

El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución

Introducción

El presente artículo da cuenta de los orígenes y la evolución del cabildeo legislativo en México. Es un análisis exploratorio del fenómeno del cabildeo, de sus orígenes y evolución, así como de sus actores, patrones y mecanismos.

Palabras clave: cabildeo, tráfico de influencias, políticas públicas, conflicto de intereses, Poder Legislativo.

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

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

El cabildeo es un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones. Gran parte del cabildeo consiste en acopiar información útil (poco o nada conocida) y encontrar

◆ Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Profesor Investigador del Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales del CUCSH, Universidad de Guadalajara.

■ gomezvalle72@yahoo.com.mx. ■

formas de canalizarla a quienes puedan incidir en la toma de decisiones

La práctica del cabildeo ha puesto de manifiesto la necesidad de reglamentar y regular dicha actividad, ante la latente posibilidad de arreglos y negociaciones no claras que favorezcan a intereses particulares, haciéndolos pasar por intereses colectivos.

El cabildeo o su similar anglosajón *lobbying*, es sólo una de las múltiples formas de actividad que los grupos de presión van a llevar a cabo para influir en los tomadores de decisiones. El cabildeo englobará aquellos intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de políticas públicas.

Orígenes y evolución del cabildeo en México

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

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

En México el cabildeo lo empezó a utilizar el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) para gestionar de manera favorable ante las instancias de poder de los Estados Unidos (la Presidencia y el Congreso), asuntos relacionados con medios de comunicación e imagen de México. Fue en 1986 cuando a través de Manuel Alonso, coordinador de Comunicación Social, la Presidencia de la República contrató a la agencia Hanna Ford Company para que manejara dichos tópicos.

Con la llegada de Carlos Salinas a la Presidencia se dio un cambio radical a la diplomacia mexicana respecto de Estados Unidos: el gasto en cabildeo político se incrementó

por la complejidad de la agenda bilateral, sobre todo en temas de migración, narcotráfico y comercio (Grayson, 2001: 83-111).

Ya en 1990, previo a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los funcionarios del gobierno y también los empresarios mexicanos contrataron agencias de cabildeo estadounidenses para que los representaran en las negociaciones. Casi un año después, un analista escribía al respecto: “La aprobación del Congreso norteamericano a la vía rápida [como procedimiento para la aprobación del TLCAN] anota en la hoja de calificaciones del gobierno mexicano y de sus negociadores un diez de excelencia en el cabildeo negociador” (Hinojosa, 2001).

En 1992 unas 75 agencias estadounidenses estaban registradas ante el Departamento de Justicia norteamericano (instancia en donde se deben registrar los cabilderos que presten servicios a entidades o gobiernos extranjeros según la *Foreign Agent Act*) como representantes de intereses mexicanos, 22 de las cuales estaban contratadas por el gobierno de Carlos Salinas, que invertía en esta actividad alrededor de cinco millones de dólares al año (revista *Proceso*, núm. 831).

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) también contribuyó a que México fuera el mejor cliente de varias agencias norteamericanas: entre 1998 y 1999 las secretarías de Hacienda, Comunicaciones, Turismo, Comercio y Agricultura contrataron cabilderos para que facilitaran la resolución de controversias sobre narcotráfico, “lavado” de dinero, inmigración, turismo y disputas comerciales según un informe del Departamento de Justicia (*El Universal*, 17 de abril de 2002: 22).

La contratación de agencias de cabildeo en los Estados Unidos no es privativa de los gobiernos emanados del PRI: también el gobierno de la alternancia encabezado por el panista Vicente Fox, solamente en el primer año y medio

de su gestión, gastó casi 11 millones de dólares al contratar a 14 firmas para que cabildearan ante círculos parlamentarios y gubernamentales de decisión temas considerados como prioritarios en la agenda bilateral, entre ellos el de la imagen del gobierno mexicano (*Reforma*, 7 de abril de 2003: 7).

