

EL PASILLO DE CRISTAL: TRANSPARENTAR EL CABILDEO EN MÉXICO

Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA*

Parte de la labor fundamental de los lobbistas es acercar la información precisa y objetiva a quienes toman las decisiones. Si se logra transparentar esta actividad, los primeros interesados en que se fortalezca serán precisamente quienes forman parte de los poderes públicos.

Sebastián LERDO DE TEJADA
Luis Antonio GODINA (cabilderos)¹

SUMARIO: I. *El cabildeo en México.* II. *La regulación del cabildeo en el contexto comparado.* III. *La regulación del cabildeo en México.* IV. *Conclusiones.* V. *Referencias.*

La institución denominada cabildeo o *lobbying* tiene un uso extendido en el proceso legislativo de los países con sistemas democráticos y economías liberalizadas. Dicha institución ha sido usada de manera incremental durante las últimas dos décadas en México. Su práctica divide opiniones: en un extremo se encuentran aquellos que la consideran una herramienta indispensable en un sistema democrático para acercar información útil a los tomadores de decisiones, garantizada por los derechos de libertad de información, expresión y petición. En el otro extremo se encuentran quienes consideran que es una actividad que encubre las peores prácticas de colusión entre el sector público y los grupos de interés, con serias afectaciones en el resultado legislativo para la sociedad en general.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ Godina y Lerdo de Tejada, 2004: 147.

En el presente trabajo se hace un análisis de la forma en que la actividad del cabildeo se ha implantado en el sistema político mexicano y la manera en que es regulada de forma local, nacional y comparada, enfatizando la necesidad de poner a la transparencia como el principio paradigmático en la regulación de la materia. El espacio que precisa una regulación de forma más urgente es el nivel local.

I. EL CABILDEO EN MÉXICO

En 1997 se presentó un fenómeno inédito en la conformación de la Cámara de Diputados. Por primera vez en muchas décadas el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en el Congreso de la Unión, situación que se ha mantenido desde entonces a la fecha, ya que ningún partido ha podido conseguirla nuevamente. El escenario político mexicano se transformó de la existencia de un partido hegemónico a un ambiente pluripartidista, con gobiernos divididos. No solamente en el Congreso de la Unión, sino en prácticamente todos los puestos de representación popular, se vivió el fenómeno de la alternancia en el ejercicio del poder. El sistema político mexicano se ha modificado profundamente en los últimos dieciocho años, situación que ha tenido un impacto directo en la forma en que se construyen las leyes en el país.

Además del cambio en el sistema político, el sistema económico mexicano ha sufrido una profunda transformación en el mismo periodo (Fix y Ayllón, 2000). Nuevos y poderosos actores económicos han aparecido en el escenario, estableciéndose como nuevos interlocutores frente a los tomadores de decisiones. El sistema económico mexicano se ha globalizado de tal forma, que la participación de los grupos de interés económicos se acompaña de las herramientas corporativas extendidas en el mundo liberal, como una mayor litigiosidad, mayor importancia de los medios de comunicación en la vida pública y el mencionado *lobbying* o cabildeo (Yves y Bryant, 2011).

La práctica del cabildeo se ha venido dando en nuestro país profesionalmente desde 1997. En la actualidad existe por lo menos una decena de despachos especializados en la materia, muchos de ellos dirigidos por políticos profesionales que han encontrado en el cabildeo un nicho de oportunidad para desarrollar sus habilidades.

En ese contexto encontramos a LGT Lobbying México, cuyo fundador fue el político profesional —recientemente fallecido— Sebastián Lerdo de Tejada, que en términos de su sitio en Internet afirma ser una firma profesional que trabaja a partir de estrategias técnicas que garantizan resultados

óptimos. Define al *lobbying* como “...un proceso de acciones integradas y no como una serie de eventos desvinculados”.² Su eje de acción se centra en concebir al cabildeo no como relaciones públicas, sino como una actividad profesional con sustento técnico, estratégico y eficaz. Dentro de los temas que manejan como proyectos realizados citan: la estrategia y promoción de proyectos; la elaboración y promoción legislativa; temas hacendarios: aduanas, aranceles, gasto público, impuestos; el impulso de iniciativas y negociaciones con sectores productivos; las comunicaciones y transportes, ya sean proyectos aeroportuarios, ferrocarriles y de telecomunicaciones, así como la reingeniería de organizaciones y la inversión regional.

Otro despacho de cabildeo es Alanis, Serrano, Doblado Asociados, que anuncia el servicio de asesoría en cuestiones de *lobbying*, en unión a la asesoría legal tanto a corporaciones como particulares. Para clientes particulares ofrecen la planeación fiscal, compras de bienes raíces, iniciar o comprar un negocio, preparación de testamentos, traspaso de residencias e inmigración. Por el lado corporativo se especializan en negocios internacionales, finanzas, impuestos, turismo, construcción, minería, telecomunicaciones y derecho aéreo, así como en materia de comercio internacional, administración, marcas registradas y derechos de autor, y medio ambiente. Incluso el manejo de residuos, extracción de gas y petróleo, y servicios relacionados a la informática.

La organización más importante es la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, Asociación Civil (Procab, A. C.), quienes conciben al cabildeo como “informar para influir”, y lo relacionan como una figura que permite la ayuda para dinamizar los procesos de toma de decisión política, hace posible que un número mayor de organizaciones y grupos representativos de la sociedad participen en dichos procesos; en ese sentido, el cabildeo promueve la democratización de las decisiones públicas. Cuenta con un código de ética para sus agremiados. La vía en que ejecutan ese servicio es a través de la promoción de los principios generales de ética profesional entre sus asociados, gestión ante la opinión pública del reconocimiento del cabildeo como actividad profesional coadyuvante de la vida democrática del país, y el análisis y seguimiento de los mecanismos que pretendan regular la actividad de cabildeo en los poderes federales.

Procab, A. C. aglutina a los siguientes cabilderos: *Alfa, sociedad anónima de capital variable* (compañía administradora de portafolios de negocios de diversas empresas del sector automotriz, poliéster, petroquímicos, alimentos, tecnologías de información, telecomunicaciones e hidrocarburos);

² Dicha definición se puede encontrar en el artículo de Garfias, Francisco, “ISSSTE: Intereses familiares o de negocios”, *Excelsior*, 8 de octubre de 2013, en sección: Arsenal, consultable en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-garfias/2013/10/08/922314>.

Asesoría Estrategia Total, sociedad civil (consultores en despachos de cabildeo y asesoría en asuntos públicos, y el de las agencias de relaciones públicas y comunicación); *Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, asociación civil*, conocida como ANTAD (representación de intereses legítimos de sus asociados tiendas de autoservicio y departamentales); *Grupo Consultor Interdisciplinario, sociedad civil* (consultoría que se dedica al estudio sobre fenómenos e instituciones del poder y procesos sociopolíticos en contextos diversos); *Consultoría y Relaciones Gubernamentales, sociedad civil* (consultoría en asuntos públicos y relaciones gubernamentales); *Daimler* (sociedad controladora de las acciones de las empresas Daimler Vehículos Comerciales México, Mercedes-Benz México y Daimler Financial Services México); *Dynamis Consultores, sociedad civil* (asesoría profesional a instituciones gubernamentales y empresa en diseño, elaboración e implementación de planes estratégicos para la promoción de interés frente a los poderes públicos); *Grupo ICB, sociedad anónima de capital variable* (dirección de empresas especializadas en temas de relaciones públicas e inversiones); *Grupo Estrategia Política, sociedad civil* (representación de intereses legítimos de la sociedad organizada en el diseño de políticas públicas mediante acciones estratégicas); *Grupo Salinas* (conjunto de empresas de diferentes mercados, integrado por TV Azteca, Azteca América, Grupo Elektra, Advance América, Banco Azteca, Seguros Azteca, Afore Azteca, Italika, Punto Casa de Bolsa, Azteca Internet, Totalplay y Enlace); *Guerra, Castellanos y Asociados* (consultoría especializada con servicios de comunicación estratégica, cabildeo, relaciones con gobierno, comunidad y todo tipo de audiencias clave); *Llorente & Cuenca* (consultoría de gestión de la reputación, la comunicación y los asuntos públicos, líder en España, Portugal y América Latina, que presta servicios de consultoría estratégica a empresas de todos los sectores de actividad con operaciones dirigidas al mercado de habla española y portuguesa); *Políticas Públicas y Asesoría Legislativa, sociedad civil* (asesoría en asuntos públicos, comunicación estratégica relacionada con relaciones públicas, consejería jurídica y gestión regulatoria, monitoreo legislativo y regulatorio, así como capacitación en estos temas); *PricewaterhouseCoopers* (equipo multidisciplinario orientado al diseño de estrategias integrales en negocios); *Safie Consultores* (consultoría política y vinculación legislativa); *Structura, sociedad anónima de capital variable* (integración de cuatro empresas proveedoras de servicios profesionales en consultoría y desarrollo de proyectos); *Unión de Instituciones Financieras Mexicanas, asociación civil*, conocida como UNIFIM (grupo de instituciones financieras con capital mayoritariamente mexicano), y *Zimat Consultores Comunicación Total, sociedad anónima de capital variable* (consultoría en comunicación vinculada a Interpublic Group).

Posiblemente la primera vez que se habló con insistencia en nuestro país de la palabra *cabildeo* fue a principios de la década de los noventa, durante la gestión del presidente Salinas de Gortari, quien hizo uso del *lobbying* en el Capitolio para conseguir el voto favorable para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El gobierno mexicano gastó importantes sumas para conseguir el apoyo mediante despachos de *lobbying*, además de que fue apoyado por un importante grupo de interés en nuestro país: el de los inversionistas extranjeros. El resultado fue satisfactorio para los fines de esta coalición, ya que consiguieron los votos necesarios para la aprobación. Fuera del debido análisis que se debe hacer respecto de las implicaciones que ha tenido la firma de ese instrumento legal, es un caso de *lobbying* exitoso debido a que se apoyó en una coalición bastante amplia.³ Durante la presidencia de Ernesto Zedillo el país se sumergió en una difícil crisis económica. La salida que buscó la administración pública de ese momento fue conseguir el apoyo de los organismos monetarios internacionales, nuevamente a través de la utilización de firmas de *lobbying* estadounidenses.⁴ El éxito del *lobby* mexicano ante el gobierno estadounidense y los organismos internacionales puso el ejemplo de herramientas útiles para la política en contextos democráticos con economías liberalizadas a los que el sistema político mexicano se integraba.

