ante la Comisión Permanente en 1999 la iniciativa de Ley Federal de Apuestas, Sorteos y Casinos, misma que se turnó para la elaboración de su dictamen a la entonces Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales –hoy de Gobernación y Seguridad Pública– y a la Comisión de Turismo.

Del análisis de esa iniciativa se desprende que pretendía tener una regulación amplia en la materia, porque preveía las variantes y diversos supuestos tanto fiscales, penales, administrativos y laborales que pudieran presentarse en el contexto del juego con apuestas y sorteos.<sup>3</sup>

En noviembre de 2000 dentro de los trabajos de la LVIII Legislatura –materia de estudio de esta investigación– las comisiones de Turismo y de Gobernación y Seguridad Pública, empezaron a tener acercamientos con el ánimo de iniciar el trabajo de dictaminación, por lo que siete meses después ambas comisiones decidieron crear una subcomisión para el estudio del marco jurídico que regulara los juegos, sorteos y casinos, y elaborar un dictamen para someterlo al Pleno, con la aprobación del total de los integrantes de las mencionadas comisiones.

Una vez concluido el dictamen uno de los participantes en el proceso declaró a un rotativo que “al momento de afinar algunos puntos las posiciones se polarizaron y los debates se tornaron cada vez más difíciles”, lo que favoreció que el tema de los casinos fuera excluido del dictamen.<sup>4</sup>

2 Mónica Álvarez, “Casinos sí o no: hagan sus apuestas”, investigación para el programa televisivo *Claves*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, septiembre de 2002, 23 pp.

3 Isaías González Cuevas, “Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos” en *Gaceta Parlamentaria*, 3 de marzo de 1999.

4 *El Economista*, 11 de abril de 2003, nota de Mauricio Padilla; en la nota no se menciona el nombre del autor de esa declaración.

El presente capítulo tiene la intención de identificar cómo se dio el fenómeno del cabildeo en la LVIII Legislatura, específicamente en la Cámara de Diputados, sobre el tema de la instalación y regulación de casinos en México, quiénes eran los actores a favor y en contra del tema, y qué mecanismos llevaron a cabo quienes cabildearon en la Cámara de Diputados. Para tal efecto se hará un análisis de la prensa, de los dictámenes y actas de las comisiones involucradas en el tema y entrevistas con actores clave.

## **4.2. El debate sobre la Ley de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura**

### **4.2.1. Las posturas sobre el tema**

Las posturas son actitudes o inclinaciones que mantiene una persona u organización respecto de un tema. En el caso de la instalación de casinos en México, básicamente se identifican dos posturas: quiénes se encuentran a favor y quiénes se encuentran en contra, aunque esto parece lógico es necesario señalarlo porque dentro de los que se encuentran a favor existen posturas encontradas como el hecho de establecer casinos puros o establecer casinos-hotel.

Dentro de un debate, por definición, habrá opiniones diferentes, y en el caso de los casinos no fue la excepción. Por una parte, está la postura favorable a la instalación de casinos, quienes se encuentran en ésta señalan que los casinos traerían un impacto económico favorable; el impulso y la reactivación del turismo; la creación de infraestructura y entrada de divisas, así como la recaudación de impuestos y la creación de empleos; la corrección de la clandestinidad existente en relación a los juegos de apuestas y la corrección de la evasión fiscal.

#### **4.2.1.1 Los aspectos positivos de la instalación de casinos**

Un estudio realizado por la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura, en el cual se analizan las propuestas de la iniciativa privada y del gobierno, arrojó las siguientes cifras:

- Sobre el impulso al turismo se pasaría de 19 millones 200 mil turistas al año a cerca de 20 millones.
- En cuanto a la inversión y derrama económica, ésta sería del orden de 2 mil 40 millones de dólares para un primer proyecto, y 25 mil millones para una primera fase de construcción de infraestructura. En promedio se estima una derrama por cada casino de 110 millones de dólares.



- La recaudación de impuestos sería de 500 millones de dólares anuales.
- La creación de empleos sería entre 75 mil y cien mil por diez casinos de tamaño “convencional”.<sup>5</sup>

En resumen, los efectos positivos tendrían impacto para la economía nacional a partir del impulso al turismo, creación de infraestructura y entrada de divisas. Estos a su vez inciden en la recaudación de impuestos, creación de empleos y corrección de la clandestinidad existente en relación a los juegos de apuestas, además de corregir la evasión fiscal.

#### 4.2.1.2 Los aspectos negativos de la instalación de casinos

En ese mismo estudio se señalan los efectos negativos, divididos en tres categorías, que los opositores a la instalación de casinos mencionan:

- Actividades delictivas (lavado de dinero, mafias, inseguridad pública, robos y crimen organizado).
- Fenómenos sociales (vicios, ocio, prostitución, adicción)
- Aspectos patológicos del individuo (deudas de juego, suicidios, delincuencia común, ludopatía).

Sobre la relación entre los efectos se observa que se forman cadenas que configuran problemáticas sociales vinculadas a los juegos de apuestas. Se refieren a la aparición o incremento de problemáticas de inseguridad, criminalidad y actos delictivos como el lavado de dinero o la aparición de mafias. Estos problemas se asocian a otras problemáticas sociales como el vicio, la prostitución y el ocio. Finalmente ambas se relacionan con ciertas problemáticas patológicas de los individuos como deudas de juego, suicidios, delincuencia común y adicción al juego, formando fenómenos sociales complejos.<sup>6</sup>

### 4.3. Los actores en el tema de la instalación de casinos

Los actores más visibles en el debate sobre la instalación de casinos son integrantes del gobierno, la iniciativa privada, la Iglesia católica y organizaciones ciudadanas o de la llamada sociedad civil.<sup>7</sup>

Algunos a favor y otros en contra de la instalación regular de casinos, buscan incidir en los legisladores para que su postura sea favorecida al momento de tomar decisiones en este caso la aprobación o no de una ley que regule los casinos en México.

<sup>5</sup> Juan M. Sandoval de Escurdia, *Los casinos en México y sus principales efectos sociales: Un análisis de opinión pública*, Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, 2002, pp. 3-5.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> La definición de sociedad civil se aclaró en el capítulo III.

La localización de los actores en este debate es producto de información aparecida en medios de comunicación impresos, a partir de declaraciones de los mismos actores o de la mención que se hace de ellos, así como de las posturas manifestadas en las menciones. De esta revisión periodística, se desprenden dos bloques: los actores que están a favor, y los que están en contra. Cabe señalar que la revisión se hizo únicamente en el periodo que comprende la LVIII Legislatura: 1° de septiembre de 2000 al 31 de agosto de 2003.

#### 4.3.1. Los actores a favor de la instalación de casinos

Dentro de los que están a favor se encuentran la AMHM (Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles), la CANIRAC (Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados), la CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos), el Fonatur (Fondo Nacional del Fomento al Turismo), la Concanaco-Servytur (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo), la AMDETUR (Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos).

Dentro de la Cámara de Diputados también algunos legisladores tomaron partido y abiertamente participaron en el impulso de una ley que regulara los casinos, los más activos fueron Salvador Cosío Gaona (PRI), José Antonio Hernández Fraguas (PRI), Salvador Rocha Díaz (PRI), Francisco Patiño Corona (PRD) y Elías Martínez Rufino (PRD).

**Tabla 1**  
**Actores a favor de la instalación de casinos**

Cámara Nacional de la Industria del Entretenimiento.
Secretaría de Turismo (Leticia Navarro y Rodolfo Elizondo, titulares en el periodo analizado).
Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo.
Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles.
Cámara nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados
Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Consejo Nacional empresarial Turístico

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos medios de comunicación.

#### 4.3.2. Los actores en contra de la instalación de casinos

Por otra parte quienes se opusieron a la instalación de casinos fueron la Unión Nacional de Padres de Familia, la asociación civil “Di No a los Casinos” presidida por Daniel Olivares, la Coparmex y la Secretaría

de Gobernación encabezada por Santiago Creel Miranda. Dentro de estos últimos actores es necesario realizar algunas puntualizaciones. La postura de la Coparmex se modificó: de una férrea oposición fue cediendo su postura hasta llegar a aprobar la instalación de casinos pero con una fuerte regulación que evite los riesgos sociales de inseguridad y adicción al juego. Sin embargo, no es una de los temas prioritarios de esta organización empresarial.<sup>8</sup>

**Tabla 2**  
**Actores en contra de la instalación de casinos**

La Unión Nacional de Padres de Familia.
Secretaría de Gobernación (Santiago Creel, titular de la dependencia).
La Iglesia católica.
La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)
Di no a los casinos, AC. presidida por Daniel Olivares

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos medios de comunicación.

Por lo que respecta al gobierno federal, fue manifiesta su ambigüedad respecto al tema de los casinos, pues mientras los encargados de la cartera de Turismo apoyaban la instalación de los mismos, el encargado de la política interior declaró a la prensa que al gobierno federal le interesaba la aprobación de dictámenes que tuvieran qué ver con el área de juegos y sorteos, “que no lo referente a los casinos, que puede esperar un mejor momento de discusión”.<sup>9</sup>

Los legisladores que se opusieron a la aprobación de una ley de casinos fueron Rafael Hernández Estrada (PRD), Martí Batres Guadarrama (PRD), Roberto Zavala (PRI) y Tomás Coronado Olmos (PAN).

**Tabla 3**  
**Postura de algunos legisladores a la LVIII Legislatura sobre el tema de los casinos**

A Favor	En Contra
Salvador Cosío Gaona (PRI)	Rafael Hernández Estrada (PRD)
José Antonio Hernández Fraguas (PRI)	Martí Batres Guadarrama (PRD)
Salvador Rocha Díaz (PRI)	Roberto Zavala (PRI)
Francisco Patiño Corona (PRD)	Tomás Coronado Olmos (PAN)
Elías Martínez Rufino (PRD)	José Manuel del Río Virgen (CD)

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos medios de comunicación.

8 Un asesor de este organismo empresarial declaró a los medios de comunicación que regular casinos conllevaría males sociales y aspectos negativos;<http://www.etcetera.com.mx/2000/379/aguilaysol.html>; [http://www.coparmex.org.mx/contenidos/programa\\_civico/pulso/Pulso%20Legislativo%20N.2.pdf](http://www.coparmex.org.mx/contenidos/programa_civico/pulso/Pulso%20Legislativo%20N.2.pdf)

9 Servicios Informativos de Notimex, 17 de diciembre de 2002.

#### **4.4. El cabildeo de la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos en la LVIII Legislatura**

Como lo enfatice en los capítulos precedentes, el cabildeo legislativo engloba los intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de iniciativas de ley, ejercidos por grupos, gremios, oficinas especializadas (públicas o privadas) ante los órganos parlamentarios.

En el caso de la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, este intento de influir en la toma de decisiones de diversos legisladores estuvo latente a lo largo de la LVIII Legislatura (2000-2003). Intentaron influir tanto quienes estaban a favor de la instalación de casinos como quienes estaban en contra y los mecanismos que utilizaron fueron diversos.

La decisión de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura de discutir a fondo el problema de la instalación de casinos tuvo como raíces los numerosos debates que desde legislaturas anteriores llevaron a cabo críticos y apologistas del asunto, además varios empresarios y dueños de centros de apuestas se acercaron a los diputados de esta legislatura para tratar de influir en la instalación de casinos.

Los grupos de interés que pugnaban por la instalación de casinos sabían que el activo más importante de su organización no eran los terrenos, ni las instalaciones, ni la tecnología, sino la licencia para operar, motivo por el cual trataron de tener a su favor a las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados por diferentes medios.

La Comisión de Turismo retomó en su agenda el asunto y a instancia de ella se conminó a la Comisión de Gobernación para continuar los trabajos de dictaminación y se constituyó un grupo plural de diputados de ambas comisiones con el fin de discutir, analizar y debatir un documento que posteriormente la Comisión de Gobernación hiciera lo propio y en su caso presentarlo ante el Pleno.

El 22 de julio de 2002 integrantes de la Comisión de Turismo, entregaron a la Mesa Directiva de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública un oficio en el que manifestaban tener la disposición de que el proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos elaborado por diputados del grupo de trabajo de las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de Turismo fuera sometido a la consideración del Pleno de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

En diciembre de ese mismo año, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública emitió un dictamen de proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos pero en el que no se incluyó la regulación de los casinos, argumentando que el debate sobre el tema no estaba agotado y hacia falta más tiempo para debatirlo:

En la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública se debatió y discutió sobre las ventajas y desventajas de incorporar la regulación de los establecimientos denominados casinos, incluso en diversas ocasiones se decretaron recesos de la sesión para realizar consultas al interior de los Grupos Parlamentarios. Finalmente se optó por aprobar el presente dictamen porque es necesario *reconocer, regular y supervisar los juegos y sorteos* [...] Se acordó continuar la discusión y revisión puntual y responsable del marco jurídico acorde con un Estado democrático de derecho y con la demanda de un amplio sector de la sociedad para regular a los casinos. Se trata de un debate no concluido pero que requiere de mayor tiempo, por lo que con responsabilidad y madurez, los que suscribimos este dictamen hemos decidido no claudicar, por lo que a ese tema se refiere, en el avance del perfeccionamiento de los proyectos que hasta ahora se han presentado.<sup>10</sup>

De esta manera, la reglamentación de los casinos quedó fuera de discusión en la LVIII Legislatura, por ello vinieron protestas y debates por la exclusión del tema en el dictamen.

La primer objeción provino de legisladores del PRI, quienes adujeron que en el dictamen, presentado para su primera lectura ante el Pleno el 13 de diciembre de 2002, debía también ser avalado por la Comisión de Turismo, no sólo por la de Gobernación, ya que cuando se presentó la iniciativa el 3 de marzo de 1999, la Presidencia de la Mesa Directiva la turnó a ambas comisiones y en la LVIII Legislatura sólo la de Gobernación dictaminó.

Uno de los argumentos esgrimidos fue que la Comisión de Turismo se excusó de intervenir en el dictamen, aunque durante una reunión de legisladores priistas, se conoció que el documento en el que se solicitaba no participar en la dictaminación estaba firmado sólo por 8 de sus 30 integrantes, es decir, era inválido porque no contaba con mayoría.<sup>11</sup>

La Concanaco impulsó el establecimiento de casinos, participando activamente en el análisis, la investigación y la promoción del tema. Durante la LVIII Legislatura, referente al cabildeo sobre la instalación de casinos, se utilizaron distintas tácticas, como lo reconoció el Enlace Legislativo de la Concanaco, Carlos Díaz de León en una entrevista para un diario de circulación nacional:

<sup>10</sup> Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, 11 de diciembre de 2002. Cursivas mías.

<sup>11</sup> *Reforma*, 27 de marzo de 2003, p. 23 A. Nota de Jorge Arturo Hidalgo.

Tratamos de influir en los diputados con planteamientos muy claros; que conozcan el proyecto a fondo, para que tengan una posición favorable. Lo que buscamos son mayorías calificadas, porque unanimidad ni en la casa tenemos. Parte del trabajo del cabildeo es atender personalmente las necesidades de los diputados [...] Vamos a su propia casa, si requieren más información se las damos.

**–Hay versiones de que se ha tratado de comprar el voto de los legisladores con viajes y regalos. ¿Esto se vale?**

Que yo sepa no se ha dado dinero, y si se dio no sé quién. ¿Qué significa cabildar? Influir en sentido ético con información. Eso es lo que yo hago.

**–¿Reuniones privadas?**

Se puede. Yo lo he hecho, invitar a un diputado, que tienen la obligación de atender este tipo de temas, y platicamos con ellos en privado, desayunamos, comemos...<sup>12</sup>

Por otra parte, legisladores denunciaron que algunas personas desplegaron campañas de cabildeo para legalizar casinos; por ejemplo, el coordinador parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura, Martí Batres, aseguró que la familia Hank Rhon y el ex regente capitalino Ramón Aguirre Velázquez, cabildean por medio de “interpósitas personas o directamente envían mensajeros con los diputados [...] ellos quieren que se establezca la legalización plena de los casinos o que no se acuerde ninguna ley [que expresamente prohibiría los casinos]”. Esta declaración la hizo después de desligar al PRD de las acusaciones que recibieron diputados de todas las bancadas de haber obtenido dádivas para dictaminar una ley a favor de los casinos.<sup>13</sup>

También se mencionaron a otros políticos que, supuestamente, mostraron interés por aprobar la instalación de casinos, según lo denunció Daniel Olivares, representante de la organización Di No a los Casinos AC:

El ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, y su heredero Joaquín Hendricks; el ex mandatario de Guerrero, Rubén Figueroa, y su sucesor René Juárez; el gobernador de Morelos, Sergio Estrada Cajigal; los hijos de Carlos Hank González y el ex regente Ramón Aguirre, son los personajes políticos que han presio-

<sup>12</sup> *La Jornada*, 15 de septiembre de 2001, p. 29. Nota de Alberto Nájjar.

