

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“CABILDEO / LOBBYING EN MÉXICO

El cabildeo legislativo como práctica de grupos de presión: El caso del Consejo Coordinador Empresarial en México (2008-2012)”

**T E S I S
QUE PRESENTA**

ROCIO MAGDALENA AGUILAR RODRÍGUEZ

MATRICULA 210381337

PARA OPTAR AL GRADO DE

DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES

LÍNEA PROCESOS POLÍTICOS

DIRECTOR: DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

JURADOS: DR. DAVID MORALES GONZÁLES Y

DR. RAUL FIGUEROA ROMERO

IZTAPALAPA, Ciudad de México, Junio 2018

AGRADECIMIENTOS

Hay un especial agradecimiento al Dr. Alberto Escamilla Cadena por hacer posible la conclusión del proyecto, por su tiempo, disponibilidad y eficiencia que fueron siempre de la mano de una absoluta rigurosidad académica.

Al Dr. Julio Portales por su invaluable ayuda, soporte y visión sin los cuales habría sido inviable aterrizar la investigación, además de su ayuda para cursar con una beca el Diplomado de Técnicas de Cabildeo en la Universidad Iberoamericana.

A mi familia, porque jamás dudaron del valor del tiempo destinado a este proyecto, afirmando cada decisión, cada paso y principalmente a mi madre que siempre nos ha dado el apoyo para sortear cada obstáculo.

Agradezco también el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -*Conacyt*-, por haberme otorgado la beca para cursar el programa doctoral de la UAM dentro del Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

INDICE

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO 1 CABILDEO Y LOBBYING: APROXIMACIONES TEÓRICAS..	19
1.1 Introducción.....	19
1.2 El cabildeo: origen y evolución del concepto	21
Cuadro 1 Definiciones y actores del <i>Lobbying</i>	30
1.3 El lobbying, grupos de presión y agenda de gobierno	31
Figura 1 <i>Lobbying, Interes, Influencia</i>	33
1.4 El cabildeo desde los enfoques de la Elección Pública y el Nuevo Institucionalismo	43
1.5 Lobbying y Nuevo Institucionalismo.....	47
Cuadro 2. Líneas Teóricas para el análisis del Lobbying	49
Cuadro 3. El lobbying desde la perspectiva de la Elección Pública y el Nuevo Institucionalismo	50
Cuadro 4. El proceso del lobbying	51
1.6 Conclusiones.....	51
CAPITULO 2 EL ESCENARIO INTERNACIONAL DEL CABILDEO Y SU PROFESIONALIZACIÓN.....	56
2.1 Introducción.....	56
2.2 El escenario internacional del cabildeo.....	57
2.3 La experiencia de Estados Unidos de América	59
Grafico 1. Cabilderos registrados ante el gobierno de.....	61
Estados Unidos 2007-2017	61
Grafico 2. Gasto asociado a la actividad del cabildeo en EUA.....	62
Gasto en dolares 2008-2016.....	62
Grafico 3. Gasto asociado a la actividad del cabildeo por sectores en EUA 2012 - 2016	63
Grafico 4. Inversión asociada al cabildeo por sectores en EUA	64
2.4 El caso de la Unión Europea	64
Cuadro 5. Código de Conducta para grupos de interés en la Unión Europea.....	65
Gráfico 5. Número total de registros en la Unión Europea.....	68
Figura 2. Regulación del Cabildeo en la Unión Europea.....	70
2.5 Ámbitos de preocupación.....	71
2.5.1 Los conflictos de interés.....	73
2.5.2 Directrices para la gestión de los conflictos de interés	77

Cuadro 6. Elementos esenciales de la política de conflicto de interés	78
Cuadro 7. Aplicación del marco de la política. Medidas de gestión	79
2.5.3 Revolving Door / Pantouflage o puertas giratorias y cabildeo	80
Cuadro 8. Revolving door	83
2.5.4 Guías, recomendaciones y soluciones	87
Cuadro 9. Directrices post empleo	89
2.6 Profesionalización, regulación y autorregulación	93
2.6.1 Diez principios para la transparencia y la integridad en el cabildeo	95
Cuadro 10. Revisión de los modelos actuales para regular el cabildeo	96
2.6.2. Profesionalización, regulación y autorregulación	96
2.6.3 Algunas comparativas entre el cabildeo y su regulación en Estados Unidos y la Unión Europea	102
Cuadro 11. Instrumentos de Regulación del Cabildeo en Estados Unidos	103
Cuadro 12. Instrumentos más relevantes para regular el cabildeo en la Unión Europea	105
Cuadro 13. Modelos de cabildeo en La Unión Europea	107
2.7 Conclusiones	107
CAPITULO 3 LA MODALIDAD LEGAL DEL CABILDEO EN MÉXICO Y SU PROFESIONALIZACIÓN	113
3.1 Introducción	113
3.2 Surgimiento y retos del cabildeo en México: Asociacionismo, regulación y profesionalización	114
Cuadro 14. Reglamento del Senado de la República	117
Cuadro 15. Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión	118
Cuadro 16. Reformas Aprobadas. Reforma 2010-2013	119
Cuadro 17. Reformas No Aprobadas. Reforma 2010-2013	120
Cuadro 18. Votación Octubre 2013 - I	121
Cuadro 19. Votación Octubre 2013 - II	122
3.3 La oferta y el asociacionismo de los servicios de cabildeo en México	124
Cuadro 20. Código de Ética de Procab	125
3.4 El conflicto de interés en México	127
Cuadro 21. Aspectos del Código de conducta de la Secretaría de la Función Pública	129
3.5 Hacia la profesionalización del cabildeo en México	134
3.6 Hacia la regulación del cabildeo en México	140
Cuadro 22. Diferencias sobre sanciones entre los reglamentos	144
3.7 Comparación regulatoria del cabildeo entre México, Estados Unidos y la Unión Europea	144

Cuadro 23. Definiciones de cabildeo en las normativas de Estados Unidos y México	145
3.8 Conclusiones.....	152
CAPITULO 4 HACIA UN MODELO DE RECURSOS DE CABILDEO: El Cabildeo del CCE en la Reforma de acceso a la Justicia de 2008, la Ley General de Cambio Climático de 2011 y la Reforma Laboral en 2012	156
4.1 Introducción.....	156
4.2 Recursos y cabildeo legislativo empresarial: el caso del Consejo Coordinador Empresarial -CCE-	157
4.3 Metodología para el estudio de caso. Hacia un modelo de recursos de cabildeo legislativo	162
4.3.1 La construcción de variables e indicadores	163
Cuadro 24. Variables e indicadores. Recursos para el cabildeo del CCE.....	164
4.3.2 Insumos básicos	165
4.3.3 El perfil de los negociadores.....	171
4.3.4 Habilidades de los negociadores.....	177
Cuadro 25. Exposición en medios durante el cabildeo	181
4.4 Recursos de cabildeo en el CCE. Proyectos de Ley y resultados.....	191
Cuadro 26. Proyectos de cabildeo y recursos del CCE.....	196
Cuadro 27. Calificación comparada entre proyectos	197
4.4.1 Análisis sobre los recursos de cabildeo del Consejo Coordinador Empresarial	197
Cuadro 28. Eficiencia promedio en variables: Cabildeo CCE	198
Cuadro 29 Cercanía al óptimo del desempeño por proyecto de cabildeo del CCE	207
4.5 Conclusiones.....	211
CONCLUSIONES.....	234
Cuadro 30. Evaluación de Indicadores	246
Cuadro 31. Baja correspondencia en evaluación del Perfil de lo negociadores....	247
ANEXOS	256
Anexo 1 PROCAB 2001	256
Anexo 2 Algunos de los Despachos que salieron de PROCAB.....	264
Anexo 3 Trayectoria Director del Comité de Enlace Legislativo del CCE	267
Anexo 4 El marco regulatorio del cabildeo en Estados Unidos	268
BIBLIOGRAFIA.....	279
FUENTES ELECTRÓNICAS	296
DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS.....	297

INTRODUCCIÓN

Cuando se hace mención de la práctica del *lobbying* o cabildeo¹, en general se alude a diversos tipos de actividades, objetivos y ámbitos de acción. Sin embargo, la constante implica procesos de negociación, es decir, interacciones orientadas a influir para obtener un beneficio. Más allá de esto, en términos formales hay poco en concreto; la realidad es que la práctica del cabildeo es tan antigua como la misma interacción humana.

Si se aparta momentáneamente el aspecto privado del cabildeo, el de las corporaciones, empresas y demás entes particulares, surge el cabildeo inter institucional, y en interacción con estas instituciones el cabildeo de la esfera de lo público, en el que intervienen actores políticos, funcionarios y sociedad civil organizada. Dentro de esta segunda esfera se encuentra una perspectiva optimista en tanto que, pese al “perfil oscuro” del cabildeo a causa de sus estructuras cerradas de poder, pactos entre élites y acuerdos no favorables a la mayoría, se le ha reconocido paulatinamente la utilidad de su práctica, así como sus estrategias, las cuales destacan en escenarios democráticos donde interactúan múltiples actores con diversas perspectivas.

Los entornos institucionales democráticos implican marcos de acción, reglas (formales e informales) que limitan o incentivan a los actores y permiten reducir la incertidumbre sobre las acciones y los resultados. En el caso del cabildeo es fundamental considerar el marco regulatorio de acción del contexto en el que se realiza, porque, desde una perspectiva normativa, toda acción contraria o que se desvía de dicho marco regulatorio no puede ser considerada como cabildeo.

Los primeros esfuerzos para regular el cabildeo tuvieron lugar en Estados Unidos, Inglaterra, y más recientemente, en la Unión Europea. La “ola regulatoria”

1 A lo largo de este trabajo se hará un uso indistinto de los términos *lobbying* y cabildeo. Sin embargo, es importante señalar que, a título personal, ambas categorías no se comprenden como sinónimos, por ello en el capítulo 1 se aborda una discusión sobre la definición del concepto, su origen, evolución y contextos de análisis, asimismo se incorpora una propuesta propia.

del cabildeo ha influido en varios países incluido México; sin embargo, falta mucho por implementar y, sobre todo, consolidar para legitimar esta práctica.

Los marcos normativos definen parte del qué, cómo y a quién se debe incluir en situaciones de toma de decisiones públicas; también tratan aspectos sobre la estructuración de la información y la forma en que se integran acciones individuales con las decisiones colectivas de interés público.

El cabildeo en México surgió públicamente después de la alternancia del partido en el poder. Aunque la práctica ya existía desde antes, ésta se llevaba a cabo generalmente sólo a nivel ejecutivo muestra de un presidencialismo imperante. Por ello, existen pocas referencias hasta antes de los años ochenta, cuando se inician los procesos de negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC), particularmente durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994).²

Más adelante, por vía de artículos de prensa se generalizó la “influencia de los poderosos” y los “chantajes y coyotaje” de los cabilderos; algunos otros señalaban el viejo arraigo del cabildeo en otros países en los que se reconocen sus beneficios mientras forman parte de casi cualquier proceso de negociación.³

Durante el periodo de gobierno de alternancia, las grandes cúpulas mexicanas transitaron por procesos de ruptura y rearticulación; los partidos y los liderazgos hubieron de recomponerse, al tiempo que permanecieron “patrones de poder informal” y redes de intermediarios políticos que buscaban o

2 Ver Galaviz 2006; Gómez Valle 2006; Lerdo de Tejada y Godina 2004.

3 Entre otros: Rodríguez, Esteban. “*Hacen coyotaje, no lobbying*” en El Universal. México 03/01/06. Economist Intelligence Unit. “*México el arte del cabildeo*” en jornada.unam.mx. México 14/2/2006; Redacción. “*El cabildeo, moda dispendiosa*”. En Proceso. México. 06/04/11. López Parra, Raúl. “*El cabildeo llegó para quedarse*” en Revista mexicana de comunicación. México. Abril/mayo 2007; Huerta, José Ramón. “*Luchamos contra el coyotaje político*” en cnnexpansion.com. 20/09/2011; Gómora, Doris. “*Nuestros cabilderos en Washington*” en cnnexpansion.com. 20/09/11; Garduño, Karla “*Los diputados buscan -ahora sí- transparentar el cabildeo*”; “*La opacidad del cabildeo en la LXI Legislatura*” y “*Nuevo registro a 'lobbyistas' en San Lázaro*” en adnpolítico.com. México.05/10/2012; González Morfín, José. “*Reglamentar el Cabildeo, buen inicio*” en El Universal. México. 21/11/2012; Ángeles Sistac, Diego “*Lobbying': más de 200 años de historia sobre el cabildeo*”. en adnpolítico.com México.06/11/2012; García, Imelda. “*¿Quiénes son los nuevos cabilderos en San Lázaro?*” 02/11/2012; “*Los cabilderos que trataron de burlar a los diputados*”. 03/11/2012. “*Los diputados ocultan a la Cámara sus conflictos de interés*”. 12/11/2012 “*Los ex funcionarios públicos que ahora trabajan de cabilderos*”. 13/11/2012; “*¿Un regalito, señor diputado? Sí ¿por qué no?*” 21/11/2012; Chávez, Víctor. “*Capotean en San Lázaro a 252 cabilderos autorizados*” en elfinanciero.com.mx. México. 30/9/2013; Suárez Vélez, Jorge. “*Tan cerca de Estados Unidos y tan lejos del cabildeo*” en El Financiero. 18/7/13; Redacción. “*Coparmex recurrirá al cabildeo para modificar reforma hacendaria*” en El Financiero.10/9/13; González, Sergio J. “*15 años de cabildeo*” en cronica.com.mx. México. 27/02/13.

garantizaban accesos, influencias, además de acceso a recursos a cambio de apoyo político.⁴

Los dos sexenios del Partido Acción Nacional (PAN) crearon nuevas perspectivas sobre los términos o “el arte de la negociación” (Casar, 2008), debido a los cambios en la vida interna de los partidos y la conducta de sus militantes. Principalmente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quién 1) se quedó sin un liderazgo unificador (investido tradicionalmente por el presidente de la República), y 2) se vio obligado a negociar intensamente con el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ambos fortalecidos con recursos públicos gracias a la nueva legislación electoral, la ampliación de sus grupos parlamentarios y su mayor número de gobiernos locales.⁵

De acuerdo con Casar, los cambios más relevantes en el ámbito político que también dan muestra y describen el desarrollo del cabildeo durante este periodo fueron los siguientes: en el Legislativo 1) aumentó el número de iniciativas presentadas mientras disminuyó el número de las originadas en el Ejecutivo; 2) la oposición a los proyectos del gobierno; 3) coaliciones *ad hoc*; 4) la predominancia de la coalición de “todos los partidos”; 5) la importancia creciente de partidos emergentes y sus acciones por hacer valer y ampliar sus facultades; 6) importancia de la normatividad interna en órganos de dirección, comisiones y procedimientos parlamentarios, 7) importancia de las relaciones bicamerales, 8) el dilema de cooperar o no con el Ejecutivo y 9) la imagen de los legisladores ante la sociedad.

En las “conductas” de los actores: 10) la confrontación pública entre los poderes, 11) los vetos del Ejecutivo, 12) la multiplicación de “exhortos” como presión política, 13) la negación de permisos para que el presidente se ausente

⁴ Andrew, Selee. “Decentralization, Democratization and Informal Power in México”. University Park Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press, 2011.

⁵ En su análisis sobre las primeras tres legislaturas (nueve años) de gobiernos sin mayoría, en las que, cualitativamente hablando, se aprobó legislación importante. Durante la segunda legislatura de la administración del presidente Zedillo fueron aprobadas la creación de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y las reformas al Poder Judicial de la Federación. En la administración de Fox se lograron consensos para aprobar legislación como la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, la Ley del Servicio Civil de Carrera, el Seguro Popular, la Ley contra la Discriminación y la Ley de Competencia, entre otras. La gran diferencia con los tradicionales gobiernos de mayoría es que todas estas iniciativas hubieron de ser aprobadas a través de la formación de coaliciones. Casar Ma. Amparo, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006” en Política y Gobierno. CIDE. México. Vol. XV, Núm. 2, segundo semestre de 2008.

del país, 14) la no ratificación de nombramientos y 15) las controversias constitucionales presentadas ante la Corte.

En el Ejecutivo: 16) las preocupaciones sobre la viabilidad del programa gubernamental y 17) el poder de la oposición para obstaculizarlo, el alcance de sus poderes y de su responsabilidad, 18) su capacidad para fijar la agenda y 19) el balance entre aquellos proyectos que requieren la aprobación del Congreso y los que pueden implementarse sin su cooperación. En este contexto, buena parte del poder “estaba suelto” y disponible para quien pudiera negociarlo.

Al inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto se buscó sacar las reformas estructurales pendientes (laboral, educativa, energética, hacendaria, financiera), labor que tuvo la opción de una mayor centralización en aquellos espacios en los que las decisiones de gobierno habían tenido que ser negociadas durante el periodo previo.

De esta forma, se creó un escenario en el que los cabilderos fueron puestos bajo escrutinio y se impulsó una reforma al reglamento que pretendía regular su actuación en el Congreso desde 2010.⁶ Fue una coyuntura para desplazar al cabildeo aludiendo a su corrupción o, para legitimarlo y empujar su profesionalización como parte de una práctica democrática. Lo cierto es que al cabildeo se le presentó la oportunidad de presentarse como práctica innovadora dentro de una cultura política en transformación, como parte de los cambios institucionales dentro del sistema de representación e incluso, como una nueva forma de interacción en la política, entre sus agentes, espacios, dinámicas, recursos y para el proceso de construcción de acuerdos.

El presente estudio

Este trabajo aborda el cabildeo desde una mirada integradora que revisa el contexto en el que surge, sus aspectos técnicos, su práctica, su inicial vida asociativa, su incipiente regulación y tendencias que buscan su profesionalización. El enfoque del estudio de caso, profundiza en los recursos

⁶ Chávez Víctor. “Capotean en San Lázaro a 252 cabilderos autorizados” en El Financiero. 30/9/ 2013; Campos Suárez Enrique. “Frente a las reformas, su majestad, el cabildeo” en El economista. México. 17/4/2013; Redacción. “Limitar a cabilderos promueve opacidad: Procab” en El Economista. México. 16/10/2013; Martínez, Fabiola “Publica DOF reglamento para acotar a cabilderos en San Lázaro” en www.jornada.unam.mx. 18/10/2013.

empleados, es decir, reconstruye los factores que participan durante el ejercicio práctico del cabildeo orientando el interés hacia los resultados obtenidos, esto es, hacia la eficiencia. Se trata de un enfoque complejo debido al sigilo y los cuestionamientos relacionados con el tema, los actores implicados y sus implicaciones.

El marco teórico aporta herramientas fundamentales para el análisis del concepto, su práctica y las perspectivas a futuro. Parte de una propuesta de definición, ofrece un referente sobre los avances y rezagos del proceso desde la perspectiva de los grupos, y caracteriza la aportación de los individuos como actores racionales que buscan maximizar el beneficio personal, pero que al mismo tiempo, también ven moldeada su conducta individual por las instituciones.

Se presenta un estudio de caso sobre el empresariado mexicano organizado en el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). El análisis se enfoca en el cabildeo legislativo del Consejo, lo que deja de lado el cabildeo corporativo y ante el Ejecutivo u otras instancias. El objetivo general de ésta investigación es analizar los recursos del CCE tales como 1) Insumos Básicos; 2) Perfil de los negociadores; Habilidades de los negociadores subdivida en 3) Estrategias de cooperación; y 4) Estrategias no cooperativas. Concretamente en los proyectos de cabildeo de: A) Ley General de Cambio Climático (2011); B) Reforma en materia laboral (2012); y C) Reforma en materia de acceso a la justicia en México (2008).

Esto es, un análisis de un conjunto de recursos que podrían contribuir a la eficiencia del cabildeo legislativo⁷ del CCE y que fueron utilizados durante el periodo entre los años 2008 y 2012. De igual forma son objetivos complementarios la reconstrucción de aspectos tales como la experiencia en materia de regulación, vida asociativa y las vías para la profesionalización de la actividad del cabildeo.

De acuerdo a la categorización de los recursos empleados por los cabilderos del Consejo Coordinador Empresarial a saber, insumos básicos, el

⁷ El concepto de *eficiencia* entendido como producto de la relación entre resultados obtenidos y recursos empleados (a diferencia de la *eficacia* que se entiende como la relación entre objetivos propuestos y alcanzados).

perfil de los negociadores (cabilderos), las habilidades de los negociadores en dos líneas, estrategias de cooperación, y estrategias no cooperativas; se desprende la pregunta general que guía esta investigación que es ¿Cuáles son los recursos de cabildeo legislativo más importantes para el CCE en el contexto mexicano?⁸.

Un cuestionamiento importante explora qué tan relevante es diversificar recursos de cabildeo para alcanzar un óptimo de eficiencia en los proyectos de cabildeo legislativo del CCE; o bien si existen diferencias en el uso de recursos de cabildeo entre los proyectos orientados a una Ley de nueva creación y los que sólo se plantearon el objetivo de reformas a leyes preexistentes.

La investigación pretende mostrar la diversidad de estrategias y recursos utilizados por una organización que se encuentra bajo el constante señalamiento que enfatiza su capacidad en cuanto a su suficiencia en recursos exclusivamente financieros para promover sus intereses y que ignora o disminuye la importancia de otros recursos cuya relevancia podría ser mayor.

La hipótesis central que orienta este trabajo sostiene que cuando se habla del cabildeo del CCE mexicano, para alcanzar un óptimo de eficiencia es indispensable que los recursos empleados estén asertivamente diversificados tanto en técnicas como en insumos, habilidades y estrategias, todos orientados a objetivos determinados y aplicados tácticamente. De lo contrario, el cabildeo puede convertirse en una actividad poco eficiente en la medida en que se invierta una mayor cantidad de recursos y se obtengan resultados escasos o adversos.

Por otra parte, que los recursos del CCE tales como insumos básicos; perfil de los negociadores; habilidades de los negociadores en función de estrategias de cooperación y estrategias no cooperativas muestran mayor énfasis en su desempeño durante los proyectos de Ley de nueva creación, como en el caso de la Ley General de Cambio Climático y menor énfasis durante los proyectos de reformas de Ley como en el caso de la Reforma en materia laboral y de acceso a la justicia.

⁸ Algunas preguntas adicionales fueron: ¿cuál es el estatus de México en materia de cabildeo y cómo se encuentra con relación al entorno internacional?; ¿cuál es la importancia de una definición aceptable del concepto de *lobbying* o cabildeo?; ¿existe una diferencia entre ambos términos? También fue de interés explorar el estatus actual del proceso de regulación y profesionalización en la materia y ¿cuáles serían algunas recomendaciones para dirigirlo?

Una desviación posible del ejercicio del cabildeo es el uso de estrategias ilegales, las cuales constituyen faltas administrativas y en otros casos, delitos. Dichas estrategias suelen confundirse con el ejercicio del cabildeo como parte de su práctica, este tema se tratará en los capítulos dedicados a la regulación y profesionalización del cabildeo aunque se abordara también como parte del análisis de recursos.

La hipótesis central cuestiona las limitaciones de los enfoques que circunscriben el éxito de una campaña de cabildeo a los recursos económicos; y busca dejar a un lado el mito del condicionamiento ligado a grandes cantidades de recursos financieros para la promoción de intereses en el ámbito político, para dar paso a una perspectiva que enfatice la importancia de la diversidad de los recursos de cabildeo y su eficiencia.

La metodología propuesta consiste en el estudio de caso del cabildeo legislativo del CCE en México y el diseño de un modelo de recursos que los reconstruye, describe y analiza, entendiéndolos como variables de las que depende el ejercicio y sus resultados y, en este sentido, su eficiencia.

El modelo de recursos esta compuesto por cuatro variables, los diez y seis indicadores que les corresponden así como su escala de medición: Las variables son: 1) insumos básicos, 2) el perfil de los negociadores, 3) estrategias de cooperación y 4) estrategias de conflicto; se explica también el proceso de aplicación e interpretación del instrumento y las entrevistas realizadas tanto a reconocidos cabilderos en México como a los encargados del área de cabildeo del Consejo Coordinador Empresarial, denominada Comisión de Enlace Legislativo.⁹

La temporalidad considera a tres proyectos de cabildeo legislativo de nivel federal, impulsados entre el 2008 y el 2012 en el Congreso. Los proyectos tratan los temas de acceso a la justicia, medio ambiente y materia laboral.¹⁰ Un reto importante fue definir y priorizar las cualidades atribuibles a la información que

⁹ Es el caso del despacho Grupo ICB a cargo de Julio Portales, miembros de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo A.C. (PROCAB), y en el caso de la Comisión de Enlace Legislativo del CCE con el apoyo de Gerardo Gutiérrez Candiani, Luis Miguel Pando Leyva, José Ignacio García Lascurain Valero y Fernando Coronel Landa.

¹⁰ El criterio de selección de estas legislaturas y proyectos en particular responde a la accesibilidad de información verídica de la oficina de enlace legislativo del CCE, y al hecho de que, para evaluar los proyectos, éstos debían haber concluido; asimismo se buscó la confidencialidad necesaria en los proyectos.

dio sustento y respaldo a lo que se incluye como *lobbying* o cabildeo, esto es el modelo de recursos de cabildeo.

Para construir el modelo de recursos de cabildeo, se estructuraron elementos teóricos que son referentes de aspectos clave como los que conforman los indicadores: insumos básicos, perfil de los negociadores, estrategias de cooperación y de conflicto. Este andamiaje teórico se enlazó a la investigación empírica mediante el diseño de un cuestionario sobre los recursos de cabildeo aplicado a los ejecutores de los proyectos.

El marco teórico incluye una discusión conceptual en torno al cabildeo que concluye con una propuesta de concepto, así como aportes históricos y el análisis desde la teoría de los grupos de interés para, posteriormente, integrar los aportes de la elección pública, y el nuevo institucionalismo.

En cuanto a la justificación del trabajo, aunque el cabildeo no es reciente en contextos como el de Estados Unidos en el que desde hace casi un siglo está incorporado en su estructura institucional y democrática,¹¹ de acuerdo con

¹¹ Aunque se ha señalado que el cabildeo existió en foros políticos como los de Grecia y Roma, lo que se conoce como cabildeo moderno surgió en Estados Unidos. La presión organizada estadounidense se remonta a finales del XVIII. En 1792, sólo tres años después de la adopción de la Constitución, los veteranos de Virginia del ejército continental contrataron a William Hull para presionar por una compensación adicional por los servicios de guerra. Hull escribió a otros grupos veteranos para informarles que ellos tenían un "agente" y que podían cooperar con él durante el próximo período de sesiones para aprobar una ley de compensación. En 1795, un periódico de Filadelfia describió la forma en que los cabilderos esperaban afuera del Congress Hall para "hacer contacto con algún miembro, bromear o aconsejar sobre lo que podría ser más conveniente"; muchos vieron a estos individuos como corruptores del Congreso y perturbadores de la democracia. En 1850, Samuel Colt regaló una pistola al hijo de doce años de un representante como un estímulo respecto de la firma sobre un proyecto de ley de patentes. No hay duda de que los primeros métodos de cabildeo eran menos legítimos que las utilizadas en la actualidad. Con breves diferencias acerca del origen, el término "*lobbyist*" se empezó a usar a principios del XIX. Por una parte, se dice, que surgió en el Hotel Willard en Washington DC, usado por Ulises S. Grant para describir a aquellos que frecuentaban el *lobby* (vestíbulo) del hotel buscando el acceso al Presidente. www.publicaffairslinks.co.uk. Otro relato describe a "los agentes del *lobby*" como a aquellos peticionarios que estaban en el vestíbulo del New York State Capitol esperando para abordar a los legisladores. Hacia 1835 el término ya había sido acortado como "*lobbyist*", y tenía un amplio uso (frecuentemente despectivo) en el Capitolio. Para la *American League of Lobbyists (ALL)*, el cabildeo es tan antiguo como el propio gobierno y, aun cuando todavía es frecuentemente visto con sospechas, de hecho, es una actividad legítima protegida por la Primera Enmienda a la Constitución: "El Congreso no hará ley alguna.... que coarte la libertad de expresión.... o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios". www.alldc.org. Ver también los aportes intermedios en el proceso temporal de la discusión sobre el controvertido carácter democrático del *lobbying* en E. Wittenberg, "How Lobbying Helps Make Democracy Work.," *Vital Speeches of the Day*, vol. 49, n. 2, p. 45, Nov. 1982; y K. L. Schlozman e J. T. Tierney, *Organized interests and American democracy*. Published by Harper & Row, 1986. En el caso de Inglaterra el *lobby* en la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes se remonta hasta 1800 cuando las peticiones eran una forma popular de plantear cuestiones en el Parlamento. Sólo en 1839 se presentaron 13.657 peticiones públicas en más de 90 diferentes temas y un total de más de 4,5 millones de firmas. "Participation through petition". www.parliament.uk/

multiplicidad de investigaciones, existen pruebas del incipiente desarrollo del cabildeo como práctica política en entornos con aspiraciones democráticas.

Entre los estudiosos del cabildeo y la democracia destacan (Karr, 2007); sobre temas de arena política en Estados Unidos y la Unión Europea (Petronila, 2008); sobre corporativismo y transición (Toens, 2008); respecto a cambio político (Baumgartner, 2009; Randall, 2010); en materia de regulación (Coen 2009, Luneburg, 2010); y en torno a cuestiones electorales (Naoi, Krauss, 2010).

De acuerdo con la amplia revisión del estado del arte se afirma que, la práctica del cabildeo en los países donde su desarrollo institucional es reciente, no esta siendo innovadora ni recoge la experiencia de los obstáculos que enfrentaron los países que fueron vanguardia en la materia. ¿Qué tipo de obstáculos?, principalmente se observa la existencia de arraigadas prácticas informales en entornos legales ambiguos, escasos y de baja legitimidad pública, incluso bajo esquemas de reglas formales diseñadas para ser permisivas, ambiguas y, al mismo tiempo, restrictivas.

El *gran* problema del cabildeo es el relacionado con las acciones encaminadas a promover los intereses privados con apoyo de servidores públicos y tomadores de decisión para movilizar recursos públicos de tipo humano, administrativo y de cualquier otra especie, generalmente en detrimento o sin relevancia para el interés público y la sociedad a la que por ley representan.

Europa, China, Australia, Argentina, Brasil, Perú, México y Centroamérica, son ejemplos de lo anterior. Por ello, desde hace más de una década se han generado esfuerzos para regularlo que incluyen discusiones y dinámicas entre los actores políticos, institucionales y ciudadanos, y que tienen que ver con uso de evidencia o estrategias sobre el desarrollo de políticas públicas al respecto.¹²

Pese a las diferencias entre contextos y el desarrollo de la “profesión” del cabildeo, su práctica tiene en común el aún desafío de la representación, de la apertura a la participación, la legitimidad gubernamental y una práctica eficiente. Se dice que el éxito o fracaso de las políticas públicas y las reformas está cada

¹² “Comparative Review of Legislation for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying” Capítulo 2 en *Lobbyists, government and public trust- Promoting integrity by self-regulation*. OCDE. 2009.

vez más ligado a los intereses privados en detrimento del interés público,¹³ sin embargo no hay aún una definición clara sobre el depositario de la responsabilidad de ese desequilibrio, razón por la cual el cabildeo forma parte central de este debate.

En 1968 Huntington reflexionó sobre los problemas de las sociedades en cambio político constante. El autor señala que detrás de los procesos de inestabilidad, reformas, corrupción y violencia, típicos de países que no han alcanzado la categoría de democracia, aguarda la creación de instituciones que respalden la participación y la movilización política de nuevos actores.

Huntington diferencia los sistemas políticos de acuerdo con su nivel de institucionalización y participación; otorga un nivel superior y “moderno” para aquellos sistemas en los que las élites y el resto de la sociedad intervienen en actividades políticas. De acuerdo con el autor, la corrupción también la fomentan los procesos de modernización; por ejemplo, cuando las instituciones políticas que deberían ser inmunes a influencias externas resultan ser susceptibles a ellas.

El autor enmarca la tensión entre el rol público del funcionario y su interés privado al señalar que la modernización política puede establecerse a partir de: a) la participación política de los grupos sociales y b) la diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas.

Después de cuatro décadas, su lectura sigue llamando la atención sobre las preocupaciones en torno al tráfico de influencias, los sobornos, los conflictos de interés, mezclados con los principios democráticos de igualdad, la

¹³Tan sólo en México ver González Velázquez Lilia “*Se reparte IP cabildeo para amarrar reformas*” en El Economista. México. 16/2/2010; Redacción. “*Iniciará IP cabildeo por reformas estructurales*”. El Economista. 8/3/2010. Martínez María del Pilar. “*Coparmex sigue la ruta del cabildeo para la reforma laboral*” en El Economista. México. 22/4/2010; Redacción. “*Recurrirá la IP al cabildeo profesional*”. El Economista. México. 16/5/2010. Redacción. “*PRI y CCE acuerdan impulsar reformas laboral y fiscal*” en El Economista. 16/7/2010. González Lilia. “*Prepara IP cabildeo férreo para reformas*” en El Economista. México. 26/5/2011. González Lilia. “*PRI aprobará reformas, asegura Peña Nieto al CCE*” en El Economista. México. 10/6/2012. González Lilia. “*CCE apuntala cabildeo para impulsar reformas pendientes*”. El Economista. México. 14/6/2012. Ramírez Erika. “*En las cámaras 250 grupos de cabilderos al servicio de transnacionales*”. Revista Contralínea. México. 4/7/2013. Redacción. “*Coparmex recurrirá al cabildeo para modificar reforma hacendaria*” en El Financiero. 10/9/13. López Mayolo “*Critican diputados cabildeo del CCE*” en Reforma. México. 09/10/2013. Hernández Enrique “*Por culpa de cabilderos se perderán 55,700 mdp: Videgaray*” en www.24-horas.mx. 18/10/2013.

participación, el derecho de petición, la representación y su relación con el cabildeo.

Al respecto, uno de los más extensos proyectos de estudio sobre el cabildeo (OCDE, 2014, 2012, 2009), muestra que su práctica permea los procesos políticos de muchos países; apuntalándose como uno de los temas más relevantes de la agenda orientada hacia la transparencia, la rendición de cuentas y la institucionalización, entre otros temas de la democratización.

Estos estudios han logrado mostrar un buen mapa y estatus del binomio “democracia y cabildeo”, al menos en la experiencia de Europa y Estados Unidos. Los trabajos surgieron de la revisión sobre las regulaciones gubernamentales destinadas a aumentar el control hacia los cabilderos en Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Hungría y Polonia, orientado a la transparencia y la rendición de cuentas (OCDE, 2009).¹⁴

Posteriormente, en una segunda fase, la OCDE revisó los casos de Alemania, Francia, Bélgica, Portugal, Irlanda, Suecia, Croacia, Hungría y Lituania¹⁵ aunque esta vez la intención fue revisar los casos en los que la práctica del cabildeo no contaba con marcos regulatorios gubernamentales y en cambio, tenía amplias experiencias de auto regulación por parte de las asociaciones profesionales de cabilderos.

La última fase del proyecto¹⁶ hace un balance de los avances logrados en la implementación de la Recomendación de 2010 sobre Principios para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo: el único instrumento internacional que aborda los principales riesgos en el proceso de toma de decisiones públicas relacionadas con el cabildeo. La investigación encontró que en los países que cuentan con regulaciones vigentes, el grado de transparencia en el cabildeo varía considerablemente entre los miembros de la OCDE; que con demasiada frecuencia, las nuevas reglamentaciones se adoptan en respuesta a un escándalo de cabildeo en lugar de hacerlo de una manera progresista lo que podría evitar problemas; que aún existen muchos cabilderos "ocultos", como

¹⁴ OCDE, *Comparative Review of Legislation for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying*, 2009.

¹⁵ OCDE, *Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, 2012.

¹⁶ OCDE, *Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2014.

funcionarios y diplomáticos de gobiernos extranjeros que no están cubiertos por las regulaciones de cabildeo.

Respecto de la práctica de "puertas giratorias", donde el personal puede pasar entre los sectores públicos y privado, amenaza la integridad de la toma de decisiones públicas aumentando los riesgos de conflictos de intereses y el uso indebido de información privilegiada y contactos. Sin embargo, sólo un tercio de los países de la OCDE tiene restricciones para contratar cabilderos para cargos regulatorios o de asesoramiento en el gobierno. Y en el contexto de las relaciones internacionales, que la mala coordinación de las prácticas de cabildeo transnacional da como resultado diferentes requisitos para los mismos actores en diferentes jurisdicciones.

Finalmente, vale aclarar que un aporte relevante de esta investigación es el abordaje amplio del cabildeo en el contexto político mexicano. Aunque autores como Gómez Valle, Galaviz, Astié-Burgos y Mendoza, describen pormenorizadamente su origen, en México hace falta realizar un trabajo más exhaustivo sobre el análisis y la definición del fenómeno para contribuir a definir aspectos clave como el entorno institucional y el normativo, los distintos actores, las líneas de su práctica y ética, evolución, retos y perspectivas.

Cabe señalar que, aun cuando también hay acercamientos descriptivos o periodísticos sobre el proceso de aparición y enclave del cabildeo en México, dichos enfoques no han logrado ir más allá del ámbito de la especulación y los prejuicios.¹⁷

Es importante explorar la evidencia de las acciones que confrontan el interés público con el privado, sin embargo, en México una exploración de ese tipo no existe, además de la escasa producción teórica sobre el tema. Esta investigación buscó información empírica sobre la relación entre los recursos del empresariado organizado y sus intereses frente al interés público.

El "poder" como recursos y capacidades en manos de la clase empresarial ha sido habitualmente cuestionado y señalado por alterar, influenciar, corromper y dañar el interés de la mayoría, el bien público e incluso, las formas más básicas

¹⁷ Rodríguez, Esteban Óp. Cit. 06/04/11. Robles del Valle Isaías. "¿Qué diablos hace un cabildero?" en www.animalpolitico.com. 18 de octubre de 2013. Lerdo de Tejada S. y L. A. Godina Herrera, *El Lobbying En México*. Miguel Ángel Porrúa, 2004.

de la democracia y la representación. El escrutinio sobre los recursos del cabildeo y su eficiencia sigue las pistas sobre el verdadero poder de los “regalos” entregados a los tomadores de decisiones para influenciarlos y hace un balance sobre su acción efectiva.

Destacan otras aportaciones como la revisión bibliográfica y hemerográfica amplia del contexto internacional que aporta un estatus actualizado de la discusión, los tópicos y los problemas más relevantes en perspectiva comparada, y finalmente, la integración del testimonio y perspectiva de diversos actores, participantes estelares del cabildeo en un escenario recién creado.

El capitulado

La investigación se divide en una introducción, cuatro capítulos y las conclusiones. En el primer capítulo se describen las líneas teórico-conceptuales fundamentales del tema. Se construye el problema sobre la definición del concepto, su origen, evolución y contexto, un aspecto que hasta ahora no ha sido afrontado cabalmente; por lo que se ofrece una definición propia fundamentada. El siguiente apartado aborda el marco de los grupos de presión y los conceptos involucrados en el proceso de construcción de la agenda de gobierno; posteriormente, se revisan los aportes de la elección pública, el nuevo institucionalismo y el nuevo institucionalismo desde la elección racional.

El segundo capítulo aborda el escenario internacional del cabildeo y pautas para su profesionalización; la experiencia de Estados Unidos y la Unión Europea. Posteriormente se abordan algunos retos y desafíos; ámbitos de preocupación en el desempeño de la actividad del cabildeo; también se abordan ejemplos del conflicto entre el interés público y el privado en torno al cabildeo. Los fenómenos como el *revolving door* que caracterizan algunas de las discusiones más actualizadas en la materia. Finalmente el conflicto de interés direcciona a un apartado que presenta los desafíos de la regulación y la autorregulación.

El tercer capítulo aborda el estatus del caso mexicano, partiendo del aspecto de la regulación, posteriormente con el tema de la oferta y el asociacionismo de los servicios de cabildeo en México, los conflictos de

interésen el contexto nacional y un planteamiento sobre aristas de su profesionalización y regulación. Finalmente se presenta un comparativo en materia de regulación entre México, Estados Unidos y la Unión Europea.

Finalmente, el cuarto capítulo presenta un estudio de caso sobre el cabildeo legislativo del CCE durante tres proyectos legislativos, el primero referente a una reforma en materia de acceso a la justicia de 2008, un segundo proyecto sobre la Ley general del cambio climático de 2011 y el tercero sobre reformas en materia laboral de 2012. El capítulo incluye la metodología para el estudio de caso que consiste en la construcción de un modelo de recursos de cabildeo legislativo, la matriz de variables e indicadores y el análisis que evalúa dicho modelo, aplicado a los tres proyectos mencionados de acuerdo a los resultados de la contrastación empírica. Es así que se ofrece una reflexión en torno al cabildeo legislativo del sector empresarial mexicano organizado y algunas líneas de discusión propuestas al respecto.

El capítulo, también incluye un apartado en el que se aborda el cabildeo dentro del proceso político mexicano y otro sobre la participación y cabildeo de los grupos empresariales así como algunos otros referentes importantes.

CAPITULO 1 CABILDEO Y LOBBYING: APROXIMACIONES TEÓRICAS

1.1 Introducción

Desde la década pasada, el lobbying o cabildeo ha llegado a posicionarse como una práctica que va más allá de un simple ejercicio coyuntural y cotidiano para convertirse en una práctica pública política presente y reconocida en muchas partes del mundo, asimismo, se identifica una tendencia hacia su legitimación e institucionalización por considerarse como un componente fundamental para la formulación, implementación y legitimación de políticas y como mecanismo de articulación de intereses. El cabildeo es reconocido y utilizado por políticos, funcionarios públicos, empresarios, miembros de asociaciones y de ONG's.

Debido al impacto que tiene el cabildeo sobre el proceso de toma de decisiones públicas, desde distintos sectores se ha generado una presión creciente sobre los mecanismos para regularlo. A pesar de la abundancia de materiales que tratan aspectos de amplio consenso, existen ambigüedades importantes tan sólo respecto a la definición del término.

De manera muy general, se considera al cabildeo como una actividad con el objetivo de generar y sumar influencia y poder a favor de ciertos intereses, presente comúnmente en la interacción entre actores del ámbito público y privado, como con políticos de distinto ámbito y nivel.

En torno al cabildeo encontramos múltiples aspectos que, intermitentemente cambian o afectan su definición, por ejemplo, la variedad de actores que protagonizan su ejercicio (empresas, grupos de presión, grupos de interés, asociaciones, entre otros)¹⁸; los ámbitos sobre los que se ejerce (público y/o privado, algunos autores lo consideran omnipresente y otros, limitado); los recursos utilizados, los objetivos y el tipo de legitimidad.

Parte del problema sobre lo inacabado de la definición del cabildeo, puede atribuirse al tránsito teórico vinculado al desarrollo y tratamiento de los enfoques

¹⁸ Empresarios, iglesia, medios de comunicación, sindicatos.

(como el corporativismo) y los conceptos utilizados durante la primera mitad del siglo pasado para el análisis de los grupos, hacia perspectivas más recientes como las del cambio político y la elección pública en democracias (emergencia de nuevos actores, instituciones y estrategias de participación política), el nuevo institucionalismo o la economía, cuyas importantes aportaciones desde la teoría de juegos vía modelos formales, han abierto nuevas vertientes de análisis.

El proceso mismo de aparición, expansión, legitimación e institucionalización del cabildeo en varios países tiene variantes en cuanto a los retos que enfrenta y los esquemas de solución implementados, dichas diferencias se han visto reflejadas en la producción y el análisis académico al respecto.

Resulta imposible equiparar los casos de Estados Unidos, Canadá, la Comunidad Europea y sus miembros más recientes, los Estados post-comunistas (Hungría, Polonia y la República Checa), Noruega, Alemania, Rumania, Lituania, con las experiencias de Tanzania, Sudáfrica, India, Brasil, Argentina, Irlanda o bien, los casos de China, Japón y Australia.

Para consolidar este acercamiento teórico, fue fundamental considerar las observaciones derivadas de la revisión de los trabajos que durante la última década han aportado evidencia empírica sobre los supuestos en temáticas diversas (eficacia, grupos, regulación, registro y gasto, ética, problemática de la Unión Europea, presencia internacional y análisis comparados, casos específicos de comunidades o países).

El objetivo del presente capítulo es elaborar un marco teórico que permita abundar en la explicación sobre la evolución del fenómeno del cabildeo y dar soporte a los resultados de la investigación empírica, para ello se desarrollan diferentes conceptos y enfoques relacionados con el tema. Interesa conocer no sólo el origen y la evolución del concepto para superar la ambigüedad respecto de esta categoría, sino también revisar cuáles son los enfoques y los supuestos que ayuden con el análisis sobre los recursos para el cabildeo.

1.2 El cabildeo: origen y evolución del concepto

En esta sección se abordan las dificultades e inconvenientes de no contar con una definición clara y consensuada por la comunidad académica sobre el cabildeo. Un primer problema es que generalmente se acepta la traducción de *lobbying* como cabildeo. El problema aumenta cuando se observa que el propio término de cabildeo aún carece de una definición precisa, pues, de acuerdo con una revisión exhaustiva, su referencia incluye características y límites distintos según la variedad de los casos.

De inicio es importante observar la evolución natural del cabildeo como parte de la actividad gubernamental local y federal en contextos democráticos, así como la importancia, complejidad e impacto que tiene su ejercicio sobre las decisiones de cuerpos políticos como el Congreso. Se inicia aquí una explicación sobre los orígenes de cada uno de los términos *-lobbying/cabildeo-*, para pasar al desarrollo de una definición propia más adecuada, así como a la integración de algunos términos clave para el tratamiento del tema.

Los términos de *lobbying* o cabildeo están ligados de origen, a sistemas políticos parlamentarios, y a cuerpos colegiados para la toma de decisiones; teniendo su punto de partida en Inglaterra y Estados Unidos. La evolución propia de actores, estructuras de representación y participación política, así como del avance democrático, han llevado el ejercicio de esta práctica a múltiples latitudes, dando como resultado un uso indistinto de los términos que contribuye a aumentar su ambigüedad conceptual y a complejizar el tratamiento del tema.

La trascendencia histórica del *lobbying* en la política norteamericana se remonta a principios del siglo XIX cuando Madison¹⁹ reconoció en *The Federalist Papers*, la importancia de que “las facciones” (grupos de ciudadanos unidos y motivados por impulsos comunes, deseos, u objetivos) promovieran sus pasiones e intereses. Asimismo, en la Primera Enmienda de la Constitución²⁰ se

¹⁹ Cuarto Presidente de los Estados Unidos (1809-1817), principal autor de la Constitución de los Estados Unidos y responsable de las primeras diez enmiendas a la Constitución, conocidas como “Carta de Derechos”.

²⁰ La Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos señala: El Congreso no hará ninguna ley respecto al establecimiento de la religión, o prohíba el ejercicio libre de la misma; o que coarte la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a pedir al gobierno la reparación de agravios.

reforzó la garantía de la libertad de expresión y el derecho de petición al gobierno sobre la reparación de agravios; derecho que, para grupos y ciudadanos significó la posibilidad de apelar al gobierno en busca de equidad y un tratamiento especial, y “donde la petición gubernamental es una garantía también lo es el derecho al lobby” (Rosenthal, 2001).

De manera específica, el término *lobbying* aparece a mediados del siglo XVI en Inglaterra para referirse a aquello que ocurría en los salones y corredores de la *House of Commons*²¹, cuando actores que no formaban parte de la estructura de gobierno buscaban discutir temas de su interés con aquellos que sí lo eran. Desde entonces, el término sigue siendo utilizado y como tal aparece en investigaciones realizadas en más de treinta países sin modificación independientemente del idioma original o del contexto de análisis.

Por su parte, los cabildos fueron la unidad fundamental de los gobiernos locales en la América colonial española, verdaderas corporaciones municipales originadas en el medioevo español e implantadas en América por los conquistadores. El término de cabildeo se asocia directamente a la actividad administrativa, judicial y política propiamente municipal²² y no a la de actores externos a ella. Por su parte, el término “cabildo” (en español “ayuntamiento”), toma su nombre por similitud de los cabildos eclesiásticos de las iglesias catedrales, proviene del latín *capitulum*, “a la cabeza”, y también se encuentra asociado a la estructura física del edificio que alberga al propio gobierno municipal.