El cabildeo hacia el gobierno mexicano

En los tiempos de la “presidencia imperial”¹ o de la “monarquía sexenal”,² como se le llamaba a la Presidencia de la República por su poder omnímodo y por ser la piedra angular en la pirámide del poder en México, el cabildeo se dirigía precisamente al Poder Ejecutivo: a las secretarías de Estado o al mismo Presidente. Cuando alguien se inconformaba con una disposición acudía al Presidente de la República para que fuera modificada por la vía de la persuasión. En esta forma el Presidente resultaba ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre grupos o entre gobernantes y gobernados.

Cosío Villegas reflexionaba así al respecto:

Un particular que debe ventilar un negocio en una secretaría de Estado [...] acude al jefe de sección. Pero si encuentra desfavorable su resolución o si cree que acudiendo a la autoridad inmediata superior sacará una ventaja mayor [...] somete el asunto al jefe de departamento, al director general, al subsecretario, enseguida al secretario y finalmente al presidente. Así, el presidente de la república se convierte en el juez de última instancia o en el árbitro superior de la enorme variedad de asuntos que manejan las secretarías de Estado. A este modo ascendente [...] de manejar los asuntos públicos, se agrega otro procedimiento, que consiste en plantearlos directamente al presidente de la república, saltándose a todas las autoridades inferiores a él. No pueden usarlo,

1. El término “presidencia imperial” es tomado de Krauze (2002).

2. El término se lo debemos a Daniel Cosío Villegas.

desde luego, sino los escasos individuos que por una razón u otra tienen una vinculación personal con el presidente, o los grandes grupos de presión como las cámaras industriales y de comercio o la Asociación de Banqueros (Cosío Villegas, 1972: 26 y 27).

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

Como la mayor parte de la legislación importante es iniciada y llevada hasta su aprobación por el presidente, escasamente hay oportunidad de interacción efectiva entre los ciudadanos y sus representantes durante el proceso de creación de las leyes. Sin embargo, ocasionalmente grupos e individuos pueden influir en la forma en que leyes y políticas se aplican efectivamente. Un elemento común de la política cotidiana en México es la presentación de demandas a gobiernos locales, a dependencias del gobierno federal, incluso directamente al presidente (Levy y Székely, 1985: 49 y 50).

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

A veces son los grupos empresariales los que se acercan al gobierno [para tratar] cuestiones de política, y en otras ocasiones es el gobierno el que toma la iniciativa con el sector privado, a través de las cámaras de comercio individuales. Es realmente lo que podría llamarse una situación corporativista, en la que el gobierno y el sector privado están amarrados en cuanto a la representación de intereses. La diferencia entre nuestro sistema [México] y el de su país [EU] es que aquí nosotros

tratamos de influir en el titular de la secretaría correspondiente, en lugar de ir a través del Legislativo. Normalmente, aun cuando tratamos de influir directamente en el secretario encargado, primero vamos a través de la cámara, antes de acercarnos al individuo personalmente (Ai Camp, 1989:141 y 142).

Además de los deseos de influir de los grupos de presión en la toma de decisiones públicas, también existía la enorme incidencia de los presidentes de México en los asuntos públicos, incluso avasallando a los otros poderes; en una entrevista, el ex presidente Miguel de la Madrid señalaba lo siguiente:

Los presidentes de México [...] hemos abusado de nuestra preponderancia respecto a los otros dos poderes: el presidente se ha convertido en el primer legislador (de ahí vienen la mayoría de iniciativas de ley); esto marca el rumbo de la nación; como tiene la legitimidad derivada de la elección directa, se convierte de alguna manera en el líder superior no sólo del gobierno, sino también del país (Hurtado, 2001: 274).

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

El florecimiento del cabildeo en México

A partir de 1997 en nuestro país se habla cada vez más acerca del cabildeo. Para muchos se trata de una actividad controvertida, que genera diferentes puntos de vista en los

ámbitos políticos y académicos. Es una práctica incipiente que efectúan empresas, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y hasta el propio Ejecutivo de la nación.

El cabildeo es ahora una realidad en la vida política nacional, pero se debe reconocer también que esta actividad se realizaba bajo esquemas y perfiles informales sin tener una identidad como una actividad profesional, y en las más de las veces, con relativo desprestigio por estar asociado a una actuación subrepticia y poco transparente.