La condición que permite la aparición del *cabildeo* en México es la nueva relación de poderes, originada en la pérdida del control de la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión por un solo partido político, hecho reproducido en prácticamente todos los niveles de representación

³ Alonso Piñeiro habla de esa situación: “Una de esas excepciones fue protagonizada precisamente por el gobierno mexicano, con fuerte respaldo —curiosamente— de grandes corporaciones norteamericanas. Ello ocurrió cuando fue necesario contratar lobbistas en el Congreso para que el vecino de los Estados Unidos pudiera ingresar en el Tratado de Libre Comercio... Tales inversiones contaron con el apoyo de poderosas empresas como Kodak, American Express y General Electric, que pagaron directamente a los profesionales acreditados en el Congreso para que actuaran a favor de México. Estos honorarios sobrepasaron —al menos hasta 1993— los pagos realizados en el pasado por cualquier otro gobierno extranjero en las tareas de *lobby*” (Alonso, 2000: 100 y 101).

⁴ La influencia de las firmas de *lobbying* en Estados Unidos y su relación con la vida interna de nuestro país, las vemos con claridad en temas tan delicados como el de los banqueros que ayudaron a México en la crisis de 1995. El grupo que atendió este asunto pidió su opinión a *Riordan Roey*, quien entonces ocupaba el cargo de director de la Escuela de Estudios Latinoamericanos de John Hopkins School of Advanced International Studies, y entre ambos señalaron tres condiciones para apoyar a México. Una, resolver el problema de Chiapas; dos, que la administración del presidente Zedillo considerara cuidadosamente el permitir victorias de oposición en las diferentes elecciones, a fin de legitimar su propio gobierno, y tres, trabajar para debilitar a los sindicatos en México (Alonso, 2000: 17).

popular en el país. Lo anterior obligó a los actores relevantes a buscar nuevas herramientas para impulsar su agenda con los tomadores de decisiones. Durante el sexenio del presidente Fox se observó con preocupación el hecho de que el Congreso de la Unión se encontrara paralizado, ante la inexistencia de formas eficaces de alcanzar acuerdos.⁵ La parálisis legislativa fue vista como un reflejo de la incapacidad del presidente de México para lograr los acuerdos para la consecución de los fines de su gestión a través de nuevas regulaciones. El presidente de la República fue el más afectado en esta nueva relación de poderes, aun cuando fue él mismo quien presentó como uno de sus lemas de gobierno “El presidente propone y el Congreso dispone.”⁶

El Poder Ejecutivo ha tenido desaciertos en su relación con el Congreso de la Unión siguiendo los métodos corporativistas, aunque también se han intentado otras vías para una óptima comunicación con el Poder Legislativo. El mismo gobierno foxista hizo esfuerzos por mantener comunicación directa entre la administración pública y los legisladores, a través de la instauración de oficinas de enlace legislativo en cada dependencia. El resultado no fue el que se esperaba, debido a que hubo falta de coordinación en las acciones.⁷

⁵ La definición de parálisis que puede extraerse de las críticas al presidencialismo se refiere a la incapacidad del Poder Ejecutivo para conseguir la aprobación de las iniciativas. Ésta es a todas luces una definición elemental. Sólo supone que no existe un acuerdo entre actores involucrados en el proceso de toma de decisión respecto a una mejor alternativa para reemplazar la política en curso (Nacif, 2000: 4).

⁶ Godina y Lerdo de Tejada, cabilderos mexicanos citados con anterioridad, dan su opinión sobre una de las reformas legislativas emprendidas por el presidente de la República Vicente Fox de poco éxito. Al intentar una reforma eléctrica, refieren que uno de los grandes desaciertos que tuvo Fox fue emprender una campaña de cabildeo externo para sacarla adelante, más o menos de forma similar a como consiguió la candidatura presidencial de su partido, ignorando por completo la inclusión de los senadores en la discusión del tema.

Las viejas ideas de la política siguen presentes en nuestros días; al presidente electo Fox le piden cosas como si él fuera legislador; pero las cosas han cambiado y negociar un proyecto legislativo con Vicente Fox en este momento no tiene ninguna viabilidad, sólo por el hecho de ser negociado con él. Si los partidos se unen y negocian, ahí sí está el poder real; el gobierno tiene que acatar las leyes y está a la disposición y bajo el control del Congreso (Gómez, 2001: 133).

⁷ Otro hecho singular es el reconocimiento tácito del gobierno federal a la autonomía del Congreso de la Unión, hecho a través de la creación en cada secretaría, dependencia y entidad de la administración pública federal de una oficina de enlace con el Congreso y con cada una de las cámaras, lo cual produjo amontonamientos y tropiezos, acciones atropelladas y desordenadas, que en vez de ayudar a los propósitos del gobierno pusieron en riesgo su unidad orgánica y la coordinación que debe existir en sus relaciones en el Poder Legislativo (Gómez, 2001: 140).

En lo referente al Poder Legislativo, a pesar de encontrarse en un contexto favorable, el Congreso de la Unión tuvo un desarrollo muy lento en todas sus facetas. De ahí que en el momento de la alternancia, la administración pública pareciera un gigante frente al Congreso de la Unión.⁸ La coyuntura hacía que el momento político del país fuera por demás complejo. Por una parte, el fenómeno de la parálisis legislativa representó la posibilidad de que las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo no progresaran debido a la negativa del Congreso de la Unión de continuar con su papel de simple ratificador de la “voluntad suprema”, mientras que, por otra, apareció un Congreso que se encuentra imposibilitado para generar las iniciativas de ley óptimas, debido a que no contaba con la experiencia suficiente y con los medios de acceso a la información adecuada para llevar por sí mismo la función legislativa. La distancia en el sexenio foxista entre el presidente y el Congreso de la Unión tuvo muchos ejemplos, siendo quizá el más dramático el del procedimiento de elaboración del decreto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2005, impugnado por el presidente de la República.⁹

La transferencia de poder de decisión que recibió el Congreso de la Unión incrementa la responsabilidad y participación de éste. El fenómeno se acompañó, por obvias razones, de intentos de injerencia en sus procedimientos, que podría utilizar el mismo presidente de la República.¹⁰ Un

⁸ Bernardo Bátiz hace una referencia al respecto: “En nuestro país los legisladores no han contado sino hasta épocas muy recientes, con equipos de colaboradores, de técnicos o de informadores que los auxilien, pero aún contando con ellos, hasta hoy no pueden competir con la gran estructura burocrática, plena de especialistas y llena de información que está al servicio del Ejecutivo; esperamos que esté cambiando en el sentido correcto, es decir: más información al Poder Legislativo” (Bátiz, 1999: 119).

⁹ “Fox declara la guerra al Congreso”, *La Jornada*, Primera Plana, México, núm. 7269, 19 de noviembre de 2004. El 19 de noviembre de 2004, los principales diarios de circulación nacional narraron la situación que se transcribe a continuación: “En un hecho inédito en las últimas décadas en México, un titular del Ejecutivo decidió ‘impugnar’ el presupuesto reajustado por el [C]ongreso de la Unión acusando a los partidos de oposición de actuar con ‘parlamentarismo irreflexivo’, al aprobar un paquete económico que no dudó en calificar de ‘incongruente e inviable’. En cadena nacional, el presidente Vicente Fox arremetió contra opositores y, en contrapartida, agradeció sin empacho a su partido, Acción Nacional, por haberlo apoyado durante los debates sobre el gasto federal. La esperada reacción del presidente echa por tierra la solemne promesa que realizó el primero de diciembre de 2000 cuando, al tomar posesión del cargo aseguró: ‘El Ejecutivo propone y el Legislativo dispone’, lo que reafirmó en enero de 2002, agregando en ese entonces que ‘así es la democracia’”. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/19/003n3pol.php>.

¹⁰ Me refiero a presiones del Poder Ejecutivo a través de amenazas expresas o sobreentendidos en contra de la carrera política de los parlamentarios, halagos o promesas de reconocimiento en esa carrera o, como sucede en Estados Unidos de América, a través de lo que se llama el *lobbying* o cabildeo, forma de influir en la voluntad de los congresistas y senadores

Congreso con mayor independencia generó nuevos incentivos para los representantes. El parlamentario es un político que depende, entre otras cosas de su imagen y soporte institucional para continuar su carrera en ascenso.¹¹

El Congreso se convirtió en un actor que debió aprender a escuchar a la sociedad en un contexto de gobierno dividido, más allá de responder exclusivamente a la voluntad presidencial. Las formas de manifestarse de la sociedad se modifican también con un corporativismo limitado, por lo tanto nuevas herramientas creadas desde la sociedad son precisadas por los legisladores.¹²

El cabildeo es una actividad profesional, llevada a cabo a través de una estrategia de comunicación para la incidencia en el proceso legislativo (y en general de la toma de decisiones); el cabildeo es forma, nunca fondo, por lo que debe actuar con los límites de la ley, y su utilización debe regirse por los derechos de participación de la sociedad. De lo contrario, deja de ser cabildeo y se convierte en una actividad ilícita. Los límites que hallamos para él, son los límites en el ejercicio de los derechos de petición, libertad de expresión y de información.

A pesar de que la empresa no detenta poder político, sí cuenta con poder económico, lo que tiene mucho peso en la toma de decisiones. Esto no quiere decir que el sector económico se encuentre organizado en un sentido ni mucho menos. A pesar de contar con ese peso en las decisiones, los intereses entre el sector no siempre son coincidentes, por lo que una decisión pública muchas veces enfrenta a poderes económicos inmensos, de ahí que tanto la empresa fuerte como la que no lo es tanto buscan la promoción para la consecución de sus fines, al igual que los demás actores sociales.¹³

para que den su voto a favor de intereses no ciertamente de la nación, sino de los que pagan a cabilderos y lobistas (Bátiz, 1999: 115).

¹¹ También puede haber una presión que, sin llegar al ejercicio de la fuerza bruta, limite la plenitud de libertad en los legisladores; una campaña por los medios de comunicación, una turba en las galerías o manifestaciones recorriendo las calles de la ciudad o rodeando el recinto, ejercen en forma más o menos indirecta, más o menos determinante, presión sobre las decisiones de los legisladores, que por supuesto ni ante las armas ni ante las turbas debieran dejarse amedrentar; aun cuando lo cierto es que una serenidad superior y un acto heroico no son algo fácil de orientar (Bátiz, 1999: 114).