Por otra parte, la Real Academia Española define el -cabildeo- como la acción de “intrigar”..., y el término -cabildear- como “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”. Esta connotación negativa puede asociarse al hecho de que, si bien el cabildo

²¹ La Cámara Baja, alude con la expresión “comunes” al hecho de que sus componentes eran originariamente representantes de las ciudades, a diferencia de los miembros de la Cámara de los Lores, miembros de la nobleza y de la jerarquía de la Iglesia de Inglaterra.

²² Las atribuciones del Cabildo eran de tres tipos: judiciales, administrativas y políticas. Las judiciales las ejercía el Cabildo por medio de los alcaldes. Las administrativas consistían en la administración de los ejidos de la ciudad; la repartición de tierras entre los vecinos; el cuidado del abastecimiento de la población; el aseo y ornato de la ciudad; de los precios, pesas y medidas. Estas funciones las cumplía por medio de los regidores, el alférez real, el alguacil, el procurador y demás funcionarios. Finalmente, en sus atribuciones políticas se incluía entre otras, el derecho de enviar procuradores a suplicar al Rey ciertas medidas favorables a la colonia. *Enciclopedia Británica*. Quizá el uso del término en semejanza al del *lobbying* se remonta a esta última atribución política del cabildo.

constituyó un eficaz mecanismo de representación de las elites locales frente a la burocracia real, los cabildos eran a menudo una estructura corrupta y rapaz a pesar de los decretos reales para promover el gobierno municipal honesto y eficiente²³.

En este sentido, no es adecuado el uso indistinto de los términos *lobbying* y cabildeo, sobre todo, cuando se refiere a actividades específicas de diferentes grupos, empresas, instituciones o individuos. Asimismo, hace falta comprender la relación con el contexto en el que han sido utilizados.

En investigaciones de más de treinta países y organizaciones internacionales se usa de manera genérica el término de *lobbying* y pese a la gran imprecisión que aún guarda su definición, se observa un tipo de consenso en el entendimiento de la acción referida.

Se afirma que hay una gran ambigüedad alrededor del término de “*lobbying*”, a partir de la revisión de una considerable cantidad de trabajos publicados a lo largo de más de dos décadas. El interés de la comunidad académica por el *lobbying* se vio reflejado en un notable crecimiento de su investigación con un aumento gradual de más de trescientos por ciento, dicho aumento muestra no sólo la preocupación de la academia, sino un proceso vivo que demanda mayor análisis para su comprensión y mejor manejo dentro del proceso social.

Sólo en la medida en que se cuente con una definición clara será posible la construcción de un marco teórico explicativo y una operacionalización posterior para medir diferentes factores y categorías que forman parte del problema. Es por ello que para aterrizar el consenso y hacer un análisis sobre el manejo del concepto, se sistematizaron las coincidencias de la siguiente manera.

Los distintos autores coinciden en que el *lobbying* tiene al menos siete características básicas, a saber, se trata de: 1) una *acción*, 2) llevada a cabo por *actores*, que 3) guardan entre sí un *objeto de vinculación*, 4) que se realiza en un *ámbito espacial* determinado, 5) tiene una *temporalidad* 6) posee una serie de características o *cualidades posibles*, y 7) se ejecuta dentro del marco regulatorio y/o legal.

²³ www.rae.es

Para Milbrath (1963)²⁴ es un proceso de comunicación relacionado con la toma de decisiones gubernamentales, con la intención de influir en las políticas públicas. Realizado por un intermediario o representante vinculante entre los ciudadanos, los grupos de interés y los responsables de las políticas públicas. De acuerdo a Miller (1998)²⁵ Influir en las instituciones de gobierno. Incluye a todas las partes del gobierno central, local y otros órganos públicos. Para Bryan (2000)²⁶ es un proceso de información dirigido a funcionarios y legisladores para que las medidas sean mejor pensadas con la esperanza de reducir el efecto de la ley política de “consecuencias no deseadas”. De acuerdo a Hernández (2005)²⁷ es un proceso comunicativo en el que intervienen grupos de presión, actores gubernamentales tomadores de decisiones y representantes especializados, que pueden o no estar legalmente autorizados, para influir en las decisiones que lleguen a adoptarse. Según Thomas y Hrebenar (2008)²⁸ se trata de la interacción de un grupo o de intereses con los responsables de elaborar políticas para influir la política actual o para crear una relación que conduzca a la conformación de la política futura en beneficio del grupo o del interés. Burrell (2003)²⁹ lo describe como el intento de influir en los legisladores para hacer una política. Por su parte Nownes (2006)³⁰ lo entiende como un esfuerzo diseñado para afectar a lo que el gobierno hace. Mientras que Berry y Wilcox (2008)³¹ lo definen como acciones de los grupos de interés para intentar influir en los responsables de elaborar las políticas. En tanto que Caldevilla y Xifra (2013)³²

²⁴ Milbrath Lester W. *The Washington Lobbyiest*. Chicago. Rand McNally, 1963.

²⁵ Miller, Charles, *Practical Techniques for Effective Lobbying* (1-85418-089-4, 978-1-85418-089-6), Thorogood, 1998

²⁶ Bryan, Cassidy. *European Lobbying Guide* (1-85418-144-0, 978-1-85418-144-2), Thorogood, 2000, pp. 181.

²⁷ Hernández L. Seny “El desafío ético del cabildeo político en Canadá.” *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 2005, XI (2) julio-diciembre, 2005, pp. 267-290.

²⁸ Clive S. Thomas, Ronald J. Hrebenar. *Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies*. *Journal of Public Affairs* Volume 8, Issue 1-2. February - May 2008.

²⁹ Burrell, Michael. *Lobbying and the Media: Working with Politicians and Journalists* (Thorogood Professional Insights series) Paperback – September 1, 2003

³⁰ Nownes, Anthony J. *Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. University of Tennessee. Hardback. 2006.

³¹ Berry, Jeffrey M.; Wilcox, Clyde, *The Interest Group Society* (5th Edition) Longman. 2008.

³² Caldevilla, Domínguez. David; Xifra, Triadú. Jordi. *Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia/Lobby's history: a way to write history*. *Historia y Comunicación Social*, supl. Especial, Universidad Complutense de Madrid, diciembre; Madrid 18, 2013.

hablan de influir sobre los legisladores para favorecer los intereses de un grupo privado determinado. Por último, Tirado (2015)³³ lo define como una manera de convencer, influir y presionar para que una decisión se asuma, se deseche o se corrija.

A continuación, se presenta una descripción detallada de las seis características del cabildeo en las que coinciden diferentes autores; en cuanto a la séptima, el marco regulatorio, será abordado más ampliamente en los siguientes capítulos.

A) *Acción*. Entendida como un proceso³⁴, una interacción directa o indirecta³⁵, un vínculo entre ciudadanos y políticos, una negociación, el influir³⁶, un esfuerzo, afectar³⁷, convencimiento (que la posición propia es de interés del responsable político y tal vez, para el público en general) (Grossman, Helpman, 2002), una gestión, disuasión, un acto de comunicación -que incluye a la oral y escrita pero que no se confina a ellas (Rosenthal, 2001)-, una transferencia de información vía el argumento verbal, o incluso, el monitoreo de gobierno³⁸ o básicamente una reunión.

B) *Actores*. Pueden fungir como intermediarios, representantes³⁹, un grupo de interés, una persona con autoridad, legisladores, funcionarios del poder

³³ Tirado, Ricardo. “Enfoques teóricos y conceptos sobre el poder político empresarial” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LX, núm. 225, septiembre/diciembre, 2015, pp. 311-339.

³⁴ Clive S. Thomas (2004), señaló que el cabildeo es un proceso que involucra tres etapas: 1) ganar el acceso, 2) compartir la opinión de un grupo acerca de un tema de interés con un legislador, e 3) influenciar a un legislador en beneficio del grupo al que se representa. El proceso de lobbying implica organizar múltiples actividades durante un período de tiempo en lugar de sólo un intento a la vez.

³⁵ Para Thomas y Hrebenar (2008), el cabildeo es la interacción de un grupo o de intereses con los responsables de elaborar políticas puede ser directa o indirecta, tener el objetivo de influir en la política actual o de crear una relación que conduzca a la conformación de la política futura en beneficio de ese grupo o del interés.

³⁶ Jeffrey M. Berry y Clyde Wilcox (2008), sostiene que el lobbying tiene lugar “cuando un grupo de interés intenta influir en los responsables de elaborar las políticas, se puede decir que están participando en lobbying”.

³⁷ Para Anthony J. Nownes (2006), el cabildeo es “un esfuerzo diseñado para afectar a lo que el gobierno hace”.

³⁸ John R. Wright (1996), enfatizó el papel que desempeña la información para el lobbying. De acuerdo con el autor, el lobbying proporciona a los hacedores de políticas información pertinente que reduce la incertidumbre al enfrentar asuntos de reelección, de procesos legislativos y ejecución de políticas, además de ampliar sus posibilidades para lograr sus objetivos centrados en la reelección, generar una buena política pública y obtener mayor influencia en el gobierno. Aunque la actividad de monitoreo del gobierno por sí misma no es considerada como lobbying, ésta es esencial para el éxito de la práctica, dado que representa un primer paso para que los representantes de los grupos de interés sepan qué políticas se están discutiendo en el gobierno y de qué forma las propuestas legislativas afectarán sus intereses organizados.

³⁹ Lester W. Milbrath (1963), identificó cuatro rasgos del lobbying: 1) su relación con la toma de decisiones gubernamentales, 2) su intención de influir en las políticas públicas, 3) su ejecución por un intermediario o

Ejecutivo, Judicial, y en general, algún responsable de políticas públicas, integrantes de la sociedad civil, miembros de asociaciones, de ONG´s.

C) *Objeto vinculante de interés mutuo*. El cual adquiere formas distintas y puede ser un asunto o tema específico, políticas públicas actuales o futuras, la toma de decisiones gubernamentales, una opinión compartida sobre algún tema con un legislador (Thomas, 2004), la posibilidad de ser beneficiado, de ganar acceso a..., ganar voluntad, o el apoyo a su favor (Del Rosal, 2008), objetivos políticos -reelección, eficacia en políticas, eficiencia legislativa, un poder creciente en el ámbito de gobierno (J. R. Wright, 1996) o información para reducir incertidumbre.

D) *Ámbito espacial*. Puede cobrar relevancia al impactar sobre un cuerpo colegiado o no, en el nivel internacional, nacional, del gobierno público (nivel federal, estatal, local; poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial); y/o de administración privada (empresas, consejos de administración, corporativos).

E) *Temporalidad*. Se le concibe conformada de diferentes etapas, un periodo de tiempo y no un sólo intento (Thomas, 2004), o bien de manera espontánea y esporádica. El cabildeo también puede ser coyuntural.

F) *Cualidades posibles*. Estas pueden tratarse de su apertura, regulación, integrando la transparencia y la rendición de cuentas, a manera de procuración de justicia y equidad, o bien, al estar desregulado, encubierto, opaco, o con laxitud en las normas.

En algunas definiciones de lobbying y cabildeo están presentes, muchas de las características mencionadas; en algunos casos, se adecuan a los objetivos particulares del trabajo. Sin embargo, es necesario contar con una definición lo más clara y específica posible en cuanto a las propiedades asignadas al fenómeno.

El enfoque particular de este trabajo se centra en el lobbying legislativo, por lo que más adelante se hacen las acotaciones específicas. Sin embargo, es necesario aclarar los términos en los que se entiende el concepto, por lo que

representante vinculante entre ciudadanos, o grupos de interés con los responsables de las políticas, y 4) una de sus funciones como acto de comunicación.

frente a la gran diversidad de definiciones en las que aparecen y desaparecen algunas cualidades, se plantea la siguiente *definición propia*.

El lobbying es el *proceso por medio del cual los individuos, grupos, representantes, o funcionarios públicos buscan interactuar directa o indirectamente, con tomadores de decisiones o funcionarios de gobierno de cualquier nivel, que en general tengan autoridad o sean responsables del proceso de toma de decisión. Dicho ejercicio se encuentra siempre en interacción con estructuras del ámbito público y tiene el objetivo de influir o impactar en las decisiones desde las preferencias, el interés o la conveniencia particular, bajo una o diferentes temáticas presentes o futuras; y donde el éxito en el cumplimiento del objetivo podría redundar en beneficio mutuo. Las estrategias del lobbying pueden variar en cada caso pero estarán siempre por el respeto de la Ley.*

Esta definición no abarca el “lobbying corporativo” o cabildeo de empresas, debido a que se considera que el factor del impacto público en la toma de decisiones de interés es fundamental. Una empresa o consorcio privado somete sus decisiones, acuerdos o negociaciones al escrutinio privado absorbiendo costos y consecuencias derivados de ellas a diferencia de las entidades del gobierno público.⁴⁰

Un problema respecto al uso de los términos que aluden a los actores que ejercen la labor del lobbying, se observa cuando se utilizan de forma indistinta los términos *lobbyist* y *advocates*, o en español, el de cabildeero. El problema se vuelve más complejo en la medida en que la amplia extensión de la misma actividad y su práctica remite a ámbitos tan distintos como el académico, el profesional, entre legos y público interesado en general.

⁴⁰ Otra forma de ver el problema es por medio del concepto de “negociación”. La negociación se define como un mecanismo de gestión del conflicto en una relación de interdependencia, es decir, que los resultados de la negociación dependen de las estrategias que implementen las partes involucradas (Font, 2007). “La negociación ocurre dentro de la familia y en toda clase de relaciones informales, las que deben examinarse no menos que las arenas formales. Y la negociación se encuentra en todas partes, dentro de las organizaciones voluntarias y entre ellas, así como se encuentra dentro de las dependencias gubernamentales y entre ellas” (Lindblom, 1999:256). La crítica de este trabajo señala que el denominado “cabildeo o lobbying de empresa”, el que se realiza al interior del espacio privado, entre particulares -y donde los resultados no tienen impacto público, o de haberlos, no son producto de un intercambio entre particulares y tomadores de decisión del ámbito público-, no es en realidad lobbying, en tanto que este se realiza únicamente entre particulares (o funcionarios) con tomadores de decisiones del ámbito público, sino que se trata de una negociación. Esto no significa que el lobbying no incorpore mecanismos de negociación, por el contrario, el éxito del lobbying requiere de habilidades y recursos de negociación.

El orden de los términos revisados remite a una secuencia actor, grupo y acción. En el cual *lobbyist* o *lobista* refiere a una persona designada por el "interés" o el grupo de interés a fin de facilitar la influencia en la institución o política pública a favor del mismo al realizar una o más de las siguientes tareas: 1) contactar directamente con funcionarios públicos; 2) monitorear la política o la actividad gubernamental; 3) asesorar en táctica y estrategia política o administrativa; y 4) orquestar y desarrollar los esfuerzos del grupo de lobbying.

Las decisiones más constantemente focalizadas por los *lobbyists* son aquellas concernientes a las políticas públicas, pero también se interesan por las decisiones referentes a quien es elegido y designado para hacer esas políticas⁴¹. Como se puede deducir, los *lobbyists* no sólo incluyen aquellos requeridos al registro por ley, sino también a los representantes de los grupos y organizaciones no registradas, particularmente del gobierno o de grupos informales⁴².

Respecto a los términos *advocate* y *advocacy*, parte de la literatura especializada los presenta como sinónimos de lobbying y *lobbyists*. Al parecer la referencia a uno u otros tiene que ver con el contexto. Aunque hay equivalencia entre el término "abogado" y *advocate* (o defensor), en muchas jurisdicciones inglesas basadas en el derecho⁴³, *advocate* se refiere a alguien que habla en nombre de otra persona; en este caso el concepto hace implícita la noción de que el representado carece del conocimiento y la habilidad para hablar por sí mismo.

En el contexto político, el *advocate* o "grupo de *advocacy*" es una organización de personas que tratan de influir en las decisiones de asignación de recursos o en la política, sin buscar competir en la elección a cargos públicos,

⁴¹ Por ejemplo, en México durante los años del sistema de partido único, los empresarios con mayor poder influyeron en el proceso de selección de los candidatos (generalmente, para altos cargos en el Poder Ejecutivo) por medio de *consultas* más o menos veladas. Sin embargo, actualmente los empresarios organizan foros abiertos para que los aspirantes de partidos políticos presenten sus propuestas y financian campañas de forma más o menos pública para influir en las preferencias de los electores (Salas-Porras, 2009).

⁴² Lester W. Milbrath (1963), *op. cit.*

⁴³ El término fue usado para referirse al sistema de la legislación escocesa, de la ley anglo-holandesa de Sudáfrica, al derecho escandinavo, a la ley israelita y para las profesiones jurídicas en las Islas del Canal y en la Isla del Hombre.

ya que la acción puede estar motivada por principios éticos, morales, de fe o simplemente para proteger un bien ligado a intereses⁴⁴.

El ejercicio del *advocate* o defensor puede incluir múltiples actividades que comprometen a la persona u organización que le respalda, éstas incluyen campañas en medios, discursos presentados ante públicos, la puesta en marcha de investigaciones o encuestas y su publicación posterior, o incluso la “presentación de amigos” de las oficinas judiciales⁴⁵. Es en este sentido cuando los términos se imbrican con el del lobbying puesto que prácticamente la *advocacy* resulta ser una forma de promoción que hace un acercamiento directo a los funcionarios, particularmente legisladores, sobre un tema que desempeña un papel importante para el interesado.

Sin embargo, de manera general la diferencia radica en que, aun cuando el término lobbying puede estar incluso relacionado a asociaciones no lucrativas, este siempre tiene una connotación política debido a su impacto en las decisiones públicas. En cambio, *advocacy* está constantemente asociado al entorno jurídico particular y de participación cívica pero también en interacción con entidades privadas. Asimismo, dado que en algunos contextos el lobbying aún no está formalmente reconocido, ni se encuentra lo suficientemente profesionalizado⁴⁶, aparentemente la práctica de superponer los términos aporta confianza, formalidad e incluso legitimidad en el ejercicio de la misma actividad.

El cuadro 1 contiene algunas definiciones de lobbying que muestran las partes esenciales de la práctica. Como se observa, la definición de Milbrath (1963), representa un punto de partida para definiciones posteriores. En ella, aparecen cuatro elementos fundamentales del lobbying, a saber, 1) que se trata

⁴⁴El término también se usa en contextos de atención social e inclusión. Ambos términos (y otros como el de *independent advocacy*), se utilizan en el Reino Unido dentro de una red de organizaciones interconectadas y proyectos que buscan beneficiar a las personas que están en dificultades (sobre todo debido a asuntos de discapacidad y problemas salud mental). Las organizaciones de *Citizen Advocacy* (programas de defensa ciudadanos) buscan generar beneficios mediante la reintegración de personas marginadas.

⁴⁵“Lobbying Versus Advocacy: Legal Definitions”. NP Action. www.npaction.org Consulta 15 de marzo de 2011.

⁴⁶El asunto de la profesionalización relacionado con el conocimiento y la técnica es fundamental para una práctica de lobbying exitosa. “Pensar que grupos de interés, aun si poderosísimos (sic), pueden prescindir de la mediación científico-técnica para validar sus problemas colocando sin rodeos sus asuntos en la agenda de gobierno, recuerda fases muy envejecidas y simplonas de estado y administración pública” (Aguilar, 2003: 47).

de un proceso comunicativo⁴⁷ 2) entre grupos de interés y responsables de elaborar políticas públicas, 3) con el fin de influir en los tomadores de decisiones gubernamentales y 4) en las políticas públicas.

Cuadro 1 Definiciones y actores del *Lobbying*

AUTOR	DEFINICIÓN	ACTORES	OBJETIVO
Milbrath (1963)	Proceso de comunicación relacionado con la toma de decisiones gubernamentales, con la intención de influir en las políticas públicas. Realizado por un intermediario o representante vinculante entre los ciudadanos, los grupos de interés y los responsables de las políticas públicas.	Grupos de interés, representantes de ciudadanos y responsables de políticas públicas.	Influir en las políticas públicas y en la toma de decisiones gubernamentales.
Wright (1996)	Proporciona a los hacedores de políticas la información pertinente para reducir la incertidumbre que enfrentan hacia la reelección, el proceso legislativo y la ejecución de las políticas.	Hacedores de políticas públicas.	Reducir la incertidumbre de funcionarios y hacedores de políticas públicas ante reelecciones, procesos legislativos y ejecución de políticas públicas.
Miller (1998)	Influir en las instituciones de gobierno. Incluye a todas las partes del gobierno central, local y otros órganos públicos.	Gobierno central, local y otros órganos públicos.	Influir en las instituciones de gobierno.
Bryan (2000)	Proceso de información dirigido a funcionarios y legisladores para que las medidas sean mejor pensadas con la esperanza de reducir el efecto de la ley política de “consecuencias no deseadas”.	Funcionarios y legisladores.	Reducir el efecto de la ley política de “consecuencias no deseadas”.
Hernández (2005)	Proceso comunicativo en el que intervienen grupos de presión, actores gubernamentales tomadores de decisiones y representantes especializados, que pueden o no estar legalmente autorizados, para influir en las decisiones que lleguen a adoptarse.	Grupos de presión, representantes gubernamentales, tomadores de decisión y especialistas.	Influir en las decisiones públicas.
Thomas y Hrebenar (2008)	Interacción de un grupo o de intereses con los responsables de elaborar políticas para influir la política actual o para crear una relación que conduzca a la conformación de la política futura en beneficio del grupo o del interés.	Grupos de intereses, responsables de elaborar políticas públicas.	Influir en la política actual o crear relaciones de intercambio para beneficio de los grupos de interés.
Burrell (2003)	Intento de influir en los legisladores para hacer una política.	Legisladores.	Influir en la política.
Nownes (2006)	Esfuerzo diseñado para afectar a lo que el gobierno hace.	Representantes gubernamentales.	Influir en el gobierno.
Berry y Wilcox (2008)	Acciones de los grupos de interés para intentar influir en los responsables de elaborar las políticas.	Grupos de interés, hacedores de políticas públicas.	Influir en la política.
Caldevill y Xifra (2013)	Influir sobre los legisladores para favorecer los intereses de un grupo privado determinado.	Legisladores, grupos privados.	Favorecer los intereses de grupos privados.
Tirado (2015)	Una manera de convencer, influir y presionar para que una decisión se asuma, se deseche o se corrija.		Influir y presionar para tomar decisiones.

Fuente: elaboración propia con base en Berry y Wilcox (2008), Bryan (2000), Burrell (2003), Caldevill y Xifra (2013), Hernández (2005), Milbrath (1963), Miller (1998), Nownes (2006), Thomas y Hrebenar (2008), Tirado (2015), Wright (1996).

⁴⁷ El lobbying, como cualquier tipo de interacción, es un proceso comunicativo. Sin embargo, su relación con la negociación sugiere que se trata de un proceso comunicativo tendiente a influir en el otro por medio de determinadas estrategias. La negociación -por cierto-, en esencia es una forma de comunicación interpersonal (Lewicki *et al*, 2010).

1.3 El lobbying, grupos de presión y agenda de gobierno

Una vez aterrizada una propuesta de definición sobre el concepto mismo de cabildeo, se presentan a continuación algunos conceptos clave para enlazar la concepción de cabildeo con las de -interés o interés políticos- en específico que permitan profundizar sobre la relevancia y el posicionamiento del cabildeo en los procesos de toma de decisiones públicas; los -grupos de interés y de presión-, la de -influencia- y finalmente, aquello sobre lo que en 1992 Luis F. Aguilar llamaba la atención y denominaba como “la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones” es decir, la -agenda de gobierno-⁴⁸.

Desde hace ya cuatro décadas, Karl W. Deutsch trató en su libro *Política y Gobierno* (o sobre cómo el pueblo decide su destino⁴⁹), la noción de la política y la búsqueda de intereses. Para este autor, una de las verdades fundamentales de la política es que gran parte de lo que ocurre en ella es resultado de las acciones de los individuos o de los grupos particulares orientados por la consecución de sus intereses.

A partir de esto, Deutsch desarrolló el concepto de *interés* derivado de la palabra latina *interesse*, que significa –estar en medio-, en el entendido de que en el marco de un conjunto de elementos, existe una fracción que es de mayor utilidad, siendo así que en una situación determinada, el interés de una persona o grupo consiste en las recompensas o evasión de daños o problemas que puedan surgir de ella, implicando por una parte un derecho y por la otra una expectativa, y a su vez, en cada una de dichas posibilidades, un aspecto subjetivo y otro objetivo, siendo el lado objetivo del interés la probabilidad de recompensa efectiva.

En este orden de ideas, Deutsch señaló que los intereses suelen aparecer relacionados directamente con las necesidades de individuos o grupos. Este autor define la necesidad como aquel o aquellos insumos cuya carencia va seguida de un daño observable. Aunque existe la posibilidad de que una necesidad derive de una expectativa y que a su vez, ésta pueda ser subjetiva, las posibilidades se multiplican.

⁴⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. Antologías de política pública. Tercer tomo, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa, 1992, 4 vols.

⁴⁹ Deutsch, Karl W., *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Fondo de Cultura Económica. Madrid. 1976.

Por otra parte, respecto al desarrollo del concepto de *interés político* del autor se direcciona al hecho de que, el camino entre la necesidad humana o del ciudadano, hasta el remedio político puede extenderse a lo largo de décadas o incluso más tiempo. Es por ello que Deutsch⁵⁰ puntualizó que las necesidades humanas, léase las derivadas o ligadas a intereses específicos, deberían ser traducidas a 'intereses activos' para que adquieran efectividad política.

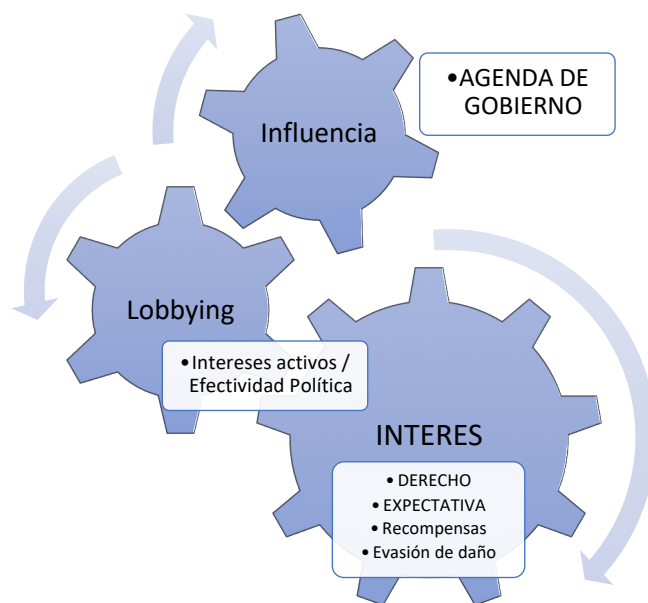
Finalmente, Deutsch advirtió que los esfuerzos políticos basados en grandes necesidades pueden encontrar en ocasiones apoyo escaso a corto plazo, siempre y cuando dichas necesidades no se sientan y/o perciban ampliamente. Sin embargo, a largo plazo o bien, en el caso de las políticas apoyadas por intereses activos y basadas en un número significativo de personas, entonces éstas sí podrían resultar irresistibles.

Entonces, para Deutsch es la característica de ser un *interés activo*, lo que determina la posibilidad de adquirir *efectividad política* en la medida en que una causa en particular cuente con el apoyo de ciudadanos o grupos organizados.

Por su parte, Truman (1951) llama "intereses latentes" a aquellos proclives a formalizarse en un grupo si éstos son amenazados, asimismo como "grupos manifiestos" a aquellos intereses respaldados por una organización. Esto deriva en la aseveración de que los intereses no organizados se convertirán en un grupo cuando los individuos sean suficientemente estimulados para ello. Por lo tanto, el paso de un interés a un grupo está relacionado específicamente con una provocación, lo que en inglés se conocería como *disturbance theory*.

⁵⁰ Deutsch, Karl Wolfgang, Política y gobierno, FCE, Madrid. 1976.

Figura 1 *Lobbying, Interes, Influencia*



La delimitación conceptual es relevante en tanto que el concepto de *interés* y el de *lobby* son términos que han sido utilizados como sustantivos e incluso a veces pueden denotar cualquier cosa, desde grupos informales de personas como oficiales de alto rango en el ejército hasta un grupo o sector de la sociedad con intereses ambientalistas o de negocios⁵¹. Asimismo, pueden referir grupos pequeños o individuos, causas u organizaciones particulares.

Para recordar, el lobbying desde la perspectiva de este trabajo, se refiere a un proceso o mecanismo por el cual individuos, grupos, representantes, intermediarios, o funcionarios públicos, buscan interactuar directa o indirectamente, con representantes gubernamentales de cualquier nivel, que en general, tengan autoridad o sean responsables de la toma de decisiones públicas. Dicha tarea tiene el objetivo de influir en las decisiones públicas desde las preferencias o el interés particular, en torno a uno o más temas presentes y/o futuros; el éxito en el cumplimiento del objetivo redunda siempre en el beneficio mutuo. Las estrategias de lobbying pueden variar en cada caso pero estarán siempre por el respeto de la Ley.

⁵¹ Clive S. Thomas y Ronald J. Hrebentar (2008).

Como se observa, las categorías de interés y grupo son cruciales para la comprensión del lobbying. Sin embargo, ambas pueden adoptar formas muy diferentes a partir del contexto de los diversos esquemas de sistemas de representación de intereses; a saber, una democracia liberal establecida en comparación con sistemas no pluralistas⁵², en transición, sociedades o democracias en desarrollo en general. Esas formas pueden ser diferentes o aún inciertas en cada país.

En este sentido, dentro de los conceptos útiles para ampliar la concepción de lobbying o cabildeo están, por un lado, los de *grupos de interés* y *grupos de presión*, por el otro, el de los poderes fácticos, porque en este trabajo las organizaciones empresariales son objeto del estudio de caso.

Respecto los *grupos de interés*, Almond, mediante un planteamiento más cercano al funcionalismo que al institucionalismo en torno al proceso político, postula que en los diferentes sistemas políticos de las sociedades modernas las funciones de a) articulación de intereses o demandas y b) la agregación o combinación de intereses en propuestas políticas se llevan a cabo por instituciones específicas tales como los grupos de interés o los partidos políticos de forma respectiva.

Almond rechaza el concepto de Estado pues remite a la teoría de la soberanía del poder político, misma que considera poco útil para el análisis de un modelo de poder político moderno. En cambio, da pauta al concepto de sistema político justo porque considera que este proporciona una consideración mayor a otros factores de poder social tales como los grupos de interés⁵³.

Almond afirma que para la democracia es tan importante el pluralismo político como el social. Inclusive, una de las conclusiones más importantes de *The Civic Culture* (1963), señala que la pluralidad de organizaciones sociales resulta fundamental en una democracia, debido a que no sólo permite la

⁵² De acuerdo a Schmitter, el pluralismo puede definirse como «un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y auto determinadas, que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de dirigentes o la articulación de sus intereses, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías». *Neocorporativismo: Más Allá del Estado y el Mercado* / Coord. de P.C. Schmitter, G. Lehmbruch, (1992).

⁵³ Almond, “El retorno al Estado”, recopilado en *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE, 1999.

articulación de intereses, sino también porque constituye un recurso imprescindible para la formación y desarrollo de la cultura cívica.

Asimismo, destaca el autor la importancia de los grupos de interés, las asociaciones voluntarias y los grupos cívicos en el proceso democrático. Los cuales, además de operar como eslabones entre las estructuras políticas del Estado y las estructuras básicas de la sociedad (como la familia), hacen posible que los individuos perciban una mayor influencia política, lo que Almond llama competencia cívica. Para él, estas organizaciones representan propiamente a la sociedad civil, y junto con los medios de comunicación y los partidos políticos constituyen lo que denomina la estructura capilar de la democracia.

Con el concepto de *grupos de interés institucional*, se suele hacer referencia al grupo de interés formalmente reconocido como tal por la ley y que a menudo tuvo el status de corporación. En las democracias liberales existen cientos de dichos grupos identificados por su status legal y a menudo por medio de reglas para el registro de grupos de interés y lobbyists (aunque en esas democracias también hay numerosos grupos de poder informal). Los intereses institucionales también existen en las democracias en desarrollo, pero generalmente son menos numerosas⁵⁴.

Grupo de interés y organización de interés, generalmente alude a una organización formal, a intereses institucionales que pueden definirse como: asociación de individuos, organización o institución pública o privada y que en las bases de una o más, comparten preocupaciones e intentos por influir a su favor en las políticas públicas. El término grupo de interés se usa generalmente para designar a cada grupo en oposición a la organización de intereses.

Los tres tipos principales de grupo de interés son: 1) organización de membresía individual, compuesta por individuos dedicados a profesiones y oficios, estudiantes, entre otros. 2) Organización de intereses, la cual a su vez es una organización de organizaciones. Estas pueden ser públicas o de representación privada, con fines de lucro o no lucrativas. En el caso del empresariado organizado en México, muchas son asociaciones comerciales de base pequeña y representan negocios como manufacturas de autos o

⁵⁴ *Ibid.*

ferrocarriles. Algunas son de base amplia como la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) que incluye a todos los tipos de industria; o como la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur). 3) Intereses institucionales que no son realmente grupos del todo.

Muchas organizaciones de lobby son, de hecho, instituciones tanto públicas como privadas, tales como las corporaciones de negocios individuales, los *think tanks*, y las agencias gubernamentales en diferentes niveles incluyendo departamentos del gobierno nacional, ciudades y pueblos, universidades públicas, corporaciones públicas, y en algunos países, distritos especiales para servicios como educación y abastecimiento de agua. En algunos países las fuerzas armadas recurren al lobbying para aumentar su presupuesto y la construcción de la política pública. Probablemente, en general, la fuerza de lobbying más importante en cualquier sociedad es la que ejercen los diversos elementos de gobierno⁵⁵.

En el caso de los conceptos de *interés informal* y *grupo de poder*, se identifica a un grupo de individuos u organización -pública o privada, que incluye a veces camarillas (frecuentemente cerca de ámbitos de poder)- que representa una fuerza política en la sociedad pero que no está formal u oficialmente reconocida como tal en la ley. El término grupo de poder es una forma más gráfica de describir qué tipo de grupo es en la práctica y lo que constituye su mayor logro⁵⁶.

Grupo de interés, grupo de presión e interés especial, en la que algunos académicos hacen una distinción entre grupos políticos y no políticos mediante la designación de los segundos como grupos de interés y a los primeros como grupos de presión. Esta distinción es usada en mayor medida por los académicos británicos, en los países de la British commonwealth, y en la Europa continental. En ciertos círculos académicos también usan el término de grupo de interés especial para designar a grupos que operan en la arena política. Sin embargo, grupos de interés es un término genérico usado hoy en día para designar grupos que son o no activamente políticos pero que tienen el potencial de participar

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

políticamente⁵⁷; esta aseveración se corresponde bien con la de Deustch respecto a que sólo los intereses activos tenderan a la efectividad política.

Asociación punta es una de las categorías poco usadas, generalmente se refiere a aquel grupo de interés que representa formal e institucionalmente a todos o a un número sustancial de los grupos integrados en una amplia área de la economía o de actividades sociales como los negocios, lo laboral, la agricultura, el gobierno local, la educación, promoción y defensa de derechos de personas minusválidas, entre otras⁵⁸.

Por su parte, Thomas y Hrebenar (2008), consideran que la teoría de grupos de presión que surge en sistemas políticos pluralistas necesita ser sintetizada y reorientada desde la comprensión de las principales características de los sistemas en desarrollo⁵⁹. Al respecto, pueden señalarse factores concretos que favorecieran el uso diferenciado de los términos lobbying y cabildeo, sin embargo, en la mayoría de las investigaciones internacionales el primer término se usa de manera homogénea.

El enfoque de la teoría de grupos de presión advierte la necesidad de adaptar esta herramienta analítica a las circunstancias particulares (diferencias entre democracias desarrolladas y bien establecidas), por ejemplo, el legado del pasado autoritario⁶⁰ o la necesidad de identificar distintos niveles de intereses y organización de grupos a fin de entender el papel que cada uno desempeña para el avance y la consolidación de la democracia.

Los autores, también destacan que la importancia y aceptación - legitimidad- de los grupos de interés como vehículos políticos o de representación, es generalmente muy baja en las democracias en desarrollo; asimismo los patrones y características de los intereses y actividad de los grupos reflejan la “resaca” de los días autoritarios (baja formalidad en tácticas y

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Thomas y Hrebenar (2008), incluyen en los sistemas de desarrollo a los regímenes autoritarios y a las incipientes democracias de Asia del sur, África Sub-sahariana, Europa del este, Rusia post comunista y Latinoamérica.

⁶⁰ *Ibid.*, El carácter no oficial y usualmente de baja organización de los grupos etiquetados como camarillas o de poder, tiende a dominar la actividad de los grupos de interés. Esto contrasta con la actividad más cercana a lo oficial, institucionalizado y formal de los grupos dentro de sistemas desarrollados. De esto se puede concluir que el avance de la democracia en los sistemas en desarrollo favorece la institucionalización de las actividades de los grupos.

estrategias) influenciando el patrón de desarrollo y emergencia del sistema de los grupos de interés en conjunto.

Esos patrones pueden avanzar y obstaculizar el desarrollo y autonomía de la sociedad civil (los grupos informales son mayoría en oposición a los intereses asociacionistas), además de impedir el establecimiento de un efectivo sistema de grupos de interés, dando como resultado por una parte, la posibilidad de que el gobierno explote la opinión de condena a la acción grupal, aunque sus acciones se encuentren dentro de las actividades normales de una democracia; y por la otra, que las elites suelen tener mayor éxito vía los grupos informales y menores incentivos para desarrollar sus intereses por medio de canales formales e institucionales debido a que podrían diluir su poder.

Las observaciones pretenden encontrar la relación entre el desarrollo de los intereses (en diverso grado) y el de la democracia. Por ejemplo, *a)* el grado de institucionalización refleja la viabilidad de la sociedad civil, del sistema de grupos y un grado de adaptación de la cultura política a las normas democráticas, incluyendo la aceptación de la competencia entre las fuerzas políticas; *b)* el uso de las técnicas del lobbying indica que la participación política se ha sofisticado y *c)* si existe regulación sobre los grupos, ésta dice mucho sobre el grado de control de las élites sobre el proceso y acerca de la existencia del escrutinio público y de la prensa.⁶¹

En conjunto, el enfoque plantea la posibilidad de entender la naturaleza y medida del sistema de los grupos de interés en contextos específicos, de relacionar el tipo de cambios en los intereses, los grupos y sus técnicas de operación con el desarrollo político de las democracias emergentes y, de esta forma, poder evaluar y/o medir cómo ese desarrollo genera o impide la transición y/o la consolidación de la democracia.

Los autores señalan como factores clave el incremento de la autonomía de la sociedad civil y la posibilidad de representación dentro del sistema político, por lo que advierten la necesidad de: una amplia definición de interés, grupo de

⁶¹ “La flojedad y desfallecimiento de la libre vida pública, su ocupación y control por parte de los poderes (gobiernos, partidos únicos o hegemónicos, clases, élites, etnias, grupos de interés, corporaciones...), sin espacio para las libertades públicas de voz, razonamiento, expresión y elección, permite obviamente que cualquier interés privilegiado se vuelva ley, cualquier demanda de los influyentes usufructúe la hacienda pública y cualquier programa de grupos aliados se transfigure en proyecto nacional” (Aguilar, 2003: 27).

interés y su entendimiento bajo una fase transicional, esto es, como grupos de poder del viejo régimen autoritario; una precisa definición de lo que constituye el lobbyist o cabildero y tercero, la flexibilidad global en el uso de herramientas analíticas para entender las reglas del juego en los sistemas en desarrollo, ya que podrían mostrar una combinación única de pluralismo y corporativismo entretejidos con mucho de la cultura de la sociedad con un pasado autoritario.

Finalmente, revisaremos las categorías de poderes fácticos e influencia. Puesto que la categoría no es usada de manera unívoca del latín *factum* 'hecho', esto es, de lo perteneciente o relativo a los hechos, fundamentado en hechos o limitado a ellos, en oposición a lo teórico o imaginario; el problema de los llamados poderes fácticos más allá de las diferencias observables entre las aproximaciones al tema desde intereses periodísticos, académicos o políticos, está vinculado con la viabilidad y gobernabilidad en contextos democráticos en función de la presencia de algunos actores sociales emergentes con capacidad para disputar el poder a las instituciones formales.

El poder se vincula con *la influencia*, de acuerdo con Robert Dahl (1976), el poder se puede conceptualizar como la capacidad que un sujeto “A” tiene para hacer que otro sujeto “B” actúe de determinada manera según sus intereses y su voluntad. De esta forma, se dice que “A” ejerce su poder sobre “B”. Esto es fácil de comprender en un contexto donde el poder lo detenta y ejerce la autoridad formal. Sin embargo, hay ámbitos o procesos en los que no existe una única autoridad formal con poder exclusivo sobre el resto de los factores del sistema, entonces, esta capacidad se explica a través del concepto de influencia, esto es, el grado en que un sujeto “A” es capaz de manifestar una posición de poder que derive en un convencimiento, cooperación por acuerdo o coaccionando a otro sujeto “B”. Por lo tanto, la influencia puede ser coercitiva, atractiva, cooperativa o competitiva.

Respecto a la configuración de la agenda de gobierno⁶², las preguntas centrales son ¿cómo los intereses u objetivos de los grupos de interés se convierten en temas públicos, y de qué forma el gobierno toma la decisión de

⁶² La agenda de gobierno se define como el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 2003: 29).

estructurar su agenda? En esencia, la respuesta tiene que ver con la manera en que se definen y presentan los problemas, y con las oportunidades de elección que tiene el gobierno para implementar acciones, disponer de operadores y evaluar las políticas (Aguilar, 2003). De acuerdo con Aguilar, el espacio público ofrece canales de intermediación entre gobierno y sociedad. Se deduce que uno de dichos canales es el lobbying. Sin embargo, independientemente del canal de intermediación, para este autor,

“El factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal⁶³ de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, en las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (Aguilar, 2003: 44).

Desde un punto de vista normativo, esta afirmación conduce de nuevo a la necesidad de regular prácticas como el lobbying. La elaboración de una propuesta teórico metodológica sobre el lobbying en México enfrenta desafíos importantes. Los procesos políticos de apertura y las aspiraciones democráticas propiciaron hace más de una década la emergencia de actores y condiciones informales que hicieran útil y provechoso el ejercicio del cabildeo.

La explicación conductual sobre el lobbying refiere necesariamente a la discusión sobre los supuestos del comportamiento de los actores y a las aportaciones de escuelas teóricas como la de la *Elección Pública* (EP)⁶⁴. Pese a

⁶³ Hay dos tipos de agenda de gobierno, 1) la sistémica, que incluye temas considerados por el grueso de la comunidad política, como merecedores de la atención pública; y 2) la formal, que trata sobre “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Aguilar, 2003: 32).

⁶⁴ Rowley describe a la EP como “el fruto del intercambio entre economía, ciencia política y filosofía moral, sobre la base de una imagen del hombre como un actor deliberado y responsable que persigue sus propios objetivos tan eficientemente como sea posible”. Dicho intercambio se dio a lo largo del siglo XVIII mientras Hume, Smith y Ferguson contribuyeron en esos campos. Hacia la segunda mitad del siglo XIX sobreviene una “era oscura” al ser redefinida la economía en términos neo-clásicos (Alfred Marshal) como una disciplina positiva que estrechamente proveía de información técnica a manera de insumo para “mejorar el desempeño imparcial, benevolente y omnisciente del gobierno en sus intentos por promover el interés público”. Pese a ello, Duncan Black inicia en 1948 -recién acabada la II Guerra Mundial- un programa de investigación partiendo de la racionalidad de grupo en la toma de decisiones. Esta semilla proliferó durante la posguerra con autores como Arrow (*Social choice and individual values*-1951); Downs (*An economic theory of Democracy*-1957); Buchanan y Tullock (*The Calculus of Consent*-1962); Riker (*The Theory of Political Coalitions*-1962); Olson (*The Logic of Colective Action*-1965); Niskanen (*Bureaucracy and Representative Government*-1971). Dados los procesos de reconstrucción europea, caída de dictaduras, reforzamiento de la democracia, caída del poder colonial europeo e incluso la gradual democratización latinoamericana, por primera vez la mayoría de la población mundial vivía bajo condiciones más cercanas a la democracia lo que dejó a la teoría de la *Elección Pública* como la mejor aproximación para su análisis. *Public Choice Enciclopedia*. 2004. p.xxi

las críticas, este enfoque aborda el problema de las *decisiones en contextos políticos* y remonta los fundamentos de lo social a diferencia del resto de enfoques, lo que permitió una provocativa plataforma para el desarrollo de análisis más completos⁶⁵.

La conveniencia del enfoque de la elección pública, deriva de su capacidad para equilibrar el nivel normativo con el positivo de los procesos como el lobbying, que de acuerdo a la definición, integra individuos, grupos y sus intereses con el objetivo de influir sobre las decisiones que afectan el bien público y cuyos resultados redundan en beneficios. La riqueza del cuerpo teórico de la EP se basa en su capacidad para rastrear las formas en que pueden organizarse los actores racionales, libres y con intereses propios para cumplir con el supuesto de la producción de bienes colectivos sin resultados de perjuicio diferenciado.

Antes de desarrollar el esquema teórico de la EP se revisa la Teoría de Grupos, la cual es una línea de análisis que abreva de los postulados de la EP.

The process of government (1908), de Arthur Bentley y *The governmental process* (1951), de David Truman, contribuyeron al desarrollo de una tradición analítica que pretendió llamar la atención de la ciencia política, enfocada hasta entonces en las instituciones jurídico formales hacia las actividades informales de los distintos grupos que actúan en una sociedad⁶⁶.

En general, la teoría clásica tuvo el objetivo de describir el proceso real (en oposición al teórico) de toma de decisiones en la democracia y evaluar sus cualidades en comparación a aquellos proclamados por la elección democrática abstracta. Para Bentley la intensidad en las preferencias debería tener un mayor peso puesto que la democracia no recibe de las “cantidades” los derechos políticos; y aclara que si el conjunto A es mayor que B pero la suma de las fuerzas ejercidas por aquellos que eligen B exceden la fuerza ejercida por aquellos a favor de A, entonces gana B.

⁶⁵ Abordando las tensiones micro-macro (el fundamento de la acción individual permea el análisis de los procesos y reglas de decisión por los cuales se llega a resultados colectivos); agente-estructura (dado el énfasis sobre la agencia y no sobre las constricciones de las estructuras); y pretensiones normativas versus denotativas (confusiones entre posiciones particulares con resultados o análisis científicos).

⁶⁶ Otras tendencias como la de los pluralistas ingleses Figgis y Maitland, G.D.H. Cole y Laski y en Alemania, Gierke, promovieron una oposición contra la teoría monista del Estado como única organización autorizada a exigir obediencia. Asimismo, sociólogos como Simmel, Gumplowicz y Ratzel buscaron comprender y explicar los procesos sociales por medio de la categoría analítica de grupo (Pasquino, 2000).

Si bien el mismo Bentley no pretendió que su estudio fuese una elaboración teórica sino una tentativa de instrumento analítico, los desarrollos en esta línea no lograron eliminar el problema de las definiciones vagas, genéricas y tautológicas de conceptos clave como los de “grupo”, “interés” y “actividad”. Sin embargo, logró atraer la atención hacia el análisis de las fuerzas efectivas dentro de la actividad política que tratan de obtener decisiones favorables de los grupos en el gobierno organizados e institucionalizados.