<sup>13</sup> *El Economista*, 19 de marzo de 2003, p. 33.

nado para que el Congreso apruebe la legalización de casinos [...] La familia Figueroa, el padre y el hijo que fueron gobernadores en Guerrero, a través de su secretario de Turismo, Alejandro González Molina, quien ocupó el cargo en ambas gestiones, hicieron tratos con empresas de Las Vegas como Corp Circus Enterprises, Harra's Entertainment, MGM Grand, Boyd Gaming, Placer Internacional y Mirage Resorts, e incluso consideraron asociarse, pugnando para que se permitieran casinos en el país.<sup>14</sup>

Las acusaciones a legisladores por la supuesta entrega de dinero por parte de empresarios fue recurrente en los medios de comunicación, en especial en las fechas en las que el dictamen podría llegar al Pleno para su votación, aunque ningún legislador lo aceptó. El legislador perredista, integrante de la comisión de Gobernación y Seguridad Pública y organizador del foro "Di No a los casinos", Rafael Hernández Estrada comentó lo siguiente cuando se le cuestionó al respecto:

**–Existe un rumor de que un empresario de Las Vegas regaló 300 mil dólares a algunos diputados para que aprobaran el proyecto, ¿usted sabe algo de esto?**  
 –No sé absolutamente nada. Pongo en duda esas versiones, yo confío en la honestidad de los compañeros diputados y estamos dando este debate con argumentos y no con descalificaciones. Yo en ningún momento voy a hacer eco de ese tipo de versiones [...] Convendría que de tener elementos de prueba, quienes conocen esa versión, los den a conocer a la autoridad competente, porque estaríamos ante una situación de cohecho y de corrupción. Los diputados tienen que actuar en el interés nacional y no en el interés de los particulares, mucho menos de los particulares extranjeros. Yo confío en que los diputados de todos los partidos que integran la comisión y de los que formaron parte de la subcomisión que se encargó de elaborar ese dictamen; tengo plena confianza en ellos. Si hay esa información que quien la tenga aporte datos a la autoridad competente.<sup>15</sup>

También entrevistado al respecto, el diputado Salvador Cosío Gaona, uno de los legisladores identificados como activo promotor de la instalación de casinos en México, señaló:

<sup>14</sup> *Reforma*, 26 de marzo de 2003, p. 25 A; nota de Jorge Arturo Hidalgo.

<sup>15</sup> Entrevista con Rafael Hernández Estrada, 6 de diciembre de 2002.

–En la prensa y en círculos cercanos al Congreso se habla de que tanto empresarios o dueños de centros de juegos se acercaron a los legisladores para que influyeran en las decisiones de la aprobación o no de una ley de juegos que contemple a los casinos...

–Es una verdad a medias, *sí se acercan para convencer, sí ofrecen, y se acepta, ir a visitar lugares* pero no hay ese desvío de dinero; no hay compra de votos o de conciencias, en EEUU es muy penado el tema del dinero entregado ilegalmente, las empresas que tienen casinos se rigen por códigos muy fuertes de sus estados; la legislación de Nevada es muy estricta y si cometen irregularidades fiscales les quitan la licencia de un negocio muy fuerte.

–En el caso concreto de las negociaciones en México para la instalación de casinos cómo se dio...

– En México no se dio este chantaje porque es mentira que ellos [los empresarios] paguen esas cantidades, ellos lo que hacen es invitar a los diputados para que vayan y visiten sus locales, para que se convenzan de que no hay problemas, vean el ambiente, nos llevaron a la Comisión de Nevada para que platicáramos con los consejeros [...] No sueltan dinero tan fácilmente porque estaban conscientes de que no era muy probable de que la ley se fuera a aprobar; entonces no van a botar dinero, quizá lo iban a hacer, a lo mejor sí, después de aprobada la ley para buscar apoyo para que tuvieran ellos una concesión, quizá sí, pero no para aprobar la ley. A lo más que se llegó fue a invitarnos a viajes a distintos lugares, a conocer casinos y diferentes sistemas, y ahí no está nada prohibido, los que hicieron viajes, yo estuve en varios viajes de eso [...] vimos cuestiones de seguridad, de manejo de dinero, cómo manejaban el entorno, platicábamos con la sociedad, con la policía, con los diputados, conocimos sistemas, pero no era una cuestión más allá de eso, no eran recursos entregados, es muy penado para ellos. No es verdad que nos daban dinero para jugar, nos pagaban el hospedaje y los alimentos. El pasaje lo pagaban las comisiones legislativas. Te hospedan y te dan de comer y te enseñan todo el sistema, los videos, la vigilancia, puedes preguntar cosas [...] Lo de dar dinero es un mito. Ellos estallan pensando en dar recursos o generar algo más para conseguir



una concesión, pero que la ley se apruebe no depende mucho de lo que pueda apoyar un legislador.<sup>16</sup>

Bajo este tenor transcurrieron varias discusiones durante la LVIII Legislatura: acusaciones en el sentido de recibir regalos o dinero a cambio del apoyo a la instalación de casinos. Como se observa en las entrevistas a Carlos Díaz de León, a Rafael Hernández y a Salvador Cosío, esas acusaciones nunca se probaron ni se reconocieron, aunque no dejaron de hacer mella en la credibilidad de los legisladores y de enrarecer el clima de las discusiones sobre el tema.

Lo que es necesario señalar es que la supuesta compra de “conciencias” o votos legislativos se mencionó no solamente en uno, sino en varios medios de comunicación. Asimismo, algunos legisladores, asesores y personal de apoyo de la Cámara de Diputados, aseguraron que varios diputados sí recibieron regalos de algunos empresarios del ramo turístico para influir en su apoyo para sacar adelante la instalación de casinos.<sup>17</sup>

Además del acercamiento con legisladores, la organización de foros de discusión y la realización de análisis técnicos sobre el temas de los casinos, también destacó la publicación de desplegados en medios de comunicación impresos, como cabildeo indirecto que busca crear cierta imagen ante la opinión pública y sensibilizarla.

En estos desplegados, dirigidos a dirigentes partidistas, coordinadores parlamentarios, presidentes de las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública y de Turismo, y a los legisladores en particular, argumentaban que por primera vez, todos los integrantes del sector turístico nacional se habían unificado para solicitar una ley promotora, constitucional y equitativa; solicitaban autorizar una ley que regulara adecuadamente el juego en México.<sup>18</sup>

Llama poderosamente la atención que en la mayoría de los desplegados, aunque estuvieran firmados por distintas agrupaciones y el responsable de la publicación fuera también distinto o se publicaran en diferentes fechas, los contenidos eran muy similares, las propuestas, casi idénticas y el estilo de la redacción era similar, lo que hace suponer que dichos desplegados fueron elaborados por alguna agencia de cabildeo y que nada más los firmaron las asociaciones o sindicatos involucrados.

16 Entrevista con Salvador Cosío Gaona, diputado federal a la LVIII Legislatura y activo promotor de la instalación de casinos en México, 18 de enero de 2005. En adelante Entrevista Gómez Valle/Cosío Gaona.

17 Las personas que realizaron estas aseveraciones, por razones obvias, pidieron el anonimato.

18 Desplegados en el mismo sentido fueron publicados en diversos rotativos nacionales a lo largo de toda la legislatura LVIII, especialmente en los tiempos en que se discutía en comisiones el dictamen de la ley materia de esta investigación. Las organizaciones que constantemente aparecían como firmantes de los desplegados eran la Federación de las Cámaras de Comercio de Tamaulipas, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, el Consejo Nacional Empresarial Turístico, la Asociación Nacional de Hoteles y Moteles, la Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos, la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera, la Asociación Mexicana de Profesionales de Ferias, Exposiciones y Convenciones y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Hotelera, Gastronómica, Similares y Conexos de la CTM.

**Tabla 4**  
**Acciones de cabildeo**  
**a favor y en contra de la instalación de casinos en México**

Acciones a favor	Acciones en contra
Contacto con legisladores,	Contacto con legisladores.
Invitaciones para viajar a países que tienen casinos.	Organización de foros de discusión.
Desplegados en medios de comunicación.	Desplegados en medios de comunicación.
Elaboración de informes técnicos para persuadir.	Elaboración de informes técnicos para persuadir.

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos medios de comunicación.

Como se puede observar en la tabla 4, las acciones que llevaron a cabo los grupos de interés para influir sobre los legisladores en cuanto al tema de la instalación de casinos fueron variadas. Contactaban a diputados para tratar de persuadirlos sobre las bondades o los perjuicios, según fuera el caso, de la instalación de casinos; asimismo se organizaron varios foros (un ejemplo es el foro “Di No a los Casinos”, que se comentó líneas arriba) en los que se exponían, con cifras, estadísticas e informes técnicos lo que podría suceder en caso de que se regularizara la instalación de estos centros de apuestas.

#### 4.4.1. La actuación de los grupos de interés en el debate sobre la instalación de casinos

Los grupos de interés siempre buscan tutelar sus prerrogativas, defender sus privilegios o adquirir otros. En esta investigación, se encuentran los grupos que comparten el interés común de reglamentar el establecimiento de casinos y los que comparten el interés de no reglamentarlo.

Los grupos económicamente más poderosos tenían un mayor número de agentes o actores trabajando en su favor, ya que contaban en la posibilidad de movilizar mayores recursos y otorgar estímulos positivos (recompensas).

A partir de ello, se enfocaron selectivamente a su postura sobre la regulación de casinos y formularon estrategias para alcanzar sus objetivos, además atrajeron la atención de los medios de comunicación para que el tema de los casinos se incluyera en la agenda pública; asimismo entraron en contacto con las comisiones legislativas para tratar de influir en la elaboración, trámite y aprobación de una ley, que los beneficiara o por lo menos que no les perjudicara.

La actuación concreta de los grupos de interés en el debate sobre los casinos se realizó en dos vertientes: por un lado los grupos que buscaban la regulación, y por el otro los que se oponían.

Cada una de estas vertientes trató de influir, por sí mismos o a través de agencias especializadas, sobre los legisladores; gran parte de este cabildeo consistió en acumular información considerada estratégica y canalizarla a los diputados integrantes de las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública y de Turismo.

Incluso, estos grupos colaboraron con la elaboración de informes técnicos y la redacción de borradores de iniciativas de ley. No es posible precisar qué tanto fueron tomadas en cuenta las propuestas planteadas por los grupos de interesados en regular la instalación de casinos porque lo que se hizo público fue el documento final de la iniciativa.

#### 4.4.2. La interacción entre grupos parlamentarios y los grupos de interés

En lo particular los legisladores acudieron a reuniones, foros e incluso viajaron a países donde los casinos están reglamentados; pero en el caso de los grupos parlamentarios la actuación fue más institucional, es decir, la actuación era más o menos en bloque con la excepción de la fracción perredista que se encontraba dividida.

El grupo parlamentario del PRI apoyaba en bloque la instalación de casinos, aunque un diputado de esta fracción, Roberto Zavala, discrepaba en ese sentido; la fracción del PAN pugnaba por regular los juegos ya existentes pero sin reglamentar, en específico, los casinos; en la fracción del PRD, una parte estaba con el PRI y la otra estaba en contra de regular casinos, la dirigencia nacional de ese partido, también se oponía a la reglamentación de los establecimientos de juegos de azar.

En ese sentido los grupos de interés actuaban en función de las posturas de las fracciones parlamentarias para persuadirlas en el sentido que buscaban. Los resultados de estos intentos de influir no pueden ser valorados o cuantificados porque no siempre fueron públicos y no se puede saber si en realidad los legisladores tomaron en cuenta los planteamientos de cabilderos de los grupos de interés; lo que sí se puede decir es que los planteamientos fueron escuchados en reuniones de trabajo, foros o audiencias.

#### 4.5 Conclusiones

El cabildeo sobre el tema de la instalación de casinos en la LVIII Legislatura se dio en tres vertientes: el contacto directo, formal e informal, con legisladores, principalmente con los integrantes de la Comisión de Turismo y de la de Gobernación y Seguridad Pública y, en menor medida, con los coordinadores parlamentarios; la segunda vertiente

fue la elaboración de informes especializados, los cuáles eran presentados a los integrantes de las comisiones respectivas para confrontar información y tratar de persuadir con argumentos técnicos; la tercera vertiente fue la del cabildeo indirecto: tratar de crear una imagen favorable en la opinión pública por medio de desplegados en medios de comunicación escritos.

De estas tres vertientes, la primera, la del cabildeo directo con los legisladores fue la que provocó más suspicacias porque no fueron pocas las veces, y en distintos medios y círculos políticos y sociales, que hubo acusaciones de que diputados de las distintas fracciones recibieron dádivas para impulsar o detener, según fuera el caso y los intereses, la reglamentación de la instalación de casinos.

La intervención de políticos y ex políticos que cabildaron para la instalación de casinos, también fue señalada recurrentemente, lo que podría suponer la existencia de tráfico de influencias, que es un delito que está tipificado en el Código Penal.

Por lo que respecta al cabildeo indirecto, atrae fuertemente la atención que en la mayoría de los desplegados, aunque estén firmados por distintas agrupaciones y el responsable de la publicación sea también distinto o se publiquen en diferentes fechas, los contenidos son muy similares, las propuestas son casi idénticas y el estilo de la redacción es similar, lo que hace suponer que dichos desplegados son elaborados por alguna agencia de cabildeo y que nada más los firman las asociaciones o sindicatos involucrados.

El uso del cabildeo no garantiza la aprobación de una iniciativa de ley, en el caso de la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, al parecer se impuso el cabildeo de quienes no deseaban la regulación de los casinos en México, porque dicha iniciativa no se dictaminó, en su lugar se dictaminó otra ley que regula el juego pero que explícitamente no reglamenta la instalación de casinos.

A lo largo de esta investigación y mediante la consulta a actas de comisiones y entrevistas con algunos protagonistas, no se pudo comprobar que hubieran existido dádivas o tráfico de influencias porque nadie de los directamente involucrados lo reconoció en las entrevistas; no obstante, algunos legisladores y asesores parlamentarios comentaron que en ocasiones sí hubo dádivas.

Lo anterior abona a la necesidad de que el cabildeo sea reglamentado para que cualquier contacto de agencias con legisladores sea documentada y se sepa, mediante un registro como lo proponen algunas de las iniciativas para legislar la actividad del cabildeo ante el Poder Legislativo, la cantidad de dinero que erogan y en qué los cabilderos profesionales.

Ello daría certidumbre de que la actividad desarrollada por los

profesionales del cabildeo no atenta contra los intereses colectivos a favor de intereses particulares.





## Conclusiones generales

Se puede decir que desde siempre los integrantes de una colectividad han tratado de influir en el proceso de las decisiones políticas en pro de sus intereses; se agrupan, ya sea por vecindad geográfica o por afinidades ideológicas o de otro tipo de interés, y cuando sienten afectados sus privilegios o pretenden conseguir más beneficios, se dan a la tarea de influir en los detentadores del poder.

Las vías de ingreso hacia los tomadores de decisiones pueden ser tan arduas o tan viables según los recursos, humanos o materiales, de que se dispongan. Es una característica de los sistemas políticos de principios del siglo XXI, sistemas plurales, abiertos, democráticos, que la sociedad intente participar de manera más activa en el proceso de elaboración de políticas públicas. Es por ello que al abrirse un sistema político a la participación de la sociedad, son inevitables los conflictos de intereses, en donde se pone a prueba, en muchas ocasiones, la primacía del interés colectivo sobre el interés de particulares.

Considero pertinente recapitular sobre algunos puntos importantes:

- Entiendo al pluralismo como un sistema político en que el poder no lo monopoliza una elite capaz de imponer sus intereses particulares sobre el interés general, sino que está disperso y en manos de una multiplicidad de grupos de interés, asociaciones u organizaciones incapaces cada una de ellas de imponerse sobre las demás, pero con poder suficiente para intervenir en las decisiones que más les afectan.
- La diferencia fundamental entre grupos de interés y grupos de presión es la incursión en la arena política.



- Los grupos de presión pueden ejercer la actividad de cabildeo ya sea a través de sus propias estructuras de intervención o bien, mediante un contrato de prestación de servicios, a través de agencias especializadas que se dedican a esta actividad.
- El cabildeo englobará aquellos intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de políticas públicas.
- El cabildeo o su similar anglosajón *lobbying*, es sólo una de las múltiples formas de actividad que los grupos de presión van a llevar a cabo para influir en los tomadores de decisiones.
- Existen varios tipos de cabildeo pero hago mayor énfasis en el llamado cabildeo legislativo.

Las similitudes en cuanto a la forma de operar de los cabilderos en Estados Unidos, Gran Bretaña y España son varias: participan en la redacción de iniciativas de ley; dotan de información valiosa, podría decirse privilegiada, a los poderes públicos, en este caso al Poder Legislativo, para el diseño de iniciativas que devendrán políticas públicas; utilizan tanto el cabildeo directo como el indirecto, ya sea que los grupos lo hagan por sí mismos o mediante un tercero (por lo regular bufetes especializados) mediante un contrato de contraprestación de servicios; contactos con legisladores y sensibilización de la opinión pública.

La diferencia fundamental, entre el cabildeo en Estados Unidos y Gran Bretaña, radica en los diversos roles que representan los cabilderos. “El *lobby* británico está amaestrado”.<sup>1</sup> Trabaja en unión más estrecha con los ministerios y está más vinculado al Poder Legislativo que su similar norteamericano. Actúa mucho más sobria y responsablemente (*fair play*: juego limpio). Y, una vez alineado con un partido, e incorporado a él como muchos *lobbies* lo están, puede llevar adelante su causa.