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

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

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

Dentro del ámbito mexicano es muy poca, casi inexistente, la literatura sobre el tema del cabildeo. Abundan reportajes y artículos periodísticos de corte anecdótico más que analítico, comentarios sobre el cabildeo como un hecho aislado dentro de todo el entramado de las decisiones y políticas públicas, y escasean estudios serios, trabajos científicos dedicados específicamente al cabildeo como protagonista político, basados en datos de primera mano y en información empírica que permita arrojar más luz sobre el tema (Dworak, 2002; Elías Galaviz, 2002). No obstante, empieza a aparecer literatura elaborada por las mismas agencias dedicadas al cabildeo, como una forma de mostrar las bondades y beneficios de dicha actividad, es decir literatura de corte promocional (Lerdo de Tejada y Godina, 2004).

El cabildeo legislativo

El cabildeo legislativo es aquel que se ejecuta por grupos, gremios, dependencias gubernamentales u oficinas especializadas (públicas o privadas) entre otras organizaciones, ante el Poder Legislativo para impulsar iniciativas y propuestas para fortalecer la toma de decisiones.

Por décadas el Congreso mexicano fue un actor accesorio, de poca trascendencia, frente al predominio de un presidencialismo omnipotente y un sistema de partido hegemónico basado en una fuerte estructura corporativista. De esta forma, los diversos sectores del partido en el poder trataban directamente con instancias del Ejecutivo, y tenían sus cuotas de representación en el Poder Legislativo. Sin embargo, esto no significaba que la legislatura fuera por completo irrelevante: dada la diversidad de intereses representados en el PRI, las comisiones legislativas con frecuencia estaban conformadas por legisladores con preferencias extremas o que representaban o protegían intereses específicos, e incluso podían llegar a impedir iniciativas de cambio de régimen

fiscal que presentaba la Secretaría de Hacienda. No obstante, estas negociaciones se daban de una manera no pública, poco transparente, así llegaba al Pleno simplemente un acuerdo ya consensuado (Díaz y Magaloni, 1988: 514).

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

Actores del cabildeo legislativo

Los actores del cabildeo legislativo se dividen en actores pasivos y actores activos. En este caso el actor pasivo es el Congreso mexicano, que se ha convertido en un blanco ideal para algunos grupos de presión. Lo que interesa en este punto son los actores activos, es decir los emisores de las estrategias de cabildeo. Los actores activos del cabildeo legislativo más visibles son los empresarios, las agencias profesionales de cabildeo, las organizaciones ciudadanas u organismos no gubernamentales y dependencias del Poder Ejecutivo; aunque son los más visibles, no necesariamente son los únicos.³

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

Los empresarios

Fuertes en el terreno económico, organizadas y coordinadas en la arena política, las organizaciones empresariales funcionan como auténticos congresos de patronos que tienen una enorme influencia en la legislación y en la elaboración de políticas públicas. Cada Cámara decide sobre la política que deban adoptar los intereses que representa cuando el Ejecutivo le envía un proyecto de ley para que hagan sus observaciones.

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

La Comisión de Enlace Legislativo de la Concamin

La Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) creó su Comisión de Enlace Legislativo en el año 2000 cuando las condiciones políticas del país cambiaron y la división de poderes se convirtió en una realidad, preocupados porque ahora sí los legisladores tenían posibilidades de incidir en el desarrollo de las empresas agremiadas a esta confederación, se acercaron al Poder Legislativo para:

[...] ofrecer puntos de vista y apoyar en el trabajo de análisis y dictamen de las comisiones [...] porque los legisladores no son expertos en todos los temas que tienen que legislar y para que su trabajo redunde en beneficio del país, sus empresas y sus habitantes se requiere que tengan la perspectiva, conocimiento y experiencia, tanto de los beneficiarios como de los afectados por las leyes y la normatividad que han de aprobar (entrevista con Emilio Herrera Arce, comisionado de enlace legislativo de la Concamin, 22 de octubre de 2004).