Hacia la década de los ochenta, los análisis acerca de la influencia de los grupos de interés sobre las políticas públicas empezaron a enriquecerse con las aportaciones de la teoría de la EP y el Nuevo Institucionalismo (NI), enfocados hacia el tema del poder. Algunas aplicaciones del análisis sobre la búsqueda de rentas se centraron en estos grupos de interés y en los “intereses especiales” desde las políticas públicas, además de los grados de eficiencia del lobbying.

La línea de investigación sobre los grupos gestó el enfoque al poder para las instituciones políticas en el que se asume la posibilidad de beneficiarios, perjudicados y de resultados socialmente ineficientes. Esta argumentación contrasta con el enfoque de la cooperación que finalmente asumirá la elección racional en sus contribuciones al análisis institucional (Moe, 2005)

Más adelante, las experiencias en torno a procesos políticos que involucraban grupos y lobbying tales como la problemática institucional norteamericana, experiencias como las de la Unión Europea (único sistema híbrido de gobierno transnacional) y el avance gradual de las democracias aún incipientes y las no consolidadas en América, África y Asia, impulsaron un desarrollo analítico más significativo.

En el caso de la economía se observa desde hace más de dos décadas un notable aumento en el desarrollo teórico y empírico sobre el comportamiento e influencia política de los grupos de interés⁶⁷. La economía política parece alejarse del supuesto sobre la demanda atomizada en los “mercados políticos” (el modelo del votante medio) para retomar la preocupación de los llamados pluralistas en la ciencia política (como Bentley y Truman), que, junto a otros, se

⁶⁷ Sloof (1998), Persson y Tabellini (2000) y Grossman y Helpman (2001), refieren una gran cantidad de evidencia empírica sobre la importancia de los intereses organizados en el ámbito político, además de encuestas y algunos estudios teóricos.

interesaron por el impacto político de determinados grupos sociales bajo las etiquetas de 'facciones', 'clases', o 'élites' (F. Van Winden, 2008).

1.4 El cabildeo desde los enfoques de la Elección Pública y el Nuevo Institucionalismo

La propuesta de análisis del cabildeo desde los supuestos de la Elección Pública (EP) se fundamenta en una concepción de los actores (cabildero o lobbyist y legisladores) como individuos racionales en interacción⁶⁸. Dicha característica, es la que guía sus objetivos de influir, participar en el diseño e implementación de las decisiones públicas desde la preferencia o el interés particular.

Este supuesto se afirma desde la definición misma de lobbying en la que se reconoce que el éxito del cabildeo se basa en el beneficio de los participantes y que dicho éxito, se perfila por el cálculo y la selección entre diferentes opciones, orientado ya sea a 1) la maximización de la utilidad o bien, a 2) encontrar soluciones satisfactorias vía la racionalidad limitada.

Aunque en una primera fase el individualismo de la elección racional no atendió a las instituciones de forma relevante, sí continuó generando desarrollos teóricos que posteriormente incorporaron el papel de las instituciones. El NI permite comprender el marco de la acción bajo reglas (formales o informales) que limitan o incentivan a los actores⁶⁹.

A semejanza de la dinámica del proceso del lobbying, el conjunto de instituciones entendidas como reglas, también permite reducir la incertidumbre de la acción y de los resultados políticos dado que son las que determinan qué y a quién se incluye en situaciones de toma de decisiones, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, así como la manera en que se integran las acciones individuales en las decisiones colectivas (Kiser y Ostrom, 1982).

⁶⁸ En términos de Rowley “sobre una imagen del hombre como un actor deliberado y responsable que persigue sus propios objetivos tan eficientemente como sea posible”.

⁶⁹ Desde la misma tradición de la elección racional se asumió de manera conjunta la importancia de las instituciones y el supuesto del individualismo metodológico como bases para la modelación clara del comportamiento humano. Esto frente a enfoques como el del institucionalismo normativo que no explicita de manera concreta las bases de este.

La conjunción de ambas teorías entiende que, si bien los individuos son actores centrales del proceso político y actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal, las instituciones son conjuntos de reglas que moldean la conducta individual al tiempo que establecen incentivos y restricciones a los cálculos de los individuos.

La EP según los desarrollos teóricos, parte del objetivo de entender y predecir el comportamiento de los mercados políticos por medio de técnicas de la economía, particularmente de los postulados de la elección racional, al modelar comportamientos de toma de decisiones.

Esta escuela teórica surge en el ámbito académico norteamericano a partir de los años cincuenta en oposición a los postulados *behavioristas* que concebían el comportamiento de los actores como reflejo de valores y roles impuestos en la etapa temprana de socialización. A su vez, esta corriente criticó los planteamientos del denominado “viejo institucionalismo” caracterizado por el análisis normativo y la influencia jurídica, de carácter descriptivo dominante en la ciencia política de pre-guerra⁷⁰.

El crecimiento de la teoría de la EP observado a lo largo del último tercio del siglo XX⁷¹, se opuso al denominado “consenso ortodoxo” de pos-guerra (Giddens, 1995), representado por el funcionalismo de mitad de siglo y por el marxismo estructuralista de los sesenta y setenta puesto que, a diferencia de

⁷⁰ Para una comparación entre el viejo y el nuevo institucionalismo ver Hall y Taylor (1998), y Peters (1996).

⁷¹ Tres líneas sobresalen en esta escuela teórica: 1) *La Escuela de Rochester*. William Riker incorporó la teoría de juegos al estudio de la ciencia política. Otros académicos destacados son Ordeshook, Steven Brams, Melvin Hinich, Morris Fiorina, Shepsle y Weingast, sus líneas de análisis son sobre elecciones, estrategias de partidos políticos, manipulación de la agenda del voto, formación de coaliciones. Hacia los años ochenta, la producción de esta escuela fue teórica y abstracta, carente de las aportaciones del análisis institucional; posteriormente su programa de investigación evitó las discusiones normativas ya que la mayoría de sus teóricos asumieron una posición política neutral; 2) *La escuela de Chicago*. Desde una postura abiertamente positivista, sus trabajos apoyan lo “técnicamente eficiente” pues consideran que los economistas pueden observar, explicar y predecir, pero no influir en el curso de la historia derrochando recursos escasos. El *homo economicus* se modela como maximizador de la riqueza, analiza al gobierno desde la perspectiva de la teoría de precios y la economía positiva pues lo ve como un mecanismo utilizado por individuos egoístas y racionales para redistribuir la riqueza en la sociedad. Rechazan toda creencia sobre el interés público del gobierno y los mercados políticos se entienden como mecanismos eficientes que deben satisfacer preferencias redistributivas de los miembros de los grupos de interés decisivos; 3) *La escuela de Virginia*. Desde Frank Knight y Henry Simons es el programa de mayor influencia sobre la EP. Se considera controvertida porque no vacilaron en eliminar la línea que separa la EP de la filosofía moral. James M. Buchanan y Gordon Tullock son los principales representantes de esta escuela, que se opuso a los economistas ortodoxos neoclásicos y a la ciencia política convencional. Asimismo, tiene un gran interés por estudiar a los grupos de presión, al considerarlos como buscadores de renta, además se realizan estudios sobre legislaturas, el Poder Ejecutivo, Judicial y la burocracia federal. Rowley y Schneider, 2004:3-5.

este último, que enfatizaba las determinaciones “objetivas” por sobre la acción de los individuos, los teóricos de la EP “modelaron a los actores políticos como hacedores de decisiones activas (*active decision makers*)” (Ordeshook, 1990).

Los principales supuestos sobre los que se basaron los desarrollos de esta escuela son: 1) el supuesto del *individualismo* (individualismo metodológico), 2) la *racionalidad* instrumental, 3) el *carácter egoísta o auto-interesado de los actores* políticos y 4) las *consecuencias no intencionadas de la acción* (Colomer, 1991:12-18).

El primero (el *individualismo*), pretende explicar la acción colectiva desde la acción individual, y no a la inversa. Por ello, se descartan los grupos y las clases sociales. En otras palabras, sólo a los individuos se les puede atribuir la capacidad de voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios. Aunque esto plantea que las alternativas para elegir son limitadas por las estructuras sociales, específicamente por las instituciones como por las interacciones con otros agentes individuales.

El segundo (la *racionalidad*), refiere a la capacidad de deliberación y coherencia del individuo mediante el cálculo maximizador de utilidad, y que deriva en la elección entre alternativas. Reconoce que los seres humanos enfrentan una motivación básica orientada a la consecución del interés propio, tomando decisiones hacia la búsqueda de fines que pretenden alcanzar. La racionalidad surge al momento de decidir los medios y vías que se consideran más adecuados para la consecución de las metas⁷².

⁷² El supuesto de racionalidad se puede visualizar desde dos enfoques: a) la *racionalidad económica sustantiva* de los modelos de competencia perfecta, aquí los actores racionales conocen todas las consecuencias de todas las acciones posibles y eligen la acción cuyas consecuencias proporciona el mayor beneficio. La crítica a este enfoque es que la racionalidad está sometida a un aprendizaje sobre preferencias y recursos a través de un proceso de acumulación informativa. El supuesto de agentes perfectamente informados con capacidades omnipotentes es poco realista y muy restrictivo. Se intenta flexibilizar este supuesto a través de b) la *racionalidad limitada* de Herbert Simon, esta perspectiva niega que las personas sean calculadoras omniscientes, argumentando que no hacen cálculos en todo momento y no tienen información completa. Para Simon, los agentes económicos o políticos no buscan la maximización de su utilidad sino sólo intentan alcanzar soluciones satisfactorias. Las personas están restringidas en su habilidad para buscar y procesar toda la información existente, por lo que no pueden determinar cuál es la mejor alternativa. Los seres humanos son entidades cognitivas limitadas que no cuentan con información completa, lo que los conduce a tomar decisiones bajo incertidumbre. La incertidumbre es producto de la falta de información y aparece cuando los agentes no tienen la capacidad de establecer funciones de probabilidad subjetiva que les permita definir los posibles resultados de cada acción. Lupia, McCubbins y Popkin, 2000 citado en López (2007).

El tercero (el *egoísmo o auto-interés de los actores políticos*), es la guía de conducta de los actores, aunque su carácter no sólo es económico o material, se trata de una valoración subjetiva orientada hacia la obtención de resultados y puede variar según el campo de acción y del individuo. Asimismo, no define a priori el contenido de la utilidad que todas las personas buscan maximizar, sino que está abierta a analizar y conocer las distintas motivaciones que se revelan por medio de las conductas de los actores⁷³.

Este supuesto explica con notable rigor no sólo relaciones de conflicto, sino también algunas conductas cooperativas o aparentemente altruistas que proporcionan, bajo ciertas condiciones, mayores beneficios individuales que otras motivadas por un estrecho cálculo egoísta a corto plazo, es decir, se podría pensar en una optimización que calcule beneficios futuros o a largo plazo a través de conductas altruistas.

El cuarto supuesto (las *consecuencias no intencionadas*), se refiere a la paradoja de que los resultados colectivos no coinciden con las intenciones humanas, debido a la probable interacción con factores externos a las decisiones individuales que podrían causar efectos inesperados.

Adicionalmente, los desarrollos teóricos de la EP ofrecieron una nueva serie de supuestos que agregaron complejidad y riqueza al análisis de la interacción entre los agentes y la toma de decisiones públicas.

El Teorema de la Imposibilidad de Arrow (1963), plantea la no existencia de regla alguna de decisión social que garantice la agregación perfecta de las preferencias individuales; la analogía entre democracia y mercado modelizada por Downs (1991/1957), propone que el objetivo de los gobiernos no es aplicar políticas preconcebidas, sino ganar votos; el estudio de las reglas de negociación (como variaciones de la regla de unanimidad) de Buchanam y Tullock (1980/1962), para explicar la elección de un procedimiento (Ej. la regla de la mayoría) implica entender los objetivos individuales que ello satisface y; la paradoja de la acción colectiva de Mancur Olson (1992/1965/), plantea que en

⁷³ La función de utilidad individual $U(x_1, x_2, \dots, x_n)$ puede incluir diferentes argumentos: ingreso, poder, estatus, etc. Esto dependerá de las preferencias de cada agente económico o político (López, 2007).

los grupos grandes los individuos racionales no contribuirán al beneficio común (bien público) porque de todas maneras lo obtendrán a costo cero.

Dentro de este conjunto de supuestos estructurados en un marco de análisis para el lobbying encontramos teoremas y proposiciones que pueden advertir sobre el proceso político y sus actores, de manera específica que los propósitos que guarden los proyectos de cabildeo sobre el ámbito público, pueden conceder beneficios privados a costos públicos y sin embargo, de manera más o menos imperfecta, la acción pública se lleva adelante⁷⁴.

1.5 Lobbying y Nuevo Institucionalismo

La elección racional también ofreció aproximaciones al estudio de las instituciones, así como sobre su elección y permanencia. Este enfoque contiene un tratamiento que adopta los microfundamentos de la elección racional⁷⁵; las instituciones son concebidas como conjuntos de reglas (que forman parte de la información) que incentivan o restringen las posibilidades de elección y actuación de los agentes políticos mientras buscan maximizar sus preferencias dentro del mismo marco institucional.

El institucionalismo desde la elección racional se enriqueció de los estudios sobre el funcionamiento del Congreso norteamericano y agregó insumos de la “nueva economía de la organización”. Sus desarrollos suponen un modelo de racionalidad en la explicación del comportamiento humano, una concepción de la política desde los dilemas de la acción colectiva, un énfasis en la interacción estratégica sobre la determinación de resultados políticos y un origen institucional fundado en la iniciativa de actores cuyo objetivo es obtener el resultado final de las funciones de la institución⁷⁶.

⁷⁴ Para una breve revisión sobre los grupos que intentan dar respuesta a los problemas de imposibilidad planteados por la EP se puede ver Zarembeg *Documentos de trabajo*. FLACSO. México.

⁷⁵ Tras la Segunda Guerra Mundial, los desarrollos teóricos de la elección racional y el *behavioralism* o conductismo dejaron atrás a la vieja tradición institucionalista constituida desde supuestos como el historicismo, estructuralismo, legalismo y el análisis normativo. A finales del siglo XX “el retorno a las instituciones” desde el interés de la ciencia política se desarrolló con los trabajos tales como los de March y Olsen 1984, Shepsle 1986, North 1990/1993, Hall y Taylor 1996/1998, Weingast 1996, Peters 1999, Powell y Dimaggio 1999 y Moe 2005.

⁷⁶ En un intento por comprender los nuevos desarrollos teóricos, Hall y Taylor (1996), proponen que el nuevo institucionalismo surgido en respuesta al conductismo podía clasificarse en tres corrientes: el institucionalismo histórico, el de elección racional y el sociológico. Por su parte, Peters (1999), agrega cuatro corrientes más a la clasificación: el institucionalismo normativo, el empírico, el de representación de intereses y el internacional.

Esta rama teórica concibe las instituciones políticas como estructuras de cooperación voluntaria (formales o informales) que resuelven parte del problema de acción colectiva a manera de propiciar la cooperación y conseguir un beneficio mutuo para los individuos oportunistas que buscan el propio interés. Para North (1993), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, mas formalmente, son las limitaciones (condiciones o prohibiciones) ideadas por el hombre y que dan forma a la interacción humana; por ello, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

Al acatar las reglas institucionales, los individuos pueden ver limitadas las posibilidades de elección entre competidores; sin embargo, comprueban que las reglas benefician al conjunto general. Si bien la cooperación a nivel de los agentes individuales puede ser demasiado costosa derivado del carácter imperfecto de la información, las instituciones suelen reducir dichos costos de transacción al limitar el oportunismo mediante un acuerdo *ex ante* sobre la estructura de cooperación⁷⁷ (Shepsle 1986).

Respecto a una advertencia del Teorema de la Imposibilidad de Arrow (1963), la analogía entre democracia y mercado de Downs (1957), las reglas de negociación en la elección de un procedimiento que implica la satisfacción de objetivos individuales de Buchanan y Tullock (1962), y la paradoja de la acción colectiva de Olson (1965), se plantea que las instituciones pueden ayudar a atajar comportamientos individuales o disfuncionales tales como la indisciplina o el *free rider*; y contribuyen en la interacción estratégica entre actores y en la determinación de los resultados políticos (Hall y Taylor, 1998).

Cabe mencionar que, si bien este enfoque conjunto se escogió en función de su capacidad explicativa vía aportaciones en el lenguaje formal -mismo que permite maximizar la consistencia lógica y minimizar el problema de las contradicciones-, queda pendiente un análisis sobre los resultados reportados a nivel de evidencia empírica.

⁷⁷ Dado que la economía neoclásica tradicional se basa en el supuesto fundamental de la escasez y de la competencia en un sentido armonioso de intercambios sin fricciones, no considera la existencia de costos de transacción, esto es, de costos de información sobre los atributos de aquello que se intercambia y del cumplimiento de contratos y acuerdos entre los actores involucrados (López, 2010).

Sólo en esta medida será posible comprender el verdadero status en la discusión a nivel de validez en los factores explicativos sobre el lobbying, así como una puntualización clara sobre aquellas explicaciones que aún no han sido sometidas a evaluación empírica.

Cuadro 2. Líneas Teóricas para el análisis del Lobbying

Elección Pública

Concibe a los actores (cabildero o lobbyist) /legisladores como seres racionales que maximizan beneficios con el objetivo de influir, participar en diseño e implementación de las decisiones públicas desde las preferencias o el interés particular

Nuevo Institucionalismo

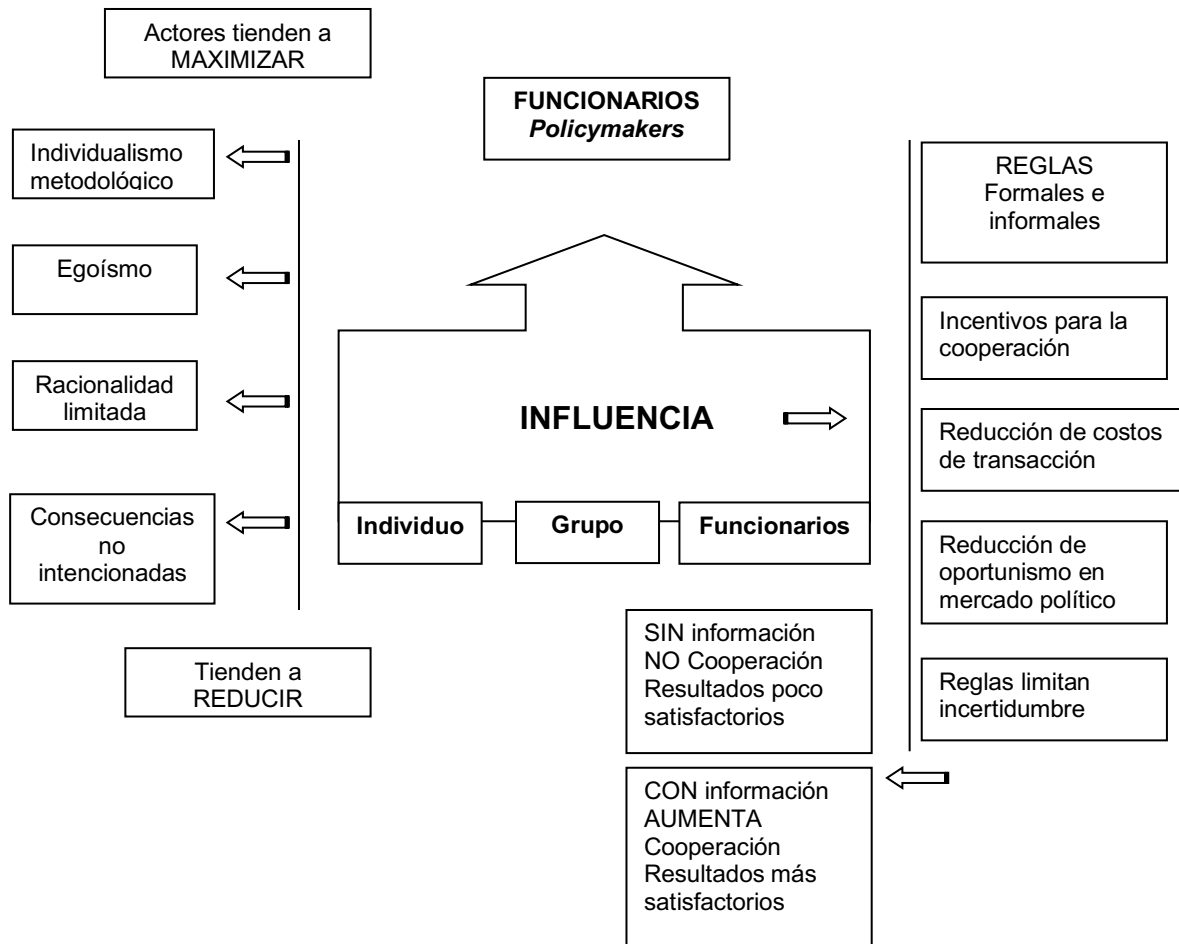
Las instituciones o reglas (formales o informales) moldean la conducta individual al tiempo que establecen incentivos y restricciones a los cálculos de los individuos, acotan la incertidumbre de la acción y de los resultados políticos - determinan qué y a quién se incluye en la toma de decisiones, cómo se estructura la información, qué medidas se toman y en que secuencia, cómo integrar las acciones individuales en las decisiones colectivas-

Elección Racional

Supone 1) modelo de racionalidad en la explicación del comportamiento humano, 2) concepción de la política desde los dilemas de acción colectiva, 3) énfasis en la interacción estratégica sobre la determinación de resultados políticos y 4) origen institucional fundado en la iniciativa de actores que buscan un resultado final de las funciones de la institución

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. El lobbying desde la perspectiva de la Elección Pública y el Nuevo Institucionalismo

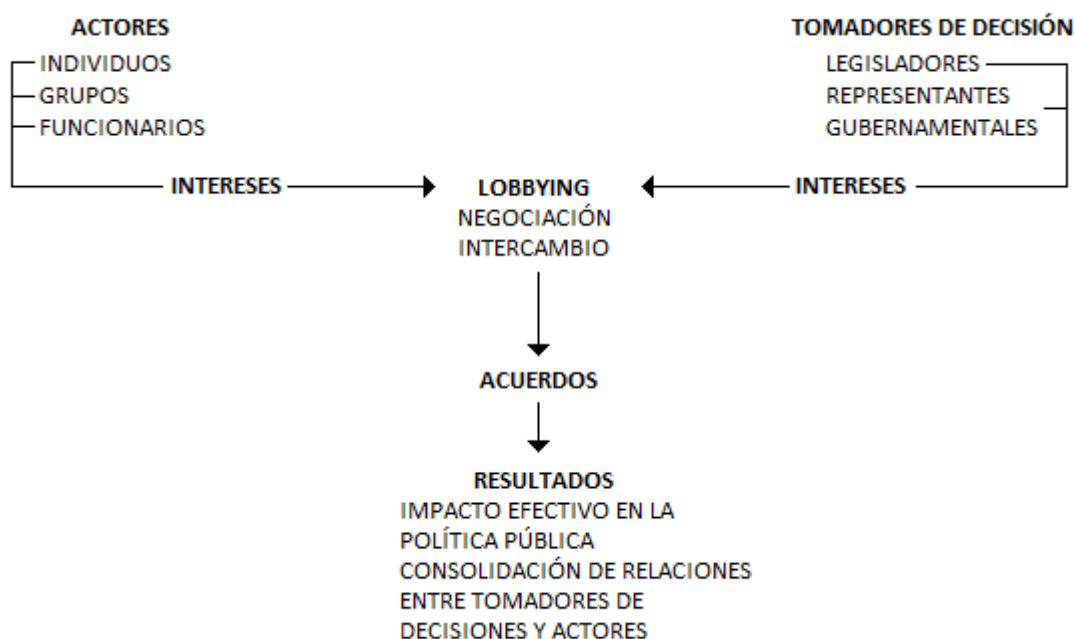


Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 2 muestra algunos supuestos de la Teoría de la Elección Pública, el Nuevo Institucionalismo y la Elección Racional. En el cuadro 3 se muestra cómo se articulan dichos supuestos con la práctica del lobbying, en concreto con las motivaciones y acciones de los actores para lograr sus objetivos y las limitaciones que establecen los marcos institucionales a tales acciones y estrategias. Por otro lado, el cuadro 4 representa de forma atemporal el proceso del lobbying. El proceso de lobbying incluye la interacción de los a) actores, b) la práctica del lobbying y c) los resultados. Como modelo lógico, no pretende ser una muestra fiel de la realidad. Las etapas “pueden superponerse y suponerse

unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse” (Aguilar, 2003: 15).

Cuadro 4. El proceso del lobbying



Fuente: elaboración propia.

1.6 Conclusiones

El objetivo de este capítulo fue elaborar un marco teórico que permita abundar en la explicación sobre la evolución del fenómeno del cabildeo y posteriormente dar soporte a los resultados de la investigación empírica. Para ello se desarrollaron algunos conceptos y enfoques relacionados con el tema.

El estudio del lobbying y su concepto se encuentran en un continuo proceso de construcción. Sin embargo, la popularización del concepto, en vez de favorecer definiciones precisas y operativas, ha contribuido a aumentar su polisemia y con ello, la ambigüedad del significado.⁷⁸

⁷⁸ El asunto no es trivial, de hecho, “si consideramos el proceder normal y real del conocimiento científico, difícilmente podrá decirse que las denominadas convenciones lingüísticas dimanen del afán de originalidad y del deseo de novedad a cualquier precio; más bien derivan del imperativo de reducir las ambigüedades y de agudizar el poder analítico de los conceptos. En todo caso, las convenciones lingüísticas son el resultado de un largo proceso reflexivo y resuelto de elección entre los significados conocidos y aceptados de una

De inicio se afronto la basta diversidad de definiciones en las que aparecen y desaparecen cualidades por lo que se planteó una *definición propia*. Un aspecto crucial en ésta propuesta es el factor indispensable del impacto público en el lobbying que busca intervenir o participar en la toma de decisiones de interés, puesto que cuando una empresa o consorcio privado somete sus decisiones, acuerdos o negociaciones al escrutinio privado absorbe costos y consecuencias derivados de ellas a diferencia de las instituciones públicas y de gobierno.

De las aportaciones señaladas se concluye que las categorías de *interés* y *grupo* son cruciales para la comprensión evolutiva de la práctica y conceptualización del lobbying o cabildeo; sin embargo ambas pueden adoptar formas diferentes o aún inciertas a partir del contexto en diversos sistemas de representación, a saber, una democracia liberal establecida en comparación con sistemas no pluralistas, en transición, sociedades o democracias en desarrollo.

La definición del lobbying se encuentra en una fase transicional entre su identificación como la acción de grupos de poder de un viejo régimen autoritario con baja formalidad en tácticas y estrategias así como baja aceptación, y la oportunidad de legitimación como vehículo político o de representación, por lo que es indispensable su examen bajo herramientas analíticas que lo posicionen frente a las nuevas reglas del juego. Será posible buscar así una combinación que abra paso formal al pluralismo mientras se resarcen pautas de culturales con pasado autoritario.

Es importante la advertencia del enfoque de la teoría de grupos de presión sobre la necesidad de adaptar esta herramienta analítica a circunstancias particulares, puesto que podría estar dándose un transito entre el dominio de la actividad de los grupos de interés por los grupos de poder con carácter no oficial y de baja organización, hacia una tendencia con actividades más cercanas a lo institucionalizado y formal.

palabra *plus*, un elemento ocasional de innovación basada en argumentos, esto es, no arbitraria” (Sartori, 2000: 327). El problema del concepto del lobbying probablemente también se deba a su vinculación inherente con la política, en tanto que “conviene recordar que existe una conexión especial entre la política y la degradación de la lengua, pues, en política, más que en ningún otro ámbito, la lengua es menos un instrumento para expresar el pensamiento que un medio para ocultar o impedir el pensamiento” (Sartori, 2000: 321)

Será importante rastrear e identificar al paso del tiempo, niveles y cambios en los patrones y características de los intereses y los grupos, su organización y sus técnicas de operación en medio del desarrollo político de las democracias emergentes a fin de evaluar cómo ese desarrollo genera o impide la transición y/o la consolidación de la democracia.

Es bajo la observación y la eventual guía de dichas pautas que será posible medir el pulso de los avances u obstáculos al desarrollo y establecimiento de un efectivo sistema de grupos de interés, asimismo, encontrar la relación entre el desarrollo de los intereses y el de la democracia. Por ejemplo, frente al grado de institucionalización y adaptación de la cultura política a las normas democráticas; El uso de distintas técnicas del lobbying indica el nivel en que la participación política se ha sofisticado y la existencia de regulación sobre los grupos y sus estrategias de participación refiere el grado de control de las élites sobre el proceso así como del posicionamiento del escrutinio público incluidos los medios de comunicación y la sociedad civil).

Se puede concluir así que la institucionalización de las actividades de los grupos favorece el avance de la democracia en los sistemas en desarrollo, quedando aún la posibilidad de que el gobierno dirija una opinión de condena a la acción grupal, aún cuando sus acciones estén dentro de las actividades normales de una democracia; o bien, que las élites tengan éxito en el impulso de su agenda vía la acción de grupos informales y menores incentivos para desarrollar sus intereses por medio de canales formales e institucionales que podrían diluir su poder.

El análisis sobre los grupos también gestó un enfoque al poder en el que se asume la posibilidad de beneficiarios, perjudicados y de resultados socialmente ineficientes; por ello el análisis de las fuerzas efectivas que dentro de la política tratan de obtener decisiones favorables deriva en la revisión de los llamados *poderes fácticos*, que demuestran capacidad para disputar el poder a las instituciones formales a través de una influencia que puede ser coercitiva, atractiva, cooperativa o competitiva.

Sabemos que el espacio público ofrece canales de intermediación entre gobierno y sociedad pero también que “el factor con mayor peso en la construcción de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos

que intervienen en el proceso y, en las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno” (Aguilar)

Uno de dichos canales puede ser el lobbying pero para definir cómo los intereses de los grupos se convierten en temas públicos, y de qué forma el gobierno toma la decisión de estructurar su agenda hay que ver la manera en que se definen y presentan los problemas. Es así que se conduce la reflexión a la necesidad de regular prácticas como el lobbying.

Es quizá la práctica del lobbying como factor de representación dentro del sistema político, el escalón evolutivo de los planteamientos sobre la sociedad civil y la estructura capilar de la democracia en la que Almond señaló a los grupos de interés como eslabones que, entre las estructuras políticas del Estado y las estructuras básicas de la sociedad tales como la familia, hacen posible para los individuos la influencia política.

Finalmente, se considera un tránsito teórico entre el desarrollo de los enfoques como el corporativismo y los conceptos de la primera mitad del siglo pasado para el análisis de los grupos, hacia perspectivas como el cambio político y la elección pública frente a la emergencia de nuevos actores, instituciones y tipos de participación política, asimismo con el nuevo institucionalismo o la economía con algunas aplicaciones sobre la búsqueda de rentas que se centraron en estos grupos de interés y en los “intereses especiales” desde las políticas públicas.

La explicación conductual sobre el lobbying refiere a la discusión sobre los supuestos del comportamiento de los actores y a las aportaciones de la *Elección Pública* (EP); este enfoque aborda el problema de las *decisiones en contextos políticos* y su conveniencia deriva de su capacidad para rastrear formas en las que pueden organizarse los actores racionales, libres y con intereses propios para cumplir con el supuesto de la producción de bienes colectivos sin resultados de perjuicio diferenciado.

Los teóricos de la EP modelaron a los actores políticos como hacedores de decisiones activas (*active decision makers*) y los principales supuestos sobre los que se basaron los desarrollos de esta escuela son: 1) el supuesto del individualismo (individualismo metodológico), 2) la racionalidad instrumental, 3) el carácter egoísta o auto-interesado de los actores políticos y 4) las consecuencias no intencionadas de la acción.

Respecto al nuevo institucionalismo, las instituciones son concebidas como conjuntos de reglas que incentivan o restringen las posibilidades de elección y actuación de los agentes políticos mientras buscan maximizar sus preferencias dentro del mismo marco institucional.

La conjunción de ambas teorías plantea que, si bien los individuos son actores centrales del proceso político y actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal, las instituciones son también moldean la conducta individual. Es mediante los aportes de estos enfoques complementarios *grupos, elección pública y nuevo institucionalismo*, que se buscará sustentar parte del análisis sobre los recursos para el cabildeo.

CAPITULO 2 EL ESCENARIO INTERNACIONAL DEL CABILDEO Y SU PROFESIONALIZACIÓN

2.1 Introducción

El presente capítulo aborda los aspectos más relevantes de la experiencia internacional en materia de cabildeo en Estados Unidos y la Unión Europea, así como de la profesionalización de la práctica del cabildeo. La pregunta que guía este apartado es cuáles son las experiencias sobre la operación del cabildeo en Estados Unidos y la comunidad de la Unión Europea. De igual forma se abordaran los procesos que se han puesto en marcha para regular y profesionalizar la práctica del cabildeo en aquellas regiones.

La práctica del cabildeo en Estados Unidos y la Unión Europea incorpora importantes esfuerzos para regular su práctica y fomentar su profesionalización. En este sentido, los marcos regulatorios son uno de los mecanismos más relevantes para la profesionalización de esta práctica.

Uno de los problemas más comunes en torno al cabildeo es el conflicto de interés; esencialmente, este se presenta cuando un ex funcionario público aprovecha la información y la experiencia adquirida en el desempeño de sus funciones dentro del ámbito público para representar los intereses de particulares por medio del cabildeo.

El conflicto de interés se presenta bajo diversas modalidades -el *revolving door* es una de las más representativas-, las cuales han tratado de ser controladas por medio de regulaciones *ad hoc*. En el capítulo anterior se señaló que el cabildeo puede considerarse uno de los diversos mecanismos de representación política y participación social viables y legítimos dentro de los regímenes democráticos. Por lo tanto, el tema del conflicto de interés involucra un asunto no únicamente de legitimidad, sino uno más amplio de derechos.

Es posible que individuos o grupos con poder, promuevan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas -entre otros-, vinculados a actividades de cabildeo con el fin de afectar a sus adversarios o competidores, sin embargo,

desde un punto de vista normativo, dichos esfuerzos pueden ser respaldos y exigidos por ciudadanos a título individual y grupos de la sociedad civil.

Como se ha enfatizado en el capítulo anterior, la práctica del cabildeo tiene un impacto inherentemente público que exige una regulación y profesionalización para aquellos que lo llevan a cabo lo que permita adecuarse a las exigencias de un régimen de representación democrático. El objetivo principal de este capítulo es extraer de la experiencia en materia de cabildeo de Estados Unidos y la Unión Europea, los elementos más relevantes de sus regulaciones diseñados para enfrentar los problemas de conflictos de interés y contribuir a su profesionalización.

2.2 El escenario internacional del cabildeo

El desarrollo de las diferentes prácticas que se agrupan bajo el rubro de la “cooperación internacional” ha permitido a los gobiernos y asociaciones compartir experiencias y crear indicadores sobre el desempeño de varias actividades relacionadas con la función gubernamental, la calidad de la democracia y también el cabildeo.

Las experiencias de cabildeo “exitosas” que se han presentado en otros países pueden ser útiles para desarrollar modelos aplicables al contexto nacional previa realización de ajustes o modificaciones que el estado de la práctica en el país requiera, sobre todo respecto a su regulación, sin embargo, las experiencias no positivas o accidentadas, también proporcionan información valiosa que puede ser aprovechada.

El conocimiento de las experiencias de cabildeo extranjeras puede ser una fuente importante para la elaboración de estrategias y mecanismos que incidan positivamente en la relación entre los legisladores y los diferentes grupos de interés tanto del sector económico como de la sociedad civil, coadyuvando al mejoramiento de la política y práctica local.

El cabildeo es una práctica institucionalizada en muchas partes del mundo y toma parte en el diseño de las políticas públicas; es promovido por empresas, asociaciones y ONG's como medio para promover y articular intereses. Más allá

de las críticas hacia las instituciones y los esquemas de representación y participación política, el cabildeo forma parte importante de una *transición en las prácticas de acceso al poder* y como tal, ha contribuido a modificar o afectar las concepciones sobre lo político, sus prácticas, los agentes, las estrategias, los recursos, los valores e inclusive, su legitimidad.

En el plano internacional actual, el ejercicio del cabildeo tiene mayor arraigo en países como Inglaterra, EUA y Bélgica como epicentro de la Unión Europea; avanza gradualmente en Canadá, Alemania, Francia, España, Polonia, Lituania, Hungría, Italia y Noruega, principalmente. Otro tanto puede decirse para el caso de China, Corea, Taiwán y otros países asiáticos; o de un avance lento en algunos Estados post-comunistas como la República Checa y la República Eslovaca, o bien, en Rusia, Australia, Israel, México y Perú.

Los dos casos del proceso de cabildeo más importantes en términos de experiencia en operación y regulación son los de Estados Unidos y el de la Unión Europea. A pesar de dicha regulación, el monto del gasto y el número de personal que moviliza el cabildeo⁷⁹, en ninguno de estos dos casos se ha logrado eliminar la percepción negativa sobre dicha actividad, e inclusive, se le sigue identificando más como tráfico de influencias que como una actividad política legítima.

Sus experiencias en la práctica del cabildeo son relevantes para el caso mexicano en tanto que su desarrollo institucional y la dinámica de pesos y contrapesos han fortalecido sus regímenes democráticos, con un probable efecto en la creación y prueba de canales de participación de diferentes sectores políticos, económicos y sociales en el diseño de las políticas públicas.

Sin duda, la experiencia política de Estados Unidos en cabildeo, es un referente importante en el cual identificar elementos que orienten la elaboración de marcos institucionales y regulatorios para la práctica de cabildeo en México.

⁷⁹ La evolución del gasto en actividades de cabildeo en Estados Unidos había mostrado señales de crecimiento, por ejemplo, de 1998 a 2009, creció de 1.44 billones a 3.49 billones de dólares. Sin embargo, del mismo 2009 al siguiente año, hubo un descenso hasta llegar a los 2.61 billones de dólares. El número de cabilderos también aumentó de 1998 a 2009 de 10.403 a 13.754. E igualmente, de 2009 al siguiente año disminuyó a 12.488 (métodos de cálculo de OpenSecrets.org).

2.3 La experiencia de Estados Unidos de América

En el caso del cabildeo en Estados Unidos, el Congreso ha avanzado en su proceso de regulación por medio de fases caracterizadas por importantes episodios de escándalos, seguidos de un proceso de regulación. La primera ronda de reformas regulatorias hizo eco a mediados de los años setenta tras los escándalos de Watergate (Thomas y Hrebentar, 1991). Posteriormente, tras una nueva serie de grandes escándalos legislativos en Arizona, Carolina del Sur y California, una nueva ola de reformas de carácter ético dio inicio a mediados de los años noventa. A partir de ahí, se contó con la Ley de Cabildeo (*Lobbying Disclosure Act*) de 1995, modificada por la Ley de Enmiendas Técnicas de Cabildeo de 1998.

Respecto a los escándalos, tanto la práctica del lobbying como los grupos de presión han estado estrechamente vinculados al proceso electoral influyendo en el desempeño de los congresistas. El 2005, año previo al proceso de las elecciones intermedias, estuvo plagado de historias de escándalo de lobby como el caso de la participación de Jack Abramoff y los casinos indios (McGrath, 2007) o el del ex representante Bill Lowery⁸⁰, entre otros más.

Aquellas experiencias ejemplificaron la importancia e impacto que el cabildeo puede tener en las decisiones del voto. Uno de los resultados inmediatos de la elección fue una serie de medidas de reforma del lobbying tanto en el Congreso como en los estados.

Sin embargo, algunas investigaciones concluyen que las regulaciones del lobbying no logran afectar la influencia que los grupos de interés ejercen en la política pública (Ainsworth, 1993; Lowery y Gray, 1995), que su normatividad sólo contempla la estructura de las relaciones entre los legisladores y los grupos de presión (Rasmussen, 1993), y que las diferentes técnicas del cabildeo suelen diseñarse para superar los obstáculos impuestos por la regulación vigente.

En 2007, por medio de la *Honest Leadership and Open Government Act*,

⁸⁰ Bill Lowery (R-Calif.), luego de su participación en los ahorros, préstamos y los escándalos de Casa de cheques sin fondos, decidió unirse a la firma de lobbying Copeland Lowery Jacques Denton & White como socio. Copeland Lowery falseó declaraciones juradas de cabildeo - *lobbying disclosure reports*- ante la Cámara y el Senado haciendo hincapié en que no había participado en lobbying por parte de los ingresos del Condado de San Bernardino en 2003. Lowery ha devuelto 300 cheques en el House Bank (Baumann, 2006).

se introdujeron nuevos requisitos con el fin de garantizar transparencia en torno a las acciones de los grupos de interés y para restringir lo que se conoce como *revolving door* (tránsito de ex empleados del sector público hacia el sector privado para practicar el cabildeo).

Esta fase regulatoria prosperó con la llegada de Barack Obama a la Presidencia. Obama había hecho una promesa de campaña relativa a la prevención de lobbyists en el trabajo con y para su administración (Fernández, 2010). Durante el primer día en el cargo, emitió una orden ejecutiva diseñada para sujetar a los grupos de presión. La nueva norma dice que “si usted era un cabildeador registrado en los últimos dos años, usted no puede trabajar para la administración sobre cualquier tema. Asimismo, después de salir del gobierno, no puede presionar a la administración y la única manera de omitir esta prohibición es una exención especial del director de presupuesto de la Casa Blanca”⁸¹ (Weisberg, 2009).

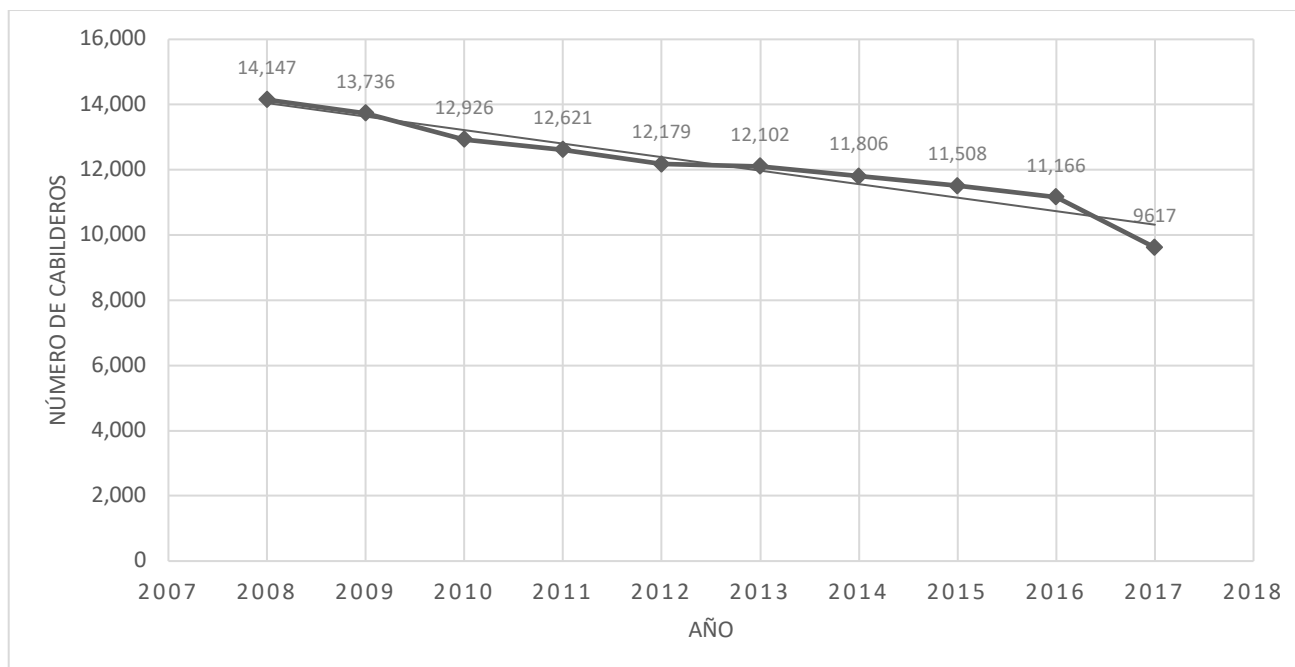
Al respecto, algunas investigaciones se enfocaron por una parte, al análisis de los procesos de inconformidad frente a las reformas que no se hicieron esperar y que incluso planteaban la violación a la Primera Enmienda (Soubel, 2009); y por la otra, a cuestiones prácticas como la viabilidad de su aplicación, los procedimientos administrativos de divulgación, la presentación de informes, sanciones, eficiencia en cumplimiento, desafíos e incluso de la problemática post-empleo del personal ejecutivo de alto nivel (Lasser, 2007; Garvin, 2008; GAO, 2009; Vaida, 2009).

A continuación, se presentan cuatro gráficos que, de manera conjunta, proporcionan una idea sobre la evolución en actividades de cabildeo así como en gasto y/o inversión realizadas en Estados Unidos entre los años 2008 y mayo de 2017. Es interesante acompañar la evolución regulatoria con los cambios en

⁸¹ El proceso continuó hasta un memorando del presidente Barack Obama para restringir el contacto entre los grupos de presión y los funcionarios del Poder Ejecutivo relativos al Reglamento de la Ley “*Recovery Act Lobbying Rules*”, en donde se establecen restricciones para garantizar responsabilidad en el gasto cubierto por la Ley de Recuperación, comúnmente conocida como la Carta de los Fondos de Estímulo. La restricción se ha ampliado a todas las personas fuera del gobierno federal que inician la comunicación oral relativa a concesiones en trámite o solicitudes de préstamo de la Ley de Estímulo. En respuesta, la *American League of Lobbyists, American Civil Liberties Union and Citizens for Responsibility and Ethics* in Washington, pidieron al abogado de la Casa Blanca, Gregory B. Craig, revocar una sección del memorando sobre los esfuerzos de cabildeo en la Ley de Recuperación de fondos. Afirman que la prohibición no tendrá ningún efecto sobre la transparencia, la rendición de cuentas y en evitar la influencia indebida. Sugieren que la divulgación de todas las comunicaciones es una mejor alternativa (Kavanagh 2009).

las cifras de registro, gasto y/o inversión en actividades de cabildeo.