El horizonte norteamericano es distinto. Los grupos de interés están, frecuentemente, menos “representados” en el Congreso, de lo que lo están los británicos en su Parlamento. Difícilmente puede afirmarse que existe un programa en los partidos políticos norteamericanos. Incluso si existiese, tienen muy poca disciplina para garantizar su cumplimiento. Aunque fuese defendido un grupo de interés por un partido, éste podría estar en minoría en una de las dos Cámaras del Congreso. Aunque tuviera una mayoría en ambas Cámaras, tendría que enfrentarse con un Presidente del partido opuesto, y que es independiente del Congreso. Para obtener lo que quiere, cuando lo desea, un *lobby* norteamericano, únicamente, tiene un buen recurso: convencer al mismo tiempo a la mayoría de los miembros del Congreso y al Presidente, que es lo que desean los representados por el *lobby*. El grupo de interés “gringo”, está forzado a llevar una campaña pública.

1. Finer, *op. cit.*, p. 174.

En Gran Bretaña la campaña pública es muy poco común y menos poderosa que en los Estados Unidos. No es un modo normal de influir en el Gobierno como en EEUU; es un modo excepcional. Cuando “su” partido está en la oposición y cuando todos los cauces normales han fallado, el único recurso que cabe es tratar de conseguir que el electorado haga presión sobre el Gobierno y sus parlamentarios. Estas son las únicas circunstancias en que conviene iniciar, en Gran Bretaña, una campaña pública que sea fructífera.

Por lo que respecta a España, es muy complicado que los cabilderos se dirijan únicamente a los legisladores, se acercan a los partidos políticos por la férrea disciplina que estos imponen a sus legisladores en los órganos parlamentarios y también a los órganos del Ejecutivo.

Los países en los que se manifiesta el cabildeo han resuelto la regulación según sus características específicas, únicamente Estados Unidos tiene una reglamentación al respecto, en Gran Bretaña se basan mucho en el derecho escrito, el derecho consuetudinario y diversas convenciones. Las convenciones son normas y prácticas constitucionales que, aunque no son legalmente obligatorias, son consideradas como indispensables para la actuación del Gobierno, mientras que en España no prosperó una iniciativa de ley que pretendía regular la interacción de los grupos de interés con los poderes públicos.

Se pueden retomar experiencias de otros países para perfilar cómo se podría o debería, si es que se puede o se debe, regular el cabildeo en México, pero lo que no se debe hacer es calcar estas experiencias tal cual porque éstas se manifiestan en entornos distintos y con características específicas en cada país.

A raíz de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1997, que condujeron a una conformación inédita en la que ninguna fuerza partidaria logró la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, la pluralidad y el equilibrio político que se viven en el país están dotando al Poder Legislativo de un mayor protagonismo e importancia en la toma de decisiones. De ser una instancia legitimadora ha pasado a ser un actor importante en el proceso de toma de decisiones públicas.

La relevancia progresiva del Congreso mexicano en la discusión y aprobación de leyes ha sido el origen de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan establecido instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso y se acrecienten las actividades del cabildeo. En el curso de los trabajos de las Legislaturas LVII y LVIII (1997-2000 y 2000-2003) pudo observarse una creciente actividad de grupos de presión que buscan influir en la legislación.

En los tiempos de la “presidencia imperial” o de la “monarquía sexenal”, como se le llamaba a la Presidencia de la República por su poder omnímodo y por ser la piedra angular en la pirámide del poder en México, el cabildeo se dirigía precisamente al Poder Ejecutivo: a las secretarías de Estado o al mismo Presidente. Cuando alguien se inconformaba con una disposición acudía al Presidente de la República para que fuera modificada por la vía de la persuasión. En esta forma el Presidente resultaba ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre grupos.

La actividad del cabildeo no ha dejado de estar presente en la vida política nacional, aunque se venía realizando bajo esquemas y perfiles informales sin haber ganado propiamente una identidad como una actividad profesional, y en las más de las veces, con relativo desprestigio por ser asociada a una actuación subrepticia y poco transparente.

El cabildeo en México es una actividad embrionaria que emergió en 1997, cuando ningún partido político obtuvo la mayoría en el Congreso de la Unión. De esta manera, los empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se vieron en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses con el poder Legislativo, sin intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de instancias profesionales, que se dedican a persuadir o a presionar a los legisladores para que tomen decisiones que los beneficien o que no los perjudiquen.

Desde una visión positiva, el cabildeo se puede considerar como un medio que permite la activa participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas. Por otro lado, el negativo, el cabildeo puede encubrir una práctica reservada a grupos de presión o a grupos específicos, económicamente poderosos, que buscan tutelar sus intereses haciéndolos pasar como intereses colectivos.

En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organizan reuniones de trabajo, formales o informales, con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las Cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios.

Los actores activos del cabildeo legislativo más visibles son los empresarios, las agencias profesionales de cabildeo, las organizacio-

nes ciudadanas u organismos no gubernamentales y dependencias del Poder Ejecutivo.

Una forma de incidir en las decisiones públicas por parte de los empresarios es el cabildeo (por sus propias estructuras de intervención o por una agencia mediante un contrato de contraprestación de servicios). Cuando la toma de decisiones estaba centrada en el Ejecutivo, la capacidad de diversos grupos para incidir sobre el Poder Legislativo estaba bloqueada o no existía. Ahora ya no es así: el cabildeo tiende a realizarse en mayor medida en el Congreso por su creciente influencia; así, el sector empresarial volteó la vista hacia los legisladores como tomadores de decisiones susceptibles de ser influidos al momento de legislar sobre temas que atañen a los hombres del capital. De esta manera empezaron a aparecer dentro de los organismos cúpula del sector privado estructuras de vinculación con el Poder Legislativo. Es preciso señalar que si bien los intereses de los grupos empresariales son similares, a la hora de cabildear cada organismo empresarial tiene sus prioridades.

Las agencias o despachos profesionales que se dedican al cabildeo en México, empezaron a surgir en 1996, si bien antes existían empresas transnacionales o sucursales de firmas norteamericanas que ofrecían asesoría en comunicación y relaciones públicas, las dedicadas al cabildeo no eran conocidas hasta antes de esta fecha, tampoco se habían creado agencias cien por ciento mexicanas. La totalidad de las agencias profesionales dedicadas al cabildeo fueron conformadas por ex legisladores y ex funcionarios de la administración pública federal, en su gran mayoría de militancia priista, aunque hay algunos casos de ex legisladores del PAN y también del PRD.

Los detractores del cabildeo, sostienen que se trata de una actividad que realizan únicamente grupos económicamente poderosos para tutelar sus intereses. No obstante, en México el avance democrático ha consolidado a un nuevo actor político: la llamada sociedad civil. Este espacio social y los Organismos No Gubernamentales (ONG) que lo componen buscan impulsar una nueva identidad cultural ciudadana que tiene como ejes rectores la ética en lo público, los derechos humanos y la democracia, así como un objetivo central: promover modelos diferentes de participación ciudadana para establecer nuevos esquemas de participación y de relación entre ciudadanos e instituciones de gobierno. Por lo tanto, se puede decir que el cabildeo no es una actividad privativa de los grupos económicamente poderosos, aunque sean estos los que cuentan con mayores facilidades para llevarla a cabo, también las organizaciones ciudadanas la practican aunque en menor medida.

La proyección y conciliación de políticas públicas son la manifestación de la actividad cotidiana de un conjunto de organizaciones inte-

rrelacionadas: gobierno, asociaciones económicas y partidos representados en las asambleas parlamentarias, dichas organizaciones influyen, o tratan de hacerlo, en los trabajos de las comisiones legislativas, con distintas formas y en diferentes niveles, por lo que resulta imposible producir un proyecto político que sintetice los distintos intereses que existen en una sociedad, por lo que se puede concluir que las políticas públicas son la sumatoria de varios de los intereses parciales, los cuales nunca componen la totalidad de los intereses de una sociedad.

El cabildeo legislativo en México no dista mucho del que se realiza en los países analizados en el capítulo II. En efecto, las semejanzas en cuanto a la modalidad de operar de los cabilderos en México, Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña y España son bastantes: los cabilderos mexicanos participan en la redacción de iniciativas de ley; dotan de información privilegiada a los tomadores de decisiones, en este caso los legisladores, para el proyecto de iniciativas que posiblemente se convertirán en políticas públicas; emplean tanto el cabildeo directo (contactos con legisladores) como el indirecto (la sensibilización de la opinión pública).

Los cabilderos trabajan cerca de los legisladores en particular, de las comisiones responsables de la dictaminación de leyes y con los coordinadores de los grupos parlamentarios. Sobre todo en comisiones, los grupos de interés intentan revisar, corregir o proponer iniciativas.

En las entrevistas y aplicación de cuestionarios se les preguntó a los encargados de realizar el cabildeo y los enlaces legislativos cuál es la metodología utilizada. También se utilizó la documentación publicada en medios de comunicación escritos y sitios de Internet. Destacaron las siguientes formas de participación en una muestra de diez agencias (incluidos despachos profesionales, organismos empresariales, unidades de enlace del Poder Ejecutivo y el Movimiento Ciudadano por la Democracia):

Investigación Técnica (análisis económicos, políticos y sociales; proporcionar información privilegiada); elaboración de iniciativas de ley (total o parcialmente); e identificación de actores clave (aliados, detractores e indecisos); contactos formales con legisladores (reuniones de trabajo); contactos informales con legisladores (comidas, cenas, llamadas telefónicas); audiencias en Comisiones; creación de opinión pública favorable (trabajo en medios de comunicación y la búsqueda de avales y apoyos simbólicos y morales); y movilización social.

La investigación técnica y los contactos formales con legisladores son las prácticas más recurrentes de los cabilderos para tratar de influir en la toma de decisiones de los legisladores (90 y 70 por ciento respectivamente), mientras que la movilización social es la menos utilizada,

únicamente 20 por ciento de la muestra manifestó que la movilización social es una táctica que se puede utilizar al momento de persuadir.

Con esto se puede afirmar que se está creando una nueva dinámica en el parlamento mexicano, en tanto que se están utilizando prácticas novedosas como el cabildeo. Esta práctica ha contribuido a modificar algunos vínculos como los mecanismos de discusión entre grupos de interés, fracciones parlamentarias y diputados en particular.

Lo que realmente marca la diferencia entre el cabildeo mexicano y el de otras latitudes son los arreglos institucionales de cada país. En el caso de México los más importantes son:

*El veto a la reelección legislativa inmediata.*

*La disciplina partidista.*

*La preponderancia de los coordinadores parlamentarios.*

El cabildeo existe aunque no exista una ley que lo regule. Puede ser una práctica lícita, incluso deseable, como forma de participación extrapartidaria en el proceso de toma de decisiones públicas.

En México se ha abierto un debate en cuanto a la necesidad y pertinencia de regular, y por ende institucionalizar, esta actividad. Tanto los actores activos (agencias profesionales de cabildeo, empresarios, ONG's y la subsecretaría de Enlace Legislativo) como los pasivos (en el caso de esta investigación, los legisladores) no han sido ajenos a este debate.

El cabildeo en nuestro país puede convertirse en un instrumento de participación de la sociedad civil en la vida pública, esto es, puede ser una actividad que pertenezca a la realidad política y social, que permita a la sociedad participar e influir de manera directa en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y los programas gubernamentales, así como en el impulso o rechazo de reformas o creaciones de las leyes y reglamentos que regulan la vida interna en nuestro país.

Hoy en día el cabildeo se ha empezado a imponer como una nueva dinámica en las relaciones políticas y económicas del país para tomar decisiones, por ello el Congreso se ha convertido en un objetivo estratégico para quienes cabildean y tratan de incidir en el proceso de toma de decisiones públicas.

El cabildeo requiere una regulación que confiera derechos, fije responsabilidades y transparente cada operación que se realice, evitando con ello que se cruce la delgada línea que existe entre el cabildeo y el tráfico de influencias y la corrupción.

Si bien es cierto que aún no se cuenta con las condiciones necesarias para que el cabildeo sea una actividad institucionalizada jurídica, política y socialmente hablando (condiciones como las de los parla-

mentarios profesionales, la especialización del aparato burocrático y la reglamentación respectiva, por citar algunos), también lo es que se puede fortalecer un contexto político favorable para impulsar la institucionalización del cabildeo y hacer de su ejercicio una actividad clara, responsable y, por ende, una actividad legal.

En esto es fundamental que el gobierno federal, los partidos políticos y en particular los legisladores del Congreso de la Unión asuman la urgente necesidad de regular esta actividad. Los grupos parlamentarios deben realizar los acuerdos necesarios para incorporar dentro de la agenda legislativa este tema. De ellos depende que, en el corto plazo, la actividad de cabildeo sea una actividad regulada. Dicha regulación dará certidumbre a los ciudadanos y a las propias autoridades, y contribuirá a desterrar el tráfico de influencias y la corrupción.

Existen demasiados grupos de interés en México con la intención y la necesidad de cuidar sus intereses en el Congreso. Los riesgos de un contubernio entre grupos de interés económicamente poderosos y legisladores están latentes y más cuando todavía no se regula la actividad del cabildeo. Por tanto no es descabellado imaginar que se podrían tener legisladores que más que obedecer a sus demarcaciones y electores, o la dirigencia de sus partidos, velen por los intereses de empresarios, patronos, corporaciones, gremios, organizaciones del crimen organizado, etcétera.

Por ello es pertinente atender las repercusiones que pueda generar el cabildeo de los grupos de interés para la actividad parlamentaria en México. Se podrían dar situaciones en que los grupos poderosos que pueden movilizar mayores recursos impusieran sus intereses parciales o corporativos imponiéndolos sobre los intereses generales de la ley, en detrimento de la sociedad en su conjunto.







## ANEXO 1

### INICIATIVA DE REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Se concede el uso de la palabra al Senador César Jáuregui Robles para presentar una iniciativa de reglamento del Senado de la República.

-EL C. SENADOR CESAR JAUREGUI ROBLES: Muchas gracias; con su permiso, señor Presidente: A la pregunta histórica de cuando una Ley es una buena Ley se suele y se puede responder de muchas maneras: cuando se conoce y aplica por todos los ciudadanos, cuando genera el bien común, cuando es coincidente con la realidad que pretende modificar, cuando es clara la redacción en sus normas, etcétera.

Sin embargo, dentro de la técnica legislativa se sabe que el origen de una buena regla está en su sencillez y en su posibilidad de agrupamiento, tal y como distinguieron hace miles de años los juristas romanos. La codificación es un acto que practicaron célebres legisladores o dadores de la Ley desde tiempos inmemorables: Moisés, “Amurabi”, Papiniano, “Gallo”, Napoleón o Thomas Jefferson, por citar sólo algunos de ellos, y en nuestro caso especial, México, Don José María Morelos y Pavón desde luego que tienen una influencia trascendente en la normación de todos los cuerpos jurídicos universales.

En materia parlamentaria podemos decir que Don José María Morelos y Pavón expidió el primer reglamento en septiembre de 1813, al que habían de sujetarse precisamente los trabajos del Congreso de Chilpancingo, en sus razones esgrimió los argumentos que hoy se engalanan en los frontispicios de algunas Cámaras como San Lázaro y aquí mismo en el Salón contiguo, que en donde está establecido que

como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo y moderen la opulencia y la indigencia.

Continuando con la elaboración de los reglamentos, ya consumada la Independencia Nacional, el Congreso elaboró en 1823 y en 1824 sendos reglamentos que tuvieron vigencia prácticamente durante todo el siglo XIX, pues no fue sino hasta 1898 cuando se expidió el reglamento de la época porfiriana, y este reglamento tuvo vigencia, salvo pequeñas modificaciones en octubre de 1916 para dar cabida a los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro hasta 1934, cuando se estableció el 1º de marzo de ese año el reglamento que actualmente tenemos en vigor en este Senado de la República.

Este simple dato que refiere al México antiguo a unas condiciones sociales y políticas que sólo esbozaban la participación democrática por excepción y, sobre todo, a una configuración y dimensión legislativa, nada parecida a la actual, sería suficiente para reflexionar la conveniencia de contar con un ordenamiento legal que sea instrumento eficaz en el ejercicio de los trabajos y deberes parlamentarios.

Las propuestas que presentamos hoy aquí no son pocas ni son menores, tienen que ver con la realidad que vivimos y, desde luego, en algunos aspectos, ya el día de hoy son prácticas parlamentarias que se recoge a través de los acuerdos. Se inscriben en este marco la precisión en la forma en que se conducen las sesiones tratándose de reformas Constitucionales, el proceso legislativo ordinario, los decretos y las proposiciones, el acotamiento del fuero legislativo que deja de contemplar la inmunidad para el caso del flagrante delito, la determinación de los deberes y obligaciones de los senadores con las consecuencias que determinan los capítulos de prerrogativas y de disciplina parlamentaria, la inexistencia de sesiones secretas del Pleno senatorial, la aceptación del voto de abstención, la resolución de los empates que se presenten en las votaciones en el Pleno y en las Comisiones, la especificación de los elementos mínimos que deben contener las iniciativas y dictámenes legislativos, el establecimiento de la afirmativa ficta en el procedimiento para la atención de los permisos que por diversas cuestiones se solicitan para laborar con un gobierno extranjero o bien para aceptar y usar condecoraciones del exterior, lo que en la jerga parlamentaria se conoce como corcholatazos.