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

- a) Construir una línea argumental sólida que contemple tanto la visión y los intereses del sector como los de los legisladores y de quien o quienes la promueven.
- b) Identificar los actores clave del proceso legislativo, así como de los grupos de interés.
- c) Con base en lo anterior, realizar los contactos conducentes para manifestar nuestros puntos de vista y apoyar en el trabajo de análisis y dictamen de las comisiones.
- d) Dar seguimiento cercano y oportuno al proceso legislativo, teniendo interacción con los actores o grupos que se ven con intereses y relevancia en el tema.
- e) Evaluar el uso de otros medios de influencia (medios de comunicación, estudios especiales, avales técnicos o morales, etc.), todo ello dependiendo del caso y su relevancia (entrevista con Emilio Herrera Arce, comisionado de enlace legislativo de la Concamin, 22 de octubre de 2004).

La Dirección de Cabildeo y Enlace Legislativo de la Coparmex La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) creó su estructura de intervención legislativa también después de la alternancia en la Presidencia de la República: en el año 2000 creó la Dirección de Cabildeo y en el 2002, la Comisión de Cabildeo. Antes de estas fechas su

relación con el Poder Legislativo no existía porque, según su director de Cabildeo y Enlace Legislativo, las decisiones se tomaban en el Ejecutivo. En un documento que circuló entre sus agremiados se señala que “el fin del autoritarismo presidencial debe marcar el fin del autismo político y el principio de la interlocución real entre poderes reales”; por ello consideran “indispensable hablar con el Congreso si se busca aprobar una reforma” (Coparmex, 2002: 14).

La Dirección de Cabildeo de la Coparmex tiene por objetivo “construir una capacidad de influencia institucional sobre los legisladores, vía la información y la construcción de consensos”. Además, para coordinar sus acciones de influencia legislativa brinda a sus agremiados minutas, presentaciones y documentos de interés presentados en sus reuniones mensuales (www.coparmex.org.mx).

Para la Coparmex, es importante la labor de cabildeo porque tienen una agenda de temas que preocupan al sector empresarial, que quieren transformar en políticas públicas. Y a través de esto “incorporar las propuestas, el trabajo profesional, analítico que nuestros socios realizan en las comisiones de trabajo” (entrevista con Gabriel Aguirre Marín, director de Cabildeo y Enlace Legislativo de la Coparmex, 29 de octubre de 2004).

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

parlamentarios de cada estado, finalmente el contacto con los legisladores lo realizan los ciudadanos y empresarios acompañantes (entrevista con Gabriel Aguirre Marín, director de Cabildeo y Enlace Legislativo de la Coparmex, 29 de octubre de 2004).

En el balance que realiza la Coparmex sobre sus actividades de cabildeo, las consideran con sus claroscuros:

En lo positivo. Si bien ha sido un trabajo de aprender a vincularnos tanto para los legisladores como para nosotros, creo que se ha ido avanzando en la cultura de la rendición de cuentas. Cada vez es menos complicado llegar a los legisladores. En lo negativo. Porque la mayoría de legisladores llegan sin experiencia parlamentaria y esto motiva que el proceso de tres años, en realidad se convierte en un año fructífero. El primero es de aprendizaje, el segundo es de avances y el tercero es de preparar la salida y ver hacia donde quiere dirigirse el legislador. Quienes hacemos cabildeo nos hemos enfrentado a la complicación de volver a iniciar el proceso de presentar análisis, propuestas, fundamentos a los nuevos legisladores, porque el trabajo que se hubiera avanzado en la anterior legislatura, se viene abajo (entrevista con Gabriel Aguirre Marín, director de Cabildeo y Enlace Legislativo de la Coparmex, 29 de octubre de 2004).

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

El presupuesto que tiene la oficina nacional de la Coparmex para actividades de cabildeo no rebasa los 200 mil pesos anuales, por eso la mayoría de estas acciones la efectúan los socios que voluntariamente deciden participar en el programa y, en consecuencia, ellos ponen de sus propios recursos en las negociaciones (comidas, desayunos, etc.). También la Coparmex edita un boletín mensual de infor-

mación legislativa (*Pulso Legislativo*), en donde dan seguimiento a los temas de su interés así como a los avances en su agenda de cabildeo.

Es importante señalar que tanto el Consejo Coordinador Empresarial, la Concanaco-Servytur (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo) y la Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) cuentan también con unidades de enlace legislativo. Sus mecanismos de procedimiento son bastante similares a los dos casos aquí señalados.