¹² Son los integrantes del Parlamento y éste en su conjunto quienes han de tomar las decisiones, si bien recibiendo en ocasiones las propuestas legislativas de fuera, informándose, oyendo a los electores, a los expertos, a los periodistas, a la sociedad civil organizada y en general a todos cuantos integran la opinión pública de un país, pero sin que esta atención al sentir y pensar social implique, de algún modo, la pérdida de la facultad y la responsabilidad de decidir (Bátiz, 1999: 111).

¹³ Al respecto, Godina señala lo siguiente (Godina y Lerdo de Tejada, 2004: 67): “Por tanto, los empresarios mexicanos tienen tres caminos: negociar personalmente, lo que los

El cabildeo profesional encuentra en el empresario a su mejor cliente por ser éste el que cuenta con un presupuesto para contratar el servicio, a diferencia de otras personas del sector social o de los organismos no gubernamentales, quienes tienen dificultad de conseguir los recursos financieros para cubrir los honorarios de un despacho profesional de cabildeo.¹⁴ La empresa es la principal usuaria de cabildeo, que normalmente será respecto de temas económicos, debido a los fines de lucro que persiguen este tipo de entidades. La utilización de cabildeo es una herramienta para que puedan incidir en los procesos de toma de decisión, estando limitada por la actuación dentro de la legalidad y con la transparencia de los intereses que representa el profesional del cabildeo.

México presenta una clase empresarial compacta en donde los grupos que la conforman comparten riqueza, valores y cultura en general.¹⁵ Ante esta situación, la sociedad parece quedar excluida en cuanto a la diversidad que representa, pero el contexto histórico mundial presiona y los grupos mayoritarios y minoritarios escasamente tomados en cuenta exigen nuevos protagonismos a sus representantes.¹⁶ Por eso mismo, partiendo del principio democrático de que todos podemos participar en la construcción del sistema político, es que la sociedad tiene derecho a influir en el proceso de toma de decisiones y el gobierno está obligado no sólo a respetar los canales para ello, sino a promoverlos (Sánchez, 2000: 75).

Después de lo que se llamó parálisis legislativa en el sexenio del presidente Fox, la experiencia política durante las dos últimas administraciones muestra que la parálisis es superable. La comunicación constante entre el

aleja de su objetivo principal que es hacer negocios; negociar por medio de la Cámara a la que pertenecen y entrar a la lista de empresas que quieren hacer lo mismo, o bien contratar los servicios de una firma profesional de *lobbying*. Esta decisión es tan importante como la de invertir o no invertir”.

¹⁴ “Son precisamente las empresas que han logrado acceder a los niveles más altos de decisión las que han logrado sobreponerse a la adversidad e inestabilidad del mercado, haciendo del Estado un aliado en la construcción de las condiciones más favorables para su crecimiento. Esta relación simbiótica permite también a los gobiernos establecer un nexo de confianza y certidumbre para atraer las inversiones que requieren para generar empleos, promover el desarrollo social y apoyar el crecimiento de la economía” (Paredes, 1998: 26).

¹⁵ Consultable en De la Madrid, Ricardo Raphael, *Mirreynato*, <http://ricardoraphael.com/libros/el-mirreynato/>.

¹⁶ Podemos decir que el poder político históricamente ha estado concentrado siempre en grupos minoritarios que manejan a la opinión pública y no están sometidos a ella. Su origen y educación frecuentemente es similar, lo que les permite una gran movilidad social horizontal en su misma clase; entrelazan su poder, riqueza, familia; crean tipos homogéneos de actuar, de opinar, de sentimientos, etcétera (Sánchez, 2000: 60).

gobierno y la sociedad debe apoyarse en distintos puntos. La forma de legitimarse de un gobierno consiste en la aceptación que tenga la sociedad de su gestión. El insumo básico con el que debe contar la sociedad para poder hacer el balance de quien la gobierna es la información pública, tener conocimiento estricto de las actividades que se desempeñan a nivel público. Los nuevos tiempos de la política mexicana han traído consigo nuevas formas de expresión de la sociedad, principalmente para los nuevos actores económicos empoderados. El diálogo directo entre sociedad y representantes es una novedad de los últimos años. La presencia de comunicación inmediata con quienes toman decisiones públicas por parte de aquel sector de la sociedad que se interese en un tema se volvió indispensable. Esto permite el intercambio de ideas, y además la participación de un nuevo número de actores en un contexto poscorporativo.

La obligación de participar en los procesos de toma de decisiones públicas es de la sociedad. El gobierno se encuentra obligado a promover esta situación y a incorporar el sentir general a la toma de decisiones, proveyendo antes que nada la posibilidad de comunicación entre instancias, escuchando lo que la sociedad tenga que decir y dotándola de la información suficiente para que se puedan medir los alcances de las decisiones públicas. La sociedad entonces debe buscar los medios idóneos para esto.

El establecimiento de alianzas y coaliciones de los distintos grupos de interés que la conforman, fortalece esta situación y facilita la toma de acuerdos. La coalición de fuerzas elige cuáles herramientas utilizar para la consecución de sus fines. Entre ellas puede hacer uso del cabildeo. El sistema democrático parte de la idea de que existen diversas posiciones en la sociedad y que éste debe proveer la posibilidad de que se pongan de acuerdo. Por eso, el cabildeo es una herramienta que ayuda a que la sociedad no viva de una sola manera, sino que se respeten las diferencias existentes en su interior y que se garantice la oportunidad de todos los grupos de participar en la toma de decisiones que nos afectan a todos. La sociedad debe hacerse presente y contrarrestar su espacio aislado en la toma de decisiones públicas. Los órganos representativos por sí mismos no pueden tomar las decisiones adecuadas; por el contrario, de la cercanía de la sociedad con los procesos para la intervención es de donde se generará una mejor toma de decisiones. Demandar mayores posibilidades de presencia a los diversos grupos que se organizan y nacen en la sociedad civil, tales como las juntas vecinales, las asociaciones de padres de familia, los grupos ecologistas, etcétera, no permite que el poder político vaya absorbiendo y monopolizando el manejo global de la sociedad.

II. LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN EL CONTEXTO COMPARADO

1. *Estados Unidos de América*

En Estados Unidos la regulación del cabildeo es bastante amplia. Su legislación la encontramos en el *Lobby Disclosure Act*, en el *Lobbying Transparency and Accountability Act of 2006* y la *Recovery Act*. De estas legislaciones destaca la amplitud de participación en las actividades de *lobbying*, ya que cualquier individuo, corporación o empresa, fundación, asociación, sociedad, sociedad anónima, grupo de organizaciones o gobierno estatal, puede actuar por conducto de un agente cabildeador. Ese agente se concibe como una persona empleada por un cliente bajo prestación económica para los servicios de contacto de cabildeo, cuyas actividades constituyan el 20% o más de sus servicios en nombre de ese cliente por un periodo de seis meses.¹⁷

El acceso a actividades de cabildeo se encuentra tan a la mano como se tenga un ordenador, ya que las actividades de cabildeo comienzan con el registro correspondiente en el sitio oficial en Internet sobre *lobbying*, que cuenta con un formulario pormenorizado para las actividades de cabildeo. En esa plataforma se otorga un nombre de usuario y contraseña bajo la recomendación del uso de un solo ordenador para todos los asuntos e información que tenga que ver con el portal de cabildeo, para evitar la intrusión de espías digitales o el indebido uso de la documentación de los procesos legislativos a negociar. Este portal proporciona todas las herramientas necesarias para las actividades de cabildeo, y se encuentra vinculado a la base de datos del secretariado de la Cámara de Representantes y del Senado. La actividad del agente cabildeador destaca en la asistencia o audiencia ante los legisladores en particular, o a las sesiones del Congreso y la Cámara de Representantes.

En contraste con el alto nivel de acceso de las actividades de gestión de intereses, existen conductas sancionables derivadas de la enmienda o alteración de una postulación defectuosa dentro de los sesenta días después de la notificación de tal defecto por el secretario del Senado o el secretario de la Cámara de Representantes, así como el incumplimiento de cualquier otra disposición de la legislación en materia de *lobbying*. Esas conductas pueden ser sancionadas con una multa civil de no más de doscientos mil dólares,

¹⁷ Consultable en el sitio en Internet de la plataforma de cabildeo en Estados Unidos de América: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/register.html>.

dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación. La prisión está prevista para aquella persona que previo conocimiento y de manera corrupta —obtener un beneficio no lícito— no cumpla con la legislación en materia de gestión de iniciativas; el periodo no podrá ser mayor a cinco años. El marco sancionador de este sistema lo encontramos en el título XVIII del Código Federal de Estados Unidos.

2. *Reino Unido*

Gracias a una serie de documentos diagnóstico emitidos por *Transparency International* (ente fomentado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) sobre cabildeo en Europa se facilitó el estudio de las condiciones del ejercicio de esa actividad legislativa en varios países integrantes de la Unión Europea en relación con la transparencia en el ejercicio de las actividades de cabildeo y la incidencia en actos de corrupción vinculados a la influencia en los procesos legislativos o toma de decisiones públicas. Esta organización generó la idea de un instrumento de medición llamado por ellos *baumanometro*, que marca el diagnóstico de actividades transparentes en torno al cabildeo en Europa.¹⁸

Para el Reino Unido, y su complejo sistema jurídico y político, el *lobbying* ha tenido gran presencia en el Parlamento. Al igual que en el caso de Estados Unidos de América, ese órgano cuenta con una plataforma de registro de peticiones e iniciativas de cabildeo a los parlamentarios y sus respectivos lores. No existe como tal una regulación específica, lo que ha generado cierta incertidumbre e incluso una apreciación negativa del público en general. En ese sentido se ha pronunciado *Transparencia Internacional*, quien propone que se emita una regulación suficiente sobre el tema que contemple de manera profunda el registro de todas las actividades de gestión e iniciativa, así como sus resultados.¹⁹

3. *Francia*

Por lo que respecta al país galo, el cabildeo está regulado por el Reglamento de la Asamblea Nacional. Aunque las actividades de *lobbying* no son

¹⁸ Consultable en el enlace de *Transparencia Internacional*: <http://golden-section-graphics.com/temp/transparency/>.