El reconocimiento y reglamentación de la labor de cabildeo que recién se inaugura como actividad en el Senado, la obligada rendición de cuentas a través de los informes anuales de los parlamentarios, la reglamentación de las instancias de información legislativa, como son el Diario de los Debates, la Gaceta Parlamentaria y el Canal de Televisión del Congreso de la Unión.

Existen, desde luego, otras modificaciones que se hacen y se seguirán haciendo al documento que suscrito por mis compañeros, y que mucho agradezco de la Mesa Directiva como vicepresidentes, sólo pretende ser el acto de inicio de una gran reflexión sobre el rol que juega el Senado en la determinación de las políticas nacionales.

Así en el reconocimiento de lo inacabado de este documento podemos retomar las palabras del prócer José María Morelos al entregar su reglamento el 11 de septiembre de 1813, sin una tradición parlamentaria, sin ningún antecedente legislativo al que echar mano o al que apelar, nos atrevimos a, empero, intentar la reforma, sabedores de que vendrán otros talentos y capacidades superiores que, seguramente, habrán de enriquecer este Reglamento.

Con estas palabras está a su consideración.

Muchas gracias.

-EL C. PRESIDENTE: Gracias, senador Jáuregui.

Se turna a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos para su estudio y Dictamen correspondiente.

## **TÍTULO UNDÉCIMO:**

### **DE LA LABOR DE CABILDEO ANTE EL SENADO DE LA REPÚBLICA**

#### **capítulo único**

...

**Artículo 126.** Las agrupaciones organizadas en torno a cierto interés, deseo o necesidad, podrán, por medio de representantes, acudir a la Cámara con el fin de poner en conocimiento de los Senadores sus planteamientos y lograr su atención.

**Artículo 127.** El procedimiento para llevar a cabo el cabildeo iniciará con un escrito de parte de los peticionarios presentado ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, donde conste lo siguiente:

Denominación del grupo de interés y nombramiento de sus representantes, los cuales deberán acreditar su identidad con la credencial para votar respectiva y firmar al calce del escrito;

Domicilio de los representantes;

La acreditación de su interés legítimo sobre la cuestión planteada;

La descripción en términos concretos del asunto;

Las posibles soluciones a la cuestión planteada;

Los argumentos que sustenten sus afirmaciones; y

Los nombres de los Senadores o comisiones con las que se pretenda mantener las conversaciones relativas al asunto.

**Artículo 128.** La Secretaría General de Servicios Parlamentarios de inmediato enviará el escrito mencionado al Presidente de la Mesa Directiva para su inclusión dentro de la agenda de la Mesa, y ésta determine la o las comisiones a las que se envía.

El expediente integrado al respecto deberá registrarse desde la primera petición en el libro de actas respectivo. Si transcurridos treinta días sin registro de actividades en un expediente, el asunto será archivado por falta de interés jurídico de los representantes, sin responsabilidad para la comisión.

El expediente archivado no podrá volver a ser activado.

**Artículo 129.** Todas las comunicaciones escritas y actas que se produzcan por motivo del cabildeo, podrán ser publicadas en la Gaceta, a juicio de la Mesa

**Artículo 130.** Las personas u organizaciones que de manera habitual representen a los grupos de interés en labores de cabildeo, deberán

registrarse ante la Secretaría General de Servicios Administrativos mediante un escrito que contenga:

Nombre o denominación de la organización;  
Actividad principal de la organización;  
Domicilio;  
Registro Federal de Causantes;

**Artículo 131.** Al escrito señalado se deberán anexar los siguientes documentos en original y copia fotostática:

Credencial de elector con fotografía, si se trata de persona física;  
Acta constitutiva de la organización, si se trata de persona moral;

Declaración bajo protesta de decir verdad, en la cual se manifieste que tanto la organización y los representantes se conducirán con probidad.

Previo cotejo de los documentos, se devolverán los originales.

## ANEXO 2

### INICIATIVA DE LEY FEDERAL PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL CABILDEO Y LA PROMOCIÓN DE CAUSAS.

El suscrito, Efrén Leyva Acevedo, diputado federal integrante de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa de Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas, al tenor de la siguiente:

#### ***Exposición de Motivos***

En el contexto de la modernización del régimen político mexicano, significada principalmente por la alternancia en el poder público en los distintos órdenes de gobierno y por la integración plural de los órganos de representación popular, además de un revitalizado equilibrio de poderes y una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, se ha venido observando el surgimiento de organizaciones e individuos dedicados específicamente a labores de cabildeo, como una actividad de carácter profesional cuyo objetivo principal es promover los legítimos intereses, propuestas o puntos de vista de personas, grupos u organizaciones de los sectores social y privado, a fin de armonizarlos con los programas y objetivos de los órganos de representación popular, especialmente los de carácter legislativo, en el marco de las competencias que constitucional y legalmente corresponden a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

De tal forma, el ejercicio profesional del cabildeo o la promoción de causas, realizada por individuos o agrupaciones constituidas para tal efecto ha venido cobrando importancia social, política y económica en nuestro país, de lo cual deviene la necesidad objetiva de producir, con toda oportunidad, un marco regulatorio básico que permita ordenar dichas actividades y darles transparencia y un sentido específico, a la vez que tipificar, prevenir y sancionar, en su caso, las conductas eventualmente irregulares que puedan cometerse en el ejercicio de dichas tareas.

Resulta también importante analizar y reconocer la forma en que los grupos de cabildeo o de promoción de causas contribuyen o pue-

den aportar en nuestro país a las decisiones sobre legislación y políticas públicas: la información que los grupos de intereses aportan al proceso político y la que recogen de los que formulan la política y luego transmiten a los grupos. Esto le da al cabildeo un papel en el proceso político que resulta necesario regular adecuadamente en un contexto de interés público.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios<sup>1</sup>, por “Cabildear” se entiende:

- I. Verbo que deriva del sustantivo cabildo y éste a su vez del latín capitulum, comunidad. Es sinónimo de intrigar y equivale a cabalar en portugués; to lobby, en inglés; briguer, en francés; intrigieren, en alemán y brigare, en italiano. Por cabildear se entiende la actividad y maña que se realiza para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación (DRAE, 19a. ed.). El uso de intermediarios o promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo es tan antiguo como la existencia misma del Estado. Podemos encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma, Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes. Con nombres diferentes en cada época y lugar, este tipo de intercesores han utilizado su influencia o conocimientos al servicio de quienes puedan pagar por ello.”
- II. En la práctica parlamentaria el término se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un Congreso, y es ejercida en forma abierta o encubierta.

En los Estados Unidos, el cabildeo es una actividad protegida por la ley, con base en lo establecido por la Primera Enmienda Constitucional, prohibiendo al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o prensa o el derecho de petición del pueblo para la atención de sus quejas. Como resultado, la actividad de los cabilderos se presta para crear un clima de corrupción y conflicto de intereses. Las empresas, los sindicatos, los grupos de población o gobiernos de otros países contratan a los cabilderos para defender sus intereses particulares, lo que no siempre resulta favorable a la sociedad ni cae dentro de la legalidad.

El cabildeo ejerce presión mediante diversos mecanismos: alianzas entre los diferentes grupos de cabilderos, presiones direc-

<sup>1</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.



tas sobre los legisladores, sobornos, manipulación de los electores para lograr presiones indirectas, apoyo electoral tanto económico como organizativo, para lograr la elección o la permanencia de los legisladores en su cargo).

Los instrumentos del cabildero son el acceso o tráfico de influencia, pero también es importante el conocimiento y la técnica. Se han realizado investigaciones por parte de comités de ética, sin que se hayan logrado resultados para someter a la ley ni a los cabilderos ni a los representantes que reciben obsequios o favores de éstos. Los cabilderos pueden ser consultores políticos, abogados, representantes extranjeros, especialistas legislativos, defensores del consumidor, representantes de asociaciones gremiales o especialistas en asuntos gubernamentales.”

- III. En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las Cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios (David Vega Vera).

Se estima importante la definición antes transcrita como punto de referencia -independientemente de sus evidentes limitaciones y desactualización- en razón de que es parte de una obra patrocinada por el Congreso de la Unión e instrumento obligado e indispensable de consulta en el trabajo legislativo y parlamentario.

Otra importante precisión, para efectos de la las decisiones legislativas que, en su momento, se adopten, será la de establecer los elementos sustantivos y diferenciales del término “cabildeo” respecto de figuras similares como los de: “promoción de causas”, “gestión social”, o “grupos de interés público”. Figuras todas éstas entendidas como formas organizadas de acción ciudadana comúnmente utilizadas para promover frente a las autoridades de gobierno y los representantes populares una causa o un interés específico en particular, sin el apoyo de servicios profesionales remunerados.

Para diversos analistas, por ejemplo, la promoción de causas es un término de significado más limitado que el de cabildeo, mismo

que se usa más ampliamente para incluir todos los intereses, tanto públicos como privados, que tratan de influir en el la administración o en la representación popular. En otras palabras, el término “cabildeo” describe por lo general actividades profesionales de apoyo a diversas organizaciones y grupos de los sectores publico, social o privado, en defensa de intereses específicos y claramente identificados. De su parte, la promoción de causas no tendría un sentido de prestación de servicios profesionales remunerados, sino más bien el apoyo organizado a objetivos sociales o políticos de carácter general.

En todo caso, el cabildeo constituye una actividad jurídica legítima, protegida y garantizada a nivel constitucional bajo las garantías de libre asociación, la libertad de trabajo y el derecho de petición, que requiere, sin embargo de una regulación puntual en tanto involucra la interpretación, representación, transmisión o gestión de intereses privados frente a las instituciones públicas.

De otra parte, la regulación del cabildeo cobra mayor importancia por su interrelación con las actividades políticas organizadas de partidos, grupos parlamentarios y legisladores, en el caso del cabildeo legislativo; y de instituciones, autoridades y servidores públicos, en el caso del cabildeo administrativo, en tanto a través de estas se orientan, en gran medida las decisiones administrativas.

La regulación de las actividades profesionales del cabildeo necesariamente tendrá que darse en el orden federal, en tanto que la normatividad que en su caso se expediría tendría que ver exclusivamente con los procedimientos y mecanismos administrativos, en el caso del Poder Ejecutivo federal y las entidades paraestatales; y con el proceso legislativo y los procedimientos parlamentarios, en el caso del Congreso de la Unión.

De igual manera, al constituirse el cabildeo en una práctica particular equiparada con la figura civil de la gestión de negocios, su regulación frente al poder público corresponderá a cada orden de gobierno, federal o estatal, según sea el caso, precisamente por la orientación de las actividades negociales de que se trata. En todo caso, pueden preverse a nivel federal disposiciones que permitan el establecimiento de bases de colaboración entre los Poderes de la Federación y las entidades federativas para la vigilancia y adecuado control de dichas actividades y de los sujetos que las realicen.

Las normas que se plantean para la regulación de la actividad profesional de cabildeo o promoción de causas, deben mínimamente obedecer a los siguientes criterios generales:

Definir con toda claridad la naturaleza y alcances de la activi-

dad profesional de cabildeo y promoción de causas.

Precisar con toda certeza los sujetos activos y pasivos en la actividad de referencia.

Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales, para la actividad de cabildeo.

Producir un código de conducta de la actividad en cuestión.

Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo.

Definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos, tanto del Ejecutivo federal como del legislativo y entidades autónomas, respecto de las actividades de cabildeo.

Establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal frente a gobiernos, organizaciones o entidades del extranjero o multinacionales.

Regular las actividades de cabildeo en México de los nacionales y de los extranjeros.

Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.

Por las anteriores consideraciones, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, por conducto de esta Cámara de Diputados la siguiente:

## **Iniciativa de Ley Federal para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción de Causas**

### **TÍTULO PRIMERO**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 1.** La presente Ley tiene como finalidad la regulación y control de las actividades profesionales de cabildeo legislativo y promoción de causas en las Cámaras del Congreso de la Unión.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Cabildeo: La actividad profesional remunerada desarrollada por personas físicas o morales en representación de terceros, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos de entidades u organizaciones privadas o públicas frente a los órganos del Congreso de la Unión, que se traducen en productos legislativos conforme a las leyes, los reglamentos y la práctica par-

- lamentarias.
- II. Promoción de causas: Son procesos de movilización y participación activa, organizada y planificada de grupos o sectores determinados la sociedad civil, por los cuales se busca incidir en el ámbito de los poderes públicos, en el pleno uso de sus derechos humanos y políticos, con el objeto de lograr el cumplimiento de objetivos concretos en función de sus planteamientos y propuestas.
  - III. Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, y la Procuraduría General de la República;
  - IV. Órganos legislativos: Los señalados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los reglamentos y acuerdos parlamentarios de las Cámaras que lo integran, incluidas las comisiones, grupos de trabajo, comités y los órganos políticos y de dirección legislativa.
  - V. Registro de Cabilderos: El Registro Público, integrado con la información de las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, que realizan actividades profesionales de cabildeo;
  - VI. Ley: La Ley Federal Para Regular la Actividad Profesional de Cabildeo y la Promoción De Causas; y
  - VII. Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

**Artículo 3.** Mediante los servicios profesionales de cabildeo o las acciones de promoción de causas, pueden buscarse los siguientes objetivos:

- I. La promoción, iniciación, reformas, derogación, ratificación o abrogación, de Leyes o decretos, acuerdos o reglamentos, de la competencia del Congreso de la Unión, las Cámaras de Senadores o Diputados y los correspondientes órganos legislativos técnicos, políticos y de dirección;
- II. La reforma, derogación, ratificación o abrogación de reglamentos expedidos por el Ejecutivo federal en ejercicio de sus facultades y competencia;
- III. La adopción de decisiones o ejecución de acciones administrativas, programáticas o de gobierno que tengan que ver con políticas públicas y las facultades asignadas constitucional y legalmente al Ejecutivo federal y sus dependencias y a las entidades paraestatales; y

IV. Todos aquellos otros de similar naturaleza que guarden relación con los anteriores.

**Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley, se definen como cabilderos o gestores de promoción de causas, a las personas físicas o jurídicas, nacionales y extranjeras, que desarrollan, previa su inscripción en el Registro respectivo, en forma profesional, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con las legislaciones y decisiones emitidas o por emitir de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o de carácter administrativo, conforme a las condiciones y modalidades determinadas.

En todo caso, debe entenderse a las acciones de cabildeo o de promoción de causas, como gestiones de particulares o de grupos de interés que se ejercen en legítimo uso de los derechos de libre asociación, de petición y la libertad de trabajo, y que de ningún modo establecen obligaciones a cargo de los órganos y autoridades de orden público a las que se dirijan, fuera de las constitucional y legalmente establecidas para garantizar el disfrute y ejercicio de tales garantías.

**Artículo 5.** Los materiales, datos o información que los despachos de cabilderos o los grupos de promoción de causas aporten a los órganos legislativos o administrativos frente a los cuales desempeñen sus actividades profesionales respecto de los temas o asuntos que patrocinen o promuevan, deberán ser claramente identificables en cuanto su origen y autoría.

## TÍTULO SEGUNDO

### DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES DE CABILDEO

#### Capítulo Primero

##### Del Cabildeo Legislativo

**Artículo 6.** El cabildeo legislativo es el conjunto de acciones dirigidas específicamente a los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en lo individual, o a las comisiones ordinarias, especiales o de investigación, así como a los comités y grupos de trabajo integrados conforme a la normatividad legislativa y parlamentaria, que tiene por objeto influir de manera informada, propositiva y constructiva, en la elaboración, reforma o modificación de los diversos productos legislativos y parlamentarios.

Al constituir el proceso legislativo un conjunto de actos secuenciales a cargo de diversas instancias de los poderes ejecutivo y legislativo, en el que deben tenerse en cuenta circunstancias de diverso orden y naturaleza, además de otras variables de coyuntura y de oportunidad, resulta conveniente, por razones de certeza y economía, prestar apoyos

de orden técnico o aportar a los órganos del legislativo información especializada de diversa índole y origen, para propiciar en la medida de lo posible y dentro de la ley, las condiciones necesarias para que los productos legislativos de que se trate puedan tener la mayor calidad y eficacia posibles.

**Artículo 7.** En ejercicio de las libertades inherentes a los derechos de trabajo, asociación y petición, las personas, organizaciones sociales, grupos y demás entidades que realicen acciones de cabildeo legislativo o de promoción de causas, deberán ser reconocidas por los órganos e instancias de trabajo legislativo y parlamentario correspondientes, en términos de los acuerdos que al efecto expidan los órganos competentes.

**Artículo 8.** En todo caso, las personas, organizaciones o grupos que realicen acciones de cabildeo frente a los órganos del Congreso de la Unión, sea cual fuere su naturaleza, deberán en todo momento abstenerse de realizar a los legisladores, o el personal a su servicio, pagos en dinero, en especie o en servicios de cualesquiera naturaleza, o entregarlos en su nombre y representación a terceros, bajo pena de hacerse acreedores de las sanciones que más adelante se indican, independientemente de las faltas o delitos que con tales conductas se llegaren a cometer.

## **Capítulo Segundo**

### **Del Cabildeo en el Ámbito del Poder Ejecutivo**

**Artículo 9.** El cabildeo frente al Poder Ejecutivo lo constituyen las acciones de promoción que se realizan en el ámbito de la Presidencia de la República, sus dependencias y organismos descentralizados, que tienen por objeto la búsqueda y legítima promoción de intereses públicos y privados que tienen que ver con la planeación, ejecución y desarrollo de las acciones administrativas y programáticas que a cada entidad, dependencia u organismo asignan las leyes respectivas.