Grafico 1. Cabilderos registrados ante el gobierno de Estados Unidos 2007-2017



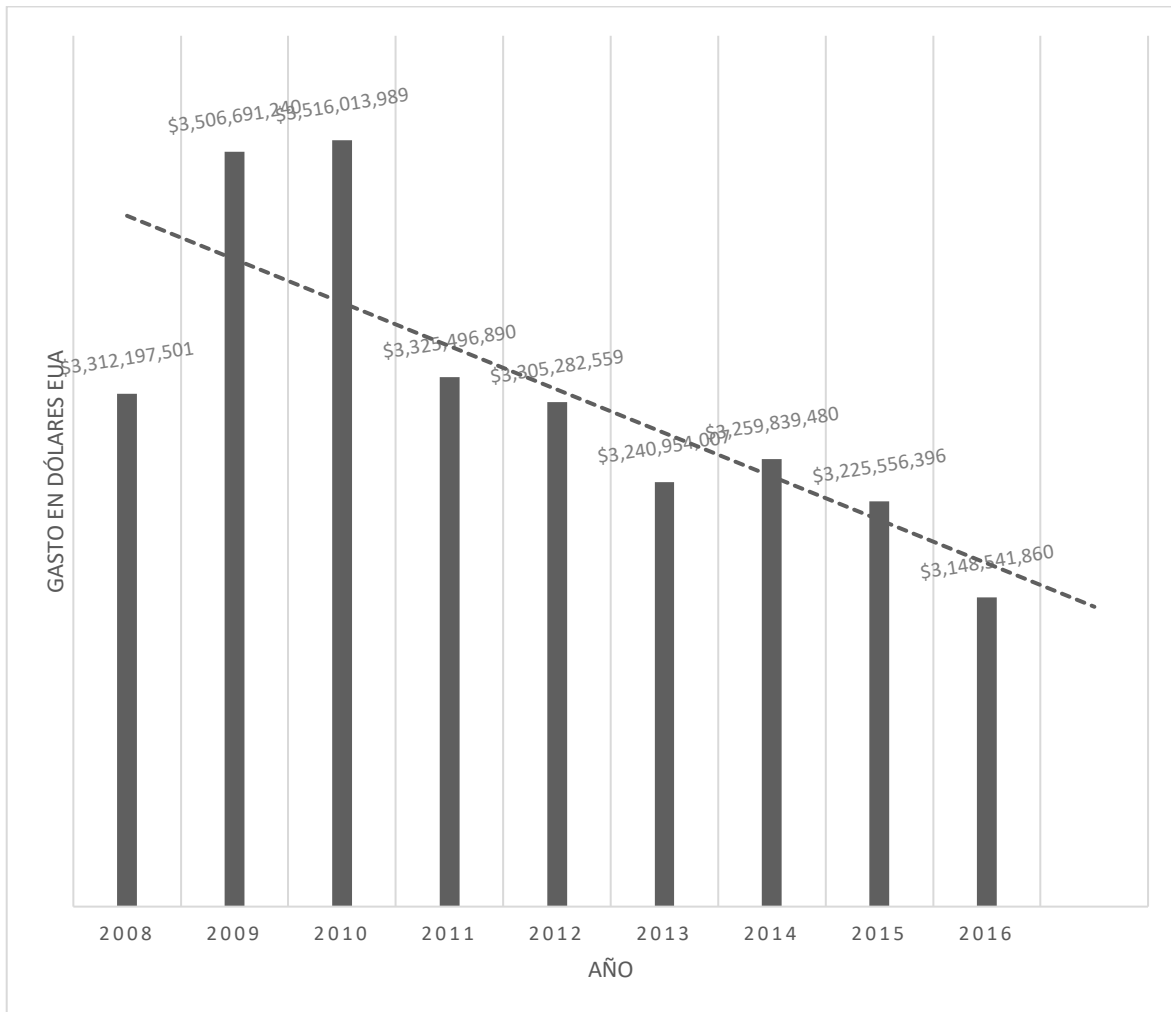
Fuente: elaboración propia con base en los registros del Senado de los EUA revisados por el *Center of Responsive Politics*. Los datos están actualizados hasta mayo del 2017.

El gráfico 1 muestra el número de cabilderos registrados en el senado de Estados Unidos entre los años 2008 y mayo del 2017. Las cifras permiten observar que el número de cabilderos registrados va decreciendo de manera constante año tras año. Por ejemplo, en 2008, el total fue de 14,147 y para el 2016 el registro alcanzó los 11,166.

El gráfico 2 presenta la evolución general del gasto destinado a las actividades del cabildeo en Estados Unidos entre los años 2008 y 2016. La tendencia circunscrita para esos años, muestra una ligera disminución (si la cifra final del 2017 es menor respecto a la del 2016, se puede apuntar un decrecimiento constante), a partir del 2011, cuando se superó ligeramente el gasto global registrado en el 2008.

Grafico 2. Gasto asociado a la actividad del cabildeo en EUA.

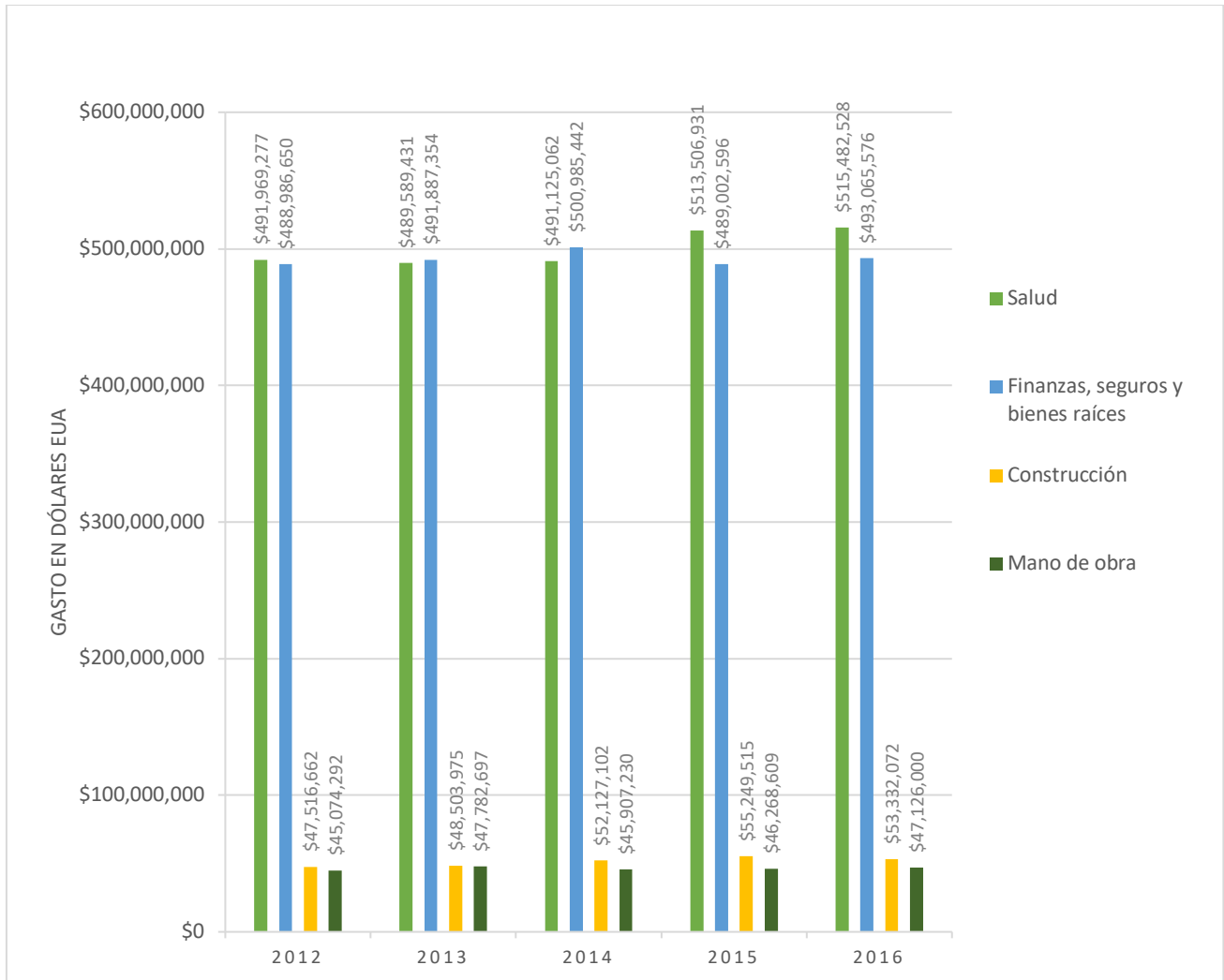
Gasto en dolares 2008-2016



Fuente: elaboración propia con base en los registros del Senado de los EUA revisados por el *Center of Responsive Politics*. Los datos están actualizados hasta mayo del 2017.

En el gráfico 3 se representa el gasto que los sectores a) salud; b) finanzas, seguros y bienes raíces; c) construcción y d) mano de obra, dedicaron a actividades de cabildeo en Estado Unidos entre los años 2012 y 2016. La información muestra que, comparativamente, los dos primeros sectores mencionados superan significativamente a los otros dos. En general, se observa un gasto constante entre los cinco años de la muestra.

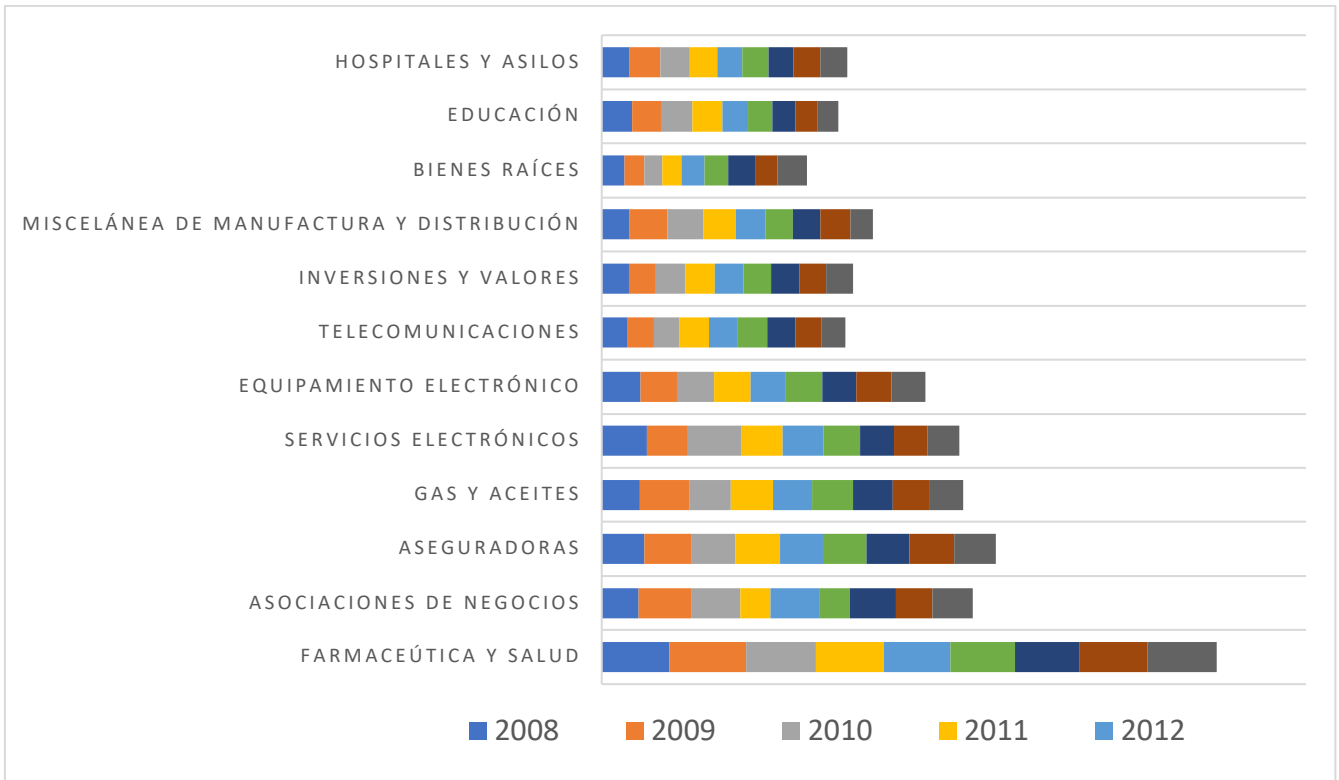
**Grafico 3. Gasto asociado a la actividad del cabildeo por sectores en EUA
2012 - 2016**



Fuente: elaboración propia con base en los registros del Senado de los EUA revisados por el *Center of Responsive Politics*.

Por último, el gráfico 4 detalla el gasto en actividades de cabildeo por sectores en Estado Unidos entre los años 2008 y 2016. De los doce sectores que componen la muestra, el farmacéutico y salud supera significativamente por año y de forma global al resto.

Grafico 4. Inversión asociada al cabildeo por sectores en EUA



Fuente: elaboración propia con base en los registros del Senado de los EUA revisados por el *Center of Responsive Politics*.

Como puede verse, en los E.U. el número de cabilderos registrados ha ido decreciendo en los últimos años, el gasto e inversión asociados a la actividad ha privilegiado las áreas de salud y farmaceutica, por encima de educación, bienes raices, manufactura, telecomunicaciones, gas, aseguradoras y asociaciones de negocios.

2.4 El caso de la Unión Europea

El tema del cabildeo en la Unión Europea se enfrenta a retos distintos al de los Estados Unidos, en el marco de un proceso continuo de integración económica y de creciente transferencia de competencias. La heterogeneidad de las federaciones de interés, así como el papel cambiante de los Estados, pone a los grupos nacionales de interés bajo grandes presiones y se observan adaptaciones importantes en la movilización de intereses y el comportamiento

estratégico.

En el 2005 surge la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, con la idea de que “la Unión debe someterse al control público y rendir cuentas”. Con ella se puso fin al debate sobre la legitimidad del cabildeo, reconociéndolo como una “actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés o empresas que trabajan para terceros”.

Uno de los pendientes a resolver es la definición del rol de los *think-tanks*, “bancos de ideas” y bufetes de abogados (estos últimos se acogen al principio de confidencialidad para evitar el registro), en este caso se encuentran más de trescientas compañías con departamentos de asuntos públicos, consultorías y gabinetes de abogados que prestan estos servicios.

Los primeros documentos relevantes que trataron el tema de las relaciones institucionales fueron el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001 y el *Libro Verde de la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia*, publicado por la Comisión en 2006 para promover el debate al buscar un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés o de presión (a quién representan, cuál es su misión y cómo se financian).

Para el 2008, se emitió un registro de grupos de interés en el que había cerca de dos mil ochocientas de estas organizaciones dadas de alta de forma voluntaria (este último se sumaba al Registro del Parlamento Europeo vigente desde 1996). En su adhesión los grupos se comprometían al respeto a un Código de Conducta elaborado por la Comisión (Cuadro 5) quien, junto con el Parlamento Europeo, introdujo mejoras en aspectos como los mecanismos de sanción.

Cuadro 5. Código de Conducta para grupos de interés en la Unión Europea

En sus relaciones con las instituciones de la Unión Europea, así como con sus miembros, funcionarios y otros agentes, los grupos de interés:

- a) indicarán siempre su nombre y número de registro, si procede, y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan; declararán los intereses, objetivos o fines perseguidos y, en su caso, especificarán los clientes o los miembros a los que representan;

- b) no obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonesta o recurriendo a una presión abusiva o a un comportamiento inadecuado;
- c) no darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal con la Unión Europea o cualquiera de sus instituciones, ni falsearán sus datos a efectos de inscripción en el Registro de forma que puedan inducir a error a terceros o a los funcionarios y otros agentes de las instituciones de la Unión Europea, ni utilizarán los logotipos de las instituciones de la Unión sin autorización expresa;
- d) se asegurarán de proporcionar, durante el proceso de inscripción y, ulteriormente, en el marco de sus actividades cubiertas por el Registro, información que, por lo que les consta, es completa, actualizada y no engañosa; aceptarán que toda la información facilitada sea sometida a revisión y aceptarán satisfacer las solicitudes administrativas de información complementaria y de actualizaciones;
- e) no venderán a terceros copias de documentos obtenidos de las instituciones de la Unión;
- f) en general, respetarán todas las normas, todos los códigos y todas las prácticas de buena gobernanza establecidos por las instituciones de la Unión Europea y evitarán toda obstrucción a la ejecución y la aplicación de los mismos;
- g) no incitarán a los miembros de las instituciones de la Unión Europea, a los funcionarios u otros agentes de la Unión Europea ni a los asistentes o becarios que trabajan para dichos miembros a infringir las normas y las reglas de comportamiento que les son aplicables;
- h) respetarán, cuando empleen a personas que hayan sido funcionarios u otros agentes de la Unión Europea o asistentes o becarios de miembros de sus instituciones, la obligación que tienen dichas personas de cumplir las normas y las exigencias en materia de confidencialidad que les son aplicables;
- i) obtendrán la autorización previa del diputado o los diputados interesados del Parlamento Europeo por lo que respecta a toda relación contractual con una persona del entorno específico del diputado o a la contratación de una de ellas;
- j) respetarán toda norma establecida sobre los derechos y las responsabilidades de los antiguos diputados al Parlamento Europeo y antiguos miembros de la Comisión Europea;
- k) informarán a todas las personas que representen de sus obligaciones para con las instituciones de la Unión;

Las personas que se hubieran registrado ante el Parlamento Europeo con objeto de recibir una tarjeta personal e intransferible de acceso a los locales del Parlamento Europeo:

- l) se asegurarán de llevar la tarjeta de acceso de forma visible en todo momento en los locales del Parlamento Europeo;

m) respetarán estrictamente las disposiciones pertinentes del Reglamento del Parlamento Europeo;

n) aceptarán que toda decisión relativa a una solicitud de acceso a los locales del Parlamento Europeo es competencia exclusiva del Parlamento y que el derecho a la expedición de una tarjeta de acceso no es una consecuencia automática de la inscripción en el Registro."

*Sobre el Registro de transparencia, el código establece las normas aplicables a todos los inscritos, así como los principios que rigen las reglas de comportamiento en las relaciones con las instituciones de la Unión Europea. Esta fundado en el "Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea sobre el registro de la transparencia para las organizaciones y los autónomos que participan en la elaboración de políticas y la implementación de políticas de la UE" de 2014

Algunos de los agentes de relaciones y asuntos públicos a escala europea e internacional han adoptado sus propios códigos de conducta en materia ética y de transparencia. Cabe citar a la Asociación Europea de Consultoría en Asuntos Institucionales (EPACA⁸²); la Sociedad de Profesionales de Asuntos Europeos (SEAP⁸³); Transparencia Internacional (Oficina para la UE⁸⁴); la Asociación Internacional de Relaciones Públicas (IPRA⁸⁵); y el Instituto de Relaciones Públicas de Irlanda (PRII⁸⁶)

En 2011 el Parlamento Europeo y la Comisión Europea se comprometieron a informar abiertamente sobre los grupos y organizaciones con los que mantienen contactos. Fue así que se creó el Registro de Transparencia en el que de forma voluntaria los lobbies pueden inscribirse y ceñirse al código de conducta establecido, hasta Diciembre de 2017 había ya inscritas 11,612 organizaciones.

El registro implica el reconocimiento de la necesidad de una total apertura respecto del contacto que las instituciones de la UE mantienen con un amplio abanico de grupos y organizaciones que representan intereses específicos. Es relevante el hecho de que reconocen a este proceso como una actividad legítima y necesaria en la toma de decisiones que permitirá que las políticas de la UE respondan a las necesidades reales de los ciudadanos.

⁸² <https://epaca.org/code-of-conduct/>

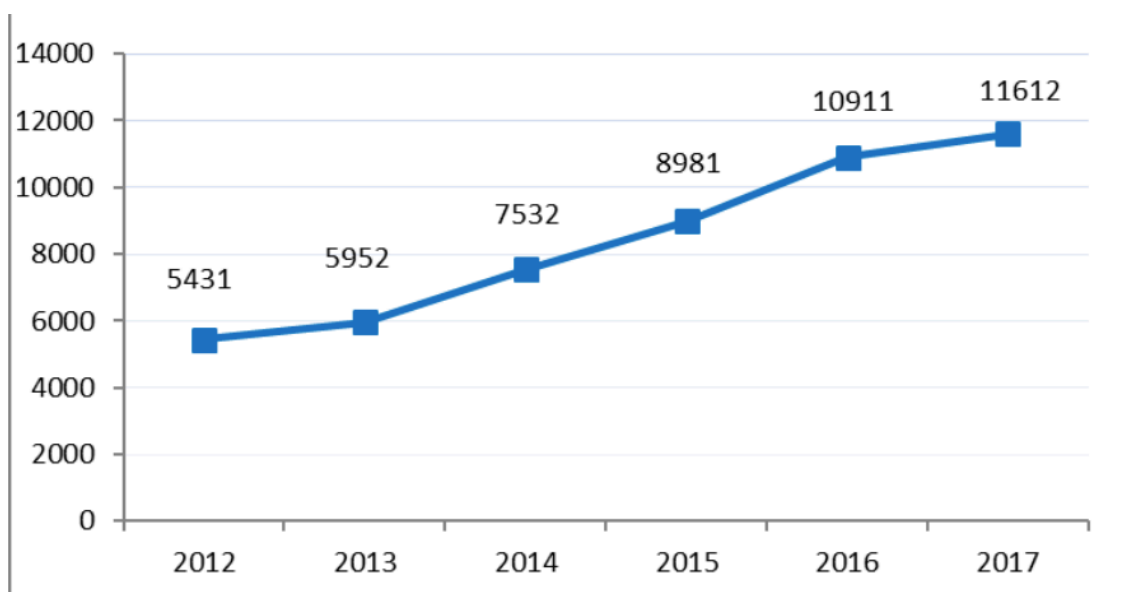
⁸³ <https://seap.be/about-seap/our-code-of-conduct/>

⁸⁴ <https://www.transparency.org/whoweare/accountability/ethics/3>

⁸⁵ <https://www.ipra.org/member-services/code-of-conduct/>

⁸⁶ <https://www.ipra.org/member-services/code-of-conduct/>

Gráfico 5. Número total de registros en la Unión Europea



Fuente: Reporte anual de operaciones del Registro de Transparencia 2017 Presentado por la Secretaría General del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

* Los solicitantes de registro con una sede central en la UE representan aproximadamente el 77% de todos los registros. Dos países fuera de la UE (Estados Unidos y Suiza) figuran en la lista de los 10 países principales. Hay organizaciones de todos los Estados miembros de la UE en el Registro de transparencia, y la mitad de todos los solicitantes de registro declaran tener una oficina central en uno de los siguientes cuatro países: Bélgica, Alemania, el Reino Unido o Francia. Hasta el 30% de todos los inscritos tienen una oficina en Bélgica; para aproximadamente el 18% de todos los inscritos, esto representa su sede central.

Una medida adicional para promover la transparencia fue la creación de una “*huella legislativa*” que se adjunta en los informes entregados por los grupos de presión. Esta huella debe ir siempre anexa al documento e incluir los grupos de presión que han participado o que se han reunido durante la redacción del informe. Además de algunas otras medidas también establece pautas susceptibles de ser aplicadas en caso de infracciones al código de conducta.

Por otra parte, la investigación sobre la política de los grupos de interés y cabildeo en la Unión Europea ha realizado progresos considerables en el análisis del tema de las oportunidades institucionales y los desequilibrios de acceso de las asociaciones y empresas (Eising, 2007; Coen, 2009⁸⁷), así como de las estrategias de acceso que utilizan los grupos de interés en su intento por influir

⁸⁷ Eising, R. “The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism?,” *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 384-403, 2007; Coen D., J. J. Richardson, *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. Oxford University Press US, 2009.

en el proceso político a nivel nacional o supranacional (Bernhagen, 2009; Kluver, 2010⁸⁸). Otros estudiosos se han centrado en las estrategias legales que los agentes privados implementan cuando se esfuerzan para dar forma a las políticas públicas con el objetivo de llevar los casos ante el TJCE (Bouwen 2007, De Jesús Butler, 2008⁸⁹).

Otros autores han evaluado las variaciones de incidencia en los ámbitos políticos (Broscheid, 2007⁹⁰), la lógica de la acción, del acceso e influencia, la lógica de las compras y la construcción de alianzas. Se señala la aparición del pluralismo en las instituciones de la Unión Europea, y la creciente sofisticación política de los intereses privados y públicos en un entorno complejo con una amplia gama de actores y escenarios de varios niveles (Baumgartner, 2007; Coen, 2007; Gullberg, 2008; Coen, 2008⁹¹).

Sobre los sistemas de regulación del cabildeo en los Estados Miembros de la UE se observa una considerable evolución en los últimos años a medida que estos responden a las crecientes preocupaciones públicas por la transparencia de la representación de intereses; las leyes más recientes se aprobaron en el Reino Unido (2014) y en Irlanda (2015). Hacia principios del 2016, habían seis Estados miembros con normas legales sobre cabildeo (regulación obligatoria) y cuatro Estados miembros con sistemas voluntarios de registro para cabilderos (regulación blanda). Del resto de los Estados miembros donde no hay reglas de cabildeo, seis tienen mecanismos de autorregulación establecidos por la comunidad de asuntos públicos para promover la

⁸⁸ Bernhagen P., y N. J. Mitchell, “The Determinants of Direct Corporate Lobbying in the European Union,” *European Union Politics*, vol. 10, n. 2, pp. 155-176, Jun. 2009; Kluver, H. “Europeanization of Lobbying Activities: When National Interest Groups Spill Over to the European Level,” *Journal of European Integration*, vol. 32, n. 2, pp. 175-191, Mar. 2010.

⁸⁹ Bouwen P. e M. Mccown, “Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 422-443, Abr. 2007; De Jesús Butler, I “Non-Governmental organizations participation in the EU law-making process: the example of social non-governmental organizations at the Commission Parliament and Council”, *European Law Journal*, vol.14, no.5.

⁹⁰ Broscheid, A., D. Coen, “Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good,” *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 346-365, 2007.

⁹¹ Baumgartner, F. R. “EU Lobbying: a view from the US.,” *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 482-488, Abr. 2007; Coen, D. “Empirical and theoretical studies in EU lobbying,” *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 333-345, 2007 y *Lobbying: empirical and theoretical studies*. Routledge, 2008; Coen D., J. J. Richardson, *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. Oxford University Press US, 2009; Gullberg, A. T. “Rational lobbying and EU climate policy,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 8, n. 2, pp. 161-178, 2008.

transparencia del cabildeo. Asimismo, también existen algunos ejemplos útiles de regulación a nivel regional⁹². Ver Figura 2.

Figura 2. Regulación del Cabildeo en la Unión Europea



Fuente: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

La capacidad del registro para cumplir su objetivo sobre la mejora adicional de la transparencia de la Unión, está en realidad limitada por la naturaleza misma de su estructura. Los datos requeridos para el registro son de naturaleza muy general y el requisito de divulgación financiera, que no exige informes detallados de gastos, carece de valor.

Aunado a ello, si los incentivos para firmar el registro son débiles, el procedimiento de monitoreo está aún más subdesarrollado. No hay un cuerpo dedicado a monitorear la precisión de la información ingresada; esta tarea corresponde actualmente a la Comisión, que ya está sobrecargada de asignaciones y aunque existe la opción de alertar a la Comisión sobre datos inexactos, este modo no es confiable.

⁹² Se puede consultar el análisis comparativo compilado por la Unidad de Transparencia del Parlamento Europeo "Transparency of lobbying in EU Member States: Comparative analysis (2016)". Esta investigación se compiló en 2015 utilizando fuentes públicas de información y consultando al Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (ECPRD).

Asimismo, es poco probable que la introducción del registro restrinja el acceso de los grupos de interés a la Comisión puesto que la información recopilada en las consultas de la Comisión se considera de poca relevancia o utilidad por la misma Comisión, asimismo, el requisito de registro no se extiende a los grupos invitados por la Comisión para proporcionar información, datos o experiencia o para participar en audiencias públicas, comités consultivos o foros similares. Es en realidad por medio del enfoque por invitación que la Comisión obtiene la información más valiosa⁹³.

Finalmente, las perspectivas de establecer un registro común para grupos de presión avalado por todas las instituciones de la UE son bastante escasas por varias razones: la autonomía de las instituciones de la UE para regular sus asuntos internos según sus propias reglas operativas, diferencias en situaciones de cabildeo en diferentes instituciones de la UE, y diferencias entre los enfoques de la Comisión y el PE para regular el cabildeo. Las dos últimas instituciones tienen posiciones diferentes con respecto a la naturaleza del requisito de registro (es decir, si debe ser obligatorio o voluntario), el contenido del requisito de divulgación financiera, el alcance de la competencia del organismo asignado para supervisar el registro de los cabilderos y el mecanismo sobre cómo indicar qué grupos han influido decisivamente en las propuestas de la Comisión o en los informes del PE⁹⁴.

2.5 Ámbitos de preocupación

Parte de los grandes desafíos que las transiciones y consolidaciones democráticas plantean a los diferentes sistemas políticos, se relacionan con el tema de la *integridad* del desempeño del sector público⁹⁵. Buena parte de esta preocupación

relacionadas al ejercicio del cabildeo son: el *revolving door* o *pantouflage*, la corrupción, el tráfico de influencias y los conflictos de interés, así como su

⁹³ Coen, Richardson, Op. Cit. p. 323.

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ En el *Reporte de Integridad Global 2009*, México calificó como débil o muy débil en los ámbitos de “Financiamiento de elecciones políticas”; “Rendición de cuentas (por separado) del Ejecutivo, Legislativo y Judicial”; “Licenciamiento y regulación de negocios”; “Estado de derecho, agencia anti corrupción y cumplimiento o aplicación de la ley”. Fuente: Global Integrity.

influencia y efectos en el ámbito electoral, en las decisiones gubernamentales, en el aumento o disminución de la legitimidad y/o la influencia de un grupo determinado. Son estos los principales retos y desafíos para su práctica

Aunque algunas acusaciones que se han hecho al cabildeo parecen exageradas, en general, los cuestionamientos adquieren legitimidad debido a la magnitud que tienen los efectos de la práctica en el ámbito público. En general, las acusaciones dan cuenta de conflictos que involucran, por una parte, el derecho legítimo de los ciudadanos a participar de la cosa pública, su ejercicio del derecho de información y petición, y por la otra, a la posibilidad de incurrir y padecer las consecuencias de prácticas corruptas. Los cuestionamientos se asocian a los desafíos que enfrenta el cabildeo y se pueden dividir en tres.

i) *Los conflictos de interés.* Involucran decisiones de gobierno, algunos casos específicos son: el interés público contra el privado, el intercambio de favores, y el tráfico de influencias. El conflicto de interés también se presenta en los casos de *revolving door* o puertas giratorias / *pantouflage*; y en la influencia ilícita en el ámbito electoral. La descripción de estos casos se confronta con las propuestas de solución vinculadas al status regulatorio del cabildeo.

ii) *Los aspectos éticos.* Comúnmente, a los practicantes del cabildeo se les acusa de ser susceptibles de incurrir en actos de corrupción. Al respecto, cabilderos independientes, miembros de asociaciones y algunos estudiosos defienden el “oficio” por medio de argumentos que apelan a la autorregulación y el apego a códigos de ética. Sin embargo, el tema de la legitimidad asociada a “lo profesional” no ha sido suficientemente explorado.

iii) *El desequilibrio de influencias.* Otro señalamiento importante en contra de la práctica del cabildeo cobra forma a partir de las sospechas sobre los efectos inequitativos resultantes de la diferencia de recursos y grado de influencia entre los grupos de poder y el resto de los grupos sociales o de ciudadanos.

Dentro de la esfera estatal, el conflicto de interés refiere a aquellas situaciones en las que la toma de decisiones públicas se ve comprometida por intereses privados de los funcionarios. A partir de este hecho, se formulan las

acusaciones y críticas que señalan al cabildero como un interesado en “seducir” a los funcionarios y ser causante de desvirtuar el interés público legítimo.

La acusación señala un problema legítimo. Sin embargo, es necesario reconocer que dicho problema involucra al menos dos aspectos a explorar y que están vinculados, por una parte, 1) al ámbito del sector público (instituciones y funcionarios en todos sus sectores y niveles), y por la otra, 2) directamente al ejercicio del cabildeo (realizado por practicantes independientes, despachos y organizaciones civiles).

Respecto a estos dos aspectos, cobran importancia los siguientes temas:

1) El de una mejor definición del fenómeno del conflicto de interés y la práctica del cabildeo, así como de los ámbitos y los actores involucrados.

2) El de una mayor comprensión de ambos aspectos desde la perspectiva político/jurídica, que contribuya a que el tema de la integridad en el desempeño del sector público se reconozca como un problema real, complejo y digno de una atención urgente y a que el cabildeo obtenga el estatus de una profesión útil, legítima y honorable (en el sentido que se aborda más adelante).

3) El de un marco regulatorio que contemple de forma amplia a todos los involucrados en los diferentes ámbitos, niveles y áreas vulnerables a las prácticas de corrupción.

2.5.1 Los conflictos de interés

Los escándalos públicos y privados por medio de los cuales se han descubierto irregularidades en torno a las decisiones gubernamentales dentro del intercambio de favores o tráfico de influencias, contribuyeron a reconocer que los conflictos de intereses que no se detectan previamente o que son mal gestionados, son una de las causas principales de actos de corrupción, pérdidas, daños y deficiencias tanto de la gestión pública como de la empresarial.⁹⁶

⁹⁶ En 2011, la *Encuesta de Fuentes de Soborno* preguntó a ejecutivos empresariales sobre la frecuencia con la que se pagaban sobornos entre entidades del sector privado. Significativamente, la percepción sobre la existencia de este tipo de soborno es tan elevada como la del soborno dentro del sector público. Dicha encuesta también analizó los sobornos pagados a funcionarios de bajo rango (denominada corrupción menor), contribuciones indebidas a funcionarios públicos y políticos de alto nivel (corrupción a gran escala), y sobornos entregados a otras empresas del sector privado (corrupción entre particulares). Índice de Fuentes de Soborno 2011. www.transparency.org ISBN: 978-3-943497-05-2. Ver también *Policy Brief*:

En relación con el cabildeo, las críticas hacia el conflicto de interés se dirigen principalmente hacia el sector público. Los argumentos señalan que el crecimiento continuo de la comercialización de este sector y la necesaria colaboración con el sector empresarial y con las organizaciones de la sociedad civil, crean espacios para el surgimiento de conflictos entre el interés de los particulares y el de los funcionarios públicos.

Cabe mencionar que dichas críticas también provienen de una sociedad civil cada vez más informada y de una comunidad empresarial participativa. Sus señalamientos forman parte de las presiones sobre el desempeño de los gobiernos para exigir que los funcionarios públicos ejerzan sus funciones de manera imparcial y con apego a la ley, que las decisiones oficiales no se comprometan indebidamente por el interés particular.

La gestión de los conflictos de interés dentro del sector público y el privado representa un desafío para la gobernabilidad, y se ha convertido en un asunto de interés público a nivel mundial. Esto explica, en parte, el aumento de los discursos sobre la necesidad de integridad, imparcialidad y transparencia de los procesos de gobierno, de mercado y de competencia comercial justa que limite las prácticas corruptas sobre todo en torno a la toma de decisiones públicas.

Aunque es difícil identificar por adelantado las relaciones y las diversas formas que adoptan los conflictos de interés, es responsabilidad de los gobiernos y sus instituciones reconocer los tipos de riesgo para el buen gobierno, y poner en marcha medidas que aseguren que los conflictos de interés se resuelvan adecuadamente en tiempo y forma.

En este sentido, una de las primeras referencias internacionales es un estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que se elaboró a partir de la preocupación por fortalecer la integridad gubernamental y de sus instituciones.⁹⁷ El estudio revisó las políticas y prácticas

The OECD Principles of Corporate Governance. 2004 y Norman Wayne y MacDonald Chris. 2009. "Conflicts of Interest". [The Oxford Handbook of Business Ethics](#).

⁹⁷ Con base en las experiencias de los países miembros, el Grupo de Expertos sobre los Conflictos de Interés y el Comité de Gestión Pública de la OCDE, presentaron el informe "Managing Conflict of Interest in the Public Service." *OECD Guidelines and country experiences*. 2003" ISBN 92-64-10489-5. Asimismo, en 2005, se desarrolló el "Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A TOOLKIT" como instrumento práctico para los gobiernos con intención de revisar y modernizar sus políticas de conflicto de interés.

de los treinta países miembros. El análisis comparativo trata tendencias, enfoques y modelos, y describe opciones de política adoptadas en diferentes contextos administrativos y jurídicos de los países.⁹⁸ El estudio incluye ejemplos de buenas prácticas, soluciones y análisis de áreas emergentes en las que se requieren medidas específicas.

La experiencia internacional permite observar que, aunque la mayoría de los países de la OCDE coinciden en la pertinencia de incluir políticas de conflicto de interés en leyes y reglamentos, son pocos los que han desarrollado una definición jurídica del término “conflicto de interés”. El análisis comparado de entornos nacionales muestra la existencia de dos enfoques acerca de la definición del conflicto de interés para orientar a los funcionarios públicos.⁹⁹

1) El enfoque *descriptivo*. Define situaciones de conflicto de interés mediante características, principios y ejemplos de casos generales del fenómeno. Busca evitarlo y prevenirlo por medio de la afirmación de lo que se espera de los funcionarios en general, otorgando a las reglas y procedimientos específicos un papel complementario.¹⁰⁰

2) El enfoque *prescriptivo*. Establece situaciones específicas consideradas incompatibles o en conflicto con la función e interés público. Aunque está basado en los principios fundamentales del servicio público busca su cumplimiento mediante reglas detalladas.¹⁰¹

⁹⁸ Los estudios de casos abarcan a Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelanda, Polonia y Portugal. Se incluyen análisis comparativos de los marcos legales e institucionales y de la forma cómo la política se ha implementado.

⁹⁹ OECD 2003. *Op. Cit.*

¹⁰⁰ La sensibilidad de los empleados para identificar los intereses privados en conflicto es una condición fundamental para prevenir situaciones de conflicto de interés y para solucionarlos cuando se presentan. En Australia, por ejemplo, no existe una definición jurídica única en toda la administración pública. Sin embargo, junto a códigos y directrices, los programas de educación sensibilizan a los funcionarios públicos sobre las posibles formas de conflicto entre intereses personales, financieros o de otro tipo. Canadá, por su parte, promueve la integridad de manera proactiva, principalmente el uso de códigos de conducta y otros instrumentos de orientación para establecer principios clave e identificar posibles fuentes de conflicto. Además, las leyes establecen normas mínimas aplicables en situaciones específicas (El Código Penal define ciertos tipos de conflictos de interés como delitos, como el tráfico de influencias, o el soborno. La Ley del Parlamento prohíbe a senadores y sus miembros recibir algún tipo de compensación en relación con los asuntos presentados ante el Senado o la Cámara de los Comunes).

¹⁰¹ En el enfoque basado en reglas donde no existe una definición general, las disposiciones vigentes son aplicables a las diversas categorías especificadas de funcionarios públicos. Para los empleados del servicio público, la obligación de evitar situaciones de conflicto de interés por lo general se establece en los contratos individuales de trabajo y convenios colectivos, además de la mano de obra en general o la legislación laboral del servicio público. Por ejemplo, en Australia, Noruega y Nueva Zelanda, la definición es "a medida" para el tipo de puesto al que se va a aplicar. En Alemania, la “Ley de Funcionarios Públicos Federales” y los

La OCDE reconoce que los países tienen diferentes desarrollos históricos, políticos, económicos, sociales, jurídicos y administrativos que influyen en la interpretación de las situaciones de conflicto de interés, así como en su definición y gestión. Sin embargo, independientemente del enfoque, el asunto de la definición del conflicto de interés es central, por ello, establece recomendaciones para que los países incorporen una definición en sus marcos legales.

Una definición adecuada (clara y realista) de los conflictos de interés es esencial para diseñar políticas, marcos normativos y mecanismos que permitan identificar y resolver las distintas formas que adoptan los conflictos reales y potenciales. Aunque los conflictos generalmente surgen de “intereses privados” de orden económico o del tráfico de influencias, las definiciones deben tomar en cuenta el tema de las deudas y obligaciones que se forman en el ámbito de las relaciones personales, familiares, empresariales, religiosas, étnicas, profesionales, políticas, con la capacidad de crear intereses que influyan indebidamente en la actuación de los funcionarios públicos.

En este sentido, para definir el conflicto de interés se debe:

- ✓ Elaborar una descripción general de las situaciones y actividades que pueden crear conflictos reales, aparentes y potenciales sus expectativas correspondientes.
- ✓ Incluir situaciones y actividades prohibidas o consideradas inaceptables por su influencia desfavorable para la integridad y la confianza pública.
- ✓ De ser necesario, construir un enfoque “a la medida” para aquellos grupos susceptibles o expuestos a situaciones de riesgo.

estatutos correspondientes de los Estados Federados, establecen modos de conducta exigible a los funcionarios sobre la manera de servir exclusivamente al interés público (la obligación de plena dedicación a la profesión como funcionario público y el deber de obtener permiso para la participación en actividades externas; llevar a cabo las funciones oficiales de manera imparcial; restricción a las actividades políticas; obtener permiso para aceptar regalos relacionados con la función pública). Aunque la administración del Poder Ejecutivo de Estados Unidos no utiliza una definición de conflicto de interés, sus estatutos y reglamentos identifican y prohíben una serie de situaciones susceptibles de crear conflictos (no aceptar de una fuente no gubernamental ningún tipo de salario adicional o suplementos de sueldo por un funcionario ejecutivo como compensación por sus funciones oficiales, representaciones de fiestas privadas al gobierno por parte de ex funcionarios, aceptación de honorarios de testigos, sobornos; actuando en calidad de oficial en un asunto del gobierno en la que el funcionario (o su cónyuge, hijo menor de edad, o socio general, o de la organización en la que se desempeña como oficial, director, administrador, socio o empleado general, o con las que el funcionario tiene un acuerdo o arreglo para un futuro empleo) tenga interés financiero.

Para facilitar la identificación y mejorar la gestión de situaciones de conflicto, la OCDE elaboró una definición de “conflicto de interés”, que se pretende sencilla y práctica:

Un “conflicto de interés” implica un conflicto entre el derecho público y los intereses privados de un funcionario público, en el que los intereses a título privado del funcionario público podrían influir indebidamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales.¹⁰²

2.5.2 Directrices para la gestión de los conflictos de interés

En el 2003 se publicaron “Las Directrices de la OCDE para la Gestión de Conflictos de Intereses en el Servicio Público”. En ellas se establecen normas generales para el diseño y aplicación de políticas y de fomento para la colaboración entre el sector público y los sectores empresariales y organizaciones de la sociedad civil (ver cuadros 5 y 6), sugiriendo responsabilidades para cada sector con el objetivo de mejorar la integridad y el fortalecimiento del ambiente de negocios.¹⁰³

El enfoque y los principios para el desarrollo de dicho marco de gestión de los conflictos de interés tienen por objeto lograr un equilibrio, por medio de:

- La identificación de los riesgos para la integridad de las instituciones y funcionarios públicos.
- La prohibición de formas específicas de interés privado.
- La concientización de los miembros de organizaciones públicas y funcionarios acerca de las circunstancias en que pueden surgir conflictos.
- El despliegue de procedimientos efectivos para identificar, divulgación, promover y gestionar la solución adecuada de situaciones de conflicto de interés.

Se plantea la importancia de proporcionar una guía general para el gobierno central y los poderes del Estado, los gobiernos subnacionales y las empresas paraestatales. Asimismo, una buena política de conflicto de interés atiende a los altos cargos y áreas sensibles como:

¹⁰² *Op.Cit.*, p. 55.

¹⁰³ *Idem.*

- Políticos y funcionarios responsables en los puestos más altos.
- Funcionarios que trabajan en ámbitos clave del Estado, como el Poder Judicial.
- Tomadores de decisiones en zonas sensibles como la interfaz entre el sector público y el privado.

Los principios que guían a los funcionarios públicos en la aplicación de las normas de integridad son:

- El servicio en función del interés público.
- Apoyo a la transparencia y el escrutinio.
- Promover la responsabilidad individual y el ejemplo personal.

Cuadro 6. Elementos esenciales de la política de conflicto de interés

- ◆ Las organizaciones públicas tienen la responsabilidad de definir situaciones y actividades incompatibles con su función pública.
- ◆ Una política eficiente requiere: 1) describir clara y realísticamente los elementos que pueden crear situaciones de conflicto de interés; 2) reconocer que los intereses económicos de los funcionarios son las principales causas de los conflictos de interés, y 3) señalar otras causas relacionadas a los conflictos de interés dentro del ámbito de las sociedades mercantiles, las relaciones personales, las organizaciones con fines de lucro o sin lucro, las políticas o profesionales, entre otras.
- ◆ Desarrollar estrategias y prácticas organizativas que identifiquen la variedad de situaciones de conflicto de interés. Si bien las leyes y los códigos pueden establecer definiciones, principios y requisitos procesales, también deben contemplar directrices, material de capacitación, asesoramiento y orientación para proporcionar ejemplos prácticos y medidas concretas.
- ◆ Los funcionarios públicos conocen los procedimientos organizativos que se requieren para revelar detalles de los intereses en conflicto. Tales procedimientos deben hacer que los funcionarios estén conscientes de su deber de proporcionar toda la información relevante al tomar posesión de su cargo (revelación inicial), y posteriormente, cuando las circunstancias cambien (divulgación en servicio). Un proceso de divulgación efectivo debe ser claro sobre la responsabilidad de proporcionar información acerca del conflicto de interés y comunicarse explícitamente en los acuerdos y contratos de trabajo y nombramiento.
- ◆ La revelación de un interés privado no resuelve por sí misma un conflicto, sin embargo, permite a los administradores encontrar opciones adecuadas de solución y gestión. Las opciones pueden ir desde la desinversión, recusación o restricción de la actividad, hasta la renuncia. Las organizaciones han de registrar claramente los intereses privados descritos y las medidas adoptadas en cada caso.

Fuente: Elaboración propia con información de 2003. *Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guidelines and country experiences.*

Cuadro 7. Aplicación del marco de la política. Medidas de gestión

- ✓ Los altos funcionarios deben demostrar compromiso y liderazgo por medio del ejemplo al organizar sus intereses particulares con el objetivo de generar y preservar la confianza e integridad pública de él mismo y de su institución.
- ✓ Crear y fortalecer la asociación con los empleados mediante la difusión de normas y procedimientos para organizar y asesorar a funcionarios públicos que apoyen la aplicación efectiva de la política.
- ✓ Desarrollar una cultura organizacional y de gestión abierta con la revisión de políticas y prácticas existentes de conflicto de interés, así como consultas con el personal sobre medidas de prevención y fomentar el libre planteamiento y discusión de los conflictos de interés.
- ✓ Las organizaciones deben reconocer áreas y nuevas formas "de riesgo" en contratos públicos, reuniones en el extranjero, empleo post-público, uso de la información interna, diversos tipos de regalos y beneficios, expectativas familiares y de comunidad en un empleo adicional o contexto multicultural, patrocinio del sector privado, asociaciones público/privadas, intercambio de personal entre sectores, relaciones con ONG's, y la actividad político-partidista individual.
- ✓ La evaluación periódica de mecanismos y procedimientos de gestión existentes sobre una base regular, vigilando su vigencia y eficacia en la implementación de políticas dada su proclividad a una constante evolución.
- ✓ Una gestión con visión de futuro anticipa posibles situaciones de conflicto y emplea medidas preventivas para conflictos emergentes como solicitudes de detección antes del empleo o procedimientos para las reuniones que aseguren que la toma de decisiones oficiales no se vea comprometida.
- ✓ Los fundamentos de la política son de cumplimiento estricto, control y sanciones reales por ello los mecanismos de supervisión como la gestión, el control interno y auditoría externa, se pueden utilizar para detectar infracciones. En caso de incumplimiento, las sanciones serán medidas disciplinarias proporcionales o procedimientos que afecten la carrera del funcionario; medidas de gestión complementarias para la reparación efectiva de la violación de la política como la cancelación retroactiva de las decisiones afectadas o contratos contaminados y la exclusión de los beneficiarios de contratos de futuros.
- ✓ La implementación exitosa depende de la coordinación de las medidas de prevención y de aplicación mediante una integración coherente en los marcos jurídicos, institucionales y de procedimiento existentes.
- ✓ Fomentar y apoyar una nueva cooperación y participación de sectores empresariales y sin fines de lucro en el desarrollo y aplicación de la política de conflicto de interés para los funcionarios públicos por medio de normas claras que definan responsabilidades de las partes.

Fuente: Elaboración propia con información de 2003. *Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guidelines and country experiences*.¹⁰⁴

A pesar de los cambios que se operen en el sector público, los conflictos de interés siempre serán un tema de preocupación. Un enfoque demasiado estricto respecto al control del ejercicio de los intereses privados puede chocar con otros derechos, o ser inviable o contraproducente en la práctica al disuadir

¹⁰⁴ Con el objetivo de coadyuvar al proceso "de la política a la práctica", es decir, la aplicación de las normas de política, la OCDE desarrolló "*Herramientas de Gestión de Conflicto de Intereses*" que proporcionan un conjunto de estrategias de gestión de prácticas y procesos que ayudan a los administradores a poner en práctica las Directrices.

a posibles candidatos competentes y experimentados en su búsqueda por acceder a un cargo público.

Con relación a lo anterior, existe un consenso respecto al estado de esta área crucial para la gobernanza y su intención de asegurar el cumplimiento imparcial y desinteresado de la función pública, es decir, no influenciada por consideraciones de beneficio privado, a fin de promover la integridad del desempeño de los funcionarios y fomentar la confianza en las instituciones públicas.