¹⁹ Sitio oficial del Parlamento inglés: <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/lobbying/>.

bien vistas, dada la experiencia y contexto propio de Francia, quienes bajo la premisa de que “la ley es la expresión de la voluntad general del pueblo” no consideran adecuadas las actividades de negociación sobre un interés particular o específico, el cabildeo existe y se encuentra regulado.

El ejercicio del cabildeo comienza con un registro ante el departamento de transparencia de la Asamblea Nacional. Su publicidad es primordial, ya que ocultarlo configura el delito de tráfico de influencias. El esquema trata de evitar el tráfico de influencias y para ello prevé la limitante de su práctica a todo legislador que previamente a su elección ejerciera actividades de consultoría; las cuales puede continuar siempre y cuando medie una previa autorización. Los legisladores tienen expresamente prohibido recibir prestaciones económicas que configuren tráfico de influencias y ocultar el trabajo del grupo de interés. La prohibición de obtener información o decisiones por medios fraudulentos, la prohibición de transmitir intencionalmente información inexacta para engañar a los diputados, la prohibición de utilizar papel con membrete o logotipo de la reunión, y la prohibición de hacer uso de su inscripción en los registros con fines comerciales o publicitarios en el Senado.

Existe la posibilidad de que los legisladores reciban prestaciones económicas en el ejercicio de la actividad de cabildeo, siempre y cuando sean necesarias para eventos, foros y viáticos relacionados directamente con la actividad de gestión, bajo un esquema estricto de declaración de esos recursos económicos. De manera singular, se establece la posibilidad de entrega de regalos; sin embargo, si éstos ascienden a más de cincuenta euros deberán ser fiscalizados, bajo el mismo esquema descrito en el párrafo previo.

Resulta de mucho cuidado la intervención de prestaciones económicas, por lo que los legisladores que participen en ese tipo de actividades deben tener el cuidado suficiente de no incurrir en algún tipo de conducta que configure el delito de tráfico de influencias. Ese delito es parte de la legislación penal vigente en Francia. Se refiere al acto mediante el cual una persona otorga donaciones a un funcionario con el fin de influenciarlo para que adopte una decisión favorable a su representado. Por lo tanto, involucra tres actores: el intermediario, el beneficiario y al tomador de decisión.

Además, en la legislación francesa se encuentran previstos los delitos de negociación activa de influencias y el comercio pasivo de influencias, sin embargo, las condenas por esos delitos son raras. Cabe destacar que en el sistema de cabildeo de Francia, los documentos generados por el quehacer de los cabilderos son documentos oficiales regulados por la Ley del 17 de julio de 1978, que se refiere a todo lo relativo al derecho de acceso a los

documentos que obran en el marco de ese desempeño o servicio público. Aunque no existe una previsión estricta sobre la transparencia de la información de los trabajos parlamentarios. Esa cuestión acarrea como consecuencia una idea poco clara de las influencias efectivamente realizadas con los parlamentarios y los recursos financieros y humanos utilizados por los actores del cabildeo.

Bajo el resguardo del recinto legislativo, los agentes de cabildeo deben portar una identificación para el acceso a ciertas salas y salones de reunión, bajo la supervisión del departamento del interior y seguridad. Lo anterior tiene un motivo, que es evitar el contacto de los agentes de cabildeo con funcionarios parlamentarios distintos a los de las iniciativas registradas. Lo que concuerda con la obligación de especificar las áreas o temas de interés de los cabilderos. El incumplimiento a los puntos anteriores o la comisión de los delitos antes descritos pueden provocar que el registro de cabildeo sea susceptible de cancelación, ya sea de manera temporal o definitiva, según lo amerite el caso particular.²⁰

4. *Italia*

Ante los serios problemas de corrupción que acaecieron en ese país, la institución del cabildeo generalmente es vista con desconfianza. Su regulación es bastante breve, casi nula. En ese sentido, sólo existen las previsiones más necesarias para el desarrollo de las actividades de cabildeo, que son el tipo de sujetos que pueden solicitar un registro de cabildeo para ciertas actividades legislativas. No existe como tal un esquema de procedimiento o reglas específicas sobre el trabajo de los agentes de cabildeo o la intervención de prestaciones económicas en las actividades de gestión (Transparencia Internacional Italia, 2014).

5. *Alemania*

En el caso de Alemania, lo que más destaca es la amplia aceptación a la mediación de prestaciones económicas en las actividades de cabildeo. No existe algún ordenamiento legal específico sobre el cabildeo, sin embargo, sí existen normas pilares sobre el tema de acceso a la información gubernamental.

²⁰ Serie de documentos descargables en: http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Encadrement_du_lobbying.php.

mental, declaración de recursos privados que intervengan en las actividades gubernamentales y su fiscalización.

Caso contrario a la mayoría de países de latinoamérica, sí se permite el manejo de recurso de procedencia privada, ya que los legisladores que intervengan en las actividades de gestión pueden recibir prestaciones económicas a título de donaciones. Si estas donaciones no rebasan la cantidad de 5,000 euros no es obligatoria su publicación. Si se rebasara esa cantidad y su entrega va dirigida al presidente del *Bundestag* o funcionarios de similar rango, debe declararse de inmediato.

Todos los casos en que se presenten donaciones deben ser publicados en la página web oficial de los órganos legislativos alemanes, así como la gubernamental. Por otra parte, las donaciones mayores a 10 mil euros serán publicadas en los informes anuales (declaración de ejercicio). Este tipo de aportaciones no aparecerán hasta dos años y medio después del final del año en el que se recibió la donación.

El reglamento de procedimiento del *Bundestag* alemán ha regulado los casos en que los diputados tengan ingresos adicionales, y la obligatoriedad de su publicidad es relativa. Como marco legal aplicable al cabildeo encontramos la reglamentación común de procedimiento de los ministerios federales (GGO), que, como se mencionó anteriormente, no es un cuerpo normativo específico al cabildeo, pues regula en general la actividad de los órganos y entes de gobierno.

El registro de la actividad del cabildeo se realiza de manera voluntaria; no está sujeto a ciertas condiciones o términos específicos. Todos los registros son compilados en una base de datos denominada lista de asociación del *Bundestag* alemán, que hasta mayo de 2014 contaba con veintiún mil ciento setenta y ocho organizaciones en demanda, cifra recabada a partir de 1948.

Los datos de registro de las actividades de cabildeo son publicados en términos de la Ley de Libertad de Información (IFG) expedida en 2006, la cual contempla la posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso a la información de la administración pública. Los datos que los solicitantes deben proporcionar son cuestiones generales, sin mayor formalidad, pero es necesario que proporcionen un domicilio con residencia en Berlín para efectos de correspondencia y notificaciones. No existe previsión sobre el presupuesto de cada organización y el propósito del cabildeo.

El marco sancionatorio a los legisladores se encuentra previsto en las restricciones de la Ley de Partidos Políticos y las normas contenidas en la financiación de los propios partidos políticos y donaciones. Lo anterior para

evitar que las empresas individuales y grupos de presión aprovechen las lagunas de la ley con el fin de enviar donaciones a las partes sin la debida declaración y publicidad. El derecho penal alemán establece un sistema de persecución de las conductas que en deformación a las actividades de cabildeo configuren los delitos de soborno y los actos de corrupción en general (cohecho o ventajas concedidas).

Por su parte, en el ámbito civil los funcionarios tienen prohibido aceptar regalos y gratificaciones. Esto incluye viajes, invitaciones y entretenimiento. Todas estas circunstancias se aplican en particular frente a los eventuales grupos de presión. En la actualidad, en los distintos ministerios que integran el gobierno federal existen normas anticorrupción extensas para participar particularmente en la contratación (recursos humanos).

En el aspecto de transparencia de los documentos legislativos se observa que todos los ministerios federales están obligados a proporcionar los documentos relativos al procedimiento de iniciativa legislativa. Sin embargo, el acceso a la información es controlado ocasionalmente (según el tema a tratar), incluso es restrictivo, pues la información relativa a las operaciones legislativas debe ser previamente procesada y evaluada. La sociedad civil y los medios de comunicación, en particular los periodistas de investigación, han servido como observantes de las actividades de cabildeo.

En Alemania ese tipo de organizaciones representa un factor significativo en el seguimiento y control de los grupos de presión. El monitoreo de medios y el control de la presión se realiza principalmente a través del periodismo político. Hay cerca de diez mil periodistas y trescientos periódicos con intención de influir políticamente como, por ejemplo *spiegel*, *Stern*, *Focus*, *WirtschaftsWoche*, *Gerente Magazin*, etcétera.

La sociedad civil monitorea desde las organizaciones y plataformas llamadas *Abgeordnetenwacht.de*, *Lobby Control* y *Transparencia Internacional Alemania*. En algunos aspectos más específicos existe la organización *Compact*, que a su vez se integra por diversas organizaciones que además del monitoreo de las actividades de cabildeo ejerce protesta sobre los trabajos obtenidos.

De esta nación destaca la permisión de prestaciones económicas de particulares a legisladores, lo cual en otras zonas geográficas es considerado como una premisa de corrupción; sin embargo, el sistema de rendición de cuentas de Alemania, al obligar que todo funcionario declare la recepción de alguna prestación en efectivo o especie, crea un sistema de protección del uso del poder público y contrarresta la eventual comisión de delitos relacionados con la corrupción (Speth, 2014).

6. *España*

Para el país de la península ibérica, en cuatro ocasiones el Congreso de los Diputados ha acordado impulsar la transparencia en los procesos de representación de intereses ante las instituciones públicas. En el debate constitucional se ha rechazado la propuesta del Partido Popular de incluir en el derecho de petición que las comisiones parlamentarias pudieran “recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses que actúen de modo permanente”; impulsar una ponencia en el Congreso, así como instar al gobierno a que presente un proyecto de ley para la regulación de los hasta ahora llamados “grupos de interés”, con la creación de un registro público y un código de conducta (Navarro, 2014).

En algún momento se pensó que España era referente de vanguardia sobre el tema; sin embargo, en la actualidad, esa cuestión ha sido rebasada, pues si bien en la práctica existen actividades de gestión de propuestas e influencia en las actividades legislativas por mecanismos profesionales, su formalidad aún se encuentra lejos.