**Artículo 10.** Independientemente de su carácter de objeto de acciones de cabildeo, el Ejecutivo federal, sus dependencias y los organismos descentralizados, tienen la facultad de realizar las acciones de cabildeo necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines, ya sea por conducto de las unidades y los servidores públicos asignados específicamente como enlaces ante los órganos legislativos, o bien mediante la contratación de los servicios profesionales del caso a cargo de particulares, cuando la materia o la complejidad técnica de los asuntos correspon-

dientes, así lo haga recomendable.

**Artículo 11.** La contratación de servicios profesionales de cabildeo, cualquiera que sea la naturaleza, ubicación o situación de los sujetos o la materia de las acciones correspondientes, deberá sujetarse a la legislación en materia de contratación de bienes y servicios de la administración pública federal y demás normatividad aplicable.

## **TÍTULO TERCERO**

### **DEL REGISTRO PÚBLICO NACIONAL**

#### **De Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo**

##### **Capítulo Único**

**Artículo 12.** El Ejecutivo federal, por Conducto de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación que corresponda a la Secretaría de Gobernación, llevarán y administrarán el Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo.

**Artículo 13.** La Presidencia del Congreso de la Unión tendrá bajo su responsabilidad la integración y actualización de la sección legislativa del Registro Público de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo federal citadas en el artículo anterior.

La presidencia de cada Cámara del Congreso de la Unión será responsable, conforme a los acuerdos relativos, de aportar al Registro mencionado en el párrafo precedente, la información y datos necesarios de las personas que realicen actividades de cabildeo o promoción de causas en cada órgano legislativo.

**Artículo 14.** Ninguna persona podrá ser contratada ni prestar servicios profesionales de cabildeo en el ámbito de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, si previamente no ha solicitado y obtenido el registro correspondiente en el Registro a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta Ley.

**Artículo 15.** Para ejercer la actividad en forma profesional, la autoridad competente dotará al cabildero de una cédula de Registro, la cual deberá ser renovada cada tres años.

La información que cada persona presente para su registro, conforme lo determine el reglamento correspondiente, será de acceso público y

será de la estricta responsabilidad de cada solicitante de registro.

**Artículo 16.** La autoridad responsable del Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo tendrá las siguientes funciones, deberes y atribuciones:

- a) Dirigir el Registro conforme a los deberes de honestidad, transparencia y rectitud que orientan el servicio público.
- b) Vigilar el adecuado cumplimiento de esta Ley y su Reglamento.
- c) Dictar normas de ética conforme a las disposiciones y objetivos de la presente ley.
- d) Colaborar con todas aquellas personas o instituciones que requieran de información u orientación sobre el ejercicio de la profesión de cabildeo o promoción de causas y los contenidos y alcances de esta Ley y su Reglamento.
- e) Combatir el ejercicio ilegal de la profesión y vigilar la observancia de las normas éticas profesionales.
- f) Desarrollar vinculaciones con organismos afines en el país y del extranjero.
- g) Combatir los actos de corrupción y de tráfico de influencias de los grupos que no estén debidamente inscritos para desarrollar el cabildeo.
- h) Mantener los archivos de los informes y declaraciones notariales exigidos por esta ley y su reglamento.

## **TÍTULO CUARTO**

### **RESPONSABILIDADES Y SANCIONES**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 17.** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Solicitar o recibir, para sí o para terceros, el pago o dádiva de bienes en dinero o especie, o servicios de cualesquier índole, de personas, organizaciones o grupos que se dediquen profesionalmente a la prestación de servicios de cabildeo o promoción de causas.
- II. Condicionar la realización de los trabajos y tareas, o la prestación de los servicios que constitucional o legalmente les correspondan en función de su cargo o representación, a la intervención de



personas, grupos u organizaciones dedicados profesionalmente al cabildeo o a la promoción de causas.

- III. Ocultar, sustraer, destruir, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información o datos que les sean proporcionados por las personas que presten servicios profesionales de cabildeo, que les sean proporcionados en función de tales actividades.
- IV. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la atención de las solicitudes que conforme a derecho se les en el contexto de las tareas y promociones que realicen los prestadores de los servicios a que se refiere la presente ley.

**Artículo 18.** Estarán impedidos para registrarse y actuar profesionalmente como cabilderos:

- a) Quienes se encuentren caracterizados por alguna de las incompatibilidades establecidas en la presente ley.
- b) Los condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos de acción pública, a pena privativa de libertad o a inhabilitación profesional.
- c) Los inhabilitados para ejercer cargos públicos.

**Artículo 19.** La responsabilidad a que se refiere el artículo precedente o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Artículo 20.** Las violaciones a la presente ley, en que incurran los prestadores de servicios profesionales de cabildeo, serán castigadas con la pérdida de su registro y la inhabilitación para realizar acciones de cabildeo frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Lo anterior, independientemente de las responsabilidades penales o administrativas en que puedan incurrir conforme a la legislación federal aplicable.

En el supuesto anterior, la autoridad responsable de la integración y actualización del Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo deberá boletinar a los gobiernos de las entidades federativas y a los Congresos locales, los casos de pérdida de registro, para los efectos correspondientes. En su caso, la misma

autoridad deberá tomar nota de las comunicaciones que en el mismo sentido pueda recibir de las autoridades de las entidades federativas.

### **Transitorios**

**Artículo Primero.** La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

**Artículo Segundo.** La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con la participación de la Secretaría Gobernación, y las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, deberán, en un plazo no mayor a noventa días a partir de la entrada en vigor de la presente ley, organizar y poner en funcionamiento el Registro Público a que se hace referencia en el cuerpo de la misma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2002.

Dip. Efrén Leyva Acevedo (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de

Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Abril 29 de 2002.)

### **ANEXO 3**

#### **INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE CABILDEO DEL SENADOR FIDEL HERRERA BELTRÁN**

##### **INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE CABILDEO**

El suscrito, Senador Fidel Herrera Beltrán, integrante de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión y Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito someter a la consideración de esta H. Soberanía la presente iniciativa de Ley Federal de Cabildeo, al tenor de la siguiente:

#### ***Exposición de Motivos***

Es deber de un gobierno democrático el otorgar a la población el mayor número de facilidades para ejercitar su derecho de petición, y para expresar libremente sus opiniones respecto de las leyes y procedimientos normativos. Las prácticas internacionales sobre influencia de los particulares en la elaboración o veto de leyes, no sólo ante las autoridades administrativas del ramo, sino directamente sobre los hombres que construyen los acuerdos que se convierten en normas de observancia general, dan muestra de la preocupación de los gobiernos por regular dicho acercamiento, a fin de que sea transparente, profesional e informado.

Del mismo modo, la semblanza que requieren los hombres del Congreso sobre actividades, necesidades sociales o gremiales, por sólo mencionar algunos ejemplos, a lo cual han de aplicar recursos públicos para pagar a expertos que difundan las expectativas de un proyecto legislativo, o realicen encuestas para captar el sentimiento de los gobernados respecto de las materias que forman su que hacer legislativo, entre otros propósitos, son ya materia de regulación en otros países.

Sin embargo, y a pesar de la estandarización de prácticas nacionales en diferentes órdenes con las prácticas internacionales que se han considerado más sanas, la actividad de tratar de influir profesionalmente en las decisiones legislativas, conocidas como “cabildeo”, no han sido materia de regulación en México, a pesar de que dicha actividad se da de hecho, y por lo mismo, es discrecional y poco transparente.

Siendo necesario preservar la integridad de las facultades decisorias del gobierno, es preciso que las actividades de cabildeo sean transparentes y reguladas de forma tal, que el pueblo conozca la identidad, gasto y actividades de las personas y organizaciones contratadas para influir en un proyecto legislativo, a favor o en contra.

Para identificar claramente las actividades inherentes al cabildeo o “lobby”, como se denomina en un argot coloquial, estimo conveniente incluir dentro de este género cualquier intento por tratar de influir en la aprobación o veto de una ley o decreto del Congreso.

Asimismo, que comprenda toda actividad cuyo propósito sea apoyar, oponerse, cambiar, modificar o posponer cualquier fase del proceso legislativo o el contenido del mismo; a fin de identificar los gastos erogados por los conceptos anteriores, cuando los realiza el poder legislativo, sin descuidar el incluir en esta regulación todas las contribuciones, honorarios, gastos y demás recursos, de la clase que fueren, vinculados con dichas actividades.

Por otra parte, las actividades de sensibilización de personas, grupos y organizaciones a los que una disposición nueva o vigente afecta o pueda afectar, por parte o en nombre de los miembros del poder legislativo que participan directamente en el estudio, análisis, dictamen, presentación, elaboración, discusión, aprobación, sanción y ejecución de un proyecto legislativo, siendo una actitud racional y prudente, cuando no se realiza bajo los lineamientos de una norma que equilibre el gasto que ello implica, los medios para entrevistar personas, difundir argumentos y captar reacciones o intenciones de los destinatarios de la norma, se presta a aplicar una discrecionalidad propia de estadios previos a la democracia que hoy vive el país.

Por ello, la iniciativa que se presenta a continuación pretende, en primer lugar, establecer que la actividad del cabildeo sea reconocida como una especialidad profesional y legítima, que requiere de habilidad, conocimiento, relaciones y recursos para tener éxito y poder cumplir una función eficaz; y, no menos importante, dar transparencia a las actividades desarrolladas por especialistas en dicha actividad, mediante la obligación de quienes utilizan sus servicios, de dar a conocer en qué proyectos específicos y con qué grupos o personas sostienen reuniones de acercamiento para influir en un sentido u otro la actividad legislativa, identificando el concepto de gasto tanto en el sector público como el privado al auspiciar dicha influencia, y finalmente, el éxito o fracaso de dichos intentos.

Para poder concentrar la información que se genere de estas actividades, es preciso crear una base de datos- no una estructura burocrática más- que sea susceptible de consulta pública y de escrutinio por parte de las autoridades de fiscalización del gasto que ejerce el poder

legislativo, por una parte; y los recursos, fuente y destino, que la sociedad asigna a este proceso. Aunado a lo anterior, tener un especial cuidado de prohibir la participación directa de los miembros del congreso en actividades de cabildeo remunerado, así como de recibir obsequios a cambio de votos en un sentido u otro, al ejercer el supremo poder de legislar.

Se deja para la ley orgánica del Congreso un reglamento interno la organización de dicha base de datos, la responsabilidad de la misma, su administración y las bases para la acreditación de la calidad de prestador de servicios de cabildeo, con lo que, se insiste, no se pretende generar nueva burocracia, sino asegurar que los profesionales que se dediquen a esta importante actividad respondan a la calidad que de ellos exige la sociedad, por tratarse, ni más ni menos, de la creación de leyes y políticas pública y, eventualmente, de su no creación o supresión.

Por las anteriores consideraciones, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, por conducto de esta Cámara de Senadores, la siguiente iniciativa de

### **Ley Federal de Cabildeo**

**Artículo 1.** Esta Ley es de interés Público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto regular las actividades de cabildeo que se definen en el cuerpo de la misma.

Se considera esta actividad cuando se promueve en nombre y por cuenta de otro, la participación organizada, informada y responsable de la sociedad en las decisiones legislativas y administrativas para hacer transparentes las actividades de cabildeo así como los gastos asociados a éstas.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por cabildeo toda actividad profesional, remunerado, prestado por personas físicas o morales, tendiente a informar de manera especializada a los distintos órganos del poderes legislativo y ejecutivo, sobre las materias específicas que éstos o terceras personas u organizaciones les encarguen, a fin de que las leyes y demás ordenamientos emanados de dicho poder satisfagan de manera eficaz las necesidades a las cuales están dirigidas. En consecuencia, quienes realicen actividades de cabildeo podrán promover o disuadir, por cualquier medio legal a su alcance, la aprobación, reforma, derogación o abrogación de un ordenamiento legal por parte del poder legislativo de una resolución o medida adicional.

**Artículo 3.** Las empresas dedicadas a implementar acciones de cabildeo deberán obtener un registro por tema a abordar en las oficinas desig-

nadas para tal efecto en el Congreso de la Unión y en la Secretaría Gobernación.

**Artículo 4.** Para la Prestación del servicio de cabildeo se requiere ser persona moral constituida como sociedad civil o mercantil cuyo objeto sea la prestación habitual y profesional de servicios remunerados de cabildeo en nombre y por cuenta de otras personas, con excepción de los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Sin embargo, por tratarse de una actividad tendiente a incidir sobre agentes con poder de decisión en las esferas administrativa y legislativa, sólo podrán ser acreditados como profesionales de cabildeo ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en los términos del reglamento que al efecto se expidan, personas morales mexicanas, de reconocida solvencia profesional, moral y económicamente, con amplia experiencia en las materias que se les encomienden.

**Artículo 5.-** Los órganos del Poder Legislativo Federal que contraten servicios de cabildeo en el exterior serán responsables en los términos de las leyes respectivas, por la violación de este precepto, cuándo por razones de interés personal contraten los servicios de personas que no cumplan con los requisitos mínimos para la actividad. Para los efectos de esta Ley se consideran órganos del Poder Legislativo los que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y como órganos de la Administración Pública Federal los contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de las Entidades Paraestatales, solicitar y contratar los servicios de cabildeo materia de esta Ley.

**Artículo 6.-** La contratación de servicios de cabildeo por parte del Legislativo o el Ejecutivo Federal en el exterior, estará sujeta a las disposiciones legales aplicables

**Artículo 7-** Las personas que presten servicios de cabildeo podrán valerse de todos los recursos legítimos y permitidos por la Ley, con el objeto de promover en nombre y por cuenta de otro algún asunto encomendado.

**Artículo 8.** La información, datos o materiales que los profesionales del cabildeo proporcionen a los órganos legislativos, deberá estar claramente identificada en cuanto a su autoría y procedencia, sin perjuicio

del secreto profesional.

**Artículo 9.** Los servicios de cabildeo podrán consistir en el desarrollo de encuestas de opinión por parte de especialistas, necesarias para la toma de decisiones legislativas y como parte de la estrategia para crear el ambiente propicio que permita impulsar a aquellas.

**Artículo 10.** Las empresas dedicadas al cabildeo que presten servicios a agencias, empresas, organizaciones o gobiernos extranjeros deberán presentar un informe de su estado financiero, a las instancias de registro.

**Artículo 11.** Los órganos Legislativos y del Ejecutivo que requieran servicios de cabildeo en el exterior deberán presupuestar y programar, de conformidad con la agenda legislativa correspondiente, la contratación de dichos servicios e informar de los recursos ejercidos con motivo de dichas actividades, en los términos que establezca el reglamento respectivo.

**Artículo 12.** Las personas que sean contratadas para actuar como cabilderos, tanto por parte del sector privado como por parte de los órganos legislativos y de la Administración Pública, estarán obligadas a mantener la más estricta reserva sobre la información que obtengan en el desempeño de su cometido por parte de sus clientes o de parte de las organizaciones o personas ante las cuales los representen, con excepción de los informes que conforme a esta Ley o su reglamento deban proporcionar a las instancias de registro de esta actividad, tanto en el Congreso como en la Administración Pública centralizada.

**Artículo 13.** Todos los pagos que se efectúen por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo a empresas por sus actividades de cabildeo deberán hacerse del dominio público, por los medios que establezca el reglamento correspondiente, para lo cual se podrán utilizar los medios y tecnología que se consideren pertinentes. Todo el Público que así lo requiera tendrá derecho a conocer la información relativa a dichas erogaciones, en la firma y términos que señale el Reglamento.

**Artículo 14.** La violación de las obligaciones que impone esta Ley a los órganos del Poder Legislativo y de la Administración Pública que soliciten o usen servicios de cabildeo, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 15** La Junta de Coordinación Política del Congreso General

de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de sus facultades, someterá al Pleno de dicho órgano la forma y términos en que se autoriza la realización de las actividades de cabildeo durante las campañas electorales, pudiendo, incluso, suspender toda actividad de cabildeo.

**Artículo 16.** Se prohíbe a los miembros del Congreso aceptar cualquier tipo de obsequios de los cabilderos o de quién estos representen. La violación de este precepto dará lugar a las sanciones administrativas, económicas y, en su caso las penales, que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables.

Se concede y tendrá acción la ciudadanía para denunciar las conductas violatorias de los principios éticos que ésta Ley establece.

**Artículo 17.** Estará prohibido a los cabilderos el afectar el interés público fundamental de los ciudadanos, entendido éste como lo preceptúa el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 18.** A fin de contar con una información completa relacionada con las actividades de cabildeo que se realicen por cuenta del Congreso en una sola fuente, éste, conforme a las normas que rigen su funcionamiento administrativo, establecerá un registro con la tecnología más moderna disponible con una base de datos confiable de los profesionales que se dediquen a realizar actividades de cabildeo; en dicho registro se llevará cuenta de las partidas que el congreso destine al pago de servicios de cabildeo, con especificación de los que contrate y el proyecto específico al que se atribuya su labor. En todo caso, se procurará que la estructura administrativa que controle dicha base de datos sea la mínima indispensable para su correcto funcionamiento. Los gastos que implique la creación y mantenimiento de esta base de datos serán presupuestados anualmente en un nuevo concepto de cuenta que permita su inmediata identificación y aplicación, y formarán parte de la partida que asigne el Poder Legislativo para cubrir los honorarios por servicios de cabildeo en el Presupuesto de Egresos de la Federación.