2.5.3 Revolving Door / Pantouflage o puertas giratorias y cabildeo

Al inicio de este siglo hubo una estrecha asociación entre el ámbito público y el privado, caracterizada por un aumento en la comunicación y las interacciones entre gobierno y empresas. Aunque esto generó espacios importantes para la práctica del cabildeo, también trajo un eventual detrimento de la confianza pública debido al aumento de las oportunidades para beneficiarse por medio de actos de corrupción bajo diferentes modalidades.

El término “*revolving*” hace referencia al traslado laboral o profesional de las personas desde el sector público al privado o viceversa. A pesar de que el fenómeno denominado como “puertas giratorias” puede mejorar la dinámica del mercado laboral, el desarrollo de habilidades y competencias, y ayudar a la innovación dentro del gobierno y las empresas,¹⁰⁵ la falta de regulación aumenta el riesgo de que se generen situaciones de conflicto de interés.

El cabildeo genera una atención importante en la esfera pública y privada, dicha atención la comparte el fenómeno del *revolving door*. El sector del cabildeo alcanzó un crecimiento exponencial en poco más de una década, en Estados Unidos durante el 2013, se gastaron alrededor de 3.23 billones de dólares. Respecto a Europa, durante el 2005, en Bruselas, por ejemplo, el gasto fue de más de un billón de euros, y se ocupó a cerca de quince mil trabajadores en cada

¹⁰⁵ En Japón, el término “*amakudari*” significa literalmente el “descenso del paraíso o el cielo” y se usa para describir el reemplazo de burócratas gubernamentales después de terminar su servicio en el sector público. En el caso japonés, la estrecha relación entre el gobierno y el ámbito de negocios ha sido señalada como una de las causas del exitoso desempeño económico del periodo de post guerra. *The practice of Amakudari within the japanese employment system*. Blumenthal Tuvia Asian Survey Vol. 25, No. 3. (Mar,1985). Published by. University of California Press. <http://www.jstor.org/stable/2644121>

país para orientar los esfuerzos que representan estas cifras a “dar forma” a la política.¹⁰⁶

Junto al aumento de los conflictos de interés y otros temas de enormes dimensiones en torno al cabildeo, se ha desarrollado el fenómeno del “*revolving door*”, el “*pantouflage*”,¹⁰⁷ y el “*amakudari*” o “puertas giratorias”. Dichos fenómenos tienen lugar en el espacio límite entre la esfera pública y la privada, y dicho coloquialmente se refiere a “quién es quién” en el universo del poder, quien tiene o controla los accesos y las rutas de influencia.

El fenómeno de la “puerta giratoria” puede darse en dos direcciones:

1) Los *individuos pasan del gobierno al sector privado* (empleo post-público).

a) Se trate de exfuncionarios públicos (electos o nombrados) colocados en el sector privado, en donde pueden utilizar la experiencia que adquirieron en el gobierno y sus conexiones para beneficiarse indebidamente.

b) O, cuando el funcionario aún en activo favorece por medio de sus decisiones a empresas o sectores a cambio de un puesto en el sector privado.

Por ejemplo, en varios países es común la tendencia de convertir a ex legisladores y funcionarios ejecutivos en cabilderos para que utilicen sus conexiones con el fin de promover los intereses de sus clientes.

2) Los *individuos pasan del sector privado al gobierno* (pre-empleo).

¹⁰⁶ Consulta marzo 2014 en <http://www.opensecrets.org/>; <http://www.eulobbytours.org/> y EU lobbying top 100 biggest spending organisations en http://www.aalep.eu/EU_Lobbying_to_100_biggest_spending_organisations

¹⁰⁷ El término *pantouflage* fue utilizado inicialmente como jerga de la École Polytechnique. La palabra significa “zapatilla” y refería antiguamente al acto de evitar el servicio público al concluir los estudios (y no haber concretado posición en el ejército o en empresas privadas). Más tarde se usó para referir la obligación de devolver el costo de la educación de quienes habían fallado con el requisito del servicio público por diez años después de haber obtenido su grado. Hoy día si un politécnico entra al sector público y abandona su cargo o “*pantoufle*” debe pagar por ejemplo € 43,910 si sale antes de cinco años. “*Pantoufle, pantouflage et pantoufleurs*” en <http://www.lefigaro.fr/11/12/2006>. La revista “ENA-mensuel” al rastrear entre antiguos alumnos de la Escuela Nacional de Administración, estima que durante los años noventa hubo una rotación entre sectores (público/privado) cercana al 20% entre el Consejo de Estado, el cuerpo diplomático, el directorio de la prefectura, el Tribunal de Cuentas, la supervisión financiera, el Cuerpo de Minas y el Cuerpo de los Puentes y Caminos. <http://www.ena.fr/>. El término “*pantouflage*” es peyorativo al referirse a ex funcionarios de una administración que ejerce control sobre la industria del sector privado en la que ahora ellos tienen intereses. En Francia, estos movimientos son supervisados bajo estructuras legales como el artículo 423-13 del Código Penal francés, que refiere las ganancias ilegales por conflictos de interés. El término “*pantouflage*” también se aplica a políticos que, tras una derrota electoral, tomaron una posición en la industria privada caracterizada por buen pago y sin responsabilidades importantes. A menudo durante períodos intermedios antes de asumir otros cargos electos. Popularmente en Francia se describe este escenario como “empleos ficticios” o *emploi falso*.

a) El nombramiento de líderes empresariales en cargos públicos clave y posiciones en el gobierno puede favorecer a determinadas empresas durante la formulación de políticas y reglamentos.

b) Los cabilderos dejan su trabajo como consultores o asesores de negocios para entrar al gobierno en calidad de asesores o tomadores de decisión.

Respecto a la primera dirección, el Comité de Gobernanza Pública de la OECD¹⁰⁸ señaló una preocupación creciente de lo que denominaron “empleo post-servicio público” o empleo post-público. El problema de fondo asociado a este fenómeno es la aparición de situaciones de conflicto de interés. En relación al cabildeo, a semejanza del fenómeno del *revolving door/post public-service* y el conflicto de interés, lo importante está en su conexión directa con el sector público.

En este sentido, cuando existen problemas de regulación, se generan situaciones que ponen en riesgo la integridad y la imparcialidad de la administración pública. Algunas situaciones involucran a individuos que cabildean con instituciones gubernamentales; cambian de bando durante el proceso, o usan información privilegiada que obtuvieron como funcionarios después de que han dejado el cargo; se emplean como funcionarios de organismos públicos mientras tienen negocios o intereses en el sector privado o en el ámbito de las organizaciones sin fines de lucro.

En cualquiera de los casos mencionados destaca el uso de información privilegiada, los contactos personales y profesionales para crear ventajas indebidas en el proceso de las políticas, la dinámica de los mercados o para alguna industria, organización o institución específica.

¹⁰⁸ Durante el proceso de análisis sobre conflictos de interés en el sector público. *Op. Cit.*

Cuadro 8. Revolving door

Empleo antes de entrar al Servicio público	Empleo Post Servicio Público
<p>"puerta giratoria inversa" «pantouflage inversé» -Movimiento del sector privado al sector público.</p> <p>-Preocupa por su influencia negativa en las decisiones políticas. -La presidencia de Obama en Estados Unidos, emitió un decreto que prohíbe a los empleados públicos participar en actividades y discusiones relacionadas con su ex empleador o clientes durante un período de dos años desde la fecha de su nombramiento.</p>	<p>"puerta giratoria" «pantouflage» -Movimiento del sector público al sector privado.</p> <p>-Funcionarios cuyo mandato es buscar el interés general, favorecen los intereses de aquellos a quienes deberían estar regulando o bien a favor de sus propios intereses ("captura del regulador" vía trato preferencial, en contratos, subvenciones, subsidios o aplicación laxa de las reglas). -La recompensa ofrecida es un trabajo posterior a su servicio público.</p>
<p>Integridad e imparcialidad de la administración pública en riesgo cuando la regulación es inexistente, insuficiente o laxa para:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Ejercicio de cabildeo a instituciones gubernamentales / públicas. * Cambiar de bando durante un proceso de toma de decisiones. * Uso de información privilegiada, incluidos contactos personales y profesionales que generen ventajas indebidas y asimetrías en el proceso de las políticas, interacciones de mercados o de otra índole para una industria, organización o institución específica. 	

Fuente: Elaboración propia.

Independientemente de los escándalos, es importante hacer cálculos acerca del movimiento de personas del sector público al privado y viceversa, con el objetivo de conocer las dimensiones del fenómeno. Por ejemplo, de acuerdo a la OCDE, en Reino Unido, más del 75% de los recién llegados a puestos de responsabilidad en el gobierno, no tenían experiencia en la función pública y planeaban, después de un período de cuatro o cinco años, regresar al sector privado o al de las organizaciones sin fines de lucro. Los sectores que han sido particularmente sensibles al fenómeno del *revolving door* son salud, agricultura, finanzas, energía y defensa.¹⁰⁹

Al respecto, una de las contadas investigaciones es la de Baumgartner, La Pira y Thomas (2008), quienes elaboraron el mayor tratamiento estadístico acerca del *revolving door* entre el servicio público y la representación de

¹⁰⁹ Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest OECD 2010. ISBN 978-92-64-05670-1 (PDF)

intereses privados. Su trabajo da cuenta de la proporción de la actividad de cabildeo en términos de las redes y vínculos que conectan las empresas del gobierno y los despachos de cabildeo privado en Washington, evaluando la “centralidad” de la red social de cada oficina del gobierno, de cada firma de cabildeo y su empleador, el grado en el que tienen vínculos con un gran o un pequeño número de participantes activos en el sistema. Esto marca cuáles son las agencias gubernamentales que proveen el *locus* central para el trabajo futuro de cabildeo en el mayor rango (y mayor número) de las organizaciones de cabildeo y cuáles son las firmas de cabildeo y sus clientes, quienes tienen la mayor y más amplia gama de vínculos con organismos gubernamentales y oficinas del Congreso.¹¹⁰

Un esfuerzo que, además de afirmar que la densidad de los vínculos entre los cabilderos de Washington cada vez es mayor, aportaría una nueva visión sobre los dilemas permanentes de la representación de intereses y la política pública. Por ejemplo, al develar diferencias asociadas al control de gobierno entre cambios de partido y sus patrones de interacción con las redes de cabildeo, formular cuáles han sido las administraciones que han generado los contratos más lucrativos por medio del cabildeo con las empresas más poderosas, quiénes son los actores en las diferentes redes políticas, qué partido produce cabilderos más poderosos o si la centralidad de su cabildeo está en función de si se encuentra actualmente en el poder.

Otras posibilidades de exploración señaladas por los autores, se encuentran dentro de las firmas, por ejemplo, si la contratación de funcionarios públicos puede ser una estrategia para acaparar el mercado o influir en política,

¹¹⁰ La base de datos agrupa historias laborales de una muestra de cabilderos registrados bajo la Ley de Divulgación de Lobby de 1995. 1717 cabilderos registrados en períodos de presentación de informes de seis meses desde 1998 hasta 2006. En Baumgartner, F. R. La Pira T. M., e Thomas III H. F., “*The Structure and Dynamics of Washington Lobbying Networks.*” *Conference Papers -- Midwestern Political Science Association*, pp. 1-28, Annual Meeting 2008. Por otra parte, la naturaleza, estructura y metodología de esta investigación es un complejo conjunto de datos recopilado por *The Center for Responsive Politics's Revolving Door Project*. El objetivo de su proyecto es dar a conocer las relaciones entre las personas que representan intereses especiales y los miembros del gobierno que regulan esos intereses. La intención no es acusar a la gente de beneficiarse de un conflicto de intereses. Hay todo un conjunto de leyes, reglamentos y decretos que definen los límites éticos de los empleados y los designados por el gobierno actual y anteriores. Su base de datos pretende proporcionar pruebas de que ninguno de estos límites se han cruzado. El Centro para la Política Responsable publica los datos en su sitio web de Open Secrets. La base de datos se actualiza continuamente y se puede encontrar en: <http://www.opensecrets.org/revolving/index.asp>.

cuáles son los ámbitos políticos que contienen mayor densidad de cabildeo y/o de la práctica del *revolving door*. La cartografía de aquellas prácticas que dibujan estructuras de incentivos con distribuciones muy asimétricas será la clave para la comprensión de cuestionamientos a esquemas en donde unos pocos con propiedades de auto-organización y ciertos tipos de experiencia, se transforman en jugadores destacados y bien recompensados.

Tanto promotores como detractores del cabildeo en todo el mundo concuerdan en que su práctica permite a políticos y tomadores de decisiones obtener y usar información invaluable. Asimismo, se reconoce que los ex funcionarios públicos con contactos son actores relevantes tanto para el cabildeo como para la implementación y desarrollo de políticas y programas públicos. En este sentido, la influencia que el cabildeo es capaz de generar sobre políticos y funcionarios públicos contiene una perspectiva legítima dentro de las democracias modernas.

La preocupación de que el cabildeo se lleve a cabo a puerta cerrada y/o carezca de regulación específica relativa al conflicto de interés, el uso de información privilegiada, los cambios de bando y los procesos de empleo pre y post-público, es real y legítima. Esto genera una percepción negativa en todo el mundo y en contextos particulares debido a que da ventajas especiales a intereses particulares en detrimento de la agenda y el interés público.

Como se ha mencionado, existe una estrecha relación entre el cabildeo y los conflictos de interés, en particular en escenarios de empleo pre y post-público. Esto involucra los siguientes problemas:

a) Funcionarios públicos que planean dejar el sector público para convertirse en cabilderos con el riesgo de dar trato preferencial a posibles empleadores del sector privado o de organizaciones sin fines de lucro.

b) Personas que han dejado sus cargos en el gobierno presionan a su antiguo empleador en nombre propio o de su nuevo empleador.

c) Antiguos colegas de gobierno que por presión o compromiso conceden a ex funcionarios trato preferencial de acceso a información, consultas secretas o privadas.

Estos privilegios son ajenos para los competidores y/o para el resto de la ciudadanía. En algunos casos se presentan casos de corrupción relacionados con decisiones de gobierno vinculadas a la adjudicación de contratos, ayudas y subvenciones, falta de transparencia y equidad. El cabildeo ejercido por ex funcionarios públicos ante representantes de gobierno es el *revolving door* o empleo post-público.

Aunque reunir, procesar y analizar información es una actividad gubernamental fundamental y crucial para la toma de decisiones públicas, los gobiernos democráticos han comenzado a imponer restricciones sobre el uso de información confidencial o relevante por parte de funcionarios públicos. Actualmente, el uso de información confidencial para beneficio personal o privado debe ser claramente visto como un conflicto de interés.

Asimismo, los cambios de bando o “cambio de lado” que ocurren durante el curso normal de alguna operación de gobierno genera controversias entre funcionarios públicos y otros actores sobre asuntos como cumplimiento de regulaciones, resolución de reclamaciones, adjudicación de contratos, ayudas o subvenciones. Se crea un conflicto cuando un funcionario público se representa a sí mismo o a un nuevo empleador (o prospecto), en un procedimiento en curso o negociación sobre un tema polémico.

En países donde la regulación es avanzada, una medida común en estos casos es la imposición de un “período de enfriamiento” que es un período durante el cual los ex funcionarios públicos no pueden aceptar empleo con determinadas organizaciones o empresas, ni pueden representar a cualquier entidad en relación con determinados aspectos (relacionados con sus anteriores funciones en gobierno), y en todo ámbito donde exista la probabilidad de que se genere un real o aparente conflicto de interés.

En el caso de algunos ex servidores públicos, puede ser necesario restringir su acceso a sus antiguos departamentos o agencias, y en el caso de altos ex funcionarios (especialmente ministros con muchos contactos, información e influencia), las restricciones pueden abarcar todo el ámbito gubernamental. Asimismo, puede prohibirse el uso de la información obtenida

durante el desempeño de la función pública, y puede ser clasificada como "confidencial" hasta que la información pierda su clasificación o se dé a conocer por oficialmente.

2.5.4 Guías, recomendaciones y soluciones

Una dinámica política y comercial activa necesita que el movimiento entre sectores sea alentado y regulado, tanto para gestionar transiciones inmediatas en los empleos como para evitar sesgos en la toma de decisiones públicas. El reto es alcanzar un equilibrio entre la integridad pública por medio de instrumentos legislativos, jurídicos y laborales mientras se preserva la libertad de atraer o postularse como candidatos a puestos públicos.

Hacer frente a estos problemas ha sido un reto recientemente abordado. Sin embargo, incluso en países que ya cuentan con marcos regulatorios al respecto, se enfrentan nuevos problemas identificados por medio de evaluaciones constantes de los contextos socio-políticos para ajustar reglamentos, políticas, prácticas o bien, para bajarlos a nivel subnacional.

De acuerdo con la encuesta sobre conflictos de interés de la OCDE varios países han establecido normas básicas para reforzar las restricciones. Sin embargo, la realidad es que el cumplimiento de normas y sanciones sigue siendo un gran desafío.¹¹¹

Son menos los países que han implementado normas específicas para los espacios de riesgo o para las situaciones de "giro inverso" (en la puerta giratoria), es decir, cuando los funcionarios se trasladan al sector privado, y se dificulta asegurar el cumplimiento o es necesaria una reestructuración institucional más compleja, debido a que la mayoría de los delitos se cometen después de la salida de los funcionarios del sector público, cuando el gobierno no puede ya controlar ni gestionar el conflicto de interés.

Al respecto, la OCDE estableció una lista de buenas prácticas para regular el empleo post-público, que aborda aspectos estratégicos para su gestión y proporciona una estructura para el desarrollo de políticas y prácticas coherentes

¹¹¹ *Op. Cit.*

y globales. Su objetivo es orientar el desarrollo de opciones, instrumentos y medidas de aplicación y observancia. Los pilares fundamentales de la lista son:

- Instrumentos para prevenir y resolver los problemas del empleo post-público y sus preocupaciones emergentes. Esta herramienta se vincula con el instrumento diseñado para los conflictos de interés.

- Abarcar las entidades y áreas de riesgo significativo donde el empleo post-público es un problema real o potencial y busca cumplir con las necesidades de cada entidad.

- Las restricciones, particularmente la duración de los plazos relativos a actividades de ex funcionarios públicos, serán proporcionales a la gravedad y amenaza de un conflicto de interés derivado del empleo post-público.

- Las limitaciones y prohibiciones establecidas en el sistema de empleo post-público se deben comunicar eficazmente con todas las partes afectadas.

- Las autoridades, procedimientos y criterios para la toma de decisiones de aprobación en casos individuales de empleo post-público, así como los recursos contra estas decisiones, serán transparentes y eficaces.

- Las sanciones en la esfera del empleo post-público serán claras, proporcionales, oportunas y de manera consistente y equitativamente aplicadas.

- La eficacia de las políticas y prácticas en cada sistema de empleo post-público se evaluará periódicamente y, en su caso, se actualizará y se ajustará a las preocupaciones emergentes.

Por otra parte, la ambigüedad que caracteriza la transición política en los altos cargos de la administración pública o de quienes pasan de este sector al privado o, a organizaciones sin fines de lucro, impulsó la generación de un conjunto independiente de directrices para políticos, ministros, secretarios y asesores (ver cuadro 9). Aunque en estas directrices las prohibiciones y restricciones son casi idénticas para políticos y funcionarios públicos, el proceso de toma de decisiones de aprobación para los casos de empleo post-público difiere sustancialmente.¹¹²

¹¹² Las Directrices de la OECD para la regulación del Empleo Post-Servicio Público fueron emitidas para funcionarios públicos en 2005, seguidas el mismo año por la Guía Ética para el Servicio Público orientada a modernizar la promoción de la integridad en el servicio público. En el caso de Noruega, las directrices entraron en vigor casi de inmediato para cubrir los casos de empleo post-público de ex altos cargos después de la transición de gobierno en noviembre de 2005. El análisis resume las principales características de las

Si bien la sugerencia es que las decisiones de aprobación de los servidores públicos permanezcan en la jerarquía administrativa, el escenario deseable es el establecimiento de un órgano independiente con autoridad para decidir en casos de empleo post-público de ministros, secretarios y asesores políticos que, además, garantice la disponibilidad los documentos clave de estos procedimientos en Internet, e información sobre casos de ex políticos para su escrutinio público.

Cuadro 9. Directrices post empleo

Para políticos	Para el servicio público	Pautas éticas - Servicio público
<p>1. Inhabilitación temporal. Una comisión externa de nombramientos políticos puede decidir si un político puede trabajar o no, o prestar servicios para una organización fuera de la función pública hasta por 6 meses después de dejar su puesto en el sector público. La inhabilitación temporal se ordenará sólo en caso de una conexión directa entre las esferas de los políticos anteriores en la responsabilidad o de los derechos e intereses de la organización correspondiente. La comisión también puede determinar si no puede trabajar o prestar servicios para una organización fuera de la función pública durante un máximo de 6 meses después de salir, si existen circunstancias especiales en relación con los deberes y responsabilidades que le asignen o ventajas especiales que la persona pueda dar a la organización y que socaven la confianza en el servicio público en general.</p> <p>2. Abstenerse de participar en ciertos casos. En lugar de estar sujetos a la inhabilitación temporal, un político abstenerse de participar en ciertos</p>	<p>Cuando la naturaleza de la posición lo requiere, será incluida en el contrato de trabajo desde el inicio de la relación laboral, una cláusula de descalificación y/o abstinencia temporal en el marco de una transición a una nueva posición.</p> <p>El término "inhabilitación temporal" se refiere a la prohibición de hasta seis meses después de dejar, por el empleado que está siendo empleada o que preste servicios para una organización al margen del servicio público que tiene o puede tener contacto con la esfera de los empleados de la responsabilidad o responsabilidades como funcionario público. Lo mismo se aplica a organizaciones fuera de la función pública, que por otras razones tienen o podrían tener ventajas</p>	<p>Concerniente a los ciudadanos: Durante el ejercicio de autoridad, la provisión de servicios y administración de los recursos sociales importantes, la administración del gobierno central y por lo tanto el empleado individual están obligados a tener en cuenta el interés público y se esfuerzan por tratar a los individuos con respeto y lograr la igualdad de trato.</p> <p>Respeto por la reputación del Estado: Se requiere que al llevar a cabo el desempeño de sus funciones, el empleado individual se comporte de una manera ética, y así evitar que se dañe la reputación del Estado.</p> <p>(Incluye situaciones como cuando la persona está actuando en oficialmente en el extranjero o recibe a extranjeros en visita oficial. También refiere a la aceptación y oferta de regalos y otros emolumentos así como a la venta o aceptación de servicios sexuales).</p> <p>LEALTAD</p> <p>Deber de obediencia: Se requiere a los funcionarios públicos a cumplir con las normas legales y éticas que se aplican, así como a seguir órdenes emitidas por sus</p>

tres directrices y explica cómo encajan en el contexto administrativo socio-político noruego. También presenta la implementación de mecanismos y destaca las lecciones aprendidas en su aplicación en los primeros años.

casos durante hasta un año, esto protegería adecuadamente las consideraciones, cf. Sección 1. Cuando circunstancias especiales lo indican, la abstinencia de la participación en determinados casos se puede pedir por un máximo de un año, además de la inhabilitación temporal. No se impondrán restricciones temporales para un total de más de un año, calculado a partir del tiempo que la persona deja su oficina.

El término "la abstinencia de participación en ciertos casos" refiere la prohibición del político a involucrarse en un caso o campo en el que él o ella haya participado directamente.

3. Transiciones posteriores.

De conformidad con las Secc. 1 y 2 anteriores, las restricciones temporales también pueden ser ordenadas dentro de un año desde el momento en que el político deje el cargo en el caso de que él no haga una transición directa a la posición de que se trate.

4. Obligación de revelar información.

A más tardar antes de dos semanas de iniciar cualquier nuevo trabajo, se requiere al político revelar voluntariamente a la Comisión de nombramientos políticos la información necesaria acerca de cómo se inició en el nuevo trabajo, aceptó un empleo fuera de la función pública, o inició un negocio. El deber de divulgar información no aplica si es obvio que las restricciones temporales no son pertinentes y si aplica a todas las nuevas posiciones dentro del año posterior al haber dejado el cargo político.

5. Remuneración.

Cuando se ordene una prohibición temporal, el político debe recibir una remuneración durante el período de inhabilitación comparable con el sueldo neto que tenía al salir de la oficina, más paga de vacaciones. El

especiales debido a la posición del empleado como funcionario público.

El término " la abstinencia de la participación en ciertos casos " se refiere a la prohibición hasta por un año después de salir de un empleado de involucrarse en aquellos casos o materias que involucran las esferas de los empleados de la responsabilidad o responsabilidades como funcionario público.

Los contratos de trabajo son para cubrir el deber de un empleado que informe a su empleador acerca de todas las ofertas de nuevos puestos de empleo podría entretener. Del mismo modo, la obligación de informar se aplicará a las oficinas y los planes en relación con la puesta en marcha de actividades económicas.

La notificación obligatoria se aplicará durante una relación laboral y por un período de tiempo determinado después de que las hojas de los empleados. El empleador puede por escrito concesión de exención total o parcial de la descalificación y / o abstinencia temporal de la participación en ciertos casos sobre la base de una solicitud presentada por el empleado.

La exención abarca sólo la posición específica. En el caso de una transición posterior a otra posición dentro del plazo establecido en la

superiores. Este deber no implica obligación de seguir órdenes de hacer nada ilegal o poco ético.

No conlleva ninguna obligación para realizar tareas más allá de las funciones oficiales, incluidas campañas electorales u otros medios que contribuyan a las actividades de los partidos políticos. Asimismo, la libertad de expresión debe evaluarse en relación con el deber de lealtad, el funcionario público debe señalar cada vez que sus declaraciones sean opiniones personales para evitar que sean percibidas como una expresión del punto de vista de la organización.

Deber de informar: Con el fin de poner en práctica medidas para evitar o limitar las pérdidas o daños, se requiere que los funcionarios públicos informar a su empleador cualquier circunstancia de la que él o ella es consciente de que podría hacer que el empleador, el empleado o el entorno de sufrir pérdidas o daños.

Son especialmente importantes los actos de corrupción y los delitos u otras irregularidades (para proporcionar la información más exacta y completa posible sobre donante y receptor de sobornos) Los gerentes tienen responsabilidad de asegurar que los empleados que denuncien situaciones, actos o sospechas fundadas ilegales o contrarias a la ética, no estén sujetos a represalias. También se incluyen violaciones de las normas de seguridad que ponen en peligro la vida o la salud de los empleados o el público en general ("otras irregularidades" significa que la situación debe ser de cierta gravedad, los "chismes" no deben ser alentados siendo una cuestión que debe aclararse mediante el diálogo interno).

Deber de eficiencia: Los funcionarios públicos deberán utilizar y conservar los recursos del Estado en la forma más económica y racional posible y no podrán abusar o desperdiciar los fondos del

<p>Estado deberá cubrir los gastos de pensiones durante el período de descalificación, que corresponden a la membresía ordinaria en el sistema de Fondos de Pensiones/ pensión para los ministros del Gabinete.</p>	<p>cláusula, la descalificación y / o abstinenencia temporal de la participación en ciertos casos se seguirán aplicando.</p>	<p>Estado. Alcanzar los objetivos establecidos requiere un equilibrio entre la eficiencia y el uso de los recursos, minuciosidad, calidad y buenas prácticas administrativas.</p>
<p>Además, durante el período de inhabilitación temporal, la persona en cuestión será cubierta por un seguro de vida colectivo correspondiente al régimen del Fondo de Pensiones del Servicio Público.</p>	<p>Sólo se concederá la exención si no se refiere a los casos particulares en los que existe un vínculo muy concreto entre las esferas de un empleado de la responsabilidad y responsabilidades como funcionario público y privado, y de la organización de que el empleado le gustaría ser contratados en o prestar servicios.</p>	<p>TRANSPARENCIA La libertad de información: Debe haber apertura y transparencia en toda la administración para que el público en general pueda entender las actividades del Estado, y por lo tanto obtener una perspectiva de cómo el Estado atiende a sus responsabilidades.</p>
<p>6. Daños Acordados. Si un político se comporta en desacato a las restricciones temporales o incumple el deber de divulgar información, es decir, no informa una posición, oficina o puesta en marcha de un negocio del tipo que podrían haber sido impuestas restricciones temporales, la Comisión podrá requerir a la persona en cuestión pagar los daños y perjuicios acordados. El término "daños acordados" refiere a una pena fija de antemano y comparable a hasta seis meses de sueldos que se pagarán al Estado. El Comité estipulará el importe de la sanción, en cada caso individual.</p>	<p>El empresario deberá tomar una decisión sobre la solicitud de exención de la descalificación y / o abstinenencia temporal de la participación en algunos casos dentro de una semana desde el momento en que el empleado haya proporcionado la información necesaria acerca de la nueva relación de trabajo; cf. Sección 2 sobre la obligación del empleado de informar.</p>	<p>Deber activo de divulgación: Los funcionarios públicos siempre deben proporcionar información correcta y adecuada, ya sea a las autoridades competentes, otras compañías, organizaciones o la ciudadanía. En ciertos contextos, esto significa que uno debe, por voluntad propia, revelar información de importancia necesaria para la tramitación de un caso.</p>
<p>7. Los procedimientos administrativos en la Comisión externa de nombramientos políticos. La comisión exterior de Nombramientos políticos tiene un plazo de una semana, para llevar a cabo una reunión con el político, si se desea, para decidir si imponer restricciones temporales, contadas a partir del momento en que la persona en cuestión no ha revelado la información necesaria sobre una relación laboral, cf. Sección 4 en el deber de divulgar información. La reunión incluirá la totalidad o parte de la Comisión. El político tiene un plazo de cuatro días para hacer una declaración, calculada a partir de la fecha en que él o ella se le informa de la decisión de la comisión.</p>	<p>El empleado puede hacer una declaración en el caso en el plazo de una semana de la fecha en que se comunique la decisión del empleador al empleado. El empleado puede solicitar una reunión con su empleador sobre el caso, y puede elegir ser acompañado en la reunión por un representante del sindicato u otro asesor / representante.</p>	<p>La libertad de expresión de Empleados: Los funcionarios públicos gozan del derecho fundamental a expresar opiniones críticas acerca de las actividades del Estado y todos los demás asuntos. La denuncia de irregularidades: Los funcionarios públicos deben ser capaces de informar de las circunstancias en el servicio público que son dignas de crítica. Antes de que se presente un informe, se debe hacer un intento de resolver el asunto de manera interna.</p>
		<p>LA CONFIANZA EN EL SERVICIO PÚBLICO Imparcialidad: Los funcionarios públicos no deben comportarse de una manera que pudiera poner en peligro la fe en su imparcialidad.</p>
		<p>Trabajo externo y Segundo Puesto de trabajo: Un funcionario público no puede tener un trabajo externo o un segundo empleo, consejerías u otras asignaciones pagadas que no</p>

De ser necesario, la comisión realizará una nueva evaluación del caso dentro de los tres días posteriores.

Otra información.

Más detalles sobre el fundamento legal de las restricciones temporales y el deber de divulgar información Inhabilitación temporal, la abstinencia de la participación en ciertos casos y el deber de divulgar información sólo puede imponerse si así se especifica en un real decreto sancionando el nombramiento de los ministros y secretarios de Estado o en una carta de empleo en el caso de los consejeros políticos.

La carta de empleo enviado a todos los políticos indicará también que el Comité puede exigir daños acordados en caso de incumplimiento.

Más detalles acerca de los procedimientos administrativos en la Comisión

La comisión externa de Nombramientos políticos se compone de cuatro miembros, y la mayoría simple decide casos. Al menos tres miembros deben estar presentes para que haya quórum. En caso de empate, el presidente tendrá voto para dirimir. Se podrán usar los procedimientos administrativos electrónicos.

La comisión puede autorizar a la secretaría para manejar asuntos de rutina, y en tales casos la secretaría tomará instrucciones exclusivamente de la Comisión. La comisión decidirá lo que se debe definir como asuntos de rutina.

Los políticos también tendrán la oportunidad de formular las declaraciones de antelación.

También es importante señalar que la Comisión y la secretaría están sujetas al "Acta de libertad de información".

El Ministerio de Administración Pública y Reforma tiene la facultad de dictar normas complementarias

El empleador debe realizar una nueva evaluación del caso dentro de una semana después de haber presentado la declaración del empleado.

Cuando asumen un nuevo cargo tiene que ser aplazado o se anticipó debido a una inhabilitación temporal, el trabajador percibirá una retribución durante el período de inhabilitación temporal correspondiente al sueldo neto a la persona en cuestión tenía al salir de la paga de vacaciones más. El empleador cubre los gastos de pensiones durante el período de inhabilitación temporal, comparable a la calidad de miembro ordinario en el Fondo de Pensiones del Servicio Público de Noruega.

Además, el empleado será cubierto por el grupo de seguros de vida en el Fondo de Pensiones del Servicio Público de Noruega durante el período de inhabilitación temporal.

Un contrato de trabajo cubrirá los daños acordados si el empleado se comporta en desacuerdo con la prohibición temporal o la abstinencia de la participación en ciertos casos, o incumpla la obligación de notificación obligatoria.

El término " acordó daños " se refiere a un acuerdo de antemano sobre una sanción correspondiente a hasta seis meses " de sueldos,

sean compatibles con los intereses legítimos del Estado como empleador, o que se prestén a socavar la confianza en el servicio público. Debe haber transparencia sobre el impacto potencial de los funcionarios públicos en ésta situación durante el desempeño de sus funciones.

La transición a otras organizaciones: Cuando un funcionario público deja el servicio, es importante asegurarse que ni la confianza de la ciudadanía en el servicio público, ni los intereses del Estado (en una negociación u otro tipo de interacción) se vean afectados. El empleador debe considerar si ciertas posiciones deben estar sujetas a una cláusula de prohibición temporal en el contrato.

Contacto con antiguos compañeros: Los empleados deben tener cuidado con la forma en que tratan la información confidencial. Esto incluye, la relación con antiguos compañeros, especialmente si representan una parte interesada en un asunto en el que el Estado es la autoridad para la toma de decisiones, o si están al servicio de una organización dedicada a la interacción o negociación con el Estado.

Aceptar regalos y otras prebendas: Los funcionarios públicos no deben utilizar su posición para obtener ventajas indebidas para sí o para cualquier otra persona (también aplica en los casos en que estas ventajas no afectarían sus acciones en servicio/capacidad). No podrán, por cuenta propia o en nombre de los demás, aceptar o facilitar la aceptación de regalos, viajes, estadías de hoteles, descuentos, préstamos u otras contribuciones o emolumentos que sean apropiadas para, o que estén destinadas por el donante a influir en su trabajo.

<p>relativas a los procedimientos administrativos de la Comisión. Las limitaciones también se pueden imponer a los políticos que regresan a la función pública en un ministerio, en este contexto se retoman "Las Directrices para el Empleo de la inhabilitación temporal en la transición de una posición política a un cargo ministerial"</p>	<p>calculado sobre la base del salario en la posición anterior. El empleador deberá cancelar la cláusula relativa a la descalificación y / o abstinencia temporal de la participación en ciertos casos por escrito en el caso de los factores que justificaron la cláusula ya no se aplican.</p>	<p>Ofertas de regalos y otras prebendas: Los funcionarios públicos no podrán, en el marco del ejercicio de sus funciones, dar u ofrecer regalos o gratificaciones que sean apropiadas para, o que estén destinadas a influir en las acciones de servicio y capacidad de los receptores.</p> <p>Independencia profesional: Los funcionarios públicos deben utilizar sus conocimientos y criterio profesionales para desempeñar sus funciones.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con información de OECD 2009 y basado en el caso de Noruega. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*.

2.6 Profesionalización, regulación y autorregulación

Una referencia importante para ubicar el status del cabildeo en el entorno internacional es el amplio estudio de la OCDE “Cabilderos, gobiernos y confianza pública”¹¹³ en el que se percibe el cabildeo como uno de los temas más innovadores en los regímenes democráticos en el mundo. Por ello, también se incluyen aquí algunas propuestas orientadas a fortalecer la confianza ciudadana en el ejercicio de los cargos públicos y de representación.

Esas propuestas, se fundan en la guía *Cabilderos, gobiernos y confianza pública* de la OCDE (2013), la cual representa un parteaguas en investigación y análisis del fenómeno del cabildeo. En su volumen 1, 2 y 3 “Aumentando la transparencia a través de la legislación” (2009), “Promoviendo la integridad a través de la autorregulación” (2012), e “Implementación de los Principios de OCDE para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo” (2014)

Esta guía es un referente internacional cuyo objetivo es arrojar luz sobre los diferentes procesos de legislación y regulación gubernamental del cabildeo. Uno de los aspectos importantes de este trabajo radica en el reconocimiento de que los cabilderos comparten responsabilidades con los funcionarios públicos, en consecuencia, los esfuerzos conjuntos para lograr el cumplimiento de los

¹¹³ Vol. 1, 2 y 3 de 2009, 2012 y 2014 Respectivamente.

estándares esperados se equiparan en nivel de responsabilidad en la búsqueda de evitar la estigmatización del fenómeno y alcanzar los beneficios del cabildeo se vean reflejados en la toma de decisiones públicas.

El enfoque de este gran ejercicio se orientó a la promoción de medidas de buen gobierno a través de un conocimiento más profundo de las posibilidades y limitaciones de la legislación vigente y las regulaciones para aumentar la transparencia en el cabildeo.

Para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el cabildeo, con base en las lecciones aprendidas en la legislación vigente de los países muestra, los bloques de construcción del marco se desarrollaron junto con los funcionarios encargados de diseñar y aplicar la legislación y las regulaciones del cabildeo para ofrecer una orientación práctica a los tomadores de decisiones cuando están considerando el desarrollo de una legislación o reglamentación como una opción a aplicar. Sus principales líneas son las siguientes:

- Normas y reglamentos que aborden las preocupaciones y se adapten al contexto socio-político y legal.
- Que el alcance de la legislación y la regulación defina adecuadamente a los actores y a las actividades que abarca.
- Normas y procedimientos para la revelación de información que implique aspectos clave de cabildeo como su intención, beneficiarios y objetivos.
- Normas de conducta obligatoria para el fomento de una cultura de integridad, por ejemplo, evitando los conflictos de interés y el manejo de información precisa.
- Coherencia en estrategias y prácticas que asegure el cumplimiento de normas y reglas.

El panorama comparativo examina aspectos clave de la legislación existente, las regulaciones gubernamentales y los análisis de enfoques, modelos y tendencias para identificar un conjunto de bloques de construcción o “estado del arte” de soluciones basadas en las buenas prácticas identificadas.

Ejemplos de experiencias nacionales para entender cómo la legislación y las regulaciones existentes reflejan el contexto socio-político y administrativo

particulares. La experiencia demuestra que la legislación y las regulaciones sobre el cabildeo se han desarrollado gradualmente como parte del proceso de aprendizaje político¹¹⁴, sin embargo, aunque hay un consenso emergente sobre la necesidad de transparencia para arrojar luz sobre el cabildeo, las nuevas regulaciones a menudo son impulsadas principalmente por el escándalo en lugar de una mirada institucional hacia el futuro.

2.6.1 Diez principios para la transparencia y la integridad en el cabildeo

La OCDE realizó una amplia consulta en 2009 a más de un centenar de participantes: legisladores, representantes del sector privado, cabilderos, miembros de asociaciones civiles, sindicalizados, expertos, académicos y representantes de gobiernos internacionales y regionales. Todos reconocieron que los principios son oportunos y pertinentes. La información señala que los principios abordan adecuadamente las principales preocupaciones y los pilares de la aplicación de los elementos del buen gobierno en el cabildeo, en particular:

Los diez principios se subdividen en cuatro ámbitos: el marco para la apertura y el acceso, aumento a la transparencia, la cultura de integridad y la aplicación efectiva.

I. La construcción de un marco eficaz y justo para la apertura y el acceso.

1. Los países deben garantizar igualdad de condiciones mediante la concesión a todas las partes interesadas de un acceso justo y equitativo en la elaboración y ejecución de políticas públicas.

2. Normas y directrices en materia de cabildeo deben abordar la gobernanza y las preocupaciones relacionadas con las prácticas de cabildeo, respetando los contextos socio-políticos y administrativos.

3. Las normas y directrices en materia de cabildeo deben ser coherentes con la política general y los marcos regulatorios.

4. Definir claramente los términos “lobbying” o cabildeo y “grupo de presión” para desarrollar normas y directrices en materia de cabildeo.

II. Aumento de la transparencia

5. Proporcionar un nivel adecuado de transparencia para garantizar que los funcionarios públicos, ciudadanos y empresas puedan obtener información suficiente sobre las actividades de cabildeo.

6. Permitir a las partes interesadas -incluyendo organizaciones de la sociedad civil, empresas, medios de comunicación y público en general- examinar las actividades de cabildeo.

¹¹⁴ La OCDE Sesión Especial sobre cabildeo tuvo lugar los días 7-8 de junio de 2007 en París. Más detalles, incluyendo la agenda, documentos y diapositivas de presentaciones pueden consultarse en www.oecd.org/gov/ethics.

III. El fomento de una cultura de integridad

7. Fomentar una cultura de integridad en las organizaciones públicas y en sus decisiones proporcionando normas y pautas de conducta claras para los funcionarios públicos que toman la decisión.

8. Los cabilderos deben cumplir con los estándares de profesionalidad y transparencia que comparten la responsabilidad de promover una cultura de transparencia e integridad en el cabildeo.

IV. Mecanismos para la aplicación efectiva, el cumplimiento y revisión

9. Los países deben involucrar a los actores clave en la implementación de un espectro coherente de estrategias y prácticas para lograr el cumplimiento.

10. Los países deben revisar el funcionamiento de las reglas y directrices relativas a la presión ejercida sobre una base periódica y hacer los ajustes necesarios a la luz de la experiencia.

Cuadro 10. Revisión de los modelos actuales para regular el cabildeo

Pregunta clave: ¿Cuáles son los elementos de una fuerte regulación al cabildeo?
• ¿Quién se va a regular?
• ¿Qué deberían estar obligados a divulgar?
• ¿Cómo pueden ser regulados?
• ¿Cómo se puede obtener el cumplimiento?
• ¿Cómo se puede garantizar la integridad de la regulación del cabildeo?
La regulación efectiva dependerá de la presencia de los siguientes elementos:
• No hay una definición clara e inequívoca de la meta regulatoria.
• Los requisitos de información son significativos y alcanzables.
• Los procedimientos para asegurar el cumplimiento son eficaces y realistas.
• La integridad del proceso de regulación se mantiene gracias a una adecuada marco administrativo

Fuente: Elaboración propia.

2.6.2. Profesionalización, regulación y autorregulación

A partir de la experiencia internacional en materia de cabildeo, se han propuesto posibles soluciones a los problemas descritos. Algunas hacen énfasis en la regulación, la transparencia, la capacitación, el ordenamiento y el comportamiento ético. En conjunto, estas propuestas se asocian y dan cuenta

de la relevancia de lo que aquí se denomina “fenómeno de la profesionalización del oficio de cabildeo” y del propio proceso de su regulación normativa.¹¹⁵

En torno a la profesionalización del oficio del cabildero hay consideraciones históricas, políticas, técnicas y culturales que, en medio del desarrollo del cabildeo a nivel nacional e internacional, sugieren diferentes líneas de análisis. Sin embargo, la realidad es que se sabe poco sobre las profesiones. Los estudios sistemáticos sobre la naturaleza de las profesiones comenzaron alrededor de los años treinta del siglo pasado (Sánchez y Sáez, 2009), y aun cuando desde aquel tiempo los teóricos de las profesiones señalaron el favorecimiento a “la libre circulación de ideas”, en el caso del cabildeo, esta premisa ha sido enarbolada sólo en la práctica.

Existe una diferencia entre el título de “profesional” que se les atribuye a los cabilderos (y que se refuerza en sus declaraciones de principios, métodos, enfoques, en el nombre y misión de sus asociaciones), y la descripción que hacen generalmente los medios sobre estos personajes, a quienes describen como coyotes, corruptos, protectores de intereses ilegítimos o traficantes de influencias. ¿Qué distingue a un auténtico profesional del cabildeo de un farsante?

El concepto de profesión está estrechamente ligado a la evolución y desarrollo de las sociedades, y aunque es difícil ofrecer una definición única, es posible identificar algunos elementos como la formación educativa, el nivel, la estructura organizativa, la vinculación con estructuras de poder, el status, la continua actualización o capacitación, así como la búsqueda de autonomía y legitimidad, que, como se ha mencionado abundantemente, en torno al cabildeo se encuentra desacreditada.

¿Qué caracteriza a la práctica de cabildeo profesional, quién debe certificarla?. Algunos vinculan lo profesional a códigos de conducta auto impuestos ajenos a los organismos regulatorios y de vigilancia; otros dicen apegarse a regulaciones internacionales que no pueden ser evaluadas, y algunos más han emprendido acciones orientadas a consolidar el desarrollo,

¹¹⁵ Debido al impacto del cabildeo observado en ámbitos sustantivos de la administración del Estado, ambos temas adquieren gran importancia y requieren de un tratamiento profundo y minucioso. La novedad del caso mexicano ofrece un tema de investigación vasto.

extensión y multiplicación de capacidades para optimizar una práctica certificada.¹¹⁶

Al respecto, Sánchez y Sáez (2009), reflexionan sobre la vigencia de la profesión y señalan la evolución nula del concepto y su uso. Los autores recuerdan que el imaginario social idealiza la imagen de los profesionales, aun cuando en gran medida, se sigue ignorando en qué consisten las profesiones. Su estudio concluye que las profesiones no incluyen aquellos fines clásicos que apostaban por las profesiones como instrumentos de cohesión social y concebían a los profesionales como agentes altruistas que actuaban a favor de la comunidad.

1ª. Sigue siendo válida la concepción de profesión de base weberiana, como ocupaciones socialmente idealizadas, organizadas como colectivos o comunidades asociativas cerradas.

2ª. Los estudios históricos muestran amplia variabilidad por lo que no es posible una definición universal, única y válida para todos los tiempos y contextos.

4ª. Las profesiones pueden seguir distintas rutas y cualquier estructura ocupacional puede surgir en cualquier punto del espacio y el tiempo.

5ª. La profesionalización nunca responde a una secuencialidad rígida ni a variables de un solo modelo.

Siendo así serían posibles algunas afirmaciones, por ejemplo, que la concepción idealizada que impide asignarle dicho adjetivo al cabildeo es más bien obsoleta; que, en cambio, sí es una ocupación organizada y asociativa ciertamente cerrada y finalmente, que es indispensable ceñirse al contexto único e histórico del fenómeno dando cabida a sus propias variables.

Asimismo, pasados los años ochenta, la autonomía se convirtió en uno de los temas clave que provocaría a la teoría de las profesiones, al punto de convertirse en una de las variables fundamentales en la explicación de los procesos de profesionalización; la referencia indica que *la autonomía* es la característica que *busca el control de la propia actividad* de la profesión, y que

¹¹⁶ Esta conclusión se articuló como producto de diferentes entrevistas, participación en reuniones, revisión de páginas electrónicas y documentos de posición.

eventualmente logra, mediante el esfuerzo de los grupos de profesionales por lograr un statu quo, el privilegio y la influencia social.¹¹⁷ La vía más sólida en una proyección de este tipo sería naturalmente la de la regulación.

En este sentido, la evaluación y análisis de aquellas que comienzan a estructurarse como profesiones, como en el caso del cabildeo, nos permite advertir sobre las consecuencias y efectos derivados de sus acciones profesionales en sociedad y en este caso, en el contexto del sistema político específico. Es decir, “dado que las actividades profesionales resignifican la realidad social cuando la transforman, le atribuyen nuevos significados, definen sus dinámicas, interpretan situaciones, identifican problemas y proponen alternativas para resolverlos, poniendo en juego sus habilidades para ello” (Sánchez y Sáez 2009).

La discusión sobre los efectos negativos que a veces ocasiona el cabildeo se funda en casos reales, pero también es real el conjunto de necesidades y problemas que atiende el cabildeo al acercar información, contribuir a la negociación entre actores y actuar como un vínculo que acerca las multiplicidades de intereses y representantes, la profesionalización es un camino óptimo y deseable para este oficio. Algunas de las características de este proceso ya se observan en el desarrollo mismo del gremio, sin embargo, algunas otras aún no se consolidan, una de ellas es justamente el entendimiento de la profesionalización del cabildeo como un proceso.