Las agencias profesionales de cabildeo

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

La súbita aparición de firmas dedicadas al cabildeo y el carácter incipiente de la misma actividad, es un *handicap* cuando se trata de elaborar un padrón de quienes se dedican al cabildeo de manera profesional. Entre las más importantes se pueden señalar las siguientes: Grupo Estrategia Política, Cabildeo & Comunicación, Grupo de Asesoría Estratégica SC (GAE), International Consulting and Marketing IC&M México Corporativo de Servicios Legales SC.⁴

La Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab AC)

La iniciativa para conformar esta asociación proviene de funcionarios públicos de la administración del presidente

4. Los perfiles de sus integrantes, su metodología y mecanismos de incidencia en el Poder Legislativo no varían considerablemente entre una agencia y otra.

Ernesto Zedillo que realizaban la labor de enlace con el Congreso. Fundamentalmente fueron primero las personas encargadas de enlace con el Congreso de la Secofi, Semarnap, Salud, Fobaproa, y distintas organizaciones descentralizadas del sector público, y agencias de relaciones públicas, que ya venían realizando —desde aproximadamente diez años atrás— lo que los norteamericanos llaman *public affairs*, que no era necesariamente el *lobby* pero que se metían en asuntos públicos, conformaban la agenda pública e intentaban influenciar el medio político. Procab fue fundada en abril de 2001.

Desde la fundación de Procab se han triplicado los despachos de cabilderos: en la actualidad, son aproximadamente veinte los despachos afiliados a esta asociación. Las agencias que se mencionan líneas arriba son sólo una muestra de las que se encuentran afiliadas a Procab, pero no son las únicas que existen. Existen también Structura Total de Fernando Lerdo de Tejada; Zimat Golin Harris encabezada por Martha Mejía; Asesoría y Análisis dirigida por el embajador Jorge Montaña; PSG Global México Estratégica Consultores fundada por Alfredo Phillips Olmedo; Cuevas y González Cabildeo y Comunicación de Francisco Cuevas Cancino; Tiamat Comunicación y Cabildeo. Estas agencias también fueron creadas por ex funcionarios públicos. Edelman y Burson-Masteller, filiales mexicanas de empresas norteamericanas de relaciones públicas, de igual forma realizan actividades de cabildeo en el país.

Las Oficinas de Enlace Legislativo del Ejecutivo Federal

La importancia creciente del Congreso en la discusión y aprobación de leyes fue la causa de que en el Poder Ejecutivo se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso. Éstas eran responsables de promover las iniciativas del Ejecutivo Federal en sus áreas de competencia, además de dar seguimiento y analizar el trabajo parlamentario que por sus

atribuciones les compete, también proveían de información técnica de calidad, oportuna y adecuada a los legisladores, en lo individual o a comisiones dictaminadoras, para ofrecer apoyos adicionales en su toma de decisiones y así facilitar la consecución de sus objetivos (Reyes, 1999).

Estas oficinas de enlace se conformaron después de las elecciones de julio de 1997. Dichas elecciones dieron como resultado la conformación de un Congreso plural en el que por primera vez en la historia el PRI no consiguió la mayoría absoluta. Fue en ese entonces que se gestó lo que se conocería como el “Bloque Opositor” conformado por los coordinadores parlamentarios del PRD, PAN, PT y PVEM. Cuando se formó este bloque opositor, el Poder Ejecutivo respondió inmediatamente creando unidades de enlace con el Congreso en todas las secretarías de Estado. “Por orden del Presidente todas las secretarías tenían sus oficinas de enlace. Sus labores eran las relaciones con el Congreso”. Esta declaración es de José Ángel Gurría, secretario de Hacienda en el gabinete de Ernesto Zedillo (Martínez, 2001: 11).

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

El siguiente paso fue la modificación al artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para darle mayores facultades al titular de la dependencia en la conducción y coordinación de las relaciones entre ambos

poderes (*Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2003: 2).

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

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

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

Tercero, establecer los procedimientos institucionales para que Gobernación coordine, “en unión con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”, la propuesta de agenda legislativa que se someta a consideración del Presidente de la República (*Reforma*, 30 de diciembre de 2003: 5).