## TRANSITORIOS

**Artículo primero.** La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo segundo.** En un plazo no mayor de seis meses a partir de su entrada en vigor, se expedirá el reglamento de la Ley.

Así lo propone el C. Senador de la República Fidel Herrera Beltrán, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 29 días del mes de julio del año dos mil dos.

Cámara de Senadores, a lunes 29 de julio de 2002.

## ANEXO 4

### INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE CABILDEO DE LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que expide la Ley Federal de Cabildeo, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

En sentido amplio, el cabildeo consiste en desplegar acciones como los contactos personales, difusión de información o de propaganda política para poder influir sobre funcionarios públicos, miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y alcanzar así un cambio específico con respecto al contenido de proyectos de formación de leyes o en relación con la formulación, adopción o modificación de políticas internas o externas.

Por excelencia, el cabildeo es la actividad de los grupos de interés para ejercer presión en la elaboración de la legislación de una nación o en la política pública del gobierno. Esos grupos de interés, conocidos también como facciones, grupos de presión e interés especiales, se consideran por los especialistas como un fenómeno natural de un régimen democrático.

Al incluir el seguimiento e influencia en el proceso mismo de formación de disposiciones de carácter general, asesorías, representaciones legales, investigación y difusión de información, así como entrevistas personales con legisladores y funcionarios a fin de influir sobre sus decisiones respecto a asuntos de interés público, es evidente que esta figura de gestión de intereses es una cuestión ética que no puede dejar de abordarse mediante una adecuada regulación legal si se aspira a transparentar la gestión gubernamental.

En un Estado que se afirma democrático, el cabildeo debiera representar una forma básica de participación de la ciudadanía en el proceso legislativo y en el desarrollo de programas y proyectos gubernamentales. Como mecanismo de participación legítimamente encauzado, enriquecería y fortalecería la democracia misma al trascender el ámbito formal de ésta (lo electoral) y fomentar su aspecto social (la participa-

ción de ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos), con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-Estado.

Como instrumento debidamente regulado para influir en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos, debe manifestarse también como elemento para fortalecer a la sociedad civil, al desarrollar y potenciar la capacidad de ésta para que sus demandas dejen de ser sólo parte del problema y se constituyan en parte efectiva de la solución, asumiendo de manera progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas.

En nuestro país, sin embargo, desarrollar una actividad enfocada a influir en la toma de decisiones de órganos del poder político, generalmente produce sospecha, desconfianza y escepticismo. La reacción social adversa es justificada, innumerables son los casos donde la alteración de las decisiones se ha realizado con propósitos oscuros y contrarios al bien común, valiéndose de sobornos, tráfico de influencias, manejo patrimonialista de información privilegiada y ligas amistosas. En todos, quienes lo han hecho han encontrado en los vacíos legales caminos para burlar impunemente los principios sobre los cuales se fundamentan los fines y el funcionamiento de los entes públicos.

Caso escandaloso y todavía sin sanción en la presente administración, es el del doctor Guido Belsasso, ex comisionado del Consejo Nacional contra las Adicciones con rango de subsecretario en la Secretaría de Salud, quien a través de Internet difundía una página de una empresa gestora internacional llamada "Practice Group" que ofrecía sus servicios en México a inversionistas nacionales y extranjeros. En el sitio Internet se promovía a Guido Belsasso como miembro del gabinete del presidente Vicente Fox, con amplios contactos políticos y de negocios para agilizar trámites oficiales ante el gobierno mexicano.

Desviaciones como ésta, han provocado que la interpretación popular identifique al cabildeo como una práctica de complicidad de grupos en el poder que negocian sus intereses de manera secreta; que los cabilderos y los grupos a los que representan ejercen una influencia que sobrepasa con muchos a los simples números de sus miembros; que su influencia va en contra de los que se percibe como el interés público, y que sus actividades pueden cuasar tantos trastornos que pueden llegar a retrasar decisiones políticas importantes o paralizar el proceso de formación de un determinado ordenamiento legal.

No obstante, en la medida en que avanza nuestro desarrollo democrático, los problemas y los temas de la agenda nacional son más complejos. Como consecuencia, en su resolución se deben tomar en cuenta simultáneamente ya diversos factores que pueden influir en la toma de decisiones, como pueden ser una instrucción presidencial, presiones

del sector privado, consulta con asesores influyentes, los medios de comunicación y recomendaciones de organismos o instituciones nacionales e internacionales.

La misma pluralidad y el equilibrio político que se viven actualmente en las Cámaras ha provocado que tanto en los sectores económicos y sociales como en el Poder Ejecutivo, se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso de la Unión y a que se multipliquen las actividades de cabildeo. Es práctica cotidiana la actividad de diferentes grupos de interés buscando una interlocución con los grupos parlamentarios para hacer prevalecer sus posiciones y en el seno de organizaciones políticas, económicas y sociales cada vez surgen más unidades de enlace encargadas del diseño, ejecución, monitoreo y evaluación del trabajo legislativo, proveer de información técnica a legisladores en lo individual o a comisiones dictaminadoras, así como darle seguimiento puntual a todos los temas que resultan de su interés.

Ante esta realidad de crecimiento de los grupos de interés y sus cabilderos (así como las causas que promueven), no sólo para el ámbito político o gubernamental, sino también para los intereses de las organizaciones, instituciones, empresas y en general de la sociedad civil, resulta cada vez más apremiante encauzar adecuadamente el cabildeo. La nueva coyuntura política exige transparentar, reglamentar, posicionar al cabildeo como pieza de la arquitectura institucional, para que de esta manera contribuya efectivamente al fortalecimiento de la democracia.

Mientras exista competencia leal entre distintos grupos de interés sobre las políticas públicas, en sí mismo, el pluralismo de intereses no es antidemocrático ni contraviene la representación de los intereses de la mayoría, y la representación democrática no se ve afectada. Sin embargo, si no se cuida que el proceso de influencia de estos grupos sea imparcial ante los intereses presentes o potenciales de la comunidad, se corre el riesgo de que el Estado se convierta en instrumento de algunos cuantos grupos, poniendo en peligro la representación democrática.

Enmarcada en el rubro de leyes para la transparencia y anticorrupción, tres son los objetivos esenciales del presente proyecto de Ley Federal de Cabildeo. Primero, transparentar el ejercicio del cabildeo, para evitar su práctica viciada de tráfico de influencias, “amiguismo político” o de manejo patrimonialista de información privilegiada; segundo, institucionalizar legislativamente la figura del cabildeo como un instrumento al servicio de la sociedad civil, que enriquece y fortalece la democracia, y tercero, que la influencia de los grupos de interés sea complementaria al proceso de representación popular directa y nunca un sustituto de esta.

La finalidad es provocar absoluta transparencia a la gestión de los grupos organizados que procuran hacer valer sus opiniones en los ám-

bitos parlamentarios o de decisión del Poder Ejecutivo, para que el proceso de influencia de los grupos de interés sea capaz de generar políticas que vayan de acuerdo con el interés público y no exclusivamente con el interés particular de alguna persona o grupo.

Se pretende también que el cabildeo se revele como legítima y efectiva fuente de información para que las decisiones de los poderes públicos se manifiesten con el mayor fundamento posible, considerando al mismo tiempo la opinión de organizaciones sociales, económicas y políticas. Para que en este sentido, la institucionalización de esta figura contribuya a impulsar a las organizaciones sociales y civiles, para que éstas desarrollen mayor capacidad de incidencia en las esferas de gobierno, con la intención que la ciudadanía y sus organizaciones aumenten su nivel de convocatoria que les permita influir sobre los principales actores que toman las decisiones.

Para ese efecto, se considera necesario institucionalizar al cabildeo mediante la creación de registros públicos para quienes realicen tales actividades, con la finalidad de que la ciudadanía pueda identificar a cada uno de los cabilderos y los temas que éstos puedan abordar en los ámbitos legislativo o ejecutivo.

Los ciudadanos tienen el derecho de informarse sobre quién o quiénes son los interesados en tal o cual proyecto. La experiencia de los años, y los constantes golpes de corrupción y pérdidas del deber ético de funcionarios, exigen absoluta transparencia en la forma de aprobación de los proyectos de ley y políticas públicas.

Para reafirmar que el cabildeo es una figura que pretende dar oportunidad a los ciudadanos de participar clara y públicamente en la toma de decisiones, el proyecto desarrolla una serie de instituciones encargadas de registrar a los cabilderos, ya sean independientes o pertenecientes a una firma sus empleados. Solo mediante instituciones fuertes de control es posible asegurar una participación clara y transparente. Y en el caso concreto la reglamentación de las actividades de gestión de intereses pretende crear un espacio para que todos, ciudadanas y ciudadanos, podamos participar en la toma de las decisiones que nos habrán de regir.

Se quiere con ello configurar mecanismos que al mismo tiempo que permitan que cada ciudadana y ciudadano tengan la oportunidad de ser gestor directo de programas, políticas, proyectos, discusiones, etcétera, contemplen vías públicas de control social: es decir, todos tenemos acceso para conocer las diferentes propuestas que se hagan; para saber quienes son los que las proponen y quienes son los servidores ante quienes las proponen.

Dicha seguridad también se ve afianzada con las normas referentes a las sanciones imponibles a quienes no sepan respetar los principios

que la ley supone, y que no son otros que la justa y clara participación de los ciudadanos en el poder político y el debido cumplimiento de las responsabilidades que les imponen a los servidores públicos.

En el texto de la iniciativa también se determina el alcance de lo que debe entenderse como actividades de cabildeo. También establece con claridad cuáles son los funcionarios ante quienes se pueden gestionar actividades de cabildeo. Hacen parte de la lista solamente servidores de las Ramas Legislativa y Ejecutiva del poder público. Estos dos poderes deben estar abiertos a recibir toda la influencia posible para poder legalizar y administrar de la manera más conveniente para todos los sectores.

Del mismo modo, se crea el órgano de control del registro público de cabildeo y gestión de intereses; se precisan los deberes de los registradores y de los cabilderos; se establecen las restricciones a los funcionarios o empleados de los ámbitos legislativo y ejecutivo, y se estipulan infracciones y sanciones por infringir el dispositivo legal.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

## **INICIATIVA DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE CABILDEO.**

**Único:** se expide la Ley Federal de Cabildeo, para quedar como sigue:

### **LEY FEDERAL DE CABILDEO**

#### **Capítulo Primero**

##### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1°.-** La presente Ley es de orden público e interés social. Tiene como finalidad establecer las normas básicas para el ejercicio transparente, honesto y probo de la actividad del cabildeo ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como una actividad complementaria al proceso de representación popular.

**Artículo 2°.-** Son objetivos de esta Ley:

- I.- Encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sean acordes con el interés público;
- II.- Transparentar las acciones de cabildeo y gestión de intereses;
- III.- Hacer del conocimiento público la identidad y actividades de los cabilderos.

**Artículo 3°.-** Para los fines de esta Ley se entenderá por:

- I.- Cabildeo: toda actividad para influir, incidir o en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con los actos y resoluciones que emitan los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- II.- Cabildero: toda persona física o moral, nacional o extranjera, que desarrollen, con la licencia y registro respectivos, en forma gratuita u onerosa, actividades de cabildeo;
- III.- Cliente: toda persona física o moral o entidad pública o privada que contrate la prestación de servicios de cabildeo;
- IV.- Contacto de cabildeo: cualquier comunicación escrita u oral dirigida a un órgano o funcionario de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, que se hace a nombre de un cliente con el objeto de motivar:
  - a) La expedición, abrogación, modificación o derogación de legislación federal;
  - b) La expedición, abrogación, modificación o derogación de circulares o reglamentos expedidos por el Ejecutivo;
  - c) La formulación, adopción, administración, ejecución o modificación de políticas o programas públicos;
  - d) La nominación o ratificación de un nombramiento.
- V.- Actividades de cabildeo: efectuar y mantener contactos de cabildeo, incluyendo la preparación y planeación de las respectivas gestiones;
- VI.- Firma de cabildeo: cualquier persona física o moral que para prestar servicios de cabildeo a clientes, tenga bajo su subordinación y mando uno o más cabilderos;
- VII.- Registro: indistintamente, el Registro Público de Cabildeo del Poder Ejecutivo, el Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Diputados y el Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Senadores creados en los ámbitos respectivos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- VIII.- Entidad extranjera.- se encuentran comprendidos dentro de este término, los siguientes:
  - a) Gobiernos Extranjeros;
  - b) Cualquier persona física que se encuentra fuera del territorio, a menos que se trate de un ciudadano nacional con domicilio en el país;
  - c) Cualquier persona jurídica constituida bajo las leyes de un país extranjero y con domicilio principal en un país extranjero.
- IX.- Organización mediática: toda persona física o moral encargada de divulgar información en medios masivos de comunicación para coadyuvar en actividades de cabildeo.

**Artículo 4°.-** La prestación de servicios de cabildeo se realizará con arreglo a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.

**Artículo 5°.-** Los prestadores de servicios de cabildeo estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos. Deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información que recaben y facilitar el acceso personal y directo a la documentación y antecedentes que les requiriera la autoridad competente en relación con su actividad.

**Artículo 6°.-** Las disposiciones de esta Ley serán interpretadas y aplicadas respetando siempre los derechos de petición y asociación.



## Capítulo Segundo

### De los Sujetos de las Actividades de Cabildeo

**Artículo 7°.-** Son sujetos pasivos de las actividades de cabildeo y gestión de intereses:

- I.- En el ámbito del Poder Ejecutivo de la Unión:
  - a) Los funcionarios de la Administración Pública Centralizada;
  - b) Los funcionarios de la Administración Pública Paraestatal;
- II.- En el ámbito del Poder Legislativo:
  - a) Los diputados;
  - b) Los senadores;
  - c) Los funcionarios de los servicios parlamentarios, técnicos, administrativos y financieros de ambas Cámaras.

**Artículo 8°.-** Es facultativo de los servidores públicos referidos en el artículo anterior, a quienes se pretende acercamiento con el propósito de gestionar sobre las actividades de cabildeo, aceptar ser contactados.

**Artículo 9°.-** Está prohibido ejercer actividades de cabildeo o gestión de intereses:

- I.- A los servidores públicos comprendidos en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber terminado su encargo, así como a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado;
- II.- A los inhabilitados para ejercer cargos públicos;
- III.- A los fallidos o concursados no rehabilitados judicialmente;
- IV.- A los condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos hasta el cumplimiento de su pena.

**Artículo 10°.-** Los sujetos pasivos están obligados a rendir informe semestral ante el registro público respectivo en relación a las actividades de cabildeo o gestión de intereses que ellos o sus subordinados hubiesen sido objeto o que se hubiesen desarrollado en el ámbito de sus atribuciones.

**Artículo 11°.-** Los sujetos pasivos deben prever la elaboración de una agenda diaria de las reuniones programadas con los gestores de intereses. Dicha agenda deberá contener el nombre y número de registro de quien realice el contacto, así como el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada.

**Artículo 12°.-** Son obligaciones de los cabilderos:

- I.- Rendir informe semestral ante el registro público respectivo en relación a las actividades realizadas en ese periodo;
- II.- Guardar el secreto profesional sobre las informaciones de carácter reservado a las que accedan por su actividad. Quedarán relevados del secreto únicamente en caso de tomar conocimiento de una actividad ilícita;
- III.- Llevar libros de contabilidad respecto a los ingresos y egresos efectuados en el desarrollo de sus actividades.

**Artículo 13°.-** Los informes semestrales que rindan cabilderos y gestores de intereses deberán contener:

- I.- Cualquier actualización o cambio producido en el periodo respecto de la información asentada en el registro;
- II.- Altas y bajas de sus clientes;
- III.- Los medios empleados y los funcionarios o dependencias contactadas con el fin de promover sus intereses o los de sus representados;
- IV.- Las áreas temáticas tratadas, intereses promovidos, objetivos y alcances de cada una de las acciones realizadas;
- V.- El monto de ingresos y egresos por las actividades efectuadas.

**Artículo 14°.-** En el supuesto de que por cualquier circunstancia se extinga la relación entre el cabildero y alguno de sus clientes, los primeros deberán notificar dicha circunstancia a la autoridad de aplicación aún antes de cumplirse el plazo de información semestral, tomándose nota en el registro.

**Artículo 15°.-** Los cabilderos y gestores de intereses no están obligados a suministrar información confidencial de sus clientes o representados, pero sí a precisar el objetivo y alcances de las gestiones realizadas.

## Capítulo Tercero

### De las Comunicaciones de Cabildeo

**Artículo 16°.-** Toda comunicación escrita u oral dirigida a un órgano o funcionario de los Poderes Ejecutivo o Legislativo con el objeto de establecer un contacto de cabildeo, deberá indicar:

- I.- El Nombre del cabiltero o de la firma para la que labora.
- II.- Nombre del cliente y temas a tratar.
- III.- Si el cliente a favor de quien se realiza el cabildeo es una entidad extranjera;
- IV.- Si existe una entidad extranjera con un interés directo en los resultados del cabildeo.