Los estudios de la OECD retoman el advenimiento de la profesión de los cabilderos y los problemas que ha propiciado, principalmente, el del desafío en la percepción sobre la legitimidad gubernamental puesto que se parte de la premisa de que un gobierno democrático requiere de legitimidad para funcionar correctamente y la legitimidad proviene de la confianza y el apoyo de los ciudadanos.

Se examina en este reporte la regulación y autorregulación de la profesión de los cabilderos en los esfuerzos para frenar la percepción o realidad sobre el tráfico indebido de influencias. El estudio documenta los pasos que siguieron las

¹¹⁷ Durante los años setentas y ochentas se planteó como parte del estudio de las profesiones el binomio intervención–autonomía (Estado y política), que a nivel individual se relacionó con la pericia técnica del profesional. Murphy, R. (1982): “Power and Autonomy in the Sociology of Education”. *Theory and Society*, vol. 11.

asociaciones de cabildeo en Europa mediante entrevistas sobre la historia y el rol de las asociaciones de cabildeo en la profesionalización del cabildeo. Algunas de las asociaciones de cabildeo tienen definidos códigos de ética, desde conceptos generales de comportamiento y lineamientos a los esfuerzos para restringir el inapropiado tráfico de influencias, asimismo tienen recursos extensivos al entrenamiento ético y la educación.

La investigación incluye análisis sobre las actitudes entre los cabilderos que tienden hacia el tema con resultados sorprendentes, por ejemplo, un marcado consenso entre los cabilderos sobre el hecho de que la transparencia en la profesión es necesaria y constructiva, también se presentaron algunas diferencias muy sensibles respecto a lo que se consideraría “el mejor” programa de transparencia en el cabildeo.

Se encontró que los cabilderos que creen que el tráfico de influencias dentro de la profesión es un problema frecuente, favorecen que el programa de transparencia sea administrado por el gobierno. En cambio, los cabilderos que creen que las violaciones éticas no son frecuentes o que nunca ocurren tienden a apoyar que el programa de transparencia sea administrado por una asociación profesional o por los mismos cabilderos.

Destaca que en contextos donde la integridad del gobierno no es fuerte, los esfuerzos de administración planeados por los cabilderos y sus asociaciones para acatar los principios de transparencia y honestidad en la hechura de políticas bien pueden ser suficientes. En cambio, en las jurisdicciones donde el cinismo público es desafiante, un fuerte paquete de autorregulaciones y regulaciones pueden ser la opción para recuperar la confianza de la ciudadanía.

Las medidas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas por medio de la autorregulación incluyen el:

- Desarrollo y promulgación de un código de ética para cabilderos que al menos esté basado en principios generales de honestidad e integridad y de comportamiento específico.
- Proporcionar un amplio entrenamiento ético obligatorio como condición para la membresía.

- Reforzar el cumplimiento del código de ética por medio de un panel de investigación que sea razonablemente independiente de los cabilderos y de las asociaciones de cabildeo.

- Establecer la gestión de la asociación en el registro de cabilderos, abierta al público a través de Internet.

La regulación del cabildeo si es cuidadosamente definida y prudentemente administrada puede capturar a todos aquellos cabilderos que reciben compensación y dejar intocables los esfuerzos de ciudadanos voluntarios para dar forma a las políticas públicas.

La encuesta resulta indicada para las jurisdicciones donde el cinismo en el gobierno está creciendo o ya está en un nivel muy alto, o bien donde el cabildeo está llegando a altos niveles de financiamiento, la regulación gubernamental se direcciona a muchos de los problemas que la auto regulación deja fuera.

Las medidas regulatorias que mejoran la transparencia y la rendición de cuentas incluyen:

- Capturar a todas las personas que pasan el umbral mínimo de pago por actividades de cabildeo “cabilderos profesionales” en el programa de transparencia, más bien que sólo los que son voluntariamente unidos a una asociación, por una cuidadosa definición de quienes deben registrarse como cabilderos y que actividades deben ser abiertas al público.

- Hacer el registro y la divulgación de los cabilderos profesionales, sus clientes e informar sobre su actividad financiera, todos los registros de quienes son deberían estar fácilmente disponibles al público por Internet.

- El monitoreo y el refuerzo del cumplimiento al registro de los cabilderos, así como de la divulgación de los requisitos, y de otras violaciones de las leyes de cabildeo o reglas éticas, por medio de una agencia gubernamental independiente a la profesión del cabildeo e inclinada a tomar acciones de refuerzo a las asociaciones de cabildeo voluntarias.

Asimismo, extender las medidas de transparencia y rendición de cuentas más allá de los cabilderos y funcionarios públicos, incluyendo restricciones en conflictos de interés, apertura financiera de inversiones, propiedades de oficiales

de gobierno, y restricciones y apertura en el tema de “*revolving door*” entre el sector público y privado.

2.6.3 Algunas comparativas entre el cabildeo y su regulación en Estados Unidos y la Unión Europea

En el caso de Estados Unidos el cabildeo es una actividad reconocida por ley y fundamentada en la Primera Enmienda Constitucional:

*El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios.*¹¹⁸

La Primera Enmienda permite que los ciudadanos estadounidenses ejerzan el derecho de asociación, expresión y petición. En 1946 se creó la *Regulación Federal de Actividades de Cabildeo (Federal Regulation of Lobbying Act of 1946)*, que fue la primera ley de cabildeo específica del país y por medio de la cual se hizo obligatorio elaborar un registro de los cabilderos y presentar un reporte trimestral de gastos. En la sección 308 de la *Regulación* se define al cabildero como

Cualquier persona que directa o indirectamente solicite, colecte o reciba dinero o cualquier otra cosa de valor para usarse principalmente a ayudar a pasar o detener cualquier legislación.

En 1995 la *Regulación* fue sustituida por la Ley de Divulgación de Cabilderos (*Lobbying Disclosure Act*). La importancia de esta ley radica en que, de acuerdo con su objetivo de exigir mayor transparencia en torno a las actividades de cabildeo, definió las actividades de cabildeo, introdujo normas éticas en torno al intercambio de regalos entre cabilderos y funcionarios, y estableció la obligatoriedad de informes de gastos, entre otros.¹¹⁹

El cabildeo es una práctica integrada al sistema político norteamericano. Por medio de dicha práctica, miles de grupos de interés acceden a los centros

¹¹⁸ Fecha de consulta agosto 2017

https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/usconstitution_spanish.pdf

¹¹⁹ Fecha de consulta agosto 2017

<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>

de toma de decisiones. Entre las instituciones que más contacto tienen con los cabilderos se encuentran La Casa de Representantes, el Senado, el Departamento de Defensa, los Servicios de Salud, el Departamento de Comercio, el Departamento del Tesoro, el Departamento del Transporte y la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, la Oficina de la Casa Blanca y el Departamento de Agricultura (Festinger, 2014).

Cuadro 11. Instrumentos de Regulación del Cabildeo en Estados Unidos

INSTRUMENTO	AÑO	OBJETIVOS
<i>The Federal Act of Lobbying</i>	1946	Proporcionar una definición de “cabildero”. Establecer el registro obligatorio de los cabilderos. Formalizar la entrega obligatoria de informes financieros trimestrales.
<i>Lobbying Disclosure Act</i>	1995	Ampliar la definición de cabildeo. Incrementar la transparencia en torno a las actividades del cabildeo. Establecer normas éticas sobre la entrega de regalos y objetos de valor por parte del cabildero hacia los tomadores de decisiones. Mejorar la regulación sobre la entrega de informes financieros vinculados a las actividades de cabildeo.
<i>Lobbying Disclosure and Ethics</i>	2005-2006	Ampliar la definición de sanciones relativas al mal manejo de las relaciones que establezcan los miembros del Congreso con los cabilderos. Prohíbe la entrega de regalos de los cabilderos registrados hacia los miembros del Congreso. Enmendar el Código de Conducta Oficial de la Casa para prohibir el favoritismo. Establecer lineamientos para los informes de gastos de los miembros del Congreso relativos a viajes, viáticos, vuelos, etc.
<i>Lobbying and Ethics Reform Act</i>	2007	Impedir que los miembros del Congreso puedan después de dos años de dejar el cargo establezcan despachos de cabildeo, hacer contactos con miembros del Congreso, u ofrecerles regalos. Ampliar las restricciones sobre los privilegios de miembros del Congreso que realizan cabildeo o buscan beneficios financieros. Transparentar públicamente algunas negociaciones de los miembros del Congreso.

Fuente: elaboración propia con base en <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>
<https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/1398>
<https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/230>

A diferencia de Estados Unidos, país con una importante trayectoria en materia de regulación del cabildeo, los países miembros de Unión Europea han carecido tradicionalmente de una regulación en esta materia. La excepción es Alemania, que desde 1951 contó con una regulación específica a la que se le hicieron algunas modificaciones en 1975 y 1980 (Álvarez y De Montalvo, 2014). De acuerdo con el *Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia* (2012), de la Unión Europea, Además de Alemania, Lituania (2001), Polonia (2005), Hungría (2006-2011), Francia (2009) y Austria (2012),

cuentan con una regulación en materia de transparencia a la que están sujetas las actividades del cabildeo.

La regulación en materia de transparencia es un elemento clave para ordenar la práctica del cabildeo porque incide en la actuación de los grupos de interés al proporcionar a la ciudadanía mecanismos de monitoreo, vigilancia y rendición de cuentas tanto sobre el origen y uso de recursos como en temas específicos acerca del desempeño de la administración pública y el ciclo de las políticas públicas.

Aunque existen documentos normativos para regular la actividad del cabildeo de los países miembros de la Unión Europea, son los ordenamientos jurídicos de sus propios sistemas parlamentarios los que establecen las directrices para la actuación de los cabilderos de forma más o menos indirecta por medio de los procedimientos de funciones y responsabilidades de legisladores y representantes de grupos de presión. De hecho, la autorregulación para éstos últimos, ha tenido una presencia importante que no ha estado exenta de críticas.

Respecto a los documentos normativos más relevantes para regular las actividades del cabildeo en la Unión Europea, se encuentran el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* (2001), el *Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea* (2006), el *Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de Transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea* (2011), y el *Código de Conducta para los Miembros del Parlamento Europeo* (2012).

El objetivo básico del *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* fue permitir la participación de todos los ciudadanos de los países miembros en el proceso de la elaboración de las políticas públicas de la Unión Europea. La Comisión Europea fue el ente encargado de establecer normas y principios para la interacción entre los ciudadanos, los grupos de presión y las instituciones europeas en torno a los procedimientos de elaboración y desarrollo de las políticas comunitarias.

El *Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea* resultó un documento sumamente relevante para el cabildeo porque, además de representar un acuerdo internacional respecto al tema de la transparencia, se reconoce en él al cabildeo como una parte legítima del sistema democrático (Álvarez y De Montalvo, 2014).

Aunque desde 1996 el Parlamento Europeo estableció un registro para los grupos de interés, en 2008 junto con la Comisión Europea promovió otro registro, el cual se formalizó en 2011. Este registro es de carácter voluntario y en él se integra información sobre las actividades de todas las personas o grupos que influyan directa o indirectamente en la elaboración o aplicación de las políticas públicas o de los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea.

El *Código de Conducta para los Miembros del Parlamento Europeo* establece directrices para los diputados del Parlamento en materia de intereses económicos y conflictos de interés. Uno de los mecanismos más interesantes que establece el Código, es el denominado “huella legislativa”, el cual establece que en el momento en que los diputados presenten una iniciativa legislativa, deberán presentar un informe sobre las reuniones que tuvieron con representantes de grupos de interés durante el periodo en el cual dicha iniciativa fue redactada.

Aunque los documentos descritos son parte importante de los esfuerzos por regular el cabildeo en la Unión Europea, existen grupos (principalmente organizaciones civiles)¹²⁰ que demandan mayor transparencia, bloquear prácticas como el *revolving door*, reforzar o fortalecer la regulación ética y balancear la representación de los grupos de expertos o consejeros ante la Comisión Europea con el fin de salvaguardar el interés público sobre el privado.

Cuadro 12. Instrumentos más relevantes para regular el cabildeo en la Unión Europea

INSTRUMENTO	AÑO	DIRIGIDO A	OBJETIVO
<i>Libro Blanco de la Gobernanza Europea</i>	2001	Organizaciones de la sociedad civil	Promover y establecer los mecanismos de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas de la Unión Europea.

¹²⁰ Uno de los grupos más activos es ALTER-EU.

<i>Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea</i>	2006	Grupos de interés: Con fines de lucro (asesores jurídicos, empresas privadas y públicas y consultores) Sin fines de lucro (asociaciones, federaciones europeas, nacionales e internacionales)	Establecer lineamientos comunes sobre la práctica del cabildeo y mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
<i>Registro de Transparencia</i>	2011	Consultoras profesionales, despachos de abogados, cabilderos <i>in-house</i> , asociaciones de comercio, ONG's, <i>Think Tanks</i> , organizaciones académicas, representantes de religiones, iglesias, asociaciones de autoridades públicas con actividades de cabildeo en instituciones de la Unión	Crear una base de información sobre todos aquellos que realizan actividades de cabildeo o que de forma directa o indirecta impactan en la elaboración de las políticas públicas de los países miembros de la Unión Europea
<i>Código de Conducta para los Miembros del Parlamento Europeo</i>	2012	Diputados miembros del Parlamento Europeo	Fomentar la transparencia en torno a las actividades que realizan los diputados del Parlamento Europeo para evitar que sus relaciones con grupos de interés afecten el interés público o general

Fuente: elaboración propia con base en Álvarez y De Montalvo (2014)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130558/LDM_BRI\(2013\)130558_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130558/LDM_BRI(2013)130558_REV1_EN.pdf)
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:058aecf0-d9b7-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0004.01/DOC_1&format=PDF

Hasta el 2017, las reformas que introdujo el Tratado de Lisboa (diciembre de 2009),¹²¹ siguen proporcionando el marco legal para regular -entre otros aspectos fundamentales para los países miembros-, las actividades del cabildeo en la Unión. Las reformas al artículo 11 del Tratado de la Unión¹²² en materia de representación de intereses proporcionan los fundamentos para las formas de participación en las que se amparan las actividades de cabildeo.

Diálogo civil horizontal y vertical: los ciudadanos podrán, por medio de sus organizaciones, establecer contacto con representantes del Parlamento Europeo a través de diferentes foros para tomar parte del proceso de la elaboración de políticas públicas.

¹²¹ El Tratado de Lisboa sustituyó a la Constitución para Europa de 2004. Este Tratado modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Entre los aspectos más relevantes del Tratado de Lisboa se encuentran la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las reformas que posibilitan la mejora de funciones y procedimientos del Consejo de la Unión Europea. Fecha de consulta agosto 2017

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>
https://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/common/Trat_lisboa.pdf

¹²² Fecha de consulta agosto 2017 <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

Tratado de la Unión europea Artículo 11 (1 y 2)

Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

Consulta: se permite que ciudadanos, empresas y organizaciones proporcionen información a los tomadores de decisiones para la elaboración de políticas públicas, y de esta forma, participar de los procesos legislativos de la Unión.

Tratado de la Unión europea Artículo 11 (3)

Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

Cuadro 13. Modelos de cabildeo en La Unión Europea

NIVEL/MODELO	PROCEDIMIENTO	CARACTERÍSTICA
<i>ACCESO AL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES</i>	Tácticas externas	Movilización de ciudadanos y sus organizaciones para atraer la atención de los medios de comunicación por medio de campañas y manifestaciones públicas con el fin de ejercer presión sobre los tomadores de decisiones para contactar a los cabilderos y tratar sobre el tema en cuestión.
	Tácticas internas	Contacto directo entre grupos de interés y tomadores de decisión por medio de comunicaciones por escrito, llamadas telefónicas y reuniones personales.
<i>UNIÓN EUROPEA</i>	Parlamento Europeo y nacional	Los grupos con intereses duales, tanto a nivel de la Unión como nacionales, pueden ejercer sus actividades de cabildeo en el Parlamento Europeo.
<i>NACIONAL</i>	Parlamento nacional	Los grupos con intereses a nivel nacional tienen mejores posibilidades de éxito si cabildean en los parlamentos de sus respectivos Estados miembros que si lo hacen dentro del Parlamento Europeo.

Fuente: elaboración propia con base en:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130558/LDM_BRI\(2013\)130558_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130558/LDM_BRI(2013)130558_REV1_EN.pdf)

2.7 Conclusiones

El objetivo de este capítulo ha sido extraer de la experiencia en materia de cabildeo de Estados Unidos y la Unión Europea, los elementos más relevantes de sus regulaciones diseñados para enfrentar los problemas tales como los conflictos de interés y contribuir a su profesionalización.

La experiencia revisada muestra que la legislación y las regulaciones sobre el cabildeo se han desarrollado gradualmente como parte del aprendizaje político; sin embargo, aunque hay un consenso sobre la necesidad de

transparencia para arrojar luz sobre el cabildeo, las nuevas regulaciones a menudo son impulsadas principalmente por el escándalo.

La fase regulatoria del lobbying en Estados Unidos en E.U.A. ha avanzado por episodios de escándalos, seguidos de un proceso de regulación, misma que prosperó con la llegada de Barack Obama a la Presidencia. Esta experiencia ejemplifican la importancia e impacto que el cabildeo puede tener en las decisiones del voto y es interesante acompañar la evolución regulatoria con los cambios a la baja en las cifras de registro, gasto y/o inversión en actividades de cabildeo.

Respecto de este caso, algunas investigaciones concluyen que las regulaciones del lobbying no logran afectar la influencia que los grupos de interés ejercen en la política pública, que su normatividad sólo contempla la estructura de las relaciones entre los legisladores y los grupos de presión, y que las diferentes técnicas del cabildeo suelen diseñarse para superar los obstáculos impuestos por la regulación vigente

En el caso de la Unión Europea se observan retos distintos en el marco de una gran heterogeneidad de las federaciones que pone a los grupos nacionales de interés bajo grandes presiones pero que al mismo tiempo dejan muestra de adaptaciones importantes en la movilización de intereses.

La Iniciativa Europea de 2005 en favor de la Transparencia significó un parteaguas pues con ella se reconoció al cabildeo como una “actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés o empresas que trabajan para terceros”.

Pese a los innovadores avances en regulación aún subsisten retos aleccionadores como los de fortalecer 1) los incentivos para firmar el registro; 2) el monitoreo sobre la precisión de la información ingresada; 3) el mecanismo para que el registro sea una verdadera restricción al acceso de los grupos de interés a la Comisión; 4) el contenido del requisito de divulgación financiera; 5) los alcances del organismo que supervise el registro de los cabilderos y 6) un mecanismo que señale los grupos que han influido decisivamente en las propuestas de la Comisión o en los informes del PE.

Asimismo falta solventar divergencias entre las instituciones de la UE tales como la que implican la autonomía de las instituciones de la UE para regular sus

asuntos internos o las diferencias en situaciones de cabildeo entre instituciones de la UE, así como entre los enfoques de la Comisión y el PE para regular el cabildeo (posiciones sobre el carácter obligatorio o voluntario del registro).

Queda claro, que el cabildeo forma parte importante de una *transición en las prácticas de acceso al poder* y como tal, ha contribuido a modificar o afectar las concepciones sobre lo político, sus prácticas, los agentes, las estrategias, los recursos, los valores e inclusive, su legitimidad.

Habiendo observado las diferencias en el origen histórico del cabildeo en Estados Unidos y la U, donde el primero cuenta con un antiguo y arraigado reconocimiento al derecho de petición a diferencia de la experiencia de la Unión Europea donde sólo recientemente se reconoció formalmente el derecho a la manifestación de los intereses de la diversidad de grupos presentes en el proceso geopolítico de la comunidad europea; es notoria la similitud en los retos que tiene por delante la práctica del cabildeo a saber, la gestión de los conflictos de interés y otras prácticas negativas al interés público; y una tendencia complementaria entre una más avanzada regulación y la búsqueda de la profesionalización del cabildeo.

Ya que el inicio de este siglo se caracterizó por una mayor interacción entre el ámbito público y el privado generando espacios para la práctica del cabildeo al tiempo que también trajo un detrimento de la confianza pública ante al aumento de las oportunidades para beneficiarse por medio de actos de corrupción bajo diferentes modalidades. Vale recordar la característica fundamental del concepto de cabildeo respecto a su impacto público, pues es esta característica la que lo vincula a retos como el del conflicto de interés dirigido principalmente al sector público.

La práctica del “*revolving door*” o “puertas giratorias” que refiere el traslado laboral o profesional de las personas desde el sector público al privado o viceversa, tiene aristas importantes como la posible mejora en la dinámica del mercado laboral, el desarrollo de habilidades y competencias, y la ayuda a la innovación dentro del gobierno y las empresas, sin embargo la aún deficiente regulación aumenta el riesgo de que se generen situaciones de conflicto de interés.

Tanto promotores como detractores del cabildeo en todo el mundo concuerdan en que su práctica permite a políticos y tomadores de decisiones

obtener y usar información invaluable; asimismo se reconoce que los ex funcionarios públicos con contactos son actores relevantes no solo para el cabildeo sino para la implementación y desarrollo de políticas y programas públicos.

Una dinámica política y comercial activa requiere que el movimiento entre sectores sea alentado y regulado, tanto para gestionar transiciones ágiles en los empleos como para evitar sesgos en la toma de decisiones públicas. El reto es alcanzar un equilibrio entre la integridad pública por medio de instrumentos legislativos, jurídicos y laborales mientras se preserva la libertad de atraer o postularse como candidatos a puestos públicos.

Ya que existe esta estrecha relación entre el cabildeo y los conflictos de interés, la OCDE desarrolló 1) una definición jurídica del término “conflicto de interés” que implica un conflicto entre el derecho público y los intereses privados de un funcionario público, en el que los intereses a título privado del funcionario público podrían influir indebidamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales; 2) diez principios para la transparencia e integridad del cabildeo que se subdividen en: el marco para la apertura y el acceso, aumento a la transparencia, la cultura de integridad y la aplicación efectiva; 3) una lista de buenas prácticas para regular el empleo post-público; 4) directrices para políticos, ministros, secretarios y asesores en transición política desde altos cargos de la administración pública; y 5) directrices para quienes pasan del sector público al privado o a organizaciones sin fines de lucro.

La preocupación de que el cabildeo se lleve a cabo a puerta cerrada y carezca de regulación específica relativa al conflicto de interés, el uso de información privilegiada, los cambios de bando y los procesos de empleo pre y post-público, es real, legítima y representa un desafío para la gobernabilidad. Esto genera una percepción negativa en todo el mundo y en contextos en los que da ventajas especiales a intereses particulares en detrimento de la agenda y el interés público, por ello se advierte que la clave para el cuestionamiento a esquemas donde algunos actores con propiedades de organización y cierto tipo de experiencia, se transforman en jugadores destacados y bien recompensados será un mapeo de aquellas prácticas con estructuras de incentivos con distribuciones muy asimétricas.

Si bien los efectos negativos que ha ocasionado el cabildeo están fundados en casos reales, también son reales las necesidades que atiende el cabildeo al acercar información, contribuir a la negociación y actuar como un vínculo que acerca la multiplicidad de intereses. Es por ello que para que los beneficios del cabildeo se vean reflejados en la toma de decisiones públicas se requiere además del reconocimiento de que la responsabilidad de los cabilderos es compartida con los funcionarios públicos, trazar un camino que permita evitar la estigmatización por vía de la profesionalización del oficio.

El advenimiento de la profesionalización del cabildeo parte de la acción sobre los ámbitos de preocupación de sus principales problemas, es por ello que los estudios y recomendaciones de la OCDE retoman la premisa de que un gobierno democrático requiere de legitimidad para funcionar correctamente y la legitimidad proviene de la confianza y el apoyo de los ciudadanos.

Vale recordar que, el concepto de profesión está estrechamente ligado a la evolución y desarrollo de las sociedades, así como a identificar algunos elementos como la formación educativa, el nivel, la estructura organizativa, la vinculación con estructuras de poder, el status, la continua actualización o capacitación, y la búsqueda de autonomía y legitimidad.

La autonomía es la característica que *busca el control de la propia actividad* de la profesión, y que eventualmente logra, mediante el esfuerzo de los grupos de profesionales por lograr un statu quo, el privilegio y la influencia social. La vía más sólida en una proyección de este tipo es naturalmente la de la regulación. Por su parte, el del desafío tanto en la percepción de la *legitimidad* gubernamental como del gremio del lobbying, se acompaña de un marcado consenso entre los cabilderos sobre el hecho de que la transparencia en la profesión es necesaria y constructiva.

La revisión sobre los pasos que siguieron las asociaciones de cabildeo en Europa hacia la profesionalización del cabildeo encontró que los cabilderos que creen que el tráfico de influencias dentro de la profesión es un problema frecuente, favorecen que el programa de transparencia sea administrado por el gobierno. En cambio, los cabilderos que creen que las violaciones éticas no son frecuentes o que nunca ocurren tienden a apoyar que el programa de transparencia sea administrado por una asociación profesional o por los mismos cabilderos, esto es a la autorregulación.

Asimismo, que en los contextos donde la integridad del gobierno no es fuerte, los esfuerzos de administración planeados por los cabilderos y sus asociaciones para acatar los principios de transparencia y honestidad en la hechura de políticas bien pueden ser suficientes. En cambio, en las jurisdicciones donde el cinismo público es desafiante, un fuerte paquete de autorregulaciones y regulaciones pueden ser la opción para recuperar la confianza de la ciudadanía.

Se plantea así que la concepción idealizada que impide asignarle dicho adjetivo al cabildeo es más bien obsoleta; en cambio, se observa que el cabildeo sí es una ocupación organizada y asociativa ciertamente cerrada por lo que es indispensable ceñirse al contexto único e histórico del fenómeno dando cabida a sus propias variables.

Finalmente, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea se han realizado progresos en torno al análisis y regulación sobre los grupos de interés y el cabildeo, es así que se observa un amplio abanico de temas que dan muestra del pluralismo en sus instituciones y una creciente sofisticación política de los intereses privados y públicos en un entorno complejo. La actividad profesional del cabildeo ha mostrado el potencial para resignificar esta realidad social mediante su transformación, el empuje para la atribución de nuevos significados, la identificación de los problemas, definición de sus dinámicas y la proposición de alternativas para resolverlos al poner en juego sus habilidades para ello.

CAPITULO 3 LA MODALIDAD LEGAL DEL CABILDEO EN MÉXICO Y SU PROFESIONALIZACIÓN

3.1 Introducción

Uno de los valores máximos de la democracia es la posibilidad que ofrece a sus gobernados de participar de la cosa pública. En este sentido, la práctica del cabildeo es un medio que por una parte puede obstaculizar que los intereses de todos los ciudadanos se vean representados, y por la otra, puede favorecer el proceso de participación e incidencia de los mismos.

En los capítulos precedentes se han tratado los temas sobre la definiciones del concepto de lobbying o cabildeo, los ámbitos de preocupación, la regulación de su práctica y su profesionalización en el contexto internacional, principalmente de Estados Unidos y la Unión Europea; la revisión de estos procesos contribuyó a delinear algunos parámetros sobre el status del cabildeo en México. Toca ahora abordar estos temas para el caso mexicano.

El objetivo de este capítulo es ofrecer un panorama sobre el surgimiento y práctica del cabildeo en México, abordando los temas de su asociacionismo, el conflicto de interés, la regulación del cabildeo y la profesionalización de los cabilderos. La pregunta que orienta este capítulo es ¿Cómo está regulado el cabildeo en México y cuáles son sus opciones para la profesionalización?

El tema del conflicto de interés sugiere mucho más allá de un problema de ética personal, un llamado a revisar los procedimientos legislativos y del propio ciclo de las políticas públicas. La importancia de las acciones de monitoreo y de exigir transparencia y rendición de cuentas a funcionarios, políticos, tomadores de decisiones y cabilderos en general, se vincula con una aspiración histórica de la democracia de dejar de reproducir la desigualdad de representación.

La profesionalización del cabildeo no sólo debe ser un medio por el cual volver más eficiente su práctica o mejorar la relación entre cabilderos y tomadores de decisiones, sino asegurar que su ejercicio no afecte el interés

público ni la participación y representación de los sectores sociales, económicos y políticos de menores recursos. En cambio, el ejercicio profesional de su práctica si puede contribuir al equilibrio de la integridad pública que también se beneficie del acceso a información valiosa, procesos mejorados de negociación y vínculos que acerquen la multiplicidad de intereses.

El capítulo inicia describiendo de manera general los momentos clave del proceso de surgimiento del cabildeo en México y los primeros intentos por regularlo.

3.2 Surgimiento y retos del cabildeo en México: Asociacionismo, regulación y profesionalización

Hace tan sólo poco más de una década que el cabildeo se convirtió en un tema de relevancia en los ámbitos político, económico y social de México. La alternancia del partido en la elección del ejecutivo en el año 2000 había generado grandes expectativas sobre potenciales transformaciones socio políticas; pese a que el Legislativo ya estaba cobrando centralidad frente a un presidencialismo otrora omnipresente, la experiencia de gobierno dividido mostró una respuesta insuficiente para cumplir con aquellas expectativas.

Este escenario se repitió después de las elecciones de 2006 cuando en el Congreso de la LX Legislatura (Sep-2006/Ago-2009) tanto el PAN como el PRD se fortalecieron, aunque no lo suficiente como para evitar la negociación de acuerdos con el PRI. Este último había resultado afectado electoralmente pero conservó una posición importante dentro de los equilibrios del Congreso, en tanto que él junto con los partidos pequeños con quienes sostiene alianzas (Partido Verde, Convergencia, Nueva Alianza y Alternativa) estaban en posibilidad de definir tendencias de acuerdo con sus posicionamientos.

Bajo este contexto político y en medio de la urgencia sobre algunas reformas se hizo necesaria una estrategia de reconstrucción de acuerdos y alianzas. Fue así que se requirió de los servicios de individuos o despachos orientados a manejar por una parte 1) las relaciones de particulares con representantes de los tres órdenes de gobierno, y 2) las interacciones entre gobierno e instituciones. Fue entonces cuando empezaron a modificarse las

reglas del juego entre los tres poderes, los partidos, los distintos niveles de gobierno y la relación entre el ámbito público y el privado.¹²³

A partir de entonces, el cabildeo fungió como una estrategia decisiva para la negociación, el intercambio de información y la toma de decisiones. De manera progresiva, los particulares y los representantes del sector público vieron la necesidad de contar con una regulación clara y adecuada que, en forma mínima otorgara certeza jurídica a sus relaciones y acuerdos.

En mayo del 2000 se creó la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, PROCAB, asociación sin fines de lucro cuya misión es promover el desarrollo de esta actividad tanto entre sus asociados como frente a la opinión pública en el marco de prácticas profesionales y principios éticos. Otros de sus objetivos son los de lograr el reconocimiento de esta actividad como coadyuvante de la vida democrática del país y analizar y dar seguimiento a los mecanismos de regulación de esta actividad ante los Poderes Federales.¹²⁴

Es importante mencionar la existencia de vaguedades en torno a la postura del “gremio” de cabilderos respecto a la regulación de la práctica. Si bien el gremio ha hecho pública su opinión sobre los beneficios de la regulación¹²⁵, en realidad no ha habido un ejercicio amplio de “lobbying del lobby”.

¹²³ El Poder Ejecutivo, al no tener la mayoría absoluta en el Congreso, optó por crear instancias interlocutoras para realizar labores de cabildeo y promover sus propias iniciativas. Tales instancias se constituyeron en oficinas de gestoría o vinculación para la promoción de las iniciativas del Ejecutivo Federal; además de dar seguimiento y analizar el trabajo parlamentario, proveyeron de información técnica de calidad, oportuna y adecuada para los legisladores en lo individual o a las comisiones dictaminadoras para ofrecer apoyos en su labor de toma de decisiones. Las oficinas de enlace se conformaron después de las elecciones de julio de 1997 (Reyes, 1999 en Mendoza, 2012). El 30 de julio de 2002 se creó la subsecretaría de Enlace Legislativo como primer paso para que desde la Secretaría de Gobernación se coordinaran todas las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Después de las elecciones de 2003 (tampoco favorables al gobierno federal), se modificó el artículo 5° del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para otorgar facultades a su titular en la conducción y coordinación de las relaciones entre ambos poderes (DOF 9/9/2003). Siguió entonces, un acuerdo en el que la SEGOB se haría cargo oficialmente de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo con lo que tanto las iniciativas presentadas por el primero, así como la agenda legislativa en su conjunto tendrían que pasar por ésta (DOF 30/12/2003). Posteriormente, esta responsabilidad asignada a la SEGOB se estableció en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Mendoza, 2012).

¹²⁴ <http://www.procab.org.mx/>

¹²⁵ Gómez, Ricardo y Andrea Merlos, “Cabilderos piden trato transparente a diputados”, *El Universal*. 08 de febrero de 2007.

Durante el Congreso de la LVIII Legislatura¹²⁶ habían tenido lugar los primeros esfuerzos para regular el cabildeo. Entre el 2000 y el 2009 se presentaron veinticuatro diferentes iniciativas de reforma legal o constitucional para regular la actividad del cabildeo. Al respecto, en distintos trabajos se han hecho análisis de estos procesos (Garita, 2006; Lerdo de Tejada, 2006; Mascott, 2007; Betanzo, 2008; Del Rosal, 2008; Mendoza, 2012).¹²⁷

La intención de normar el cabildeo se enfrentó a la disyuntiva entre la posibilidad de aterrizarlo mediante la modificación al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso mexicano, una adición a la Ley Orgánica del Congreso o bien la creación de una ley específica en la materia (Ley Federal de Cabildeo o Ley de Cabildeo y Gestión de Causas).

Finalmente, una incipiente regulación del cabildeo quedó plasmada tanto en el Reglamento del Senado de la República como en el Reglamento de la Cámara de Diputados, ambos del año 2010. En los cuadros 14 y 15 se muestran los puntos importantes al respecto.

Sin embargo, este esfuerzo regulatorio esta eminentemente acotado al ámbito legislativo y aparenta ser sólo una intención de reconocer la existencia del cabildeo ya que de inicio, su definición es muy limitada dejando fuera demasiados aspectos óptimos para el cabildeo legislativo y que fomentan la

¹²⁶ Del 01 de septiembre de 2000 al 31 de agosto de 2003.

¹²⁷ Algunas de las iniciativas propuestas fueron las presentadas por: 1) Efrén Leyva Acevedo (PRI), el 29 de abril de 2002; 2) Cristina Portillo Ayala (PRD), el 22 de abril de 2004; 3) “Iniciativa de Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares” por Antonio Morales de la Peña y Federico Döring Casar (PAN), y que pasó a la Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen el 9 de diciembre de 2004; 4) Iniciativa de “Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas” por Alejandro Murat Hinojosa, presentada el 22 de noviembre de 2005; 5) por Sara Isabel Castellanos (PVEM), el 31 de octubre de 2006. También se han presentado dos proyectos de reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que incluyen disposiciones sobre el cabildeo: 1) Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por Sami David David (*Gaceta Parlamentaria*, núm. 1823, 19 de agosto de 2005), y 2) iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, por Cristina Portillo Ayala (*Gaceta Parlamentaria*, núm. 1829, 29 de agosto de 2005).

Asimismo, hubo al menos dos intentos de regulación desde la Constitución Política: a) Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Jorge Leonel Sandoval Figueroa; y b) Iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Santiago Cortés Sandoval.

En el Senado de la República se presentaron una iniciativa de ley y dos de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por Fidel Herrera (PRI), y tenía el nombre de “Iniciativa con proyecto de Ley Federal de Cabildeo”. Recibió dictamen negativo el 25 de abril de 2005. En *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, 7 de agosto de 2002.

ambigüedad, e incluso son contradictorios entre lo que presentan ambas Cámaras. Asimismo es insuficiente pues no cuenta con una reglamentación específica y carece de legitimidad para las sanciones y los órganos responsables de aplicar y vigilar su proceso.

Tampoco cuenta con un proceso de armonización legislativa como en el caso del reglamento del Senado, el cual refiere infracciones en términos de las Leyes de Responsabilidades¹²⁸, sin embargo, en estas no está aún contemplado el concepto de cabildeo.

Cuadro 14. Reglamento del Senado de la República

TITULO NOVENO. De otras actividades del Senado
CAPITULO CUARTO. DEL CABILDEO
Artículo 298
<p>1. Se entiende por cabildeo 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.</p> <p>2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.</p>
Artículo 299
<p>1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.</p> <p>2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado/Reg_Senado_orig_04jun10.pdf
 Viernes 4 de junio de 2010, DIARIO OFICIAL (Primera Sección).

En todo caso, en el reglamento de la Cámara de Diputados se encuentra un esfuerzo un poco más profundo en comparación con el del Senado, aunque aún de forma limitada o insuficiente, contempla la definición de la figura del cabildero y se enfoca un poco al tema de la divulgación sobre el ejercicio y el registro de quienes lo ejercen (ver cuadro 15).

¹²⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley General de Responsabilidades Administrativas

Cuadro 15. Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

TITULO OCTAVO: De las Resoluciones del Presidente y Disposiciones Complementarias CAPITULO III. Del Cabildeo
Artículo 263
<p>1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.</p> <p>2. Por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.</p> <p style="text-align: right;">Numeral reformado DOF 20-04-2011</p>
Artículo 264
<p>1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren.</p> <p>2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.</p>
Artículo 265
<p>1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.</p>
Artículo 266
<p>1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.</p> <p>2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244.</p> <p>3. Los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.</p>
Artículo 267
<p>1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos incluirá la siguiente información:</p> <p>I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara;</p> <p>II. Domicilio del solicitante, y</p> <p>III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo.</p> <p>2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante. Numeral reformado DOF 20-04-2011</p> <p>3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.</p> <p>4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente.</p> <p style="text-align: right;">Numeral reformado DOF 20-04-2011</p>

Artículo 268

1. La Mesa Directiva podrá suspender o cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara.

Artículo reformado DOF 20-04-2011

Fuente: Elaboración propia con información de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados/Reg_Diputados_orig_24dic10.pdf
24 de diciembre de 2010, DIARIO OFICIAL.

En octubre de 2013, en el contexto de un plazo limitado para discutir las reformas energética y fiscal, y con múltiples acusaciones dirigidas tanto al gremio del cabildeo como a las reformas, la Cámara de Diputados sacó adelante una nueva reforma en su reglamento en materia de cabildeo.

El proceso no se llevó a cabo en los términos en los que se dio a conocer por medio de la prensa, lo cual se originó ante las presiones ejercidas por algunas refresqueras (por reformas que afectaban a la industria), ni siquiera por las denuncias de algunos diputados que acusaban a los despachos de ser “corruptos” y “manipuladores de los intereses de la nación”.¹²⁹

La realidad es que el proceso de regulación del cabildeo inició antes, fue objeto de varias iniciativas y se le dio seguimiento por parte de legisladores y despachos. En este sentido, resultan interesantes las observaciones de algunos expertos en la materia, quienes comentaron en entrevistas que buena parte del intento por hacer “más estricta” la regulación del cabildeo proviene de un interés específico de legisladores interesados en formalizar nuevos despachos.

A continuación, dos cuadros (16 y 17) en los que se describe tanto lo que se aprobó como lo que no fue aprobado, durante la reforma al reglamento de la Cámara de Diputados de octubre de 2013.

Cuadro 16. Reformas Aprobadas. Reforma 2010-2013

Dip. Marilyn Gómez Pozos	Art 264 numerales 3 y 4 3. No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado.	Aprobado 457 votos
--------------------------	---	-----------------------

¹²⁹ “Diputados atacan presión de refresqueras” en <http://www.cnnexpansion.com/> CNN Expansión. 07 de octubre de 2013. Isabel Mayoral Jiménez.

	4. El número máximo de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo en la Cámara de Diputados será de veinte por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita; en caso de que exista un número mayor de solicitudes respecto a alguna comisión o persona moral, la Mesa Directiva acordará lo conducente.	
Dip. Marilyn Gómez Pozos	Art. 265 adiciona 2 y 3 2. Las diputadas y los diputados o el personal de apoyo no podrán aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones de la Cámara de Diputados. 3. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.	Aprobado 457 votos
Dip. Fernando Rodríguez Doval	Art 264 adición numeral 4 y 5 Numeral 4 que el número máximo de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo en la Cámara será de 20 por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita) Numeral 5: que estas disposiciones también apliquen a aquellos individuos que siendo ajenos a esta Cámara representen a una persona física, organismo privado o social y que no tenga un beneficio material o económico en razón de dichas actividades.	Favor 437 0 en contra
Dip. Juan Luis Martínez Martínez	Modificación art 265 Numeral 2 “Las diputadas y los diputados o el personal de apoyo, no podrán aceptar dádivas o pagos en efectivo, en especie o cualquier otro tipo de beneficio de cualquier naturaleza, por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones de esta honorable soberanía”.	Favor 437 0 en contra

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 17. Reformas No Aprobadas. Reforma 2010-2013

Si se admite a discusión Modificación art 264, numeral 3	1) No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y, hasta dos años después de haber finalizado las mismas, así como sus cónyuges y sus parientes por su consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado.	VER Cuadro 18 Contra 233 PRI ¹ , PVEM, PNA vs A favor 210 PAN ² , PRD, PT y MC Ausentes (39)
Dip. Francisco Alfonso Durazo Montaña	2) Del mismo modo, no podrán asumir cargos en la administración pública federal aquellas personas que hayan realizado actividades de cabildeo en los últimos dos años.	
Si se admite a discusión Modificación art 264, numeral 4 Dip. Francisco Alfonso Durazo Montaña	El padrón de cabilderos podrá incluir a aquellos individuos, ajenos a esta Cámara, que representen a una persona física, organismo privado o social, aun cuando no obtengan un beneficio material o económico por las actividades realizadas.	VER Cuadro 19 Contra 231 PRI ³ , PVEM, PNA vs A favor 217 PAN, PRD, PT y MC Ausentes (34)
Reservas al art 264, numeral 4	1) Los cabilderos deben entregar información financiera y comercial específica, que permita conocer el origen y destino de los recursos erogados en su función. Esta información debe concentrarse en libros y registros detallados, sujetos a ser inspeccionados por la Mesa	Desechada en votación económica

Dip. Ricardo Mejía Berdeja	Directiva de la Cámara de Diputados en cualquier momento que ésta lo requiera. 2) Las personas acreditadas tendrán la obligación de rendir un informe a la Junta de Coordinación Política al final de cada periodo ordinario de sesiones, en el que detallen las actividades efectuadas durante ese periodo y el correspondiente receso. Dicho informe será publicado en la Gaceta Parlamentaria para efectos de que sea conocido por la sociedad.	
----------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia. Es de notar que 1 PRI excepto los Diputados Aldana Prieto Luis Ricardo y Rocha Piedra Juan Manuel; 2 PAN excepto el Diputado Adame Alemán Juan Pablo; 3 PRI excepto los Diputados Díaz Palacios Víctor Emanuel; Romero Valencia Salvador.

El cuadro 18 muestra a detalle las votaciones para la reforma. Aunque el PRD, el PAN y algunos partidos menores estaban a favor de la reforma y había uniformidad en la votación, la simple ausencia de sus diputados (39) determinó que la misma no fuera aprobada. Con los ausentes y el diputado que no votó (1+39) habría pasado. El PRI y sus hasta ese momento aliados Partido Verde y Nueva Alianza fueron quienes detuvieron la reforma.

Cuadro 18. Votación Octubre 2013 - I

Gaceta Parlamentaria									
cabildo									
De la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que adiciona los numerales 3 y 4 al artículo 264, y 2 y 3 al 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de restricciones para cabildo de funcionarios (en lo particular, si se admite a discusión la modificación al artículo 264, numeral 3, propuesta por el diputado Francisco Alfonso Durazo Montaña).									
15 de octubre de 2013 Oprima sobre el número para obtener la lista de diputados									
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP
Favor	210	2	99	79	0	13	0	17	0
Contra	233	199	1	0	25	0	8	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	2	1	1	0	0	0	0	0	0
Ausente	54	10	13	21	3	2	2	3	0
Total	499	212	114	100	28	15	10	20	0
* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó									
Gaceta Parlamentaria, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF									

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LXII Legislatura.

PAN: 1:Aguilar Rodríguez Aurora; 2:Cruz Mendoza Eufrosina; 3:González Manríquez Víctor R.; 4:González Morfín José; 5:Labastida Sotelo Karina; 6:Mondragón González M. Guadalupe; 7:Niño de Rivera Vela H. Ricardo; 8:Orta

Coronado Marcelina; 9:Othón Zayas Máximo; 10:Prieto Herrera H. Armando;
11:Sánchez Ruiz Mario; 12:Villalobos Seáñez J. Iván; 13:Yáñez Robles Elizabeth

Estaba presente y no voto: Dip. Cáceres de la Fuente Juan Francisco

PRD: 1:Alavez Ruiz Aleida; 2:Arias Pallares Luis; 3:Barrios Gómez
Segués Agustín; 4:Bautista López Víctor; 5:Blanco Deaquino Silvano; 6:Carbajal
González Alejandro; 7:Ceseñas Chapa María del Socorro; 8:Contreras Ceballos
Armando; 9:Copete Zapot Yazmin; 10:Espinosa Cházaro Luis Ángel; 11:León
Mendivil J. Antonio; 12:López Rosado Roberto; 13:Martínez Rojas Andrés;
14:Mícher Camarena Martha; 15:Moctezuma Oviedo M. Guadalupe; 16:Mojica
Morga Teresa; 17:Nolasco Ramírez Yesenia; 18:Salazar Trejo Jessica;
19:Salinas Pérez Josefina; 20:Sandoval Martínez Hugo; 21:Tovar Aragón Crystal

PT: 1: Martínez Santillán Ma. del Carmen; 2: Romero Guzmán Rosa Elia

MC: 1: Córdova Bernal Martha Beatriz; 2: Jorrín Lozano Víctor Manuel;
3:Monreal Ávila Ricardo

Cuadro 19. Votación Octubre 2013 - II

Gaceta Parlamentaria									
cabildeo									
De la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que adiciona los numerales 3 y 4 al artículo 264, y 2 y 3 al 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de restricciones para cabildeo de funcionarios (en lo particular, si se admite a discusión la modificación al artículo 264, numeral 4, propuesta por el diputado Francisco Alfonso Durazo Montaño).									
15 de octubre de 2013 Oprima sobre el número para obtener la lista de diputados									
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP
Favor	217	2	102	84	0	12	0	17	0
Contra	231	200	0	0	23	0	8	0	0
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum *	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	51	10	12	16	5	3	2	3	0
Total	499	212	114	100	28	15	10	20	0

* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó

Gaceta Parlamentaria, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF

Fuente: Gaceta Parlamentaria, LXII Legislatura.

Con los ausentes (34) las modificaciones de interés para la reforma habrían pasado. Al respecto Betanzo (2008), señala que uno de los elementos esenciales en la regulación es la inclusión de sanciones efectivas frente al

incumplimiento de las mismas. La autora identifica algunos mecanismos para transparentar las actividades de cabildeo, los cuales divide en tres grupos:

1) Los que permiten conocer quiénes son los actores involucrados (no sólo funcionarios públicos o políticos, sino también grupos de la sociedad que intentan influir en las decisiones públicas);

2) Los que se relacionan con la publicidad de estas actividades. Se ha sugerido que las reuniones de las autoridades con los grupos que defienden algún interés, cumplan con ciertos requisitos de transparencia. Ello implicaría que dichas reuniones estuviesen abiertas a la participación de cualquier observador interesado y fuesen videograbadas, televisadas o reproducidas en versión esténográfica;

3) Las que especifican la manera en que la información mencionada debe hacerse pública, como enlistar las entidades obligadas a seguir los lineamientos. Esto es importante pues garantizaría que la información requerida por algún ciudadano respecto al proceso de toma de decisiones esté disponible de forma sencilla y expedita.