7. *Argentina*

Argentina es uno de los países latinoamericanos que tiene un marco de regulación específico sobre cabildeo. Esas reglas especiales las encontramos en el Decreto 1172/03, denominado “Acceso a la información pública”, publicado el 4 de diciembre de 2003 en *el Boletín Oficial de la Nación*, el cual se vincula con los reglamentos sobre audiencias públicas, de publicidad de la gestión de intereses, de la elaboración participativa de normas, del acceso a la información pública y de reuniones abiertas de entes reguladores de servicios públicos.

Existe, como en los casos europeos, un registro de actividades de cabildeo que se puede solicitar por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro—. Incluso está prevista una definición de las actividades de cabildeo, que se refiere a la consecución de acciones cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Para acudir a las audiencias correspondientes es necesario llenar un formulario detallado, en el que deben constar los datos del solicitante, los intereses que se invocan, los participantes de la audiencia, el lugar, la fecha, la

hora y objeto de reunión, así como la síntesis del contenido de la audiencia y las constancias de las audiencias efectivamente realizadas.

De manera muy particular Argentina ha decidido distinguir los posibles intereses a gestionar, que se encuadran en tres rubros, a saber: un interés propio; interés colectivo o difuso, o en representación de persona física o jurídica. Los registros de los agentes de cabildeo también deben indicar las razones de la ocasional cancelación, postergación o suspensión de las audiencias y comparecencias. Las actividades de cabildeo están sujetas a publicidad y registro ante la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la jefatura del gabinete de ministros.

El marco de sanciones es básico, pues existe un catálogo de funcionarios que ante el incumplimiento de lo antes mencionado pueden incurrir en falta grave (administrativa); todo lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades en las que pudieran incurrir conforme a lo previsto en los códigos Civil y Penal.²¹

8. Colombia

Para el caso de Colombia existe el proyecto de ley 94/2014,²² por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos. Este documento legislativo se encuentra pendiente de discusión en segunda ponencia en el Senado.

En dicho proyecto se prevé, entre otras cosas, que cualquier persona natural o jurídica cuyos intereses lícitos representados por el cabildero ante los servidores públicos señalados en ese instrumento se consigne en un registro público único que forma parte de la información pública gubernamental. Éste tendría verificativo ante la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, cuya vigencia únicamente duraría seis meses.

Los propios cabilderos tienen como prohibición expresa la iniciativa de cabildeo sin inscripción en el registro único público de cabilderos; defender o representar de manera simultánea intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas, y adelantar actividades de cabildeo ante entidades de las que era funcionario el cabildero dentro del año anterior al ejercicio de la actividad. El cabildero que incurra en las

²¹ Información extraída del sistema argentino de información jurídica, disponible en: http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion_lobby_en_argentina.htm.

²² Disponible en: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley> (fecha de consulta: 2 de junio de 2015).

prohibiciones antes enunciadas quedaría inhabilitado por el término de dos años para ejercer actividades de cabildeo.

Tanto los legisladores como los cabilderos tendrían el deber de informar ante la Secretaría de Transparencia de la Presidencia los intereses que tuvieran sobre algún proyecto. La información que el cabildero debería proporcionar se integra por su nombre, apellidos, número de cédula, domicilio y demás generalidades, en el caso de persona natural, y el certificado de existencia y representación legal cuando el cabildero pertenezca a una persona jurídica.

Al igual que Francia, los temas de interés de los cabilderos deben ser registrados bajo una descripción general de los intereses lícitos representados y de los propósitos concretos de las actividades de cabildeo. El proyecto legislativo considera la expedición de una credencial de cabildeo por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República con la debida certificación que acredite el registro.

9. *Brasil*

No existe un texto legislativo en concreto, sin embargo, encontramos en el Senado el proyecto de ley 336/2015,²³ que señala como cabildero a cualquier persona que para sí y en nombre de grupo empresarial o defensa individual o interés; el empleado, funcionario o representante de una persona jurídica, con o sin fines de lucro, en nombre del empleador o de la empresa, o que actúen en su nombre; las personas jurídicas establecidas de hecho o de derecho, que realicen principalmente *lobbying* o cabildeo en nombre de un grupo empresarial o defensa individual o interés, aunque su propósito no proporciona estas actividades expresamente, así como el servidor público que tiene en la asignación precípua la práctica de cabildeo y representación de los intereses de los órganos del Poder Legislativo.

La solicitud de registro se presenta ante el Senado, bajo el esquema de registro de datos y confronta de la veracidad de los mismos. Se prevé el uso de identificación oficial para las actividades de cabildeo, bajo la misma justificación que en el caso de Francia, sobre resguardo al recinto legislativo. Las actividades reguladas se refieren a la promoción directa o indirecta de un propio interés o de persona física o jurídica, entidad de derecho público o grupo de apoyo o interés, o influir las decisiones administrativas, reglamentarias y legislativas.

²³ Disponible en: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578> (fecha de consulta: 26 de junio de 2015).

Lo que destaca de este proyecto es la prohibición expresa sobre la influencia en decisiones judiciales, cuestión que no se observó en ninguno de los casos anteriores. El esquema de sanciones persigue los supuestos de falsedad de datos, destrucción de los documentos para rendición de cuentas (cinco años), influenciar en decisión judicial, obstaculizar reuniones o audiencias, recibir premios por concepto de éxito de las actividades.

A ese esquema de conductas sancionables le serán aplicables, según sea el caso, la advertencia, multa, suspensión de registro de uno a tres años, inhabilitación para el ejercicio de cabildeo de tres a diez años, o revocación permanente del registro de cabildero. Su uso es reservado ante el caso de Alexandre Pires Santos, que se reveló premiaba con “propinas” a varios funcionarios del Ministerio de Salud. Otro caso es el de Arthur Teixeira, que gestionaba los intereses de dos empresas extranjeras para ganar contratos públicos.

10. Chile

La legislación que en Chile prevé las actividades de cabildeo se integra por la Ley del Lobby,²⁴ cuya última reforma ocurrió el 28 de agosto de 2014, y su respectivo Reglamento. Dichas actividades, como en todos los esquemas anteriores que tienen regulación especial sobre cabildeo, comienzan con la solicitud y registro de persona natural (hombre o mujer) o persona jurídica (entidad chilena o extranjera), sea remunerada o que no reciba pago, a quienes se les llama gestores de intereses particulares, sean éstos de índole individual o colectivo.

El registro público de *lobbistas* y de gestores de intereses particulares es un documento que debe tener cada uno de los órganos e instituciones gubernamentales. Su registro será administrado por éstos y a él se incorporan las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que desempeñen las actividades de *lobby*.

Al igual que con los casos alemán y francés, son admisibles las prestaciones económicas, siempre y cuando los registros de donativos oficiales y protocolares contengan una individualización de su recepción a los sujetos a quienes se aplica este Reglamento en el ejercicio de sus funciones. Estos registros deberán contener una singularización del donativo; la fecha y oca-

²⁴ Ordenamiento consultado en la Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile, disponible en: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby> (fecha de consulta: 2 de mayo de 2015).

sión de su recepción; individualización de la persona, organización o entidad que hace el donativo.

Para el caso de personas naturales la individualización se realizará mediante su nombre completo y número de cédula nacional de identidad, y para el caso de extranjeros sin número de cédula, se hará con su pasaporte. Tratándose de personas jurídicas, la individualización se realizará mediante su razón social o nombre de “fantasía”.

Los documentos que generen las actividades de cabildeo serán públicos, ya que las instituciones y entidades que reciben el *lobby* deben mantener un registro público de sus agendas públicas, audiencias y reuniones. Al respecto, el consejo para la transparencia está obligado a responder la solicitud de registro en diez días hábiles.

11. *Costa Rica*

Al igual que en Colombia, existe un proyecto de ley reguladora de cabildeo de la función pública, expediente 19251.²⁵ El texto normativo a discusión prevé el registro de evidencia de solicitudes. De toda solicitud de ayuda hecha por una persona para sí misma, para terceros o para sus empresas, a cualquiera de las personas mencionadas en el inciso A del artículo segundo del proyecto de ley, debe existir evidencia por escrito. Con ese fin, toda solicitud, a excepción de casos imprevistos de emergencias, debe ser hecha por cualquier medio escrito, archivarse por un mínimo de diez años en formato físico y digital en la institución en la que se desempeñe la recepción de solicitud y estar disponible para cualquier persona que la solicite.

El proyecto contempla como conductas sancionables el incumplimiento de lo establecido en los artículos tercero, cuarto y quinto de la ley, lo cual será considerado como falta al deber de probidad en los términos de la Ley núm. 8422, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y sus reformas.

La integración documental del cabildeo debe obedecer el principio de transparencia, por lo que la agenda completa de reuniones debe estar a disposición del público en tiempo real a como se vaya estructurando, por los medios tecnológicos más amigables con los usuarios.

La agenda debe contener el nombre de la persona o personas que asistirán a cada reunión; fecha, hora y lugar de ésta; el tema o los temas a tratar, y

²⁵ Consultado en el sitio de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19251 (fecha de consulta: 30 de mayo de 2015).

la relación de las personas con estos temas. Los documentos que integren el ejercicio de la actividad de gestión serán confinados en un archivo integrado por la agenda de reuniones e información de los contactos no planificados, la cual deberá preservarse mediante archivos digitales y físicos, cuyo acceso al público en general sería por un mínimo de diez años.

IV. LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN MÉXICO

1. *Nivel federal*

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función legislativa se efectúa centralmente por un Congreso general, también llamado Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión regula la institución del cabildeo en el Reglamento de la Cámara de Diputados,²⁶ reformado el 5 de junio de 2015, en sus artículos 263 a 268. En el texto que integran los artículos mencionados se indica que todo individuo ajeno a la Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social podrá gestionar la actividad de cabildeo mediante un registro semestral, que será público en la *Gaceta Legislativa* o página electrónica oficial de la Cámara, ante la mesa directiva, con los datos generales del solicitante y su debida identificación y domicilio, cuya vigencia durará sólo el periodo de la legislatura en que se haya efectuado el registro, bajo un esquema de aviso interno de actividades ante las cámaras.

En esos términos, se entregará una credencial con fotografía al solicitante, que deberá ser visible en el recinto legislativo. Existe un número límite de registros que se ajustará a veinte por comisión y dos por persona moral. Ante la omisión de respuesta a la solicitud de registro en un plazo mayor a diez días se entenderá en sentido afirmativo.