**Artículo 17°.-** En el caso de tratarse de una comunicación oral, el funcionario sujeto de actividades de cabildeo deberá consignar en formato escrito todos los datos exigidos en el artículo anterior.

**Artículo 18°.-** Los sujetos pasivos que sean contactados por un cabiltero, anexos a sus informes semestrales, deberán enviar los formatos de contacto cabildeo al registro respectivo.

**Artículo 19°.-** No serán consideradas contactos de cabildeo las siguientes comunicaciones:

- a) Toda expresión efectuada por cualquier medio dirigida a difundir una noticia para informar a la ciudadanía;
- b) Toda expresión efectuada por los funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;
- c) Toda expresión efectuada por medio de discursos, artículos, publicaciones o cualquier otro material distribuido al público en general, o difundido a través de cualquier medio de comunicación;
- d) Toda expresión efectuada dentro de un proceso o investigación administrativo;
- e) Toda petición personal o por escrito hecha con el propósito de averiguar una acción o un trámite, si dicha petición no incluye la intención de influenciar a los funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo;
- f) Toda expresión efectuada en el ámbito de cualquier ceremonia de carácter público;

- g) Toda expresión realizada a favor de una persona en relación a los beneficios derivados de su relación laboral u otras cuestiones de naturaleza personalísima. Esta cláusula no es aplicable para los funcionarios del Poder Ejecutivo comprendidos en esta ley, salvo cuando se trata de empleados que trabajan bajo la supervisión directa de dicho funcionario, con respecto a la formulación, modificación o adopción de legislación privada destinada a la satisfacción de dicha persona;
- h) Toda expresión realizada a favor de un gobierno;
- i) Toda información realizada por escrito en respuesta a una solicitud efectuada por un funcionario del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo comprendido en los alcances de esta Ley.

## Capítulo Cuarto

### Del Registro de las Actividades de Cabildeo

**Artículo 20°.-** Con la finalidad de posibilitar a la sociedad civil la identificación de quienes efectúan contactos de cabildeo y transparentar sus actividades, en los ámbitos respectivos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se crean.

- I.- El Registro Público de Cabildeo del Poder Ejecutivo;
- II.- El Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Diputados;
- III.- El Registro Público de Cabildeo de la Cámara de Senadores.

**Artículo 21°.-** Los reglamentos respectivos fijarán quiénes serán los encargados de los registros, el número de secciones que se compongan y las secciones en que deban inscribirse las distintas comunicaciones.

**Artículo 22°.-** Los registros serán públicos y los encargados deben:

- I.- Poner a disposición del público las inscripciones existentes en los libros del registro y de los documentos que estén archivados, relacionados con las inscripciones;
- II.- Expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los libros del registro y de los documentos relativos;
- IV.- Dirigir, organizar, administrar y coordinar los registros respectivos;
- V.- Desarrollar sistemas computarizados de clasificación y codificación para maximizar el acceso público al material inscrito;

- VI.- Brindar asistencia e información respecto del registro y el procedimiento de inscripción;
- VII.- Verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones que establece la presente ley;
- VIII.- Publicar trimestralmente mediante boletín oficial y en un Sitio de Internet una lista completa de los cabilderos y sus representados;
- IX.- Recibir denuncias respecto de presuntas transgresiones a esta Ley;
- X.- Remitir a los organismos de contralor respectivos, en caso de considerarlo pertinente, los antecedentes, actuaciones y denuncias referidas a presuntas transgresiones al régimen de la presente Ley.

**Artículo 23°.-** Todas las personas que realicen actividades de cabildeo deberán inscribirse en los registros respectivos. La inscripción es gratuita, entregándose una constancia en la que figura el número de registro. Esta inscripción es requisito habilitante obligatorio para ejercer toda actividad de gestión de intereses en los términos de la presente Ley.

**Artículo 24°.-** La solicitud de inscripción ante el registro deberá contener:

- I.- Si el cabildero es persona física, nombre, domicilio, documentos de identidad personal y demás datos que lo identifiquen; si se trata de persona moral, la razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que la identifiquen;
- II.- Si el cliente es persona física, nombre, domicilio, documentos de identidad personal y demás datos que lo identifiquen; si se trata de persona moral, la razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que la identifiquen;
- III.- Razón social, objeto social, domicilio social, copias de la escritura constitutiva y de los estatutos y demás datos que identifiquen a cualquier organización distinta del cliente que contribuya con las actividades de cabildeo o controle o supervise esas actividades;
- IV.- Plazo o duración del cabildeo;
- V.- En caso de tratarse de personas físicas, el cabildero debe aclarar si lo hace por cuenta propia o en representación de una firma;
- VI.- Monto de los honorarios percibidos por el cabildero y demás expensas, incentivos, viáticos o cualquier regalía devengados

- por cada contrato realizado;
- VII.- Contabilidad por concepto del ejercicio de actividades de cabildeo;
- VIII.- El ámbito sobre el que ejerce sus objetivos generales y particulares, y el plazo estipulado para la consecución de sus objetivos;
- IX.- Grupo social en el que ejerce o ejercerá su actividad;
- X.- Registro de publicaciones y otro tipo de actividad realizadas para ejercer la actividad de cabildeo;
- XI.- La jurisdicción en que se desarrollará la actividad de cabildeo.

**Artículo 25°.-** En el caso en que el cabildero realice actividades de gestión de intereses en nombre de más de un cliente, deberá realizarse un registro por separado por cada uno de ellos.

**Artículo 26°.-** En el supuesto de un cabildero que efectúe más de un contacto para un mismo cliente deberá inscribir un sólo registro que contenga todos los contactos.

**Artículo 27°.-** La firma que para prestar servicios tenga bajo su subordinación y mando dos o más cabilderos deberá efectuar un registro que contenga los nombres de cada uno de ellos, indicando el cliente para el que realizan contactos.

**Artículo 28°.-** En los ámbitos del Poder Ejecutivo de la Unión y de las Cámaras de Diputados y Senadores, del Poder Legislativo, se crean organismos de control de aplicación de la presente Ley. Los reglamentos respectivos fijarán quiénes serán los encargados de estos organismos y sus formas de organización y funcionamiento.

**Artículo 29°.-** Los organismos de control de aplicación de la presente Ley tendrán a su cargo las siguientes atribuciones:

- I.- Elaborar el Código de Ética para el ejercicio de las actividades de cabildeo;
- II.- Investigar de oficio o a solicitud, las presuntas transgresiones al régimen de la presente Ley.

## **Capítulo Quinto**

### **De las Responsabilidades y Sanciones**

**Artículo 30°.-** La falsedad de cualquier información aportada por el cabildero al registro implicará la inmediata cancelación de la licencia y

la imposibilidad de reinscribirse por un lapso de diez años, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales que correspondan.

**Artículo 31°.-** Se sancionará con multa hasta de cinco mil salarios mínimos al cabildero o firma que:

- I.- Gestionen actividades de cabildeo sin haber inscrito sus actividades en el registro y haber obtenido su licencia;
- II.- Posibiliten realizar actividades de cabildeo a quien no tenga licencia o estén inhabilitados;
- III.- Omitan registrar información, registren información falsa o que se abstengan de actualizar las informaciones originalmente registradas;
- IV.- Ofrezcan, entreguen u otorguen regalos, prebendas o beneficios a un servidor público contactado.

Estas sanciones son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

**Artículo 32°.-** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I.- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de actividades de cabildeo;
- II.- Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes cabildeo;
- III.- Denegar intencionalmente información relacionada con actividades de cabildeo de que sean objeto;
- IV.- Permitan realizar ante sí actividades de cabildeo a personas que no hayan obtenido previamente su registro y licencia;
- V.- Reciban regalos, prebendas o beneficios por permitir ser objeto de actividades de cabildeo.
- VI.- Realizar actividades de cabildeo.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las infracciones previstas en este artículo serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

**Artículo 33°.-** Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

## **TRANSITORIOS**

**Primero.** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los reglamentos de los registros se expedirán dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los cinco días del mes de abril de dos mil cuatro.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)



ANEXO No. 5  
Posturas sobre la reglamentación  
del cabildeo en México<sup>2\*</sup>

Actores	Opiniones
María Emilia Farías. Directora general de Cabildeo & Comunicación.	Este es un debate en el que los pocos cabilderos profesionales que habemos en México no nos hemos puesto de acuerdo. Algunos legisladores, los más experimentados por cierto, estiman que el tema no da para hacer una ley, porque no hay materia. Sin embargo, es indispensable que los que nos dedicamos a esta actividad cumplamos con un código de ética para evitar los conflictos de intereses y perjudicar a terceros. Yo en lo personal he desarrollado una filosofía sobre el comportamiento del cabildero tanto frente a los clientes como al Congreso y al Gobierno Federal.
Marie Renée Almaraz. Directora de Relaciones Públicas y Comunicación del Grupo Estrategia Política	Claro, como todo, porque si hay muchas personas que no son cabilderos y venden sus servicios como tal y sólo desprestigian a los profesionales. Para simplemente tenerla regulada y así todos trabajemos por el camino correcto.
Eduardo Obregón. Líder de Relaciones Institucionales de Price Waterhouse Coopers.	Sí. Mi impresión es que sí. Nosotros no tendríamos ningún problema en ese sentido. Creo que si se está actuando honestamente no veo porqué no reglamentar, nosotros nos apegamos a un código de ética. En nuestro caso cumplimos con todo.
Emilio Herrera Arce. Comisionado de Enlace Legislativo de la Concamin.	No tan sólo la práctica del cabildeo sino también la transparencia en la operación y trabajo de las comisiones, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la Republica.
Gabriel Aguirre Marín. Director de Cabildeo y Enlace Legislativo de la Coparmex.	Estamos a favor de que se reglamente con la finalidad de prestigiar y profesionalizar la actividad y con ello, acabar con las negociaciones “por debajo de la mesa”, los compadrazgos con los que aún se confunde la actividad profesional de cabildeo. Sin embargo, esto no puede ocurrir si primero no se profesionaliza el trabajo legislativo porque sería dar pasos en la arena.

2 \* Estas opiniones se tomaron de las entrevistas y cuestionarios aplicados a los profesionales del cabildeo.

**ANEXO No. 6**  
**Desplegados publicados en la prensa**  
**sobre los casinos en la LVIII Legislatura**

Publicación y Fecha	Dirigido a:	Petición	Firmantes	Observaciones
Reforma, p. 25 A, 18 de marzo de 2003	Diputado Armando Salinas Torre	"Por favor no aprueben la Iniciativa de Ley de Juegos con Apuestas y sorteos de fecha 13 de diciembre de 2002". También solicitan que devuelvan a las Comisiones de Gobernación y Turismo dicho dictamen para su revisión.	FECANACO: Federación de las Cámaras de Comercio de Tamaulipas.	Argumentan que la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados presidida por Armando Salinas Torre (PAN), aprobó sorpresivamente y sin revisión (los diputados tuvieron menos de 24 horas para conocerla) y sin la intervención de la comisión de Turismo un dictamen; además señalan que se le entregaría "un cheque en blanco" a la comisión nacional de Juegos con Apuestas y Sorteos, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para que regule "todo" lo que la Ley no contemple. [RP: Patricio Mora Domínguez].

Publicación y Fecha	Dirigido a:	Petición	Firmantes	Observaciones
La Jornada, 19 de marzo de 2003, p. 21.	Diputado Armando salinas Torre, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados. Presidente de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Presidente de la Comisión de Turismo.	<p>Que se discutan los proyectos de ley existentes de una manera abierta, amplia y transparente, y que la Iniciativa que se dictamine, lo sea en las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y la Comisión de Turismo [sic].</p> <p>Que el resultado del proceso legislativo sea acorde a las necesidades del sector turismo y no en su contra, como lo pretende el dictamen aprobado el 13 de marzo.</p> <p>Que el dictamen que se apruebe considere entre sus motivaciones y fundamentos los intereses nacionales, los de los trabajadores mexicanos y los de los inversionistas y proveedores nacionales. Rechazamos el dictamen aprobado por la Comisión de Gobernación y Seguridad pública de la Cámara de Diputados, sin la participación de la Comisión de Turismo, que causaría un enorme daño a la Nación, y en la práctica propiciaría el surgimiento de mafias, que auspiciadas por esta ley, controlarían e intimidarían a la sociedad en formas diversas.</p>	Alberto Juárez Blancas secretario general de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; y Isaías González Cuevas [Diputado en la LVII Legislatura, presentó la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con apuestas, sorteos y Casinos].	La iniciativa de Ley de Juegos con Apuestas y Sorteos presentada con fecha 13 de diciembre de 2002, fue dictaminada por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, en una sesión semiclandestina celebrada el 13 de marzo; a esta sesión no asistieron los diputados interesados, que forman parte de la Comisión de Turismo. Dicho dictamen se obtuvo de una manera sospechosamente rápida y sin pasar por el tamiz de una amplia discusión en las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y Turismo, por lo que su aprobación no contó con el voto de los miembros de ambas comisiones. [RP: Herón Romero Alcántar].

Publicación y Fecha	Dirigido a:	Petición	Firmantes	Observaciones
La Jornada, pp. 30 y 31; Milenio Diario, pp. 26 y 27, 19 de marzo de 2003	Diputado Armando Salinas Torre, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados. Presidente de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Presidente de la Comisión de Turismo.	La única forma real de regular el juego, minimizar sus efectos negativos y captar sus beneficios es a través de la instalación de casinos profesionales y serios que estén totalmente establecidos, requieran de inversión, generen altos volúmenes de empleo, atraigan turismo y paguen impuestos. NO APRUEBEN UNA LEY QUE DAÑARÍA A LA NACIÓN. Con la instalación de casinos de primer nivel internacional se evitarían todos los problemas de control y México tendría acceso a un mercado de más de cincuenta millones de personas que en los Estados Unidos visitan por lo menos una vez al año, lo que implicaría ingresos adicionales de divisas al país de por lo menos tres mil millones de dólares al año. No aprueben el dictamen del 13 de diciembre de 2002.	Enrique Álvarez Prieto, presidente del Consejo Nacional empresarial Turístico; asociación nacional de Hoteles y Moteles; asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos; Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados; asociación Mexicana de Profesionales de Ferias, Exposiciones y Convenciones.	Este mismo desplegado firmado por el CNET, se publicó en varios rotativos nacionales, llama la atención que el responsable de la publicación [RP: Herón Romero Alcántar], sea el mismo del desplegado firmado por la CROC.

Publicación y Fecha	Dirigido a:	Petición	Firmantes	Observaciones
La Jornada 27 de marzo de 2003, pp. 28 y 29.	Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Coordinadores de la s fracciones parlamentarias. Presidente de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Presidente de la Comisión de Salud. Presidente de la Comisión de Turismo.	¡Revisen por favor la iniciativa de Ley de Juegos con apuestas y sorteos! ¡No legalicen ni promuevan las situaciones irregulares que sufrimos en la actualidad! No se precipiten, regresen el dictamen a comisiones y regulen a los juegos con apuestas de una manera objetiva, transparente, constitucional y económicamente adecuada.	FECHANACO, Federación de las Cámaras de Comercio de Tamaulipas.	Argumentan que por primera vez, todos los integrantes del sector turístico nacional se han unificado para solicitar una ley promotora, constitucional y equitativa. Han manifestado en distintos medios, que solicitan se autorice una ley que regule adecuadamente el juego en México. Señalan que apoyar el dictamen de marras sería otorgar un “cheque en blanco” a una Comisión Nacional de juegos con Apuestas y sorteos que se propone crear, para otorgar permisos de operación de esos juegos, lo que propiciaría que se multipliquen por todo el país establecimiento de juego ahora “ilegales”. [RP: Dr. Patricio Mora Domínguez].

Publicación y Fecha	Dirigido a:	Petición	Firmantes	Observaciones
La Jornada, 2 de abril de 2003, pp. 28 y 29.	Rosario Robles Berlanga, presidenta del CEN del PRD; Martí Batres, coordinador parlamentario del PRD en la C.de D. Diputados del PRD.	Solicitan revisión del dictamen y que lo regresen a comisiones y se regulen los juegos con apuestas de una manera que no dañe a México.	Federación de Cámaras de Comercio de Tamaulipas	Apelan a legisladores y dirigente perredistas que han organizado foros en contra de los casinos (Di No a los Casinos 27/ marzo/2003) para que rechacen el dictamen pues consideran que de aprobarse se estarían aprobando de facto los casinos sin una adecuada regularización. [RP: Dr. Patricio Mora Domínguez].

Publicación y Fecha	Dirigido a:	Petición	Firmantes	Observaciones
Reforma, 22 de abril de 2003, p. 3 A.	Diputadas y Diputados de regiones fronterizas, zonas turísticas, integrantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, integrantes de la Comisión de Turismo, integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, al Congreso de la Unión; Roberto Madrazo(presidente del PRI), Luis Felipe Bravo (presidente del PAN), Rosario Robles (presidenta del PRD)	¡Necesitamos una ley que regule el juego con apuestas de manera institucional a través de casinos permanentes, bien regulados y transparentes! Proponen que “se apruebe una ley federal de juegos con apuesta y sorteos que de una vez por todas regule la existencia de casinos, y que no fomenta la simulación y el clandestinaje, verdadera fuente de vicios y corrupción”.	Consejo Nacional Empresarial Turístico, AC.	Apelan al desarrollo regional y también argumentan la creación de nuevos empleos, la inversión y el pago de impuestos; piden que se recoja la propuesta de la Legislatura LVII que contempla el control de los juegos de azar a través de los casinos, “pero en términos que fomente la competitividad armónica”. [RP: Herón Romero Alcántar].