De esta manera, por decreto, desaparecieron las unidades de enlace con el Congreso de la Unión de toda la administración pública y se creó una sola unidad de enlace, una especie de ventanilla única. No obstante, aunque la relación oficial la monopolice la Subsecretaría de Enlace con el Congreso de la Secretaría de Gobernación, de manera informal continúan los contactos entre representantes de varias secretarías de Estado y legisladores, esto porque “es muy difícil que en Gobernación tengan especialistas en todos los temas que el gobierno federal podría cabildar

en el Congreso, como temas de salud y protección del medio ambiente, por ejemplo” (entrevista con Julio Portales, presidente de Procab AC).

Organizaciones No Gubernamentales

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

Una lectura sistematizada de la prensa escrita permite ver, casi a diario, que cada vez son más las ONG que intentan influir en los tomadores de decisiones de las políticas públicas. Sin embargo, también se puede observar que, en la mayoría de las ocasiones, estos intentos de influir son más bien desorganizados, dispersos y en ocasiones están en el filo de la legalidad. Algunas organizaciones de la sociedad civil también han realizado labor de cabildeo ante el Poder Legislativo en México (se pueden mencionar Casa-México que pugna por un cambio en las políticas económicas o El Consorcio, grupo feminista que trata de reivindicar derechos de género), sin embargo lo importante de este apartado es mencionar la labor que realiza el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) para capacitar a ONG para que influyan en actores con poder de decisión. Para ello imparte cursos sobre cabildeo. El MCD simplifica su concepción del cabildeo de la siguiente manera:

Es un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales [...] Implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos (Movimiento Ciudadano por la Democracia, 1998: 8).

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

1. Proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos.
2. Fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil.
3. Proponer la participación democrática de los ciudadanos.
4. Buscar la solidaridad entre los ciudadanos.

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

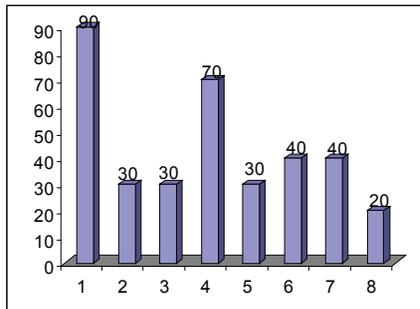
Mecanismos y modalidades del cabildeo legislativo

El cabildeo legislativo en México no dista mucho del que se realiza en otros países como Estados Unidos, España o Inglaterra: los cabilderos mexicanos participan en la redacción de iniciativas de ley; dotan de información privilegiada a los tomadores de decisiones, en este caso los legisladores, para el proyecto de iniciativas que posiblemente se convertirán en políticas públicas; emplean tanto el cabildeo directo (contactos con legisladores) como el indirecto (la sensibilización de la opinión pública).

Para este trabajo se realizaron entrevistas y se aplicaron cuestionarios en donde se les preguntó a los encargados de realizar el cabildeo y los enlaces legislativos cuál es la metodología utilizada. También se usó la documentación publicada en medios de comunicación escritos y sitios de Internet. Destacaron las siguientes formas de participación en una muestra de diez agencias de cabildeo (incluidos despachos profesionales, organismos empresariales, unidades de enlace del Poder Ejecutivo y el Movimiento Ciudadano por la Democracia): investigación técnica (análisis económicos, políticos y sociales; proporcionar información privilegiada); elaboración de iniciativas (total o parcialmente); identificación de actores clave (aliados, detractores e indecisos); contactos formales con legisladores (reuniones de trabajo); contactos informales con legisladores (comidas, cenas, llamadas telefónicas); audiencias en comisiones legislativas; creación de opinión pública favorable (trabajo en medios de comunicación y la búsqueda de avales y apoyos simbólicos y morales); y movilización social.

Gráfica 1

Modalidades más recurridas para influir en legisladores (%)



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

Fuente: elaboración propia con datos de agencias de cabildeo.

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

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

El veto a la reelección legislativa inmediata. Quienes hacen cabildeo se quejan de que cada que termina una legislatura y los temas que impulsaron en la misma no fueron aprobados o simplemente “se congelaron”, deben empezar todo el proceso desde cero en la siguiente legislatura. Lo que significa construir nuevos acuerdos que implica volver a invertir recursos materiales, humanos y tiempo (entrevista con Gabriel Aguirre Marín; además véase Dworak, 2003: 275-279).