De acuerdo a lo expuesto el Art 264 numerales 3 y 4 determinan que 3. No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado; y 4. El número máximo de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo en la Cámara de Diputados será de veinte por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita; en caso de que exista un número mayor de solicitudes respecto a alguna comisión o persona moral, la Mesa Directiva acordará lo conducente.

Asimismo, en el Art 264 se adicionó numerales 4 y 5: Numeral 4 que el número máximo de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo en la Cámara será de 20 por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita); y numeral 5: que estas disposiciones también apliquen a aquellos individuos que siendo ajenos a esta Cámara representen a una persona física, organismo privado o social y que no tenga un beneficio material o económico en razón de dichas actividades.

En el Art. 265 se adicionan 2 y 3 donde: 2. Las diputadas y los diputados o el personal de apoyo no podrán aceptar dádivas o pagos en efectivo o en

especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones de la Cámara de Diputados; y 3. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

Desde que fueron aprobados los reglamentos en materia de cabildeo y registro por parte del Legislativo, éstos han quedado prácticamente en el olvido. No existen acciones orientadas a cumplir los señalamientos referentes a la divulgación de las actividades de cabildeo en las comisiones (Cámara baja), y el registro ha sido cuestionado por medios de comunicación, profesionales del gremio, legisladores y público en general.

3.3 La oferta y el asociacionismo de los servicios de cabildeo en México

Más allá de la aún incipiente oferta de servicios especializados en comunicación y relaciones públicas que hay en México, los primeros despachos de cabildeo surgieron alrededor de 1997 en un entorno de apertura política y participación activa de diferentes actores lo que propicio dinámicas activas de negociación, principalmente en el ámbito legislativo.

Posteriormente, hacia 1999, algunos funcionarios públicos de la administración zedillista impulsaron la formación de una asociación de despachos de cabildeo (PROCAB).¹³⁰ Dichos funcionarios realizaban la labor de enlace con el Congreso (SECOFI, SEMARNAP, SALUD, FOBAPROA, y otras organizaciones descentralizadas del sector público), o bien, ocurrió que después de su trayectoria en el sector público, se desempeñaban en agencias de relaciones públicas (*public affairs*) que manejaban asuntos en la conformación de la agenda pública o con el objetivo de influir en el medio político.¹³¹

Bajo la figura de asociación civil, PROCAB establece como su misión la promoción de la actividad del cabildeo en el marco de “prácticas profesionales” y principios éticos asentados en un código elaborado por sus miembros (ver

¹³⁰ Constituida en mayo del 2000. www.procab.org.mx

¹³¹ Gómez Valle *Op. Cit.* pág. 110.

cuadro 20). De acuerdo con PROCAB, el respeto a la ley y la transparencia son los principios que definen la práctica del cabildeo.¹³²

Desde su fundación, PROCAB ha tenido cambios importantes en sus objetivos, por ejemplo, de los ocho iniciales, actualmente quedan tres que son la promoción de los principios generales de ética profesional entre sus asociados, el reconocimiento de esta “actividad profesional” ante la opinión pública como coadyuvante de la vida democrática del país y el análisis y seguimiento a los mecanismos que pretendan regular la actividad ante los Poderes Federales.¹³³

Cuadro 20. Código de Ética de Procab

1. Respetar en todo momento las normas jurídicas vigentes, en particular aquéllas que rigen el funcionamiento de los poderes del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Conducirse en todo momento con respeto, honorabilidad y rectitud en la relación con los clientes, legisladores, funcionarios públicos, representaciones sindicales, empresariales, organizaciones de la sociedad civil, periodísticas y ciudadanos en general.
3. Llevar a cabo la actividad con profesionalismo, mediante el diseño de estrategias para promover la adopción de decisiones de gobierno, así como el establecimiento de métodos sistemáticos de acopio, análisis y presentación de la información.
4. Manejar con transparencia la naturaleza del trabajo y la identidad de los clientes ante personas con quienes se establezcan relaciones derivadas de la actividad de cabildeo: legisladores, funcionarios públicos, funcionarios privados y periodistas, sin que este imperativo afecte la legítima confidencialidad que protege la información específica.
5. Renunciar a la obtención de información por medios ilegítimos o como producto de la tergiversación o fingimiento sobre la naturaleza del trabajo.
6. Divulgar información veraz y completa, evitando emitir conscientemente datos y análisis falsos, incompletos o imprecisos para impulsar los objetivos del representado.
7. Mantener la confidencialidad de la información recibida salvo expreso consentimiento de los afectados, fuentes o los propios clientes.
8. Evitar involucrarse en asuntos en los que existe un interés personal del profesional del cabildeo.
9. Revelar a los clientes cualquier posibilidad de conflicto de interés actual o potencial.
10. Respetar la integridad y probidad de nuestros interlocutores en el servicio público y la representación legislativa, evitando cualquier acto que pudiera significar un beneficio privado para ellos.

Fuente: Elaboración propia con información de www.PROCAB.org.mx

¹³² www.procab.org.mx

¹³³ www.procab.org.mx consultas entre 2008 y 2017.

PROCAB está integrada por aquellos primeros despachos de cabildeo (Asesoría Estrategia Total, S. C., Zimat Consultores Comunicación Total, S. A. de CV, Grupo Estrategia Política S.C., Políticas Públicas y Asesoría Legislativa S.C.), y por algunos de posterior constitución o de reciente establecimiento en México (Safie Consultores; Guerra, Castellanos y Asociados; Consultoría y Relaciones Gubernamentales, S. C.; Dynamis Consultores, S.C.; Grupo Consultor Interdisciplinario S.C.; Llorente & Cuenca; PricewaterhouseCoopers), por áreas de cabildeo de grandes empresas, industrias, sectores económicos (Alfa, S.A.B. de C.V., Grupo Salinas, Daimler,) o asociaciones (ANTAD, UNIFIM), así como por grupos de empresas que integran sus servicios y cabilderos independientes (Grupo ICB S.A. de C.V., Structura, S.A de C.V. Quedaron fuera a lo largo de esos años algunos de los primeros despachos como Cabildeo y Comunicación S.C.; Fitch y Asociados e Idea Consultores (ver anexo PROCAB).

Destaca la similitud en las trayectorias de todos los socios fundadores y directores de los despachos, por la coincidencia de su desempeño en el sector público en diferentes instituciones y cargos, la mayoría de nivel más altos o como mínimo, en puestos directivos. Todo lo anterior confirma la necesidad de reconocer e implementar la regulación en términos del empleo pre y post-público.

También es semejante la formación académica de los socios fundadores y directores en instituciones educativas privadas, principalmente del ITAM y en algunos casos de la Iberoamericana. Igualmente, es notoria la ausencia de su formación en materia específica de cabildeo. En este sentido, se puede hablar de un perfil homogéneo en las trayectorias y en su actuación dentro de un círculo muy limitado, lo que permite comprender los ámbitos de influencia tanto en su origen como en sus objetivos o intereses (ver anexo PROCAB).

Hay que señalar que aún cuando el ámbito del cabildeo ha sido referido como un sector carente de mecanismos de transparencia y reacio a proporcionar información, es relevante que actualmente la gran mayoría de las personas involucradas en los despachos de PROCAB cuenten con un historial y trayectoria que puede ser revisados de forma más o menos libre, lo que contribuye al menos (sin una regulación especializada de por medio) a transparentar el sector en el

sentido de saber quiénes son los cabilderos, cuál es su experiencia e intuir posibles redes de interés.¹³⁴

También se visualiza el crecimiento y la apertura del gremio en diferentes direcciones, por ejemplo, además de PROCAB, se observa la creación de nuevos despachos que ofrecen servicios semejantes.¹³⁵ Es interesante recapitular sobre el momento de la incorporación a la asociación y acerca de una eventual salida de la misma, esto permite entender la diversidad de intereses involucrados y la influencia de las coyunturas contextuales.

3.4 El conflicto de interés en México

Tanto en el contexto internacional como en México, el conflicto de interés es uno de los problemas que confronta en mayor medida el espíritu pro representación y participación del cabildeo, además de otros que se traslapan con este último como el ya explorado *Revolving Door* que refiere el tránsito de funcionarios del sector público hacia el privado.

De fondo lo que se enfrenta es la posibilidad de una afectación del interés público frente al interés privado o bien, de la no consideración o representación del interés privado por parte del representante o legislador. Pése a que la normatividad en general si contempla sanciones a los servidores públicos, el daño durante un proceso de cabildeo deslegitimado, estigmatiza a su práctica¹³⁶.

¹³⁴ Con excepción del caso del despacho Políticas Públicas y Asesoría Legislativa S.C. y sus directivos, Marco Antonio y Orlando Michel.

¹³⁵ Primer Círculo Consultoría Estrategia; Estrategia Pública Consultores; Grupo de Asesoría Estratégica; Psiquepol S. de R. L. de C. V.; Corporativo de Servicios Legales; Iniciativa Política Integral; Monitoreo, Estrategia Y Cabildeo, S.C.; Congresum. Firma mexicana de cabildeo y estudios legislativos; International Consulting and Marketing IC&M México; MOMENTUM, Estrategia, Consultoría, Servicios; Infoges; KRATOS Estrategia & Comunicación; González Ruiz Asesores; D&C Estrategia Corporativa y Sustentable SC.; Nava y González Martí.

¹³⁶ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla en su CAPÍTULO II SANCIONES ADMINISTRATIVAS Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en: I. Apercibimiento privado o público; II. Amonestación privada o pública; III. Suspensión; IV. Destitución del puesto; V. Sanción económica; e VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

El art. 3 fracción VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, menciona que se entiende por conflicto de interés a “La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”. Estos conflictos emergen cuando una persona tiene y toma la oportunidad de anteponer sus intereses privados a sus deberes profesionales; y por lo tanto, puede incurrir en un acto de corrupción.

En este sentido, es indispensable una regulación específica que permita la incorporación de la figura del cabildeo, sus actores y las instituciones responsables de su sanción puesto que la mera regulación desde el ámbito interno en las cámaras del Congreso, deja fuera un universo de posibilidades.

En México, durante poco más de treinta años, la Secretaría de la Función Pública (SFP),¹³⁷ ha tenido la responsabilidad de coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio de los servidores públicos federales. La SFP tiene a su cargo los Órganos Internos de Control (OIC)¹³⁸ para vigilar y sancionar a quienes se desempeñan sin apego a la legalidad, conducir los procesos de control y fiscalización, entre otros.¹³⁹

El marco normativo de la SFP parte del Título Cuarto de la Constitución Política, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” Artículos 108-114, en donde se define a los funcionarios públicos, ahí se señala al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados como los responsables de expedir las leyes de responsabilidades y las demás normas

¹³⁷ Desde su creación (1983), la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ha tenido los siguientes cambios de denominación: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994 - 2003); Secretaría de la Función Pública (2003 - actualidad).

¹³⁸ Esta configuración había sido determinada de esta forma para evitar el abuso de los recursos y las prácticas corruptas.

¹³⁹ Organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental (ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos); vigila el cumplimiento de disposiciones legales, dirige y determina la política de compras públicas, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital; dirige y opera el Servicio Profesional de Carrera; coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades. Expide normas que regulen instrumentos y procedimientos de control y puede requerir a las dependencias la expedición de normas complementarias. Recibe y registra las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos y verificar su contenido mediante investigaciones. Conocer e investigar conductas de los servidores públicos, que constituyan responsabilidades administrativas; aplica sanciones y presenta denuncias ante el Ministerio Público. Formula y conduce la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. <http://www.funcionpublica.gob.mx/>

conducentes a la imposición de sanciones y de manera general aborda el juicio político. El resto está asentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otros ordenamientos legales en la materia.¹⁴⁰

A inicio del 2012, el Comité de Ética de la SFP emitió los “Lineamientos para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos o comisiones” (DOF, 6 de marzo de 2012), mediante el cual surgió el Código de Conducta sólo de la SFP.¹⁴¹ En este, se pretendían establecer de manera clara los principios y reglas de actuación en el desempeño diario y la toma de decisiones de los funcionarios (de la SFP) para ganar la confianza y credibilidad ciudadana.

En el código se establece la misión de consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente que contribuya a la participación de la ciudadanía y genere confianza en la función pública (ver cuadro 21). Aunque podría haber sido una herramienta útil, al parecer el código es *letra muerta*. Con respecto al tema de cabildeo, destacan los apartados 5 y 6 que se detallan en los recuadros de abajo.

Cuadro 21. Aspectos del Código de conducta de la Secretaría de la Función Pública

1. Conocimiento y aplicación de las leyes y normas
2. Uso del cargo público
3. Uso y asignación de recursos
4. Uso transparente y responsable de información interna
5. Conflicto de intereses
6. Toma de decisiones
7. Atención a quejas y denuncias de la sociedad
8. Relaciones entre servidores públicos de la SFP, y entre estos y otras personas
9. Relaciones con otras dependencias y entidades de los gobiernos federal y locales

¹⁴⁰ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley General de Bienes Nacionales; Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

¹⁴¹ Cfr.

http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/conoce-la-sfp/codigo_conducta_sfp_2012_mayo.pdf
Consultado en abril de 2014.

10. Relación con la sociedad
11. Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico
12. Desarrollo permanente e integral
13. Relación con los titulares de los Órganos de Vigilancia y Control con las dependencias y entidades donde se desempeñan

Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224625/codigo_conducta_SFP_mayo2017.pdf

Cabe destacar que en el documento “Grado de cumplimiento del código de conducta 2013” se hizo una evaluación muy escueta en la que se contemplaron factores de evaluación distintos a los rubros que contemplaba el código de conducta, por ejemplo, calidad y orientación a usuario, equidad y género, balance trabajo Familia.¹⁴²

Con respecto al conflicto de interés, el documento destaca:

- ▶ Compromiso: Evitaré encontrarme en situaciones en las que mis intereses personales puedan entrar en conflicto con los intereses de la SFP o de terceros. Cualquier situación en la que exista la posibilidad de obtener un beneficio económico o de cualquier tipo que sea ajeno a los que me corresponden por mi empleo, cargo o comisión, representa potencialmente un conflicto de intereses.

- ▶ Acciones y abstenciones: Actuaré con honradez y con apego a la Ley y a las normas reglamentarias y administrativas en las relaciones con proveedores y contratistas de la SFP.

- ▶ Informaré a mi jefe inmediato de aquellos asuntos en los que pueda presentarse el conflicto de intereses.

- ▶ Me excusaré de intervenir, con motivo de mi empleo, cargo o comisión, en cualquier asunto en el que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar un beneficio personal, para mi cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.

- ▶ Evitaré involucrarme en situaciones que puedan representar un conflicto entre mis intereses personales y los intereses de la SFP.

- ▶ Evitaré situaciones en las que existan posibilidades de obtener un beneficio económico o de cualquier tipo que sea ajeno a los que me corresponden por mi empleo, cargo o comisión.

- ▶ Me abstendré de aceptar regalos o estímulos de cualquier tipo que pretendan influir en mis decisiones como servidor público en la SFP en perjuicio de la gestión pública.

Con respecto a la Toma de decisiones:

¹⁴² Ver http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/conoce-la-sfp/informe_cumplimiento_codigo_de_condcta.pdf

- Actuaré siempre al tomar decisiones, con honestidad, congruencia, transparencia, justicia y equidad, sin hacer distinción de ningún tipo por motivos personales y anteponiendo siempre el interés público a los intereses particulares.

- Me abstendré de tomar decisiones que tengan por objeto conceder privilegios indebidos en favor de persona alguna.

En septiembre de 2009, el expresidente Felipe Calderón anunció la desaparición de la SFP como una medida de austeridad¹⁴³ iniciando así un proceso y discusión para el rediseño del sistema de control interno de la administración pública federal. Este proceso modificaría las herramientas internas del gobierno para definir el marco de actuación de la gestión pública y de uno de los principales mecanismos para restringir actos de corrupción.

Hacia la primera mitad del 2014, la SFP atravesó un largo proceso de desaparición mientras se concretaba la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción –compromiso establecido por Enrique Peña Nieto en 2012– que tenía como objetivo crear un órgano descentralizado que combatiera la corrupción en los tres niveles de gobierno.

La iniciativa para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) llegó al Senado promovida por el PRI. En enero de 2014 se aprobó bajo el supuesto de que sustituiría a la SFP; que la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción en tres niveles de gobierno sería elaborada por la Cámara Baja; que la Comisión se coordinaría con las contralorías de las diferentes dependencias correspondientes,¹⁴⁴ la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y que cada entidad federativa debería de crear un órgano anticorrupción.¹⁴⁵ Para febrero de 2014, el Congreso aprobó el dictamen modificando varios ordenamientos.¹⁴⁶

El debate generó múltiples señalamientos hacia la iniciativa, los más graves se refirieron principalmente a los siguientes problemas:

- 1) Que su concepción de corrupción se sustenta en el señalamiento de que existen individuos corruptos y no contempla la existencia de aquellos

¹⁴³ Sergio J. Jiménez. *El Universal*. “Desaparece Calderón Sectur, SRA y SFP”. 08 de Septiembre de 2009.

¹⁴⁴ De acuerdo con esta reforma, la intención también era la de convertir a los OIC en Unidades de Auditoría Preventiva –UAP-, cuyo nombramiento de titulares, estaría en manos de cada Secretario de Estado dependiendo presupuestalmente del ente auditado, creando así un potencial conflicto de interés.

¹⁴⁵ *CNN en Español* (2013). “Tras un año de desacuerdos el Senado avala la Comisión Anticorrupción.”

¹⁴⁶ *Excelsior*. Pacheco, Roberto José (2014). “Modifican ordenamientos para sancionar a servidores públicos.”

procesos administrativos sistemáticos que crean oportunidades para que dichos actos tengan lugar. 2) A partir de lo anterior, el funcionamiento de la Comisión se orienta a perseguir a dichos individuos una vez que ya cometieron el acto de corrupción e hicieron suyos o desviaron bienes ilícitos vulnerando las políticas públicas, mientras desatiende las causas y los elementos estructurales que permitieron el suceso. 3) La iniciativa mantiene la fragmentación de los órganos y procedimientos que ya existen (ASF, SFP), entre otros. 4) Elimina los controles internos de la Federación para dejar una comisión aparte que básicamente se dedicaría a perseguir individuos corruptos. 5) Que los titulares de los órganos de control podrían ser nombrados por los titulares de las dependencias, creando una subordinación directa entre jefe y dependiente en medio de un evidente conflicto de interés.

Parte de la crítica propositiva se realizó desde la Red por la Rendición de Cuentas.¹⁴⁷ La cual resaltó lo delicado de este tema, sus señalamientos sobre la Comisión Anticorrupción se basan en las siguientes propuestas: 1) crear un cuerpo colegiado que se ocupe tanto de los individuos causantes de hechos de corrupción como de las circunstancias y estructura que lo propicia; 2) que se eleve a nivel constitucional la exigibilidad de responsabilidad de las instituciones;¹⁴⁸ 3) que se funde un sistema de precedentes de causas y sujetos que permita emitir recomendaciones vinculantes para modificar el proceso.¹⁴⁹

El objetivo sería conformar un órgano jurisdiccional que, en lugar de fragmentar el proceso, reúna los casos de los distintos órganos de control de la ASF o de los tantos órganos autónomos estatales. Dicho órgano revisaría los casos incluyendo los precedentes tanto individuales como institucionales con la

¹⁴⁷ Creada con el objetivo de coordinar las acciones del mayor número posible de organizaciones académicas y sociales, instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una auténtica política de rendición de cuentas en México. Confluye investigación académica, de periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. La Red está auspiciada por el Proyecto CIDE-Rendición de Cuentas, un donativo de la Fundación Hewlett y con las aportaciones voluntarias de sus miembros. <http://rendiciondecuentas.org.mx/somos-2/>

¹⁴⁸ Más allá de lo que se encuentra en el Título Cuarto. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*

¹⁴⁹ Propuestas de la red por la rendición de cuentas a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/PROPUESTA-FINAL.pdf>

intención de corregir estructuras, mejorar la regulación, atender circunstancias e individuos, es decir, vigilar el sistema en conjunto.

Finalmente en el año 2015 mediante una reforma constitucional se establecieron las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción¹⁵⁰. Fue mediante el esfuerzo para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que se pretende coordinar el combate a la corrupción entre las autoridades locales y federales, y articular esfuerzos institucionales para que, mediante el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas, se fortalezca la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas¹⁵¹.

Otro de los problemas que hasta ahora ha generado un conflicto relevante en el ámbito del cabildeo es la práctica conocida en Estados Unidos como *Revolving Door*. La única tentativa para su regulación fue la propuesta no aprobada durante la reforma del 2013 en la que se señalaba que:

“No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y, *hasta dos años después de haber finalizado las mismas*, así como sus cónyuges y sus parientes por su consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado. Y Del mismo modo, no podrán asumir cargos en la administración pública federal aquellas personas que hayan realizado actividades de cabildeo *en los últimos dos años*”.

¹⁵⁰ El 27 de mayo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política en Materia de Combate a la Corrupción. Entre estas reformas, destacan cuatro. 1) la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en el artículo 113 constitucional. 2) el reconocimiento de la facultad del Congreso para expedir las leyes que establezcan las bases del Sistema Nacional Anticorrupción. 3) establece las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción. Y, 4) amplía y fortalece las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

¹⁵¹ Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 2016, una serie de leyes secundarias, de las cuales cuatro fueron leyes de nueva creación y tres reformadas. Desataca la Ley General de Responsabilidades Administrativas de nueva creación y que establece las competencias de los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran. Como antecedentes, la Reforma Constitucional del 7 de febrero de 2014 adiciona y reforma diversas disposiciones del artículo 6to. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia. Esta reforma amplió el catálogo de los sujetos obligados a transparentar su información. La reforma incluyó, por ejemplo, la obligación de hacer pública la información de los partidos políticos, los sindicatos, los órganos autónomos, los fideicomisos y los fondos públicos; fortalece al organismo garante a nivel federal y sienta las bases para crear organismos locales autónomos en todo el país. Otro gran esfuerzo fue la publicación el 4 de mayo de 2014 la Ley General de Acceso a la Información Pública.

3.5 Hacia la profesionalización del cabildeo en México

Frente a los intensos intercambios políticos y económicos propios de las actuales democracias, es posible afirmar que el cabildeo ha dejado de ser en gran medida una ocupación dictada sólo por la oportunidad y realizada sin formación ni reglamentación o certificación alguna; el aprendizaje de su práctica -a semejanza del ámbito artesanal- dejó de adquirirse sólo al trabajar durante algún tiempo junto a una figura importante, o debido a la pertenencia o salida de un grupo político, pero principalmente, se relaciona ahora con un mejor entendimiento de las reglas, la lógica y el funcionamiento de las instituciones públicas.

A pesar de los avances en materia de profesionalización y regulación que presenta el cabildeo en otros contextos tales como Estados Unidos y gran parte de la Unión Europea, en México dicha práctica carece de certificación por parte de alguna instancia pública o privada. Como se ha tratado en los capítulos anteriores, la falta de legitimidad del cabildeo se vincula a su deficiente o nula profesionalización. Al igual que en otros contextos internacionales, la profesionalización y una regulación eficiente podría brindarle al cabildeo en México mejores perspectivas para consolidarse en el escenario político.

En este apartado se aborda el tema de “lo profesional” en torno al cabildeo, es decir, el significado del concepto comúnmente aceptado pero que representa un reto en varios niveles. El concepto de profesionalización en torno al cabildeo involucra un proceso con múltiples aristas, incluidas la formación y el proceso de “credenciales”, así como la necesidad de una perspectiva política de poder, que, en conjunto, posibilite su legitimación y autonomía.

Como se señaló al principio de este capítulo, el contexto de apertura y participación política enmarcó el desarrollo inicial del cabildeo en México. Este se caracterizó por la apertura de despachos por parte de particulares o equipos de trabajo con alguna experiencia en la gestión pública, la creación de estructuras institucionales con el objetivo de contribuir a resolver la demanda creciente de información, la propuesta de alternativas a la negociación y la toma de decisiones.

Este desarrollo es igual de complejo que el que se presenta en otros ámbitos o industrias en donde el avance tecnológico, de información y conocimiento demandan la labor de expertos que coadyuven a las transformaciones, la atención de nuevas necesidades; hechos que propician y exigen al mismo tiempo el desarrollo de las profesiones clásicas y el surgimiento de nuevos oficios u ocupaciones que alcancen el nivel profesional.

En este sentido, la idea de profesión como proceso es una concepción que la entiende como conjunto de eventos históricos, sujetos a los hechos geográficos y los contextos nacionales y locales, formas dinámicas que se recrean de acuerdo a una serie de intereses formativos, sociales, políticos, económicos y culturales (Burrage, 1990). De esta forma, en medio de las dinámicas sociales y políticas los actores de las diferentes “ocupaciones” intentan adquirir los símbolos de estatus propios de las profesiones mediante un proceso de interacción multidimensional a manera de recorrido o proceso de profesionalización.

Los grupos ocupacionales son los únicos capaces de lograr el status de profesión y la legítima asignación de tareas de conducción y autorregulación, primero, de sus respectivos procesos de profesionalización y, segundo, de la formación inicial de nuevos y más jóvenes miembros con el consenso de instituciones como las Universidades. Al mismo tiempo, van desarrollando una vocación de servicio a la comunidad, ampliando el cúmulo de saberes y habilidades que serán autorreguladas por códigos y que tienen el objetivo de dar respuesta a situaciones planteadas por instituciones establecidas y en transformación, encargadas de recompensar las tareas y la actividad desplegada.¹⁵²

La historia del gremio del cabildeo presenta características semejantes a las del proceso arriba descrito, etapas que tienen lugar en el desarrollo de cualquier grupo profesional, desde sus orígenes como oficio hasta convertirse en una actividad reconocida como profesión debido al conocimiento acumulado y técnicas empleadas en su propia práctica que deben adquirirse y desarrollarse

¹⁵² Sáez, 2004. "Cambio de rumbo en la construcción de la Pedagogía Social. Revisión y propuestas". *Revista de Pedagogía Social* en Sánchez y Sáez 2009.

sistemáticamente. Sobre este tema, Sánchez y Sáez (2009) señalan una serie de eventos relacionados con la emergencia, el desarrollo y la persistencia, tales como la creación de asociaciones especializadas, la creación de códigos de ética, la lucha por la autonomía y el derecho exclusivo a la práctica, la defensa del derecho a autorregularse, la demanda –y la oferta– de formación especializada, la creación de valores y actitudes compartidas, la acotación de un campo de intervención o jurisdicción laboral exclusiva, las metas, las competencias y las responsabilidades.

El crecimiento continuo y la dimensión que ha alcanzado la práctica del cabildeo permite denominarla correctamente como industria. Su función de atender necesidades y demandas reales por parte de los intercambios económicos y políticos dentro de los regímenes democráticos actuales, y la creación de estructuras de capacitación y formación permite afirmar que su desarrollo no es en ningún sentido fortuito. En el caso mexicano, “el arte de cabildear” es ya un asunto digno de impartirse ya sea por asociaciones civiles como parte de su oferta de talleres de capacitación, o por instituciones académicas por medio de líneas de formación, sobre todo en diplomados o cursos breves y focalizados.

La Universidad Iberoamericana fue de las primeras en ofrecer el diplomado en “Técnicas de Cabildeo y Negociación Política”,¹⁵³ seguido por el ITAM con el diplomado “Cabildeo y Producción Jurídica” y “Cabildeo, Diseño Normativo y Comunicación Estratégica.” Otros son los ofrecidos por la Unidad de Aprendizaje “Cabildeo y Relaciones de Gobierno” de la licenciatura en ciencia política y administración pública y la licenciatura en comunicación de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); el de “Negociación, Política, Cabildeo y Argumentación” de la Universidad Latina de América; o

¹⁵³ Coordinado inicialmente (2002) por el Mtro Efrén Elías Galaviz y desarrollado e impulsado desde su segundo año por el Dr. Roberto Ehrman Fiori. Actualmente han egresado diecisiete generaciones entre las cuales han transitado todo tipo de figuras del ámbito legislativo como asesores parlamentarios, diputados, senadores o gente que ocupa cargos en despachos de cabildeo. Por ejemplo, en la segunda generación ingresó buena parte del personal de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, algunos de ellos eran gente con formación en los procesos y técnica legislativa. El resultado fue una notable participación que derivó en un *feedback* en beneficio de la formación de cuadros al tiempo que se compartía información sobre el funcionamiento práctico del Senado. De tal forma, fue tal la pertinencia y el provecho de aquellos cursos que algunos miembros de esa generación pasaron a ser parte del claustro de profesores del diplomado.

iniciativas como la de la UAM Iztapalapa que en colaboración con la Comisión Bicameral del Sistemas de Bibliotecas y la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis lanzó el curso “Cabildeo: Teoría, Práctica y Simulaciones”.

En el caso de la oferta de las asociaciones civiles o de profesionistas se encuentra entre varias, el Centro de Estudios Fiscales S. C.; el Instituto de Investigación e Innovación Farmacéutica A.C.; la Coparmex, "Acompaña a un legislador, uno a uno... por México";¹⁵⁴ el Movimiento Ciudadano por la Democracia. También se ofrecen cursos de capacitación en habilidades específicas consideradas propias del cabildeo, temas como técnicas de relaciones entre instituciones, manejo de campañas en medios, técnica legislativa, entre otras.

Los cursos breves, de menos de diez horas, se basan en conferencias dictadas por gente con experiencia en la materia o en manuales de apoyo estructurados a partir de guías y directivas de organizaciones internacionales. Los cursos más largos, de alrededor de ciento cincuenta horas, como los impartidos por la universidad Iberoamericana o el ITAM, son programas que buscan formar competencias básicas o esenciales para el desarrollo de proyectos de cabildeo; sus módulos tratan temas como la estructura del Congreso, técnica legislativa y diseño normativo, estrategias de comunicación y negociación, teoría y ejercicios de cabildeo.¹⁵⁵

Los profesores que imparten los cursos más complejos son, generalmente, directivos de despachos consolidados, algunos ocupan cargos en instituciones públicas, son directivos de empresas o responsables de áreas de cabildeo. En conjunto, buscan transmitir de manera formal y estructurada, el conocimiento y la experiencia adquirida a lo largo de su trayectoria profesional.

¹⁵⁴ El curso de septiembre de 2003, incluyó la cuarta etapa del Programa Cívico de la Coparmex 2003 – 2006.

¹⁵⁵ Disponibles en:

http://desarrolloejecutivo.itam.mx/extension/files/Temarios/Programa%2000006463/P_6463_TEM_2443.PDF

<http://www.diplomados.ibero.mx/temario.cfm?area=3&dec=4&ver=1&anio=2014&prog=73&tip=1&nombre=T%C3%A9cnicas%20de%20Cabildeo%20y%20Negociaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica>

Algunos análisis iniciales sobre los procesos de profesionalización señalaban una relación entre las credenciales académicas, la búsqueda de altas posiciones sociales y la expansión del sistema educativo (Collins,1979; Larson,1979).¹⁵⁶ En este sentido, la especialización profesional y su fragmentación en campos, ha dado lugar al surgimiento de nuevas ocupaciones que buscan convertirse en profesiones confirmándose la sentencia de que “la formación es un medio fundamental de acceso al status y el privilegio donde las universidades son el espacio privilegiado” (Sánchez y Sáez 2009).

La formación y el proceso de credenciales del cabildeo en México tienen un recorrido relativamente corto, aunque importante. Para Wilensky (1964), el concepto de profesionalización¹⁵⁷ representa 1) el proceso mediante el cual las ocupaciones pretenden llegar a ser profesiones, sólo aquellas que obtienen el control de su propia formación lo logran; y 2) un tema de poder, debido a que las ocupaciones procuran adquirir la clase de poder y status que ofrecen las profesiones.

En el caso del cabildeo en México, hubo un intento por formalizar la práctica independientemente de la formación y capacitación que proveían las instituciones académicas. Una certificación de competencias que eventualmente podía llegar a detentar, junto con la academia, el control de la formación profesional en la materia.

A mediados del 2007, el despacho Dynamis Consultores presentó al consejo de PROCAB la idea de una certificación por competencias laborales (acompañada de la formación de recursos), la cual fue aceptada, validada y financiada. Este proyecto derivó en la conformación de un grupo de trabajo de “Certificación y profesionalización”.

¹⁵⁶ Collins, R. (1979): “The credential Society: an historical Sociology of Education and Stratification”. New York: Academic Press; y Larson, M. S. (1977/79): “The Rise of Professionalism: A Sociological analysis”. Berkeley, CA: University of California Press en Sanchez y Saez, 2009.

¹⁵⁷ Wilensky fue uno de los autores que sentaron las bases en torno al estudio de las profesiones. *The professionalization of Everyone* (Wilensky, 1964).

Una vez iniciado el proceso por medio de CONOCER (Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales),¹⁵⁸ se comprobó que sería una gestión factible y sencilla dado que uno de los requisitos de dicho consejo es que el 50% de las empresas líderes en el sector participe en el comité de normas y PROCAB cumplía con ello. Por otra parte, sería posible apegarse a una norma previamente existente en materia de consultoría con sus respectivas adaptaciones. En conjunto, la certificación de la práctica del cabildeo por competencias era completamente factible.

Sin embargo, en un momento avanzado del proceso, el entonces presidente de PROCAB, Gustavo Almaraz, decidió no continuar. Parte del argumento se relacionó con el problema de los *free-riders*. Señaló que podría haber un amplio sector de interesados con intenciones de “beneficiarse” de la certificación y resultaría injusto que PROCAB o, incluso, que el mismo presidente de la asociación, cargara con este tipo de gastos. Otros motivos apuntaban a una “ventaja comparativa”. Por ejemplo, propiciar una validación de este tipo podía “abrir la competencia” y reducir la cartera de clientes de un mercado hasta ahora liderado por PROCAB.

Se ofrecieron contra-argumentos para continuar con el proceso, éstos reconocían que aunque PROCAB cargaría con el costo de llevar a cabo un proceso que eventualmente beneficiaría a *free-riders* y que tendría problemas de financiación y solvencia porque algunos de sus miembros no pagaban cuotas, el mismo proceso de la certificación podría generar ingresos importantes. Al final, el proceso se detuvo.

Los hechos descritos son parte de la historia del cabildeo en México. Al final, la experiencia de esta práctica acumula conocimiento técnico y su propia jerga, así como entrenamiento en habilidades específicas, compromisos con su clientela en virtud de la relevancia o confidencialidad de los asuntos que maneja,

¹⁵⁸ CONOCER es una entidad paraestatal federal mexicana sectorizada en la Secretaría de Educación Pública, con participación tripartita (Sector gobierno, empresarial y laboral). Su misión es contribuir a la competitividad económica y el desarrollo educativo con base al Sistema Nacional de Competencias de las Personas (SNC) que consta de tres piezas clave 1: Comités sectoriales de gestión por competencias; 2: Instrumentos de transferencia de conocimiento al mercado laboral y de vinculación con el sector educativo y 3: Estructura Nacional de Evaluación y Certificación.
<http://www.conocer.gob.mx/>

sin excluir la discusión sobre la necesidad de certificados, validaciones y apego al código de ética.

3.6 Hacia la regulación del cabildeo en México

En el apartado anterior se revisaron iniciativas y reglamentos que forman parte del proceso de regulación del cabildeo en México. En esta sección, se abordan los esfuerzos de regulación como un proceso que no tiene lugar en el vacío. Si bien el contexto nacional determina tanto la práctica del cabildeo, como su profesionalización y regulación, la experiencia internacional es un referente importante que puede ayudar a explicar su desarrollo y ofrecer elementos de tipo normativo que incidan en su eficacia y legitimación.

Festinher (2014), identifica tres rubros que dieron forma al cabildeo en México: 1) En los órganos de gobierno y oficinas de Enlace Legislativo; 2) en los órganos empresariales y áreas específicas de vinculación legislativa, y 3) en despachos privados especializados en cabildeo. A pesar de la obvia intención de funcionarios, exfuncionarios, políticos y particulares de influir en la toma de decisiones de los responsables del diseño de las políticas públicas, el cabildeo en México aún no cuenta con un marco regulatorio específico que establezca tanto oportunidades como límites claros para ejercer un ejercicio en última instancia democrático.

Los problemas vinculados a la ausencia de una regulación específica del cabildeo en México han sido del mismo tipo que los presentados en Estados Unidos o la Unión Europea: tráfico de influencias, escándalos de corrupción, captura política por parte de intereses privados. Los casos más difundidos por los medios fueron los asociados al intento de aumentar los impuestos al Tabaco y Cigarros, a los refrescos y la comida “chatarra”; la ley del Mercado de Valores; la Ley de Radio y Televisión (Ley Televisa); el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, entre otros (Festinher, 2014).

Si bien ha habido intentos importantes para regular el cabildeo incluso por parte de algunos legisladores por medio de iniciativas de ley y adiciones a reglamentos, hasta Diciembre de 2017 no se cuenta con una ley o reglamento

específico.¹⁵⁹ Una de las explicaciones más difundidas apunta hacia las propias compañías que verían afectados sus intereses en caso de que se aprobaran las reformas fiscales. La ausencia de una regulación específica favorece que dichas empresas “cabildeen en lo oscuro”, que promuevan sus intereses ante legisladores de forma ajena al escrutinio público y sin consecuencias punitivas, aunque es cierto que el Reglamento de la Cámara de Senadores contempla en su artículo 299 sección 1 y 2 sanciones al intercambio de regalos o dádivas por parte del cabildero hacia los senadores y su personal de apoyo:

1 Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

2 Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

Asimismo, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 265 sección 1 establece:

Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

Algunas de las empresas a las que se ha señalado de manera concreta de influir abusivamente en la toma de decisiones de los legisladores son la tabacalera British American Tabaco (durante la discusión del paquete económico del 2006); TV-Azteca (2005); Televisa (2006) (Festinho, 2014).

Como se señaló en el apartado anterior, los reglamentos de la Cámara de Senadores (2010) y Diputados (2011) son los documentos que, a falta de una regulación específica, orientan legalmente las actividades del cabildeo en

¹⁵⁹ Del 2005 hasta la fecha (2017), en México se han presentado veintiséis iniciativas sobre la materia que no han transitado. En este sentido, cabe destacar la existencia de ParlAmericas, una red de legislaturas de Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que tiene el objetivo de fortalecer la legislación y el trabajo parlamentario principalmente de veintiocho de los treinta y cinco países miembros. Una de las tareas para fortalecer la legislación y el régimen democrático de cada uno de los Estados miembros se enfoca en la regulación del cabildeo.
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-07-1/assets/documentos/Informe_ParlAmericas_Peru_Sen.Pineda.pdf

México. El Reglamento del Senado tiene un Capítulo (artículos 298 y 299) dedicado a las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. En su artículo 298, sección 1 define el cabildeo como:

[...] 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.

En su artículo 298 sección 2 establece la obligación de informar por escrito las actividades realizadas por los cabilderos en la promoción de sus intereses:

Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

La Cámara de Diputados, por medio de una modificación a su reglamento en 2011, también define en su artículo 263 sección 1 y 2 la actividad del cabildeo y a los cabilderos:

1 Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

2 Por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Destaca también la creación de un Registro público de cabilderos. Artículo 264:

1 Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren.

2 La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

El artículo 268 otorga facultades a la Mesa Directiva para autorizar, denegar o cancelar el registro; prohibir la actividad a funcionarios públicos, así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad; y la obligación de recopilar los documentos de cabildeo, información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra que pueda ser objeto de consulta pública, entre otras:

1 La Mesa Directiva podrá suspender o cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara

Los escándalos vinculados a las actividades de cabildeo que se han denunciado internacionalmente y que, a su vez, están relacionados con actos de corrupción debido tanto a la ausencia de una legislación específica como a una regulación laxa, demuestran que no se puede esperar que los actores se conduzcan en beneficio del interés público sólo a partir de su buena voluntad. El problema no es un asunto de fe, requiere de la comprensión de la toma de las decisiones racionales que incluye el conocimiento de sus propios objetivos y estrategias para alcanzarlos. La regulación no sólo define la práctica del cabildeo y a los cabilderos, su función principal es limitar las posibilidades de los actores por medio de restricciones institucionales.

Llama la atención que mientras que el Reglamento de la Cámara de Senadores refiere que la infracción a la norma que prohíbe la recepción de regalos, dádivas o pagos será *castigada en términos de las leyes o la legislación penal, según corresponda*, el Reglamento de la Cámara de Diputados únicamente pide que tanto los diputados como su personal de apoyo se abstengan de hacer recomendaciones cuando obtengan un beneficio personal cuestionable.

El hecho de que ambos reglamentos dediquen una sección al tema del cabildeo es una cuestión mínima, necesaria, pero insuficiente. El cabildeo, por lo sensible de los temas que aborda requiere de una regulación clara, explícita, que establezca límites a los cabilderos por medio de disposiciones sobre responsabilidades y defina sanciones y procedimientos. Recapitulando, el cabildeo requiere de una ley concreta y de sus reglamentos correspondientes independientemente de la promoción de la profesionalización de la práctica.

Cuadro 22. Diferencias sobre sanciones entre los reglamentos

REGLAMENTO CÁMARA DE SENADORES	REGLAMENTO CÁMARA DE DIPUTADOS
<p>Artículo 299</p> <p><i>1 Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.</i></p> <p><i>2 Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.</i></p>	<p>Artículo 265</p> <p><i>1 Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.</i></p>

Fuente: Reglamento de la Cámara de Senadores y Reglamento de la Cámara de Diputados.

3.7 Comparación regulatoria del cabildeo entre México, Estados Unidos y la Unión Europea

El conjunto normativo del cabildeo en Estados Unidos tiene su mayor referente en la Ley de Divulgación de Lobbying de 1995 (*Lobbying Disclosure Act 1995*) y en el Manual de Ética del Senado (*Senate Ethics Rules*), que estipula los límites entre la interacción entre funcionarios de gobierno y cabilderos. En contraste, en México no existe una Ley específica para regular dicha actividad. Hasta el momento (2017) únicamente existe artículos en el Reglamento del Senado de la República (el Título Cuarto) y en el Reglamento de la Cámara de Diputados (Capítulo Tercero) lo que dicho sea de paso limita su aplicación al cabildeo legislativo en el Congreso.

El avance regulatorio de Estados Unidos en la materia es considerable respecto a casos como el de México por ejemplo, porque además de contar con la Ley Federal, cada uno de los estados que conforman la Unión Americana tiene sus propias leyes y/o reglamentos, por lo que existen alrededor de cincuenta versiones normativas para la reglamentación del cabildeo, algunas apegadas fielmente a la *Lobbying Disclosure Act 1995*, mientras que otras establecen normas específicas para el registro de los cabilderos.¹⁶⁰

¹⁶⁰ En el anexo tres se presenta un cuadro con las leyes de cada uno de los estados de la Unión Americana con sus objetivos y el marco jurídico que regula el cabildeo.

Se han presentan las definiciones de cabildeo que incluyen los reglamentos de la Cámara de Senadores y la de Diputados en México. Ambos reglamentos ofrecen una definición general que no incluye glosario ni términos relacionados con el cabildeo. En contraste, la normatividad de Estados Unidos presenta en la *Lobbying Disclosure Act 1995* un glosario.

Cuadro 23. Definiciones de cabildeo en las normativas de Estados Unidos y México

Reglamento de la Cámara de Senadores	Reglamento de la Cámara de Diputados	Lobbying Disclosure Act 1995 Estados Unidos
<p>Artículo 298</p> <p>1 [...] 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.</p>	<p>Artículo 263</p> <p>1 Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.</p> <p>2 Por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.</p>	<p>NUMERAL 7</p> <p>ACTIVIDADES DE CABILDEO.</p> <p>El término "actividades de cabildeo" significa el establecimiento de los contactos de cabildeo o contactos con funcionarios, y los esfuerzos para establecer tales contactos, incluyendo las actividades de preparación y planificación, investigación y otros trabajos de fondo realizados, para el uso de dichos contactos y la coordinación con las actividades de cabildeo con otros.¹⁶¹</p>

Fuente: Reglamento de la Cámara de Senadores (2010); Reglamento de la Cámara de Diputados (2011), y *Lobbying Disclosure Act* (1995).

En el inciso A) de la *Lobbying Disclosure Act 1995*, se especifica de qué manera se entenderá "el contacto de cabildeo":

(A) **DEFINICIÓN.** -El término "contacto de cabildeo" significa cualquier comunicación oral o escrita (incluyendo una comunicación electrónica) a un funcionario de la rama ejecutiva o a un funcionario de la rama legislativa que se hace en nombre de un cliente con respecto a:

(i) la formulación, modificación o adopción de la legislación federal (incluidas las propuestas legislativas);

¹⁶¹ *Lobbying Disclosure Act 1995*
<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

ii) la formulación, modificación o adopción de una norma federal, reglamento, orden ejecutiva o cualquier otro programa, política o posición del Gobierno de los Estados Unidos;

(iii) la administración o ejecución de un programa o política federal (incluyendo la negociación, adjudicación o administración de un contrato, una concesión, un préstamo, un permiso o una licencia federal); o

(iv) la nominación o confirmación de una persona para un cargo sujeto a confirmación por el Senado.

Respecto a la vigencia del registro de los cabilderos también hay diferencias importantes entre los casos de Estados Unidos y México, que muestran, sobre todo, un asunto de coordinación. En Estados Unidos la coordinación entre los órganos legislativos y los cabilderos se orienta por medio de un registro permanente que favorece el seguimiento, sin supeditar sus relaciones y actividades a los periodos electorales y cambios en el Senado y la Asamblea de Representantes. En cambio, en México la vigencia de los registros se circunscribe a los periodos de ambas Cámaras. Estas diferencias sugieren, para el caso mexicano, la existencia de limitaciones o incluso de simulación en el seguimiento a las actividades de cabildeo, y posiblemente incluso, afectando la continuidad de los procesos de iniciativas presentadas por los mismos cabilderos.

El carácter permanente del registro en Estado Unidos establece la obligación de entregar un informe semestral (enero y julio) que detalle las actividades realizadas durante dicho periodo, señalando los montos erogados por concepto de actividades de cabildeo por un límite de diez mil dólares, de lo contrario deberán entregar un informe anexo especificando cada uno de los gastos realizados (Capítulo Segundo. 5 incisos (a) y (b)).¹⁶² Respecto al caso de México, el Reglamento de la Cámara de Diputados es más claro que el de la Cámara de Senadores, en su artículo 268 señala que el órgano responsable de dar seguimiento al registro es la Mesa Directiva, la cual tiene atribuciones para cancelar o prohibir el registro, así como para sancionar cualquier actividad ilícita

¹⁶² *Lobbying Disclosure Act 1995*, Capítulo II- 5- (a) y (b).

que lleven a cabo los funcionarios. En cambio, el Reglamento de la Cámara de Senadores no contempla ningún tipo de sanción o prohibición relacionado con el registro de cabilderos.

Respecto al tema de la transparencia relacionada con el cabildeo, las diferencias entre Estados Unidos y México también son importantes. Mientras que en Estados Unidos existen organizaciones dedicadas a monitorear las actividades de los cabilderos¹⁶³ en México, el Reglamento de la Cámara de Diputados es el más específico en la materia. En su artículo 267 señala:

1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos incluirá la siguiente información:

I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara;

II. Domicilio del solicitante, y

III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo.

2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante.

3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.

4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente.

¹⁶³ De acuerdo con el *Center for Public Integrity*, las organizaciones deben revelar en sus informes semestrales los siguientes datos: (1) los temas que promovieron durante el período, incluyendo proyectos de ley y reglamentos específicos; (2) los nombres de los grupos de presión empleados por el cliente; y (3) las agencias federales contactadas. Las firmas que hacen cabildeo en nombre de un cliente deben revelar una estimación de los ingresos totales relacionados con la actividad obtenidos del cliente durante el período. Las organizaciones que emplean a sus propios grupos de presión deben revelar una estimación de los gastos totales relacionados con el cabildeo para ese período. <https://www.publicintegrity.org/2006/01/18/6546/lobbying-faq>

Otro caso interesante es el de la organización *Sunlight Foundation* que, entre otras actividades, se dedica a evaluar el nivel de transparencia relacionada con el cabildeo entre los estados de la Unión Americana. <https://sunlightfoundation.com/2015/08/12/how-transparent-is-your-states-lobbying-disclosure/>

Aunque el tema de los montos sobre los regalos hechos por los cabilderos a los legisladores y su personal de apoyo es cuestionable, la *Lobbying Disclosure Act 1995*¹⁶⁴ establece límites al valor de los obsequios ofrecidos a los miembros del Senado, a los de la Asamblea de representantes y/o funcionarios de gobierno. En el caso de los reglamentos mexicanos, aunque no se establecen montos, sí se contemplan restricciones en la materia:

Artículo 299 Reglamento de la Cámara de Senadores:

1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

Artículo 265 sección 1 de la Cámara de Diputados:

1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

Algunos de los estados de la Unión Americana exigen entre los requisitos para el registro de los cabilderos y la permanencia de sus actividades, la formación de éstos por medio de un programa educativo. Por ejemplo, Carolina del Norte¹⁶⁵ prescribe la asistencia a un curso de formación y/o instrucción de cabilderos, el fomento y desarrollo de buenas prácticas. Illinois también demanda a los cabilderos la asistencia a un curso de formación ética al que se deberá asistir a más tardar un mes después de la expedición del registro.¹⁶⁶ Kentucky y

¹⁶⁴ <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/119>

¹⁶⁵ Todo lo relacionado con el cabildeo se establece en el Capítulo 210 C Cabildeo de sus Estatutos Generales de Carolina del Norte. Recuperados de: <http://www.ncleg.net/gascripts/Statutes/StatutesTOC.pl?Chapter=0120C> y en especial el Programa educativo de cabildeo § 120C-103. Lobbying education program. http://www.ncleg.net/EnactedLegislation/Statutes/PDF/BySection/Chapter_120C/GS_120C-103.pdf

¹⁶⁶ En los estatutos de Illinois, es especial la Ley de Registro de Lobbistas. (25 ILCS 170/ sección 4.5) <http://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=465&ChapterID=6>

Maryland desarrollan un programa de educación y capacitación en ética (KRS 6.701),¹⁶⁷ (§5-704.1).¹⁶⁸

Otros estados desarrollan manuales para facilitar el lenguaje técnico legal para facilitar el registro a los cabilderos, además de establecer claramente los requisitos y procedimientos de los trámites. Este es el caso de Hawaii, Indiana, Nuevo México, Minnesota y Ohio.¹⁶⁹ Dichos manuales también contribuyen a divulgar de las actividades de cabildeo y el reconocimiento de las “buenas prácticas”.

Para la coordinación de actividades entre cabilderos y miembros de los órganos legislativos algunos estados incluyen en sus reglamentos o estatutos, que el cabildero porte una insignia que lo identifique dentro de los recintos legislativos, ejemplo de ello es el caso de Dakota del Sur.¹⁷⁰

Acerca de la participación de ex funcionarios de los órganos legislativos federales, el Código de Ética del Gobierno de Estados Unidos prohíbe la participación de antiguos miembros del Congreso, del personal legislativo superior y personal de la rama ejecutiva superior a ejercer cualquier tipo de actividad relacionada con el cabildeo sobre su antiguo departamento o agencia durante un año después de abandonar su cargo, ya que de acuerdo a este mismo ordenamiento el exfuncionario debe reportar sus posiciones pasadas en

¹⁶⁷ Dentro de sus estatutos (KRS 6.701 <https://klec.ky.gov/Code-of-Ethics/Employers-and-Legislative-Agents/Pages/Education-and-Training.aspx>)

¹⁶⁸ Estatutos del estado de Maryland

<http://mgaleg.maryland.gov/webmga/frmStatutesText.aspx?article=ggp§ion=5-704.1&ext=html&session=2015RS&tab=subject5>

¹⁶⁹ Hawaii:

<http://ethics.hawaii.gov/wp-content/uploads/2013/09/lobbyingmanual.pdf>

Indiana:

https://www.in.gov/ilrc/files/2016_Lobbyist_Handbook_FINAL.pdf

Nuevo México:

<http://www.sos.state.nm.us/uploads/files/Lobbyist%20Guide.pdf>

Minnesota:

http://www.cfboard.state.mn.us/handbook/hb_lobbyist.pdf

Ohio:

<http://www.jlec-olig.state.oh.us/PDFs/Lobbying/Ohio%20Lobbying%20Handbook.pdf>

¹⁷⁰ 2-12-8.1 Insignias requeridas de los cabilderos dentro del complejo del Capitolio - Honorarios – Composición:

http://sdlegislature.gov/Statutes/Codified_Laws/DisplayStatute.aspx?Type=Statute&Statute=2-12-8.1

sus formularios de registro de lobby durante los primeros dos años después de salir del gobierno.¹⁷¹

Otra diferencia significativa con respecto a la regulación de Estados Unidos que muestra un avance abismal comparado con otros ordenamientos como en de México es el relacionado a las aportaciones que realizan los cabilderos a las campañas políticas, respecto a este tema la *Lobbying Disclosure Act 1995* señala un tope en el monto de la donación por grupo de interés, esta señala:

*Los grupos de presión no pueden dar más de \$ 5,000 usd a cualquier comité de acción política PAC's por año calendario. Sin embargo, pueden trabajar en campañas y servir como tesoreros de los comités de acción política.*¹⁷²

En algunos estatutos estatales también se menciona restricciones sobre este ámbito de la participación de cabilderos en las campañas políticas, como aparece en los estatutos del estado de Idaho.¹⁷³ Minnesota establece un apartado especial para regular las actividades de los cabilderos que participan en campañas políticas.¹⁷⁴

Respecto al caso de la Unión Europea (UE), comparar su marco regulatorio en materia de cabildeo con el de México es más complicado que con el de Estados Unidos. Como en el caso de la OEA, los Estados miembros de la UE como Alemania, Francia e Inglaterra (ex miembro), entre otros pocos, tienen su propia regulación de cabildeo. Aunque la regulación de cabildeo en Estados Unidos es más antigua y en general la más detallada de todas; la Unión Europea cuenta con importantes referentes legales para orientar a los parlamentos de sus Estados miembros en torno a la legislación de dicha actividad. Entre los

¹⁷¹ Según un informe del *Center for Public Integrity*, más de 2.200 antiguos empleados federales, entre ellos 273 antiguos empleados de la Casa Blanca, y cerca de 250 ex miembros del Congreso y jefes de organismos se han registrado como cabilderos federales entre 1998 y 2004. (Traducción propia) Recuperado de: *The Center for Public Integrity Accountability. Lobbying FAQ What is permissible? Out of bounds? Punishable?*

<https://www.publicintegrity.org/2006/01/18/6546/lobbying-faq>

¹⁷² Idem, *The Center for Public Integrity*.

¹⁷³ Estatutos del Estado de Idaho, en especial el Título 67, capítulo 66 Campaña electoral, contribuciones y gastos de cabilderos

<https://legislature.idaho.gov/statutesrules/idstat/Title67/T67CH66/SECT67-6602/>

¹⁷⁴ Capítulo 10A Financiación de campañas y Divulgación Pública <https://www.revisor.mn.gov/statutes/?id=10A>

documentos más relevantes se cuentan El Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001), el Libro Verde sobre la Iniciativa de Transparencia Europea (2006), el Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea sobre el Registro de Transparencia para las organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las Políticas de la Unión Europea (2011), y el Código de Conducta para los Miembros del Parlamento Europeo.

Como se puede observar a partir del contenido de la página web de Euro-Lex en materia de cabildeo,¹⁷⁵ el trabajo legislativo en torno a este tema es permanente, y aunque aún existen vacíos normativos, es de esperar que las presiones de la sociedad civil organizada¹⁷⁶ y la voluntad política de algunos legisladores de los Estados miembros de la UE, logren mejorar el marco regulatorio del cabildeo. Finalmente, es importante señalar que hasta la fecha (2017), los registros vigentes de cabilderos que operan en la UE no son obligatorios, sino voluntarios. Habrá que revisar sobre la evolución en los registros en cuanto a su carácter o si se crean y articulan otros mecanismos de control más eficaces.

Las diferencias señaladas muestran lo escueto que es hasta el momento (2017) el marco normativo en México que regula las actividades de cabildeo ante otros países. No hace falta una comparación más extensiva de las regulaciones internacionales para mostrar los vacíos que existen en el marco nacional. Las referencias internacionales contribuyen al desarrollo de ordenamientos en otros países, además de sugerir prácticas y esfuerzos concretos que pueden contribuir a favorecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas asociados al cabildeo.

¹⁷⁵ <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

¹⁷⁶ Al respecto, llama la atención la existencia de la organización Alter-EU (Alianza para la Transparencia del Lobby y la Regulación Ética) que “lucha contra el excesivo poder del cabildeo en la UE”, y que por medio de un “*lobby tour*” dirigido a la prensa internacional, estudiantes, políticos y ciudadanos interesados, visitan en Bruselas las instituciones de la UE y empresas vinculadas a escándalos relacionados con actividades de cabildeo.

<http://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=371863>

3.8 Conclusiones

En este capítulo se han tratado temas fundamentales en torno al cabildeo en México. Habiendo iniciado con una reflexión sobre la relevancia de pensar la relación del cabildeo con la participación y la representación política, principios fundamentales de la democracia, asimismo se abordaron aspectos concretos sobre esta práctica en México, las prácticas asociativas, la regulación y profesionalización.

El objetivo de este capítulo fue el de ofrecer un panorama sobre el surgimiento, práctica y retos del cabildeo en México, abordando los temas de su asociacionismo, el conflicto de interés, la regulación del cabildeo y la profesionalización de los cabilderos.

Este capítulo refleja las huellas de un proceso verdaderamente joven en el que se entrelazan circunstancias de tránsito y apertura política, trayectorias profesionales, prácticas asociativas, de corrupción e iniciativas legislativas a lo largo de apenas dos décadas.

La cara asociativa del gremio del cabildeo en México nace a finales de la década de los noventa, en un entorno de gran apertura, por vía de ex funcionarios públicos que afrontaron la posibilidad de participar en la conformación de la agenda pública desde el ámbito privado. Como resultado se creó la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, PROCAB, cuya misión es promover el desarrollo de esta actividad frente a la opinión pública en el marco de el respeto a la Ley, prácticas profesionales, transparencia y principios éticos.

Destaca la similitud en las trayectorias académicas y profesionales de los socios fundadores y directores de los despachos, por la coincidencia de su desempeño en el sector público en diferentes instituciones y cargos, la mayoría en puestos directivos o superiores. Se confirma así la necesidad de reconocer e implementar parte de la regulación en términos del empleo pre y post-público ante el crecimiento del gremio en nuevas direcciones.

En cuanto a los retos, a semejanza de la experiencia internacional, los conflictos de interés, captura política por intereses privados, tráfico de influencias

o escándalos de corrupción desde actores en posiciones del sector público son los principales ámbitos de preocupación pues amenazan la legitimidad de su práctica. En éste sentido México atraviesa aún el proceso de conformación de su Sistema Nacional Anticorrupción en el que se establecieron las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción; éste proceso articula esfuerzos institucionales para que, mediante el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas, se fortalezca la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Con independencia de éste aspecto, los rezagos en la regulación del caso mexicano en 2010 son evidentes frente a la experiencia internacional que muestra la necesidad de una regulación específica en la materia. Pese a ello México no cuenta con una Ley Federal de Cabildeo o algo semejante, los esfuerzos regulatorios han sido eminentemente acotados al ámbito legislativo y aparenta ser sólo una intención de reconocer la existencia del cabildeo ya que de inicio, su definición es muy limitada dejando fuera demasiados aspectos referentes al cabildeo legislativo y que fomentan la ambigüedad, o incluso son contradictorios. Asimismo es insuficiente pues no cuenta con una reglamentación específica y carece de legitimidad y fuerza para las sanciones así como con mecanismos y órganos responsables de aplicar y vigilar su proceso.

La regulación mediante los reglamentos internos en la Cámara de Diputados y el Senado contempla apenas algunos aspectos del proceso y no cumple a cabalidad con la función principal de limitar las posibilidades de los actores por medio de restricciones institucionales, a manera de ejemplos:

-Mientras que el Reglamento de la Cámara de Senadores refiere que la infracción a la norma que prohíbe la recepción de regalos, dádivas o pagos será *castigada en términos de las leyes o la legislación penal, según corresponda*, el Reglamento de la Cámara de Diputados únicamente pide que los diputados y su personal de apoyo “se abstengan” de hacer recomendaciones cuando obtengan un beneficio personal cuestionable.

-El reglamento de la Cámara de Diputados fue ligeramente más a fondo en comparación con el del Senado, aunque aún de forma limitada, al contemplar

la definición de la figura del cabildero y al tocar el tema de la divulgación sobre el ejercicio y el registro de quienes lo ejercen.

Respecto de la reforma de 2013 es lamentable que, pese a que los partidos minoritarios parecían estar a favor de limitaciones como la que ponía un “periodo de enfriamiento” en el tránsito entre el sector público y el privado de al menos dos años; un ejercicio pobre del lobbying del lobby derivara en una votación no aprobatoria al parecer por simples ausencias de legisladores.

De dicha experiencia se distingue que fuera el Partido Revolucionario Institucional -PRI- y sus, hasta ese momento aliados Partido Verde y Nueva Alianza quienes detuvieron la reforma, principalmente al contrastar con afirmaciones de profesionales entrevistados que afirman que buena parte del intento por hacer “más estricta” la regulación del cabildeo proviene de un interés específico de legisladores interesados en formalizar nuevos despachos. Esto es que, tentativamente el sector “abierto” a la mayor regulación (hasta ese momento la oposición) está compuesto por legisladores que visualizan ya una posible trayectoria profesional al ámbito del cabildeo.

Lamentablemente, desde que fueron aprobados los reglamentos en materia de cabildeo por parte del Legislativo, éstos han quedado en el olvido. No existen acciones orientadas a cumplir los señalamientos referentes a la divulgación de las actividades de cabildeo en las comisiones (Cámara baja), y el registro ha sido cuestionado por medios de comunicación, profesionales del gremio, legisladores y público en general.

Respecto al proceso de regulación en México y en comparativa con la experiencia internacional se puede señalar que existen diferencias importantes tendientes al rezago, no sólo en la definición del concepto y su aplicación normativa, también en el proceso en conjunto relativo al registro, su monitoreo, los mecanismos para la presentación de informes, las dadas o posibles beneficios, aportaciones a campañas políticas, capacitación e incluso periodos de “enfriamiento” a ex funcionarios.

Finalmente, la vía de la profesionalización de la práctica del cabildeo en México muestra algunos avances aún cuando hasta ahora carece de certificación por parte de alguna instancia pública o privada. Esto a pesar de que

en 2007 había sido aceptada, validada y financiada la idea de una certificación por competencias laborales, sin embargo la factibilidad del proceso no garantizó su éxito pues se detuvo por una decisión que al parecer temía la apertura a la competencia.

Su desarrollo se equipara al de cualquier otra industria en la que el avance tecnológico o de información demanda la labor de expertos que coadyuven a las transformaciones y la atención de nuevas necesidades propiciando el desarrollo de las profesiones clásicas y el surgimiento de nuevos oficios u ocupaciones que alcancen el nivel profesional

El crecimiento continuo y la dimensión que ha alcanzado la práctica del cabildeo permite denominarla correctamente como industria, Su función de atender necesidades y demandas reales por parte de los intercambios económicos y políticos dentro de los regímenes democráticos actuales, y la creación de estructuras de capacitación y formación permite afirmar que su desarrollo no es en ningún sentido fortuito.

Frente a los intensos intercambios políticos y económicos propios de las actuales democracias, es posible afirmar que el cabildeo ha dejado de ser una ocupación dictada sólo por la oportunidad y por el contrario se observan eventos relacionados con su desarrollo y persistencia, tales como la creación de asociaciones especializadas, la creación de códigos de ética, la lucha por su autonomía y el derecho exclusivo a la práctica, la defensa del derecho a autorregularse, la demanda –y la oferta– de formación especializada, la creación de valores y actitudes compartidas, la acotación de un campo de intervención o jurisdicción laboral exclusiva, las metas, las competencias y las responsabilidades.

En México, la alternancia del partido en la elección del ejecutivo en el año 2000 había generado grandes expectativas sobre potenciales transformaciones socio políticas y fue el ejercicio del cabildeo el que posibilitó una estrategia para la negociación, el intercambio de información y la toma de decisiones en el nuevo escenario. De manera progresiva, los particulares y los representantes del sector público y político han visto la necesidad de contar con una regulación clara y adecuada que otorgue certeza jurídica a sus relaciones y acuerdos, la profesionalización es también una vía complementaria.

CAPITULO 4 HACIA UN MODELO DE RECURSOS DE CABILDEO: El Cabildeo del CCE en la Reforma de acceso a la Justicia de 2008, la Ley General de Cambio Climático de 2011 y la Reforma Laboral en 2012

4.1 Introducción

Como se ha afirmado en capítulos anteriores, la influencia del cabildeo por parte de agentes privados sobre los intereses públicos tiene enorme importancia en el ámbito público. Sin embargo, también es un hecho que la movilización de recursos para la promoción de dichos intereses particulares es un tema estudiado de forma insuficiente. Hasta hoy, no existen análisis que aborden el problema de forma articulada y que logren trascender el énfasis en la sospecha o la atención puesta únicamente en el aspecto del gasto financiero.

Por otra parte, obtener información sobre el gasto o la movilización de recursos como parte de las actividades de cabildeo, generalmente es un proceso complicado, y en el caso mexicano, imposible hasta el momento o de resultados poco confiables. Aunque el tema del gasto es importante, este trabajo cuestiona el “mito” sobre la indispensabilidad de los “grandes recursos económicos” para la promoción de intereses y, en cambio, adopta la perspectiva que defiende la efectividad de diversos recursos en el cabildeo.

El objetivo de este capítulo es describir y analizar desde el estudio de caso del CCE, los tipos de recursos -entendidos como variables con sus respectivos indicadores- que se movilizan en el ejercicio del cabildeo. El diseño de los indicadores asociados a los recursos se construyó a partir de una revisión bibliográfica y en la obtención y análisis de información proporcionada por algunos de los profesionales del cabildeo más reconocidos en México.¹⁷⁷ El diseño de indicadores toma en cuenta los elementos teóricos que se han abordado en los capítulos precedentes, los cuales contribuyen al análisis del proceso del cabildeo: su práctica, resultados y eficiencia.

¹⁷⁷ Se consultaron profesionales del área encargada de cabildeo del Consejo Coordinador Empresarial (cúpula del sector empresarial organizado), objeto del estudio de caso de este trabajo.

Por otra parte, el estudio de caso del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) mexicano busca mostrar la diversidad de estrategias y recursos utilizados por una organización que, puede suponerse, no carece de recursos económicos para promover sus intereses. En la práctica del cabildeo, con independencia del actor y el tipo de intereses en juego, los recursos deben diversificarse asertivamente en técnicas y habilidades y operar en momentos estratégicamente definidos en función de objetivos específicos. De aquí que este capítulo explica cuál es el modelo de recursos que utilizó el Consejo Coordinador Empresarial para cabildear en los temas de acceso a la justicia de los ciudadanos en 2008, la legislación ambiental relacionada con la Ley General del Cambio Climático de 2012, así como la Ley Federal del Trabajo aprobada en 2012.

Este capítulo se divide en tres partes, en la primera se presenta una revisión de las líneas de análisis que abordan al empresariado; en la segunda hay una propuesta metodológica para medir el uso de los recursos asociados a la eficiencia del cabildeo, aportación que ofrece una reconstrucción teórica-práctica sobre los factores que contribuyen a un ejercicio eficaz del cabildeo. La tercera parte trata sobre los resultados de la investigación aplicados en tres proyectos de cabildeo legislativo encuadradas en dos legislaturas durante el 2011 y 2012.

4.2 Recursos y cabildeo legislativo empresarial: el caso del Consejo Coordinador Empresarial -CCE-

Con el objetivo de la evaluación de los recursos asociados a la eficacia del cabildeo del CCE, fueron revisadas aportaciones teóricas dedicadas al estudio del empresariado, en torno al cual existe literatura con distintas líneas de análisis. Asimismo, se desarrollo una metodología con variables e indicadores diseñados en particular para la investigación y se aplico un análisis en función de dichos indicadores a tres proyectos de cabildeo.

En la parte que aborda el análisis del empresariado, una de dichas líneas establece una dicotomía entre el “poder estructural empresarial”, alíneado a los intereses de los grupos económicos y el “poder político”, supuestamente vigilado por el interés público. Autores como Bernhagen y Bräuninger (2005), investigan sobre las condiciones que conducen a una posición de poder político desde el

ámbito de los negocios o el de los grupos empresariales. En otras palabras, los autores parten de la dicotomía tradicional de los determinantes estructurales económicos frente a la acción política de los negocios.¹⁷⁸

El tipo de modelo como el de los autores mencionados, busca predecir las condiciones en las que los tomadores de decisiones (funcionarios y políticos electos), cambian sus compromisos de política para dar cabida a las preferencias políticas de los empresarios, es decir, cuando los tomadores de decisiones políticas eligen favorecer los intereses privados sobre los públicos. Asimismo, el modelo observa cuando los tomadores de decisiones invalidan los mensajes o las preferencias promovidas por el cabildeo empresarial y eligen cumplir sus promesas de campaña.

De acuerdo con Bernhagen y Bräuninger (2005), el poder estructural de las empresas sobre las políticas públicas depende de dos variables: 1) el tamaño de los costos de reputación de las empresas en relación con sus costos materiales de cabildeo y 2) la relación entre las limitaciones de reputación del responsable de la política, los compromisos de las políticas y las promesas de campaña a los costos electorales derivados de los efectos adversos de la política.

Por otra parte, Brasher y Lowery (2005) reconocen que existe una amplia investigación sobre la actividad política por parte de las empresas, sin embargo, sus conclusiones carecen de claridad y coherencia. Los autores identifican tres razones sobre este hecho, en primer lugar, la mayoría de los estudios empíricos sobre la actividad política corporativa en Estados Unidos, simplemente analizan los fenómenos mediante el examen de los comités de acción política (PAC), en vez de abordar también a los grupos de cabildeo o de presión en general.

Segundo, la literatura correspondiente se ha elaborado a partir de estudios con muestras excesivamente atentas a las organizaciones con la capacidad de participar en el cabildeo de los grupos de presión. El enfoque en las grandes empresas reduce la serie de variables sobre el tema del compromiso de la actividad política.

¹⁷⁸ Bernhagen y Bräuninger (2005), desarrollan un modelo de señalización de cabildeo corporativo en las sociedades capitalistas democráticas. Los autores evaluaron su modelo usando estudios de caso de grupos de cabildeo empresariales sobre la regulación de los servicios ambientales y financieros en Gran Bretaña y Alemania.

Tercero, los estudios rara vez se enfocan en la amplia diversidad de las actividades empresariales, dando por resultado conceptualizaciones limitadas sobre aspectos vitales del ámbito de los negocios con la capacidad de influir en las decisiones de participación política.

Respecto al caso mexicano, destaca el incipiente estudio del empresariado llevado a cabo por un grupo de académicos que se enfocó en la relación entre el Estado y los empresarios (Millán, 1988; Luna, 1992; Puga, 1993; Luna y Tirado, 1992 y Valdez, 1997). Una de las explicaciones sobre el fortalecimiento de un grupo de empresarios mexicanos señala que, si bien el modelo de economía protegida afectó a la mayoría del empresariado, una fracción de ellos se articuló con la nueva elite política mexicana, logrando mejorar sus canales de influencia en los sistemas de toma de decisiones, logrando su consolidación y posicionamiento político, así como la mejora de su proyección regional e internacional. De acuerdo con los autores, esta fase se caracteriza por el ascenso y consolidación del sujeto político empresarial.

Posteriormente, durante el periodo que abarcó los sexenios de De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox (1982-2006), independientemente de las coincidencias en las demandas de los empresarios en general, hubo diferencias importantes respecto a sus acciones y estrategias en función del perfil de los líderes del empresariado organizado, del estilo del presidente en turno y del contexto dependiente de las reformas sexenales. Pese a ello, las cúpulas empresariales alcanzaron mayor autonomía y desde el poder se les concedió mayor legitimidad para convertirse en un actor político ampliamente participativo en torno de las decisiones de política pública (Valdés, 1997; Puga, 2004; Montesinos, 1997; Aguilar, 2004).

Finalmente, un trabajo pionero sobre las características del desempeño político y organizativo del CCE (facciones internas, diferencias sobre su participación política, tipos de negociaciones, apoyos, problemas de representatividad) Aguilar (2010), aborda de manera comparada los procesos de cambio de gobierno de 2000 y 2006, mismos que representaron un nuevo parteaguas tanto en materia de transición política como en la propia trayectoria política del CCE. El proceso electoral del 2000, además de lograr la esperada alternancia del partido en el poder, permitió el ascenso de una camarilla a la que se le identificó con “un perfil empresarial”, pero que en realidad, significó un serio

revés al posicionamiento político del CCE que se concretó en el estancamiento de la mayoría de sus proyectos.

En el mismo trabajo se describen las características del proceso que permitió al CCE convertirse en un actor político (aunque con un ejercicio de poder indirecto), con un impacto real en la ordenación del régimen y en la correlación de fuerzas. Entre dichas características destacan su capacidad de adaptarse a un régimen que le excluyó formalmente del juego político; la articulación de una estructura de cabildeo en el Congreso adaptada a las nuevas condiciones de pluralidad política; la inversión en líneas de acción y organizaciones de la sociedad civil; la proyección de figuras empresariales al ámbito partidista y como candidatos a cargos de elección popular en todos los niveles o en puestos relacionados con la promoción de sus intereses; la efectividad de sus estrategias de proyección social y apoyo financiero a partidos a cambio de obtener influencia en las decisiones públicas.

Hasta aquí las líneas de análisis del empresariado, de las que resalta la importancia de desarrollar y probar nuevos modelos que exploren otras líneas además de la actividad política corporativa y que permitan observar la diversidad del contexto económico y político en el que operan las empresas y cómo su tamaño y recursos pueden ser determinantes para la práctica del cabildeo.

Respecto a la metodología, un reto importante para los análisis del cabildeo es la medición de los recursos. En un estudio sobre cabildeo empresarial en la Unión Europea (UE), Taminiu y Wilts (2006)¹⁷⁹ señalan el hecho fundamental de desarrollar una base de recursos adecuados para las empresas que intentan promover sus intereses por medio de su influencia en la toma de decisiones. Sin embargo, estos autores únicamente reconocen como recursos críticos para el cabildeo empresarial las estrategias de gestión de la información y el conocimiento junto con la capacidad de comprender la dinámica de la política para identificar los posibles puntos de entrada al proceso de la UE, pero no abundan en los recursos restantes que en conjunto podrían determinar el éxito de las campañas de cabildeo. El argumento de los autores consiste básicamente en que esos dos recursos son cada vez más importantes para el manejo de los asuntos públicos de las empresas.

¹⁷⁹ Taminiu y Wilts (2006) "Corporate lobbying in Europe, managing knowledge and information strategies.," *Journal of Public Affairs*, vol. 6, n. 2, pp. 122-130, May.

Por su parte, Apollonio y La Raja (2004) desarrollaron un modelo de recursos para examinar cómo el capital, la pertenencia y la experiencia influyen en la decisión de financiar a los partidos políticos. Su investigación se encuadra en la regulación relativamente libre y concluyen confirmando la sospecha de que los recursos económicos determinan la dimensión de las contribuciones políticas, aunque no se prediga la posición y dirección hacia dónde la organización hará su contribución. Sin embargo, señalan que la falta de recursos alternativos aumenta las probabilidades de que las organizaciones destinen dinero en la política dejando implicaciones importantes al determinar quién se beneficia en virtud de diversas normas de financiamiento de campañas.

Finalmente, este trabajo sostiene la idea de que los recursos utilizados en la práctica del cabildeo no se limitan a lo económico o lo financiero. En este sentido, en este trabajo se entiende por “recursos” a *todo aquello que contribuye en forma subjetiva, práctica, directa o indirecta al ejercicio del cabildeo durante el proceso conjunto*.

Por ejemplo, el temor de Apollonio (2005), acerca de la influencia corruptora que tiene el dinero en el ámbito de la política puede ser exagerado. Aun cuando la opinión pública y un buen número de investigaciones sugieren que el dinero es el indicador clave dentro de la práctica del cabildeo y de las actividades de los intereses de grupo, Apollonio (2005) sugiere que la decisión de destinar dinero al cabildeo depende, en realidad, de una mayor variedad de recursos, y no sólo de la riqueza de la propia organización. Dentro de los hallazgos del autor, destacan los que señalan que los recursos utilizados por los grupos de interés son los que explican las diferencias en el comportamiento del cabildeo entre organizaciones con fines políticos similares. Asimismo, cierta disponibilidad de recursos de los grupos de interés, como la membresía comprometida y la experiencia organizativa, ayudan a explicar diferencias de comportamiento en el gasto o preferencias bajo estrategias de acción política específicas.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Apollonio (2005) utilizó una muestra de organizaciones de las cuales algunas gastaron en cabildeo y otras no (durante el ciclo electoral de 1998), y muestra cómo a pesar de que tanto los diferentes grupos de *advocacy* como los sindicatos buscan objetivos electorales como conseguir nuevos legisladores en el cargo, o que los grupos de *advocacy* son menos propensos a destinar dinero en el cabildeo que los sindicatos. Otro hallazgo es que las firmas son menos propensas que las asociaciones comerciales a gastar dinero en cabildeo, a pesar de que ambos tipos de organizaciones buscan principalmente el acceso a los legisladores.

Finalmente, se deben señalar algunas de las limitaciones más importantes sobre el estudio de caso. Entre ellas se incluyen un análisis de la esfera legislativa; una diferenciación más específica entre los diversos proyectos de cabildeo y sus elementos; la profundización sobre las estrategias exitosas; una serie de consideraciones éticas y legales; una exploración más amplia y detallada sobre la influencia del momento y/o contexto político electoral en torno a los proyectos; una muestra ampliada de los entrevistados, así como una eventual contrastación con la perspectiva de los dirigentes o líderes del resto de las organizaciones integrantes del mismo CCE.

Asimismo, son fehacientes las restricciones tanto por la cantidad de proyectos evaluados como por la temporalidad marcada en buena parte por la fase de reformas estructurales en México entre el 2013 y 2014.¹⁸¹

Por último, una importante línea pendiente de investigación que complementarían la perspectiva de este trabajo sobre la eficiencia del cabildeo y sus recursos es un análisis sobre su eficacia, es decir, una evaluación con una metodología original para hacer un balance entre la cantidad de objetivos propuestos y los que se logran alcanzar.

4.3 Metodología para el estudio de caso. Hacia un modelo de recursos de cabildeo legislativo

El cabildeo es una actividad ampliamente extendida y practicada bajo diferentes condiciones y tipos de regulación. Sin embargo, en general, el cabildeo es una actividad de carácter discrecional y opaco. La ausencia de transparencia en torno al cabildeo es generalmente innecesaria, más aún cuando esta práctica no implica actividades ilegales. De hecho, no está demostrado que el uso de estrategias opacas tenga mayor eficiencia en el sentido de que resulte un balance favorable entre la cantidad de recursos invertidos y la cantidad de objetivos alcanzados.

Por lo anterior, el modelo y sus variables que aquí se presentan se construyeron con base en la definición propia sobre el cabildeo que se desarrolló

¹⁸¹ Estas implicaron un ritmo más intenso de trabajo para el equipo de cabildeo del CCE. El CCE fue una de las fuentes principales de información y, a pesar del buen ánimo, disposición e interés para contribuir con esta investigación, el tiempo del que disponían sus miembros para las entrevistas fue limitado.

en el primer capítulo y en una selección de indicadores aplicados al caso del empresariado asociado al CCE. Hubiera sido importante incluir un análisis sobre la esfera legislativa en la que se desenvuelve la actividad cabildera del CCE, sin embargo, el objetivo fue explorar la base real de recursos sobre la cual descansa la supuesta eficiencia del cabildeo.

Con el modelo se busca responder al cuestionamiento sobre la importancia de los diferentes recursos en torno a la eficiencia del cabildeo legislativo del CCE en México. Las respuestas deben partir de la experiencia concreta del ejercicio del cabildeo, fundarse en información empírica que muestre los determinantes de su éxito, así como posibles cambios y tendencias de ese ámbito. Bajo este objetivo se revisará la estructura sobre la cual fueron contruidos cada uno de los indicadores para posteriormente observar los resultados de su aplicación.

4.3.1 La construcción de variables e indicadores

En este capítulo se definen algunos de los recursos para el ejercicio del cabildeo legislativo que pueden impactar positiva o negativamente en su eficiencia. Esto es que, dependiendo del tipo y del desempeño que prevalezca en estos recursos sera factible en mayor o menor medida alcanzar los objetivos propuestos.

El modelo de recursos de cabildeo legislativo del CCE (MORCAL) tiene tres variables desagregadas en dieciséis indicadores. En el cuadro 24 se observa la clasificación de las variables de acuerdo con una tipología de recursos y en función de su relevancia potencial. Los recursos de cabildeo legislativo se presentan desagregados en cuatro categorías (variables), a saber: 1) insumos básicos; 2) perfil de los negociadores, y habilidades de los negociadores¹⁸² misma que se subdivide en 3) Estrategias de cooperación y 4) estrategias no cooperativas, con ellos se contrastan las hipótesis.

A su vez, cada variable está conformada por indicadores contruidos para el modelo, estos indicadores se han introducido tomando como base las distintas teorías, aportes de la literatura especializada, la información de las entrevistas,

¹⁸² Por motivos operativos se designó el término de “negociadores” a los cabilderos. La idea fue evitar el término “cabildero” o “lobbyist” para dejar de lado la discusión sobre el uso apropiado de una u otra categoría, además de algunas connotaciones negativas que podrían atribuírseles.

además de adaptaciones que surgieron de una prueba piloto entre miembros de algunos de los principales despachos de cabildeo en México.

Cuadro 24. Variables e indicadores. Recursos para el cabildeo del CCE

A		Insumos Básicos
1	El proyecto incluye "definición problema" y "plan estratégico"	
2	Se conoce a detalle número de personas y horas-hombre trabajadas	
3	Definición previa del monto financiero destinado al proyecto	
B		Perfil de Negociadores
4	Capacidad del equipo para redacción de legislación en la materia	
5	Porcentaje de atención a proyectos propositiva y no reactiva	
6	Años de capacitación teórica/práctica en proceso legislativo del equipo	
7	La estrategia cuenta con técnicas especializadas en cabildeo	
C		Habilidad de los negociadores
Estrategias de cooperación		
8	Valoración y ejecución de construcción de confianza vía Relaciones Públicas	
9	Valor de la información técnico-científica para nutrir el proyecto	
10	Distancia entre intención/ejecución en medios de estrategia de comunicación	
11	Inclusión estratégica de coordinación con terceros	
12	Inclusión de exploración del interlocutor en intereses y motivaciones	
Estrategias no cooperativas		
13	Consideración a ejecutar acciones para limitar el rumbo del gobierno	
14	Opción a movilización social o construcción de opinión pública desfavorable de detractores	
15	Integración de presentes o incentivos a tomador de decisión	
16	Inclusión de presión o advertencias cotidianas	

Fuente: Elaboración propia.

La calificación asignada a los indicadores varía entre los márgenes de 0 y 1. Los valores próximos a 1 indicaran a aquellos recursos que en teoría tienen mayores probabilidades de hacer eficiente la práctica del cabildeo legislativo del CCE, por lo que dicho recurso les permitirá lograr un mayor número de objetivos. En contraste, en los valores cercanos a 0 se ubican los recursos que más se distancian de la eficiencia del cabildeo legislativo y que, por consiguiente, habrá descontrol en su rendimiento y/o sería necesaria una mayor inversión en ellos para alcanzar los objetivos del proyecto.

4.3.2 Insumos básicos

La variable de insumos básicos comprende los recursos considerados esenciales para el inicio de una campaña de cabildeo y generalmente son considerados parte de la metodología por los propios profesionales de esta práctica.

Varios autores señalan la existencia de elementos esenciales en cualquier proyecto de cabildeo. Vining, Shapiro y Borges (2005) presentaron un marco para la creación de estrategias de cabildeo, los autores no incluyen la estrategia como un factor de campaña, sino que la definen como el proyecto mismo del cabildeo. Estos autores afirman que la empresa debe ser capaz de identificar las acciones pertinentes del gobierno y comprender su impacto o rentabilidad,¹⁸³ e identifican cinco elementos críticos para los temas específicos que incluyen decisiones importantes respecto a la estrategia de cabildeo que se relacionan con dichos elementos.¹⁸⁴

La importancia de conocer la presencia de los recursos esenciales se traduce en la posibilidad de que el cabildero o el equipo de trabajo evalúe su presencia, o en caso de que exista la seguridad de su presencia, pero se desconoce el grado en que se tienen cubiertos. Es importante tener en cuenta que la idea que se tiene de los recursos es diferente a lo que la teoría supone sobre ellos. Desconocer este hecho puede generar diferencias entre la práctica y los resultados, específicamente, en el tema de la eficiencia, en tanto que la cantidad y calidad de los recursos es determinante para lograr los objetivos.

El conjunto de insumos básicos puede ser amplio, por ejemplo, si se consideran varios casos con entorno diferente, en los más competitivos sería fundamental la experiencia laboral, la educación, la capacitación, las habilidades personales, el número de cabilderos registrados por área, su circunscripción federal, estatal o extranjera, el número de cabilderos por legislador y por

¹⁸³ Los autores también muestran cómo la lógica estratégica puede ser derivada desde una versión aumentada de cinco fuerzas (modelo Porter 5F, 1980) en el que también se reconoce explícitamente el papel del gobierno.

¹⁸⁴ Los cinco elementos y las elecciones primarias estratégicas relacionados con estos elementos son, en todos los casos, la elección de (1) el nivel y tipo de inclusión de la estrategia; (2) las formas de argumentación para persuadir a los grupos relevantes de destino; (3) el lugar de competencia que abordan; (4) la meta que la organización se plantea con su contratación y (5) el modo de entrega, es decir, si las estrategias políticas deben ser ejecutadas directamente por la empresa, los gerentes o los proveedores de los servicios subcontratados.

ciudadano. Conocer esta información es muy importante para aumentar las posibilidades de ganarle a la competencia.

Otro ejemplo es incluir una lista de tareas esenciales como las destrezas e información sobre las bases normativas y regulatorias de la actividad. Como muestra el caso de Estados Unidos, donde es fundamental conocer las consideraciones legales y éticas a nivel federal, estatal y local; las condiciones de registro; lo que debe notificarse; cómo informar a la Cámara y al Senado; cumplir con el registro inicial; elaborar y entregar los informes periódicos, de enmienda, de clientes nuevos, de terminación, de la certificación de regalos y seguir las reglas de contribuciones de campaña; también el buen manejo de las reglas de cabildeo en el Poder Ejecutivo, las principales normas de ética y restricciones aplicables; quejas sobre funcionarios públicos y actualización de las reglas del Congreso; asimismo, resulta de gran utilidad comprender las presiones financieras de las campañas políticas o la importancia histórica de la ética para los miembros del Congreso.

El listado anterior es una opción de diseño encuadrado en un avanzado sistema de cumplimiento normativo y que en el caso mexicano no es aplicable tanto por la escasa regulación en la materia como por una (aparentemente) reducida práctica de cabildeo. Sin embargo, es importante contar con una opción de diseño como la descrita independientemente del entorno en el que se lleve a cabo la práctica de cabildeo.

Hay otros aspectos relevantes para el cabildeo que deben tomarse en cuenta, se trata de factores exógenos o “fuerzas” que en mayor o menor medida contribuyen a dar forma a la legislación. Dichos factores eventualmente tendrán que incluirse en la medición de los elementos de impacto para el diseño legislativo, ya sea a favor o en contra de los intereses específicos de cabildeo. Entre estos factores están los liderazgos de partido y del Congreso, la disciplina partidista.

Por otra parte, también es importante considerar que antes de establecer contacto con los diseñadores de políticas, los cabilderos suelen usar como recursos auxiliares estudios demográficos del distrito legislativo, monitoreos o pronósticos legislativos, además de elaborar perfiles de la circunscripción a partir de experiencias previas, de posiciones, de contenidos en prensa, de opinión pública y de prioridades.

Esta variable de insumos básicos ha sido finalmente desagregada en los siguientes indicadores:

- 1) Presencia de una "definición del problema" y un "plan estratégico" en el proyecto;
- 2) Conocimiento a detalle del número de personas y horas-hombre trabajadas por proyecto;
- 3) Definición previa del monto financiero destinado por proyecto.¹⁸⁵

A partir de la variable de insumos básicos y sus indicadores se formula la hipótesis siguiente:

A mayor y más sistemática sea la estrategia y la información sobre los recursos esenciales como a) técnicas y estrategias para el cabildeo; b) personal y tiempo invertidos, y c) definición de un monto financiero por proyecto, mayor será el control de los mismos, lo que permitirá contar con parámetros de cercanía o distanciamiento sobre la eficiencia en conjunto y por cada proyecto de cabildeo.

A continuación, se describen los indicadores desagregados:

- 1) El proyecto incluye una "definición del problema" y un "plan estratégico". Independientemente de las diferentes interpretaciones que los despachos o ejecutores puedan tener sobre ambos elementos, éstos se incluyeron en el indicador porque son una referencia mínima sobre la intención del equipo en torno a la gestión. Aunque la exploración no profundizó en la definición de cada uno de ellos, sí lo hizo en la presencia tanto de la definición del problema como de un plan estratégico, entendidos como elementos esenciales para iniciar cada proyecto de cabildeo.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Inicialmente se contemplaron más variables, sin embargo, con el fin de facilitar la obtención de la información y hacer frente a las limitaciones de tiempo con los entrevistados, se eligieron las tres variables más representativas de acuerdo con los resultados de una prueba piloto aplicada a finales del 2013 a uno de los despachos de cabildeo de mayor prestigio (miembro activo de la PROCAB) y en la misma área de dirección de cabildeo legislativo del CCE.

De los factores considerados originalmente y que no fueron incluidos están el consenso del equipo de cabildeo sobre las líneas de acción para un proyecto. El consenso es un insumo esencial porque puede contribuir a evitar el desánimo entre los integrantes del equipo, la mala actitud o criterios distintos en el seguimiento de las líneas de acción.

¹⁸⁶ Los supuestos subyacentes tanto del planteamiento del problema como de la estrategia fueron discutidos en profundidad con los entrevistados. Esto sacó a la luz que la mayor parte de los pasos básicos para la investigación sobre el marco de políticas públicas como la evaluación de fuentes de información; su recopilación y procesamiento por parte de expertos y la actualización de datos y argumentos, entre otros, implican un conocimiento profundo del problema. En palabras de Guelak (2008), "lo suficiente como para responder las preguntas más espinosas".

Estos elementos esenciales no excluyen a las herramientas generales del cabildeo como la revisión de la información sobre el tema-objetivo, los involucrados y los procesos; el entrenamiento previo a las sesiones de negociación; la definición de expectativas y plazos; la revisión de fuentes de financiamiento y/o créditos; la anticipación a la crítica y el escrutinio; las consideraciones sobre la ubicación actual y las probabilidades del destino de la información y su confidencialidad; consideraciones sobre la información revelada a los contactos durante la investigación y la preparación sobre las estrategias de los opositores y sus argumentos en contra del propio proyecto.

Respecto al “plan estratégico”, el supuesto implica una planeación base sobre temas o asuntos gubernamentales. La estrategia ante el Legislativo debe contemplar el surgimiento de obstáculos y su posible solución, por lo que se tienen que identificar y priorizar los problemas; preparar los recursos materiales e informativos; evaluar los procesos y/o las políticas legislativas, regulatorias y judiciales previas; considerar las capacidades de la organización; desarrollar planes de acción legislativo y/o regulatoria con metas específicas; establecer prioridades a corto plazo con métricas de logro; establecer metas a largo plazo; actualizar periódicamente el plan y contar con una buena línea de comunicación de éxitos.

2) Conocimiento detallado del número de personas y horas-hombre trabajadas por proyecto.

En este caso, el indicador se enfoca en el número de personas que participa en cada proyecto, así como en la cantidad de horas trabajadas por cada uno en los proyectos. Se incluye al personal subcontratado y a colaboradores que no pertenecen al equipo central, pero que pueden contribuir a lograr algunos objetivos.

Si bien en contextos como el de Estados Unidos hay información y análisis sobre la cantidad de agencias de cabildeo activas, sobre sus finanzas y el papel del dinero en la política,¹⁸⁷ y algunos otros sobre el número de proyectos de

¹⁸⁷ El centro para la política responsable se fundó en 1983 por un par de senadores, quienes quisieron que se hiciera un seguimiento del dinero en la política. El centro analizó las contribuciones de los comités de acción política (PAC's, *Political Action Committee*), hacia las elecciones del Congreso en 1988. También perfilaba el patrón de gasto de las empresas de cabildeo y las principales industrias, los PAC's, el flujo de éstos a cada comité del Congreso y más adelante, sobre las grandes donaciones individuales. Posteriormente, se lanzó un sitio web conocido como Open Secrets entre 1998 y 2000. El centro produce perfiles de cotización en línea para todos los candidatos federales y diversificó la información sobre

cabildeo registrados, la variabilidad en el número de grupos de interés presionando un acto legislativo en el Congreso,¹⁸⁸ estadísticas de gasto, ingresos por comisiones de las firmas, posicionamiento y gastos de clientes,¹⁸⁹ e incluso sobre individuos y empresas contratados para influir en los tomadores de decisiones, fundado en la información producto de nueva legislación,¹⁹⁰ no se ha encontrado un registro claro de los recursos humanos y temporales invertidos en cada proyecto.

Por lo anterior, y pese a la sospecha de que no existe un registro ni control como referente, este indicador pretende referenciar en lo posible, la definición estratégica de la cantidad de personas que laboran en cada uno de los proyectos.

3) Definición previa del monto financiero destinado al proyecto. En este trabajo se examina la diferencia entre los recursos en general y los recursos financieros. Parte del motivo para establecer esta diferenciación es la intención de medir el indicador y el grado de reconocimiento en torno a la utilidad del dinero como parámetro de medición, como referencia o unidad conocida, orientada al gasto y el manejo de los diferentes proyectos.

A pesar del supuesto generalizado de que el dinero es un indicador relevante de la actividad de cabildeo, los hallazgos de Apollonio (2005)¹⁹¹

recaudación y aportaciones. Actualmente su oferta se ha ampliado más allá del financiamiento de campañas para convertirse en un centro de análisis e intercambio de datos sobre múltiples aspectos del dinero en la política (super PAC's, organizaciones políticas no lucrativas, cabildeo federal, *revolving door*, finanzas personales de miembros del Congreso, el presidente y otros funcionarios).

¹⁸⁸ De acuerdo con Dusso (2010), la mayoría de la legislación genera poca o ninguna actividad de cabildeo, sin embargo, en ocasiones el número de grupos interesados en un proyecto de ley puede convertirse en cientos. El reto para los investigadores es explicar estas diferencias de comportamiento. Utilizando un enfoque de ecología de población, el autor busca explicar la dinámica de los grupos de cabildeo. Argumenta que el número de grupos de cabildeo en un proyecto de ley se ve influenciado por el contexto político y son las acciones de los miembros del Congreso las que pueden tanto estimular como suprimir la actividad de cabildeo. Dusso, A. 2010. "Legislation, Political Context, and Interest Group Behavior", *Political Research Quarterly*, vol. 63, n. 1, pp. 55-67, Mar.

¹⁸⁹ En *National Journal*, Org., "Top Lobbying Firms and Spenders Of 2009.," *National Journal*, p. 23, Mar. 2010. Las 25 principales firmas de cabildeo, sus cinco clientes principales, las 25 empresas que gastan más en cabildeo.

¹⁹