Además, los servidores públicos en funciones, sus cónyuges o sus parientes por consanguinidad no podrán ejercer directamente actividades de cabildeo. De igual manera, los legisladores en turno, partidos políticos o miembros del grupo de interés no podrán ejercer actividades de cabildeo si deriva en beneficio económico o material para sí, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad en cuarto grado o terceros con relaciones pro-

²⁶ Visible en el sitio oficial de la Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/reg_diputados.htm (fecha de consulta: 2 de junio de 2015).

fesionales, laborales o de negocios; ambos casos bajo sanción aplicable en materias de responsabilidad y penal.

Los documentos que se generen con la gestión de cabildeo, ya sean iniciativas, proyectos o decretos por cada comisión, serán publicados y en su caso archivados para su posterior consulta. Ninguno de los documentos descritos con anterioridad provocarán vinculación alguna. La solicitud descrita será suspendida o cancelada, en su caso, ante la alteración o falsedad de información registrada.

En lo que respecta al Senado de la República, cuenta con una breve regulación sobre cabildeo profesional, en términos de lo establecido por el título noveno, capítulo cuarto, del Reglamento del Senado.²⁷ Las disposiciones legales contenidas en el citado artículo señalan que el cabildeo es la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

Es obligación de las comisiones y los senadores informar a la mesa respectiva, por escrito, las actividades realizadas por cabilderos. Existe la prohibición expresa sobre la aceptación de dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de alguna persona que realice cabildeo o influya ilícitamente en las decisiones del Senado.

Las sanciones no son específicas, pues remite a las genéricas que establecen las leyes de responsabilidades y a la legislación penal, según corresponda. En uso de ese esquema del ejercicio de cabildeo profesional y en concordancia con lo previsto por la fracción XV del artículo 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 26 de agosto de 2015 se publicó la convocatoria para la integración del padrón de cabilderos del Senado de la República.²⁸

2. *En las legislaturas locales*

No existe regulación respecto del cabildeo en ninguna legislatura local del país. Para una mejor comprensión del tema de cabildeo y su ejercicio a nivel local a continuación se describe la percepción de diferentes legisladores, de siete entidades federativas, pertenecientes a distintos partidos políticos. Esta parte del trabajo se ha construido con las opiniones extraídas

²⁷ Disponible en: http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglamento_Senado.pdf.

²⁸ Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=57198>.

mediante entrevistas bajo las interrogantes principales siguientes: 1) ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo? 2) ¿Se encuentra regulada la actuación de los grupos de cabildeo? 2b) ¿De qué forma? 3) Si no está, ¿debería regularse? ¿Cómo?²⁹

La mayoría de los interrogados entiende al cabildeo como un mecanismo de consensos, de negociación, de canal de comunicación entre diputados y ciudadanos, entre diputados e instancias diversas de gobierno. Es convencer a un compañero diputado para que apoye una iniciativa; se trata de convencer con argumentos, no con dinero. Debe ser un diálogo amplio, de enriquecimiento, en el que se pide apoyo para una propuesta y se compensa con alguna propuesta posterior. La concepción de su ejercicio es de amplio espectro, en virtud de que un buen número de ellos destacó la práctica de cabildeo en la acepción de cabildeo que se refiere al conjunto de acuerdos que se generan al interior del órgano legislativo para impulsar la creación de leyes.

En ese sentido, las descripciones a la práctica específica en los órganos legislativos a los que pertenecen coinciden en la implementación de mesas de trabajo, en las que el presidente de la Junta de Coordinación Política, o ente equivalente, se vincula con los coordinadores de los grupos parlamentarios o instancias de gobierno. Esa descripción se ve enriquecida con las palabras de un diputado que señala que el primer ente de cabildeo es la Junta de Coordinación Política. Se sigue esa secuencia a través de la Junta, después baja a los coordinadores de cada grupo parlamentario y finalmente esos coordinadores deciden si pasa a comisiones.

Diputado: Yo creo que la Junta, la Junta es la primera, porque de ahí baja a los coordinadores de cada grupo parlamentario y de ahí deciden si van a comisiones, o como lo platican o como lo hacen, pero eso es muy cerrado, no podría decirle porque no sé cómo lo hacen, sé que tienen como reuniones periódicas pero nunca los he visto como encendidos en algo.

Un diputado de un partido político mayoritario enfatizó que la discusión de iniciativas se lleva profundamente en su grupo parlamentario, y el

²⁹ Issa Luna Pla y Khemvirg Puente Martínez, “Encuesta sobre percepciones de transparencia entre diputados estatales en México”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-PAPIIT IG300314, 2015. En junio, julio y agosto de 2015 fueron realizadas entrevistas a diputados de los Congresos de los estados de México, Guanajuato, Morelos, Jalisco, Oaxaca y Puebla. Se eligieron dichos estados por la diversidad en la composición política de sus integrantes. La invitación se hizo a todos los diputados de los respectivos Congresos, sin importar el grupo parlamentario al cual pertenecen.

coordinador de su grupo parlamentario los asesora y uniforma su posición. Otra referencia al respecto indica que el cabildeo es una cuestión de mayorías; se busca, según sea el caso, el voto a favor por mayoría simple o calificada, eso provoca una cultura de la “línea”, sólo se buscan esas mayorías simples o calificadas conforme a la estrategia de los partidos dominantes, no hay política de inclusión, partidos dominantes intentan dirigir las acciones de los partidos que no lo son, es decir, no se mueve nada si no lo determina el partido mayoritario, por lo que es necesaria una adecuada educación y preparación para entender el ejercicio de la democracia.

En grado más sencillo, otros diputados señalan que la manera en que se desenvuelven esas actividades es con el contacto de organizaciones de la sociedad civil o activistas, que les presentan cierta propuesta y de tornarse interesante, la plantean ante sus compañeros legisladores, para que sea enriquecida y finalmente aprobada. Para la memoria del desarrollo de la forma en que la toma de decisiones ocurría en nuestro país, un diputado nos compartió:

Entrevistador: ¿Se encuentra regulada la actuación de los grupos de cabildeo?, ¿de qué forma?, ¿si no está debería regularse?, ¿cómo?

Diputado: Lo que pasa es que no está generalizado porque el cabildeo se hacía con el Ejecutivo, también recordemos que el papel fundamental de los Congresos en México no es viejo, o sea del 97 para acá no hay mucho tiempo, entonces cuando el Congreso empieza a cobrar fuerza y vitalidad, cuando el Congreso comienza a ejercer sus funciones, no es que no estuvieran, ahí estaban en la Constitución, nada más que estaban dormidas, cuando empieza a ejercer sus funciones los cabilderos empiezan a existir como una necesidad también de los poderes fácticos y formales que quieren ser escuchados, por eso vamos así lento, ¿para qué cabildar en el Congreso si se decidía en la Presidencia de la República o en la gubernatura del estado?

Se reitera en varias respuestas que el cabildeo es de pares, entre diputados, ya sea como integrantes de la misma comisión o como diputados del mismo grupo parlamentario. Algunos consideraron de manera optimista y generalizada que es una práctica que permite lograr consensos en general; para algunos ha sido una experiencia de mucho aprendizaje, incluso de qué iniciativa se vote por unanimidad y no sólo por mayoría, o que se afinen detalles que no eran materia del documento original de la iniciativa. Uno de ellos destacó que debería ser un requisito básico para la discusión de cualquier tipo de iniciativas legislativas. Muestra de ello nos lo deja en claro el siguiente texto:

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo?

Diputada: Una experiencia buena, le puedo decir que entre comillas es una experiencia buena, le voy a decir porqué; porque cuando llegamos a los grupos previamente hablamos de las comisiones, una comisión está conformada por diferentes diputados, de diferentes fracciones políticas, entonces cuando llegamos a la discusión a la comisión es prácticamente para adecuar solamente la solución o la propuesta, porque cada diputado al seno de su fracción discute, cuál es mi postura respecto de algún tema en la comisión, entonces cuando yo llego a comisión es porque yo ya discutí al seno de mi fracción cuál es mi postura, entonces solamente soy el referente, y ya nada más es cuestión de adecuaciones, y vuelvo a lo mismo cuando los temas sobrepasan la parte donde no pueden discutirse en la comisión, son decisiones que se toman en la Junta de Coordinación Política y no hay vuelta de hoja; realmente yo, déjeme decirle que esta parte del cabildeo, o de la negociación estoy casi segura que lo podemos ver con más frecuencia, o puede ser más efectiva en la cámara baja, en la Cámara de Diputados federal que aquí, aquí todavía las cosas se realizan muy a la loca, muy a la de mi pueblo, tú ordenas yo obedezco, y es que me parece que los temas nacionales que son competencia de la Cámara federal pudieran contener la mayor relevancia para que esta parte del cabildeo pueda entrar en juego. No dudo si lo hay aquí, pero la experiencia sí ha sido buena, sobre todo por la parte que le comento, primero se discute al seno de la fracción, llegamos a la comisión y tratamos de hacerla válida, pero antes mucho antes de que se discuta en cada fracción, los coordinadores de cada fracción ya la discutieron, entonces los coordinadores de la fracción nada más bajan la decisión a la fracción y en lo particular cada diputado a la fracción.

Entrevistador: ¿Fuera de las comisiones existen otros grupos de cabildeo dentro del Congreso...?

Diputada: No, si usted me lo pregunta por lo que se da en la Cámara federal, aquí no hay *lobbying*, no hay antesala, no hay cabildeo, no hay nada; aquí todo se discute en comisiones en esa medida, dependiendo de los temas, si lo acuerdan los presidentes o los coordinadores de cada fracción, ellos lo bajan a la fracción, cada diputado a la comisión y nada más, aquí no podemos identificar ningún grupo de cabildeo, esos se da en la Cámara federal sin temor a equivocarme, pero aquí no, no hay grupos de cabildeo, es decir si estamos empatados en el pensamiento, aquí no hay grupos que estén previamente, no, no lo hay, todo se hace con los coordinadores, los coordinadores al seno de la fracción y en lo individual cada diputado a la comisión, aquí nada más lo más que podamos llegar a tener cercano a un grupo de cabildeo son los asesores técnicos, pero éstos son dentro de la propia comisión.

Como punto de cierta necesidad, un diputado considera importante que haya personas que conozcan a profundidad cómo se realiza la actividad

política, no sólo a partir de ordenamientos legales, sino desde un punto de sensibilidad política, de coyuntura o cuestiones que no están escritas en el ámbito de lo político.

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo?