La disciplina partidista. La disciplina partidista en las fracciones parlamentarias del Congreso mexicano es bastante férrea, es muy difícil que algún legislador vote en contra de los designios de su coordinador parlamentario a pesar de que en lo personal quiera hacer lo contrario o de que haya sido persuadido por un cabildero en algún sentido que no sea el mismo que el de la fracción (Pérez Vega, 2004).

La preponderancia de los coordinadores parlamentarios. La asignación de recursos presupuestarios y de asesoría, la asignación de comisiones, así como la confección de la agenda legislativa se encuentran controladas por los coordinadores parlamentarios. Este control propicia la acción unificada de los miembros de las bancadas. Por ello, la actuación de los diputados está sujeta a escrutinio desde las comisiones

hasta las sesiones del Pleno (Pérez Vega, 2004: 156). De esta manera, las labores de cabildeo se centran en los coordinadores parlamentarios aunque haya quienes digan que “el diputado del distrito más modesto es tan importante como un presidente de comisión” (entrevista con Luis Godina de LTG-Lobbying, *Proceso*, núm. 1266: 18-21).

El debate sobre la regulación del cabildeo en México

Regular es hacer que se sigan ciertas reglas; cuando estas reglas han logrado moldear las relaciones humanas, se puede decir que dichas relaciones son institucionales. Antes de proseguir, es necesario definir ¿qué son las instituciones? Una de las versiones más difundida acerca de las instituciones es la socioantropológica. De acuerdo con esta versión, las instituciones son la objetivación del orden social y la cultura dominante; es decir, un sistema de normas y modelos culturales de comportamiento. En consecuencia, estructuran las reglas, normas y valores socialmente aceptados. Bajo este punto de vista, las instituciones vigentes constituyen un “depósito de normas” (Lourau, 1991: 111); son modos de proceder establecidos y conjuntos normativos que regulan y prescriben las formas de comportamiento.

En términos generales, una institución es “un patrón regularizado de interacción que los actores, que esperan seguir actuando entre sí bajo las reglas autorizadas, conocen, practican y aceptan (si bien no necesariamente aprueban) y son apoyados por dicho patrón” (O’Donell, 1996: 15) y tienen, por lo tanto, un poder normativo y coercitivo y también un papel legitimador (Berger y Luckman, 1986: 92).

De esta manera, las instituciones designan cualquier dispositivo (material, de organización, de intercambio), que, con carácter permanente, regula las relaciones de una sociedad en orden a atender las necesidades humanas.

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

En el Poder Legislativo se proyecta normar el cabildeo de empresas y particulares en el Congreso, a partir de reformas en su normatividad. En ese tenor, durante las Legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) tomadas como ejemplo para este trabajo, se presentaron cuatro iniciativas para tal efecto: las de los legisladores Efrén Leyva Acevedo (diputado), Fidel Herrera Beltrán y César Jáuregui (ambos senadores), y finalmente la de Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

sino que es parte de una disposición más amplia como un reglamento interno de un órgano parlamentario.

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

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

También el senador panista Javier Corral presentó en comisiones el borrador de una iniciativa para regular el cabildeo en el Congreso de la Unión, pero ya no la impulsó porque se llegó a un acuerdo entre profesionales de cabildeo, legisladores y la Comisión de Gobernación del Senado para trabajar sobre las iniciativas que ya se encontraban turna-

das en las comisiones de ambas Cámaras; además, Corral pidió licencia para ausentarse de su escaño y contender por la gubernatura de Chihuahua.

La iniciativa que presentó la legisladora perredista Cristina Portillo Ayala en la LIX Legislatura plantea los objetivos de la ley, define a los actores de la actividad y a los sujetos activos y pasivos de la misma, las obligaciones de los cabilderos, la creación de registros diferenciados para quienes efectúen contactos de cabildeo, así como las responsabilidades y sanciones de quienes participen en el cabildeo.