Publicación y Fecha	Dirigido a:	Petición	Firmantes	Observaciones
El Universal, 28 de abril de 2003, p. A 3.	Diputadas y Diputados de regiones fronterizas, zonas turísticas, integrantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, integrantes de la Comisión de Turismo, integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, al Congreso de la Unión; Roberto Madrazo (presidente del PRI), Luis Felipe Bravo (presidente del PAN), Rosario Robles (presidenta del PRD)	¡México necesita una ley que regule de frente el juego con apuestas! Proponen “Aprobar una ley de juegos con apuestas y sorteos que regule la existencia de los casinos con altas inversiones que generen miles de empleos, sin fomentar la simulación y el clandestinaje, verdadera fuente de vicio y corrupción”	Sindicato de Trabajadores de la Industria Hotelera, gastro-nómica, Similares y Conexos, CTM-Víctor Hugo del Ángel Méndez; Coalición de Trabajadores; Sindicatos Autónomos Nacionales. Alianza Sindicalista, Organizaciones Sindicales. [RP: Víctor Hugo del Ángel Méndez].	Llama poderosamente la atención que la mayoría de los desplegados aunque estén firmados por distintas agrupaciones y el responsable de la publicación sea también distinto o se publiquen en diferentes fechas, los contenidos son muy similares, las propuestas son casi idénticas y el estilo de la redacción es similar, lo que hace suponer que dichos desplegados son elaborados por alguna agencia de cabildeo y que nada más los firman las asociaciones o sindicatos involucrados.





### Bibliografía, hemerografía y otras fuentes

- ÁGUILA, Rafael del, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2000.
- AGUILAR, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- AGUIRRE, Pedro (coord.), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos: Estados Unidos*, México, IFE, 1999.
- ALMOND G. y B. Powell, *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- ALONSO PELEGRÍN, Emiliano, *El lobbying en la Unión Europea*, Madrid, Ediciones Esic, 1995.
- ALONSO PIÑEIRO, Armando, *El quinto poder: teoría y práctica del lobbying*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1992.
- ÁLVAREZ, Mónica, “Casinos sí o no: hagan sus apuestas”, investigación para el programa televisivo *Claves*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, septiembre de 2002, 23 pp.
- ARCHER, Jules, *Special Interest. How Lobbyists Influence Legislation*, Connecticut, The Milbrook Press, 1997.
- BACA OLAMENDI, Laura, *et al*, *Léxico de la Política*, México, FLACSO/CONACYT/FCE/Fundación Heinrich Böll Stiftung, 2000.
- BANCO MUNDIAL, *El Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*, Washington, DC, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, 1991.
- BASÁÑEZ, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*, (10ª edición), México, Siglo XXI Editores, 1996.

- BOBBIO, Norberto, “Pluralismo” en N. Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 1184.
- BONILLA, Carlos, “Las tres fases del cabildeo” en *Razón y Palabra*, México, ITESM, 2002.
- CALLEROS, Héctor, “El Parlamento británico y los avatares de la monarquía constitucional” en revista *Parlamentos* No. 2, [www.asambleadf.gob.mx/informac/revista/02/parlame.htm](http://www.asambleadf.gob.mx/informac/revista/02/parlame.htm)
- CAMP, Roderic Ai, *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.
- CAMP, Roderic Ai, *La política en México*, México, Siglo XXI Editores, 2000.
- CARNOTA, Walter, “La expansión de los lobbies en Estados Unidos y Europa Occidental” en *El Derecho*, Buenos Aires, 8 de julio de 1991, p. 12.
- CELIS, Jacqueline, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1963.
- CIGLER, Alan J. y Burdett A. Loomis, *Interest Groups Politics*, Washington, DC, Congressional Quarterly Inc., 1995.
- COPARMEX, *Curso básico para acompañantes. Programa acompaña a un legislador*, México, s/f.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- DAHL, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, CNCA/Alianza Editorial, 1991.
- DIAMOND, Larry, “Repensar la sociedad civil” en *Metapolítica* No. 2 abril-junio de 1997, México, Ediciones Cepcom, pp. 186 y 187.
- DÍAZ CAYEROS, A. y B. Magaloni, “Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una aproximación” en *Política y Gobierno*, v. 2, segundo semestre de 1998.
- DIÓN, León, *Los grupos y el poder político en los Estados Unidos*, México, Grijalbo, 1967.
- DUBS, Alf, *Lobbying. An Insider's Guide to the Parliamentary Process*, Londres, Pluto Press, 1988.
- DUVERGER, Maurice, *Sociología política*, Barcelona, Ariel, 1968.
- DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE/Cámara de Diputados, 2003.
- DWORAK, Fernando F. “Cabildeo peligroso” en *Enfoque* suplemento de *Reforma*, 4 de agosto de 2002.
- DWORAK, Fernando F. “El cabildeo a las legislaturas. Notas de estudio” en *La Gaceta de Ciencia Política*, año I, número I, otoño/invierno, México, ITAM, p. 187-208.
- EHRMANN, Henry W., “Grupos de presión” en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, tomo II, 1974, p. 240.
- ELÍAS GALAVIZ, Efrén, “El cabildeo como mecanismo de participación social”, en Concha C. Hugo (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IIJ-UNAM, pp. 83- 103.

- FARAH, M. y J. M. Serna de la Garza, *La institución parlamentaria en América del Norte y su impacto en el quehacer político de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 1997.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Robert A. Pastor (coords.), *El actor controvertido. El Congreso de Estados Unidos y América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- FERRANDO B., Juan, “Estudio preliminar” en Samuel Finer *El imperio anónimo. Un estudio del Lobby en Gran Bretaña*, Madrid, Tecnos, 1966, pp. 13-95.
- FINER, Samuel E., *El imperio anónimo. Un estudio del Lobby en Gran Bretaña*, Madrid, Tecnos, 1966.
- FRANCK, T.M. y E. Weisband, *Foreign Policy by Congress*, Oxford, Oxford University Press, 1979.
- GALSTON, M. “Lobbying and the Public Interest” en *Texas Law Review*, No. 6, mayo de 1993, p. 1270.
- GARCÍA DE LEÓN, Verónica, “Cabildeo: el negocio de convencer” en *Expansión*, 27 de septiembre-11 de octubre de 2000, p. 14.
- GARDUÑO, R. y C. Pérez, “El cabildeo en el Congreso, práctica cotidiana que se extiende sin control” en *La Jornada*, 1 de julio de 2002, pp. 8 y 9.
- GÓMEZ MAZA, Francisco, “En auge, el cabildeo” en *El Universal*, 2 de abril de 2001, p. 10.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.
- GRAYSON, George W., “El cabildeo de México y Canadá” en Fernández de Castro y Pastor (2001), pp. 83-11.
- GUYER, Robert L., *Guide to State Legislative Lobbying*, EUA, Engineering The Law Inc., 2000.
- HINOJOSA, Juan José, “Diez en cabildeo” en *Proceso* No. 761, 3 de junio de 1991.
- HULA, Kevin, *Cabildeo/Lobbying*, México, Limusa, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- HURTADO, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, UdeG/FCE, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS, *Diccionario político-electoral 2000*, México, 1999.
- JASSO A., Walter, “La industria de la persuasión en los Estados Unidos” en revista *Debate legislativo en Pleno*, año 1, No. 1, 22 de octubre de 2002, pp. 11-13.
- JEREZ, Miguel, “los grupos de presión”, en Rafael del Águila, (2000), pp. 291-317.
- LERDO DE TEJADA, S. y Luis Godina, *El lobbying en México*, México, LTG-Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- LEVY, Daniel y G. Székely, *Estabilidad y cambio: paradojas del sistema político mexicano*, México, Colmex, 1985.
- LIEBERT, Ulrik, “Parliamentary Lobby Regimes”, en Hans Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995, p. 498.

- LIJPHART, Arendt, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- LÓPEZ, Jaime Domingo, “Cabildeo y concertación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo” en *Revista del Senado de la República*, enero-marzo de 2000, Vol.6, número 18, pp. 116-124.
- LOURAU, René, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991.
- LUNA, Matilde y R. Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía*, Cuadernos del Proyecto de Organizaciones Empresariales en México No. 1, México, FCPYS-UNAM, 1992.
- MAGLEBY, David, B., *Legislación directa, grupos de presión y efectividad*, México, Limusa, 1992.
- MARTÍNEZ LEGORRETA, Omar, *El cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los Estados Unidos*, México, Cámara de Diputados, Cuadernos de Apoyo No. DG-05, Noviembre de 1997.
- MARTÍNEZ, Marco A., “Cabildeo a la caza de legisladores” en *Enfoque* No. 411, suplemento de *Reforma*, 23 de diciembre de 2001, pp. 11-13.
- McFARLAND, Andrew S., *Los grupos de presión en el Congreso norteamericano (Common Cause)*, México, Gernika, 1987.
- MEDINA, Javier, “Los retos del cabildeo” en *Enfoque* suplemento de *Reforma*, 31 de agosto de 2003.
- MILBRATH, Lester W., “Cabildeo político” en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, tomo II, 1974, pp. 109-112.
- MILBRATH, Lester W., *The Washington Lobbyist*, Washington, Rand McNally, 1963.
- MOLINS, Joaquim, “Parlamento y grupos de interés”, en Manuel Ramírez (ed.) *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 137-143.
- MOODIE, Graeme C. y Gerald Studdert-Kennedy, *Opiniones, públicos y grupos de presión*, México, FCE, 1975.
- MOVIMIENTO CIUDADANO POR LA DEMOCRACIA, *Manual de Cabildeo*, México, MCD, 1998.
- NACIF, Benito, *El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*, documento de Trabajo No. 101, División de Estudios Políticos, CIDE, 2000.
- NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.
- NORTON, Philip (ed.) *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- O'DONELL, Guillermo, “Ilusiones democráticas” en *Etcétera*, 1 de agosto de 1996, p.15.
- OFFE, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1996.
- OLSON, Marcur, *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992.
- PACKENHAM, Robert, “Legislatures and Political Development” en Philip Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 81-95.
- PASQUINO, Gianfranco, “Participación política, grupos y movimientos” en Pasquino et al, *Manual de Ciencia Política*, Madrid Alianza Editorial, 1991, pp. 179-215.
- PÉREZ VEGA, Moisés, *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria*

en México. *La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*, Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, México, UNAM, 2004.

- PÉREZ, Germán y A. Martínez, (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- PORTALES, Julio, “Análisis semiótico-histórico del término lobby” en *Alternancia política o transición democrática*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004, pp. 81-91.
- PROVENCIO, Marco, “Cabildeo y democracia” en *Milenio Diario*, 8 de octubre de 2002, p.21.
- QUIÑÓNEZ, Sam, “Poder de cabildeo”, mimeo., 1 de noviembre de 1999, 4 pp.
- REYES LÓPEZ, Mauricio, “El cabildeo en la división de poderes”, México, [www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/c2.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/c2.htm), 1999.
- RODRÍGUEZ, Esteban D., *Los dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004.
- SALAS PORRAS, Alejandra “¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México” en *Estudios sociológicos* no. 52, Vol. XVIII, México, Colmex, enero-abril de 2000, pp. 53-84.
- SANDAK, Cass R., *Lobbying*, Nueva York, Twenty-First Century Books, 1995.
- SANDOVAL DE ESCURDIA, Juan M., *Los casinos en México y sus principales efectos sociales: un análisis de opinión pública*, México, Cámara de Diputados, Servicios de Investigación y Análisis, 2002, pp.3-5.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980.
- SCHERER, María, “Nuevo negocio político: el cabildeo” en *Proceso* No. 1266, 4 de febrero de 2001, pp. 18-21.
- SCHMITTER, P. y G. Lemhbruch (coords.) *Neocorporativismo 1. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial, 1992.
- SCHMITTER, Philip, *Teoría del Neocorporativismo*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.
- SILVA, Gustavo de, “El cabildeo: un medio que acerca a la democracia”, mimeo. México, 2001.
- SMITH, Martin, “El pluralismo” en D. Marx y G. Stoker (edits.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 217-234.
- TEHERÁN, J., “Desplaza San Lázaro a Los Pinos como centro de cabildeo” en *El Universal*, 21 de enero de 2002, p. 1.
- TREJO D. Bertha (coord.) *Quién es quién en el Congreso: diputados y senadores de la LVIII Legislatura*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2003.
- VEGA, David, “Cabildear” en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, de Diputados LVII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- WATSON, Richard A., *Democracia americana. Logros y perspectivas*, México, Limusa, 1989.
- WHEARE, K.C., *Legislaturas*, México, Cámara de Diputados, LI Legislatu-

ra, 1981.

- XIFRA, Jordi, *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 1998.

### **Leyes y Documentos**

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1991.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 1987.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA, “Dictamen con Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos”, 11 de diciembre de 2002.

HERRERA BELTRÁN, Fidel, “Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo”, *Diario de los Debates* año III, LVIII Legislatura, 29 de julio de 2002.

JÁUREGUI ROBLES, César “Iniciativa con Proyecto de Reglamento del Senado de la República”, *Diario de los Debates* núm. 36 primer periodo ordinario, año II, LVIII Legislatura, 14 de diciembre de 2001.

LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1947.

LEYVA ACEVEDO, Efrén, “Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas”, *Gaceta Parlamentaria*, 29 de abril de 2002, [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx).

MINISTERIO DEL INTERIOR DEL GOBIERNO ESPAÑOL, *Reglamento del Congreso de los Diputados*, España, 1999.

PORTELLO AYALA, Cristina, “Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo”, *Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria*, 22 de abril de 2004.

### **Páginas en Internet**

- <http://deceyec.ife.org.mx/reino.htm>
- [www.asambleadf.gob.mx/informac/revista/02/parlame.htm](http://www.asambleadf.gob.mx/informac/revista/02/parlame.htm)
- [www.britemb.cl/government/parliamt.htm](http://www.britemb.cl/government/parliamt.htm)
- [www.cabildeoycomunicacion.com](http://www.cabildeoycomunicacion.com)
- [www.cce.org.mx](http://www.cce.org.mx)
- [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)
- [www.coparmex.org.mx](http://www.coparmex.org.mx)
- [www.corporativodeservicios.com.mx](http://www.corporativodeservicios.com.mx)
- [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx)
- [www.gep.com.mx](http://www.gep.com.mx)
- [www.icmmexico.com](http://www.icmmexico.com)
- [www.lobbying.com.mx](http://www.lobbying.com.mx)
- [www.structura.com.mx/gae](http://www.structura.com.mx/gae)

### **Entrevistas**

- AGUIRRE MARÍN, Gabriel, director de Cabildeo y Enlace Legislativo de la Coparmex, 29 de octubre de 2004.
- ALMARAZ, Marie Renée, directora de Relaciones Públicas y Comunicación del Grupo Estrategia Política, Comunicación y Cabildeo, 30 de junio de 2004.
- COSÍO GAONA, Salvador, diputado federal a la LVIII Legislatura, impulsor de la reglamentación de los casinos en México, 18 de enero de 2005.
- FARÍAS, María Emilia, directora general de Cabildeo & Comunicación, 20 de febrero de 2004.
- HERNÁNDEZ ESTRADA, Rafael, diputado perredista a la LVIII Legislatura, organizador del foro “Di No a los Casinos” e integrante de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, 6 de diciembre de 2002.
- HERRERA ARCE, Emilio, comisionado de Enlace Legislativo de la Concamin, 22 de octubre de 2004.
- OBREGÓN S., Eduardo, líder del área de relaciones institucionales de *Price Waterhouse Coopers*, 17 de agosto de 2004.
- PORTALES, Julio, presidente de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab, AC), 17 de agosto de 2004.

#### **Periódicos y Revistas**

- *Diario Oficial de la Federación*
- *El Economista*
- *El Universal*
- *Expansión*
- *La Jornada*
- *Proceso*
- *Público*
- *Reforma*
- *Revista de Derecho Parlamentario*, Argentina.





Se terminó de imprimir en noviembre de 2007.  
El tiraje fue de 2000 ejemplares, más sobrantes para reposición

El contenido de esta publicación es responsabilidad de su autor.  
El Instituto Electoral del Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones aquí presentadas.  
Se difunden como parte de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

Con el fin de un sistema de partido hegemónico en el país, el Congreso de la Unión pasó de ser un órgano que legitimaba las decisiones del presidente de la República, a ser una instancia plural de discusión y deliberación que hoy en día tiene más influencia en los procesos de decisión.

La relevancia progresiva del Congreso mexicano en la discusión y aprobación de leyes ha sido el origen de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan establecido instancias de diálogo y acercamiento con el Congreso y se acrecienten las actividades del cabildeo.

Esto ha traído consigo nuevas formas de interacción política que merecen reflexionarse.

El objetivo central de esta investigación es desentrañar las siguientes preguntas: ¿existe el cabildeo legislativo en México? Si existe, ¿es similar al que se da en otras latitudes o tiene rasgos característicos propios? ¿Es una práctica lícita? ¿Debe regularse dicha práctica?

*El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)*, de José Gómez Valle, es una verdadera contribución que ayuda a explicar y comprender esta forma de influir en la toma de decisiones.