Diputado: Yo con un comentario personalísimo, creo que sí es importante que haya grupos de cabildeo, no sé a cambio de qué, porque institucionalmente se da una prestación de un servicio y cobrarían, y esa parte hay que reflexionarla un poco. Pero también es cierto que se necesita gente que sepa cómo funcionan las instituciones. El ciudadano ve en una Constitución, una ley, qué facultades tiene un diputado, qué comisiones, etcétera, pero no sabe lo no escrito, es decir, el tema de la sensibilidad política de la coyuntura, si es el momento idóneo de presentar una iniciativa, si se están negociando otros temas que luego pueden estarse como en una mesa de toma y daca, de una iniciativa por otra y que salga un adefesio de reforma... Es decir, son muchos temas no escritos, que si alguien, un ciudadano o cualquier organización, no los alcanza a asimilar, lo que va a provocar es que su proyecto no salga.

En contrasentido, algunos señalaron que las actividades de cabildeo han sido ejercidas de una manera que “enturbian las decisiones”, pues algunas empresas han promovido iniciativas a favor de ciertos grupos privados o de poder por encima de la ciudadanía. Diputados que pertenecen a grupos parlamentarios minoritarios resaltan que existen factores reales de poder, actores políticos de mucho peso o cierto tipo de organizaciones que ejercen presión sobre los diputados o ciertos grupos parlamentarios, ya sea de manera directa o por conducto de los gobernadores o empresas que apoyaron sus campañas, que buscan la integración de ciertos contratos. En ocasiones existe cierta influencia por los órganos Legislativo y Ejecutivo a nivel federal o por manifestaciones de protesta de ciertas organizaciones gremiales. Cierta grado de no aceptación a las actividades de cabildeo puede ser tan significativo como el testimonio siguiente:

Diputado: Ahora, la otra acepción que tú hablas, de grupos de cabildeo al interior de las fracciones políticas, bueno pues nosotros no le entramos a ese tipo de cosas ¿eh?, o sea, nosotros entramos a procesos de discusión civilizada por supuesto, porque nosotros creemos en el diálogo, y entonces le entramos a la discusión con argumentos, le entramos a una discusión de nivel, no especulamos, es malo para un proceso de discusión especular, entonces lo que hacemos, con argumentos, si estás de acuerdo o no estás de acuerdo, presentar una postura pero no nos dejamos intimidar, no le entramos a ningún tipo de negociación y menos en lo “oscuro” como coloquialmente se dice o a espal-

das de la sociedad, eso nosotros no lo hacemos, lo que hacemos es sí discutir con argumentos y apoyar ¿por qué?, porque lo primero es "...", primero es "...", y sus "...", y todo lo demás es secundario.

Entrevistador: ¿Se encuentra regulada la actuación de los grupos de cabildeo?, ¿de qué forma?, ¿si no está, debería regularse?, ¿cómo?

Diputado: No lo está, por supuesto. Es una cuestión que rebasa los principios de la ética en los que se debe de comportar cualquier funcionario, de tal manera que yo rotundamente te digo que a esas cosas no le entramos, ¿por qué?, pues porque no está dentro de nuestros principios ni como persona ni como legislador ni como fracción parlamentaria, entonces yo no he tenido ningún contacto con alguno de ellos y no hemos entrado a negociar, valga la expresión entrecomillada con ningún tipo de grupos de este tipo, entiendo tus acepciones pero no está en nuestro escenario caer en este tipo de tentaciones, si así se pueden llamar.

Entrevistador: Entiendo que es usted de la opinión que no debería regularse, sino más bien que debería eliminarse esta práctica.

Diputado: Pues mira, técnicamente no existe, entonces no sé qué hay que eliminar, finalmente eso es como el comercio informal, sí se habla y se dice que hay un tipo de personas que hacen ese tipo de trabajo pero en la realidad tú le preguntas a ese tipo de personas y te dicen "no, pues no es verdad", en este tipo de temas pues también es así ¿no?, o sea, nadie te va a reconocer que anda haciendo este tipo de actividades y yo te puedo decir que pues este... que en cada uno de los individuos como persona y como legislador está el hacer y entrarle a este tipo de comentarios, pláticas, etcétera, o no y bueno, en ese sentido yo soy muy categórico, no somos parte, ni negociamos ni entramos ni hacemos nada a espaldas de los ciudadanos, entonces con que tú te manejes con ética creo que está más que salvada tu situación, tu posición y tu honorabilidad.

O las respuestas que a continuación se transcriben:

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo?

Diputado: Aquí sí quisiera que me aclararas un poco, no sé si se refiera al cabildeo digamos profesional, de grupos profesionales o al cabildeo que se da con los otros grupos legislativos.

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia respecto de ambas cuestiones que comenta?

Diputado: Mira del cabildeo, digamos, de grupos profesionales o de grupos que se dedican a esto no sé mucho, por lo menos yo no le he visto, quizá se dé con algunos otros grupos legislativos pero yo por lo menos con mi grupo legislativo no lo he visto así, sé de algunos grupos en el Congreso de la Unión, por ejemplo, hay corporativos profesionales que se dedican al cabildeo, pero en cuanto hace al Congreso, al cabildeo propio de los grupos legislativos o de

diputados con los otros diputados pues sí es un fenómeno, una cuestión que se da y que es como la máxima, no sale una iniciativa si no lo cabildeas, no sale un punto de acuerdo si no lo cabildeas, y a mí me parece que podríamos ir un tanto erradicando esta práctica porque sí hacemos un ejercicio intelectual, hacemos un ejercicio propio como legislador de estudiar la iniciativa, el punto de acuerdo y analizarla y tener una conclusión para emitir un voto, me parece que se iría erradicando esta forma de cabildeo, esta práctica del cabildeo porque, insisto, no pasa una iniciativa si no es a través del cabildeo, sin embargo, y eso significa que a veces tengas que ceder ciertas cosas o cambiar un voto ¿no?, hacer transacciones y eso implica que no necesariamente votes porque estés de acuerdo con la iniciativa, sino porque si no tus iniciativas nada más no salen, entonces me parece que tenemos que ir erradicando un tanto esta práctica del cabildeo y hacer un esfuerzo intelectual, un esfuerzo de análisis, de crítica, estudio de las iniciativas y construir una propia conclusión para en su momento deliberar y votar cualquier iniciativa pues a favor o en contra.

Entrevistador: ¿Se encuentra regulada la actuación de los grupos de cabildeo?, ¿de qué forma?, ¿si no está, debería regularse? ¿cómo?

Diputado: No está regulada, se da en la práctica. A mí me parece que, al contrario de regularse, debería ir erradicándose ¿no?, como digo, como señalo, para el efecto de que las iniciativas, los puntos de acuerdo pues sean estudiados, sean analizados y emitir una opinión, como bien lo señalas, en base a los argumentos que se viertan ahí en el propio documento y esa es mi postura, me parece que tendría que irse erradicando esta práctica del cabildeo y buscar otra manera, otra forma de sacar adelante las iniciativas y yo creo que una manera es ésta, el razonamiento y el estudio de las iniciativas que a veces es difícil también porque sabemos que hay representaciones de diferentes sectores de la sociedad y hace a veces difícil este ejercicio, sin embargo, creo que tenemos que ir avanzando en la construcción de eso ¿no?, e ir erradicando el cabildeo, por mi parte creo que tenemos que irlo erradicando.

En otro sentido, un legislador local se pronunció sobre el cabildeo como cierto tipo de negociaciones, que se dan incluso a nivel municipal, que forman parte de la corrupción y su práctica debe de irse acabando, pues los intereses particulares provocan que algunas iniciativas a favor de todos los ciudadanos no prosperen. En sentido similar se pronunció una legisladora, quien indicó que el coordinador del grupo legislativo es quien ejerce realmente cabildeo, los ejemplos son el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, en los que sus diputados siguen lo que su líder de bancada estime. Agrega que esa práctica “es negativa e incluso nociva, es lamentable su uso, no tiene salida legal, tendría que ser política”.

El factor coincidente sobre los temas que se abordan en el ejercicio del cabildeo es el económico, pues un buen número de los entrevistados hizo alusión a los temas de recursos públicos, obras públicas, suscripción de contratos de servicios, uso de suelo en zonas urbanas, disposiciones sobre presupuesto de ingresos, cuestiones empresariales. Algunos legisladores resaltan que muchas iniciativas son tratadas directamente con los sujetos involucrados en los temas a discutir, dadas las dimensiones territoriales o lo profundo de los tópicos a legislar. Por el contrario, otros indican que en los Congresos locales existe un alto grado de lejanía con la ciudadanía, por lo que se deben buscar mecanismos de mayor inclusión social y ciudadana.

Agregan que algunas iniciativas de la sociedad civil no han llegado a ser aprobadas porque los partidos políticos las proponen como propias y los otros partidos guardan distancia o desinterés, aunque su origen sea netamente ciudadano. Parece interesante que entre los tópicos que se han intentado someter a la gestión del cabildeo se encuentre la inclusión de grupos “afrodescendientes” en cierto estado del sureste mexicano, así como la revisión a las normas de ciertos grupos sociales sobre el voto de las mujeres. Al parecer, cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y cuestiones político-electorales generan ciertas complicaciones a la hora de activar el andamiaje del cabildeo. Observemos lo siguiente:

Entrevistador: ¿Cómo ha sido su experiencia con los grupos de cabildeo?

Diputado: Pues complicado, complicado porque yo vengo de una lucha de pueblos indígenas, yo no tengo una trayectoria política, yo no me hice en el ..., yo no me hice en un partido, yo no soy un chapulín brincando de un lado para otro, sino porque vengo de una comunidad, una asamblea, donde sí existe la democracia, en una asamblea comunitaria participan todas las agencias, todos los comuneros me eligieron como presidente y a mí no me correspondía ser presidente municipal, sino por los problemas también que había, dijeron vamos a darle la oportunidad, porque ya ha habido revocación de mandato en mi comunidad, ya es una situación complicada, entonces yo vengo de esa situación y de ahí empiezo a liderar a varios municipios, empiezo a hacer mis grupos, entonces yo no tengo una experiencia, yo la experiencia que puedo tener ahorita es la de haber sido presidente municipal tres años y lo que llevo de la diputación, entonces, si yo estuviese hecho en un partido, yo te diría, cabildar así es esto, rápido, pero yo lo veo desde otro punto de vista, el cabildeo ha costado mucho, ahorita el tema, por ejemplo, para poder cabildar el tema de la reforma político-electoral tuvimos que ceder ciertas cosas como partido de oposición del..., entonces esos cabilderos pues yo los veo que cuidan sus intereses, y si en el cabildeo eres hábil y logras, pues vas a lograr tu objetivo, y si no, ahí te miras.