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

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

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

De esta manera, se puede observar que el debate en torno a la reglamentación del cabildeo todavía dará mucho de qué hablar. Lo cierto es que en México se han venido plasmando voluntades dispersas por profesionalizar esta naciente actividad, sin lograr su consolidación. Los detractores del

cabildeo lo ven como el conjunto de actividades encaminadas a promover intereses de unas pocas personas bien relacionadas con las autoridades, que obligan o presionan para que otras muy poderosas adopten medidas contrarias o, en el mejor de los casos, diferentes al bien público.

A manera de conclusión

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

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

Si bien es cierto que aún no se cuenta con las condiciones necesarias para que el cabildeo sea una actividad institucionalizada jurídica, política y socialmente hablando (condiciones como las de los parlamentarios profesionales, la especialización del aparato burocrático y la reglamentación respectiva, por citar algunos), también lo es que se puede fortalecer un contexto político favorable para impulsar la institucionalización del cabildeo y hacer de su ejercicio una actividad clara, responsable y, por ende, una actividad legal.

Es fundamental que el gobierno federal, los partidos políticos y en particular los legisladores del Congreso de la Unión asuman la urgente necesidad de regular esta actividad. Los grupos parlamentarios deben realizar los acuerdos necesarios

para incorporar dentro de la agenda legislativa este tema. De ellos depende que, en el corto plazo, el cabildeo sea una actividad regulada. Dicha regulación dará certidumbre a los ciudadanos y a las propias autoridades, de esta forma contribuirá a desterrar el tráfico de influencias y la corrupción. ☹

Fecha de recepción: 08 de enero de 2006
Fecha de aceptación: 08 de octubre de 2007

- Ai Camp, Roderic (1989) *Entrepreneurs and Politics en Twentieth Century Mexico*. Nueva York: Oxford University Press.
- Berger y Luckman (1986) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Coparmex (2002) *Curso básico para acompañantes. Programa acompaña a un legislador*. México, p.14.
- Cosío Villegas, Daniel (1972) *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Díaz, A. y B. Magaloni (1988) "Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una aproximación", en *Política y Gobierno*, v. 2 (segundo semestre), p. 514.
- Dworak, Fernando (coord.) (2003) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE-Cámara de Diputados.
- (2000) "El cabildeo a las legislaturas. Notas de estudio", en *La Gaceta de Ciencia Política*. México: ITAM, año I, núm. I, otoño/invierno, pp. 187-208.
- Elías Galaviz, Efrén (2002) "El cabildeo como mecanismo de participación social", en Hugo Concha (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México: IJ-UNAM, pp. 83-103.
- Grayson, George W. (2001) "El cabildeo de México y Canadá", en R. Fernández de Castro y Robert A. Pastor, *El actor controvertido: El Congreso de Estados Unidos y América del Norte*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 83-111.

Bibliografía

Bibliografía

- Hinojosa, Juan José (1991) “Diez en cabildeo”, en *Proceso*, núm. 761, 3 de junio.
- Hurtado, Javier (2001) *El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas*. México: Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica.
- Krauze, Enrique (2002) *La presidencia imperial*. México: Tusquets.
- Herdo de Tejada, S. y Luis Godina (2004) *El lobbying en México*. México: LTG Lobbying-Miguel Ángel Porrúa.
- Levy, D. y G. Székely (1985) *Estabilidad y cambio: paradojas del sistema político mexicano*. México: Colmex.
- Lourau, René (1991) *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Martínez, Marco (2001) “Cabildeo a la caza de legisladores”, en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 23 de diciembre, p. 11.
- Movimiento Ciudadano por la Democracia (1998) *Manual de cabildeo*. México: MCD.
- O’Donell, Guillermo (1996) “Ilusiones democráticas”, en *Etcétera*, 1 de agosto, p. 15.
- Pérez Vega, Moisés (2004) “Las fuentes institucionales de la disciplina partidista en México. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)”. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales. México: UNAM.
- Reyes, Mauricio (1999) “El cabildeo en la división de poderes”, conferencia presentada en el Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario en la Cámara de Diputados. Versión estenográfica en: www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/c2.htm.

Fuentes hemerográficas

- Diario Oficial de la Federación*, “Adición al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, 9 de septiembre de 2003: 2)
- El Universal*, 17 de abril de 2002: 22
- Proceso* No. 831, 5 de octubre de 1992: 34