Algunos inconvenientes que han ocurrido en el trabajo de los grupos parlamentarios son que los temas propuestos de manera individual son difíciles de posicionar en comparación con los presentados por partidos políticos, y que en ocasiones el obedecer una agenda legislativa acarrea como consecuencia el desprestigio o desinterés en ciertos temas.

La mayoría destaca la falta de regulación en el ámbito local sobre la actividad de cabildeo. Algunos de ellos hacen referencia a su regulación mediante las disposiciones que otorgan facultades a la Junta de Coordinación Política y sus presidentes, en los reglamentos de los Congresos locales. Se podría decir que medianamente conocen que a nivel federal se encuentra regulado el cabildeo.

Tres legisladores indicaron que su experiencia más cercana al cabildeo se ha realizado mediante la vinculación de asesores externos, asesores legislativos o asesores técnicos. Una minoría de los entrevistados no consideró necesaria la regulación del cabildeo a nivel local, ya sea por su práctica informal o por el uso reiterado de los partidos que ocupan la mayoría en los órganos legislativos, en detrimento de los partidos políticos minoritarios o por fomentar beneficios a ciertos sectores y no a toda la colectividad.

Casi el mismo tanto de legisladores que destacó la falta de regulación coincide en que su regulación debe atender a temas específicos y a la promoción de intereses particulares, sin que las negociaciones importen perjuicio a la sociedad general o a terceros, mediante mecanismos transparentes, incluso bajo el modelo que se desarrolla en Estados Unidos de América, es decir, bajo el registro de despachos profesionales. Ese ejercicio de las actividades legislativas en un marco transparente se considera un aspecto dignificante para el trabajo parlamentario.

Abordado todo lo anterior, es notable la disparidad de percepciones sobre el ejercicio del cabildeo, y muestra de ello es que en el desahogo de la entrevista a uno de los diputados, solicitó al moderador omitir las interrogantes sobre grupos de cabildeo.

IV. CONCLUSIONES

La preocupación por abordar el tema del cabildeo y su regulación emerge de la necesidad de aprovechar el surgimiento de nuevas vías de participación de la sociedad, incluidos los grupos de interés, en el proceso de toma de decisiones públicas en un contexto democrático con una economía liberalizada. Los tiempos actuales obligan a hacer redefiniciones sobre cómo se desarrolla el proceso legislativo y quiénes intervienen en él. La toma de decisiones públicas, aun cuando tiene una afectación general, no involucra a una

gran cantidad de decisores, ni tampoco concurren a ella gran cantidad de afectados. Nuestro país, con larga tradición presidencialista, se acostumbró a recargar la función legislativa en el Poder Ejecutivo, obligando a éste a ser el interlocutor más relevante con los grupos de interés para tratar los temas legislativos. En derredor del presidente de la República se construyó un sistema de decisiones que involucraba a los sectores mayoritarios de la sociedad, integrados en el partido político hegemónico. El gobierno intentó consolidar fuerzas gremiales dentro del empresariado nacional para que constituyeran una sola voz en su momento, pero el contexto de una economía liberalizada y globalizada no ha permitido que sea ésta la forma más adecuada para la intervención de las empresas en los procesos legislativos. El cabildeo profesional ha surgido como una nueva opción para los grupos de interés en la sociedad para impulsar sus proyectos dentro del ámbito legislativo sin recurrir a las reglas tradicionales del sistema político.

Para algunos sectores, dicho uso es inadecuado y negativo, especialmente para aquellos que tienen mayores dificultades de conseguir los recursos financieros y humanos para llevarlo a cabo de forma profesional. Quienes persiguen un interés económico mediante la actividad del cabildeo cuentan con una estructura financiera que los soporta para realizarlo, pero muchos de los sectores afectados por las legislaturas se encuentran excluidos de poder recurrir a figuras como el cabildeo para tratar de influir en el proceso y deben mantener otro tipo de formas de presión como las manifestaciones públicas. Estos sectores tienen posibilidades más limitadas de lograr una mejor influencia en la política nacional debido a que se encuentran alejados de la posibilidad de cabildar profesionalmente sus objetivos.

Con el incremento del uso del cabildeo profesional por solamente una parte de los grupos de interés corremos el riesgo de contar con sectores con mayor influencia dentro del Poder Legislativo. Dada la complejidad de las sociedades contemporáneas, se ha gestado una lejanía entre los individuos que ejercen la función de representantes y los que quedan en postura de representados, que provoca que los propios representados participen en la elección de sus representantes al poder público, pero que se encuentren alejados de la toma de decisiones públicas y, por lo tanto, se encuentren en una situación de mayor riesgo frente a los resultados obtenidos de las legislaciones implementadas en el ejercicio del poder.

La existencia del cabildeo profesional en un Estado global liberalizado, en donde se garantizan los derechos a la libertad de petición, información y expresión, no puede estar prohibida. El cabildeo profesional, como una forma de acercar información a los legisladores y de presionar a la opinión pública en un tema, es importante para la conformación democrática de

las decisiones políticas. Aun así, enfrentamos dos grandes problemas que la regulación debe atender: el primero se encuentra en la exclusión de grandes sectores de la población de su ejercicio, poniéndonos en el constante riesgo que representa que los mismos actores repetidamente acudan ante los poderes legislativos. Esto genera un ambiente en el cual el representante escucha permanentemente a sólo uno de los grupos interesados a través de vías profesionales de comunicación, de las cuales los demás se encuentran excluidos e incluso en muchas ocasiones estigmatizados por recurrir a otras formas de presión social. El segundo problema es el riesgo que se corre al posibilitarse que la comunicación con los tomadores de la decisión le permita a los cabilderos profesionales ejercer actividades que traspasen la frontera de la legalidad en el ejercicio de su actividad y les abra la oportunidad para obtener beneficios a través de actividades delictivas como la colusión, el tráfico de influencias y, en general, todas aquellas dirigidas a obtener beneficios fuera del contexto de participación abierta.

Definir claramente los objetivos que se persiguen al tratar con el gobierno; hacer una investigación exhaustiva sobre el estado actual de las políticas públicas en el área de interés; hacer un análisis prospectivo sobre las tendencias en dichas políticas públicas y escenarios futuros sobre las mismas; establecer un sistema amplio de monitoreo sobre el área en que se está interesado; identificar claramente no sólo a quienes toman las decisiones sobre las políticas públicas en su área de interés, sino a quienes influyen o pueden influir sobre ellos; mantener contactos frecuentes con todas esas personas para hacer manifiesto el interés que se tiene y empezar a crear familiaridad con esos actores; identificar y entender bien las prácticas profesionales, las consideraciones políticas y administrativas que se acostumbran, y la estructura del poder en el área que interesa. Todo esto con la idea de encontrar los mejores argumentos que a ellos les sean relevantes, así como la mejor manera de presentarlos. El último objetivo de esa etapa sería presentar a los altos funcionarios algunas propuestas fundamentales que dejen una impresión clara del interés que se tiene y de ser posible pedir los comentarios o reacciones de estos funcionarios en torno a las propuestas recibidas (Miller, 1990: 169-175).

V. REFERENCIAS

1. *Bibliografía*

ALONSO PIÑEIRO, Armando, 2000, *Loobying: la trama secreta*, Buenos Aires, Valletta.

- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, 1999, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, colección Textos Jurídicos Universitarios.
- DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant G., 2006, “De elite dividida a profesión cosmopolita. Los abogados y las estrategias internacionales en la construcción de la autonomía del derecho en México”, en FIX-FIERRO, Héctor (ed.), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant (eds.), 2011, *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*, Nueva York, Routledge.
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, 2000, “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 97, enero-abril.
- GODINA HERRERA, Luis Antonio y LERDO DE TEJADA, Sebastián, 2004, *El Lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, Pablo, 2001, “Balance de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura”, en MARTÍNEZ, Ifigenia (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MARTÍNEZ, Ifigenia (coord.), 2001, *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MILLER, Charles, 1990, *Lobbying: Understanding and Influencing the Corridors of Power*, Oxford, Basil Blackwell.
- MORENO COLLADO, Jorge (coord.), 1998, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- NACIF, Benito, 2000, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, México, CIDE, “Documentos de trabajo”, núm. 126.
- PAREDES ZAMORA, Alfredo, 1998, “Cabildo en México”, en MORENO COLLADO, Jorge (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, 2000, *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ITALIA, 2014, *Lobbying and Democracy Representing Interests in Italy*, Italia, Transparency International.

2. Hemerografía

EDITORIAL, 2004, “Fox declara la guerra al Congreso”, *La Jornada*, México, primera plana, núm. 7269, 19 de noviembre.

NAVARRO, Joan, 2014, “Los *lobbies* necesitan una regulación”, *El País*, España, opinión, 1o. de octubre.

SPETH, Rudolph, 2014, *Lobbying in Deutschland*, Alemania, Transparency International Deutschland, disponible en: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbying_in_Deutschland_2014.pdf (fecha de consulta: 31 de mayo de 2015).

3. Legislación

Ley de Lobby en Chile, Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile, disponible en: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby>.

Proyecto de ley 336/2015, en trámite en el Senado federal de Brasil, disponible en: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/121578>.

Proyecto de ley reguladora de cabildeo de la función pública, expediente 19251, en trámite en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19251

Proyecto de ley 94/2014, en trámite en el Congreso de la República de Colombia, disponible en: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>.

Reglamento de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm.

Reglamento del Senado de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglameto_Senado.pdf

4. Páginas electrónicas

Lobbying Disclosure, disponible en: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/register.html>.

Madrid, Ricardo Raphael de la, disponible en: <http://ricardoraphael.com/>.

Parlamento inglés, disponible en: <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/lobbying/>.

Sistema argentino de información jurídica, disponible en: http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion_lobby_en_argentina.htm.

Transparencia Internacional, disponible en: <http://www.transparency.org/>.

Transparencia Internacional Alemania, disponible en: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbying_in_Deutschland_2014.pdf.

Transparencia Internacional Francia, disponible en: http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Encadrement_du_lobbying.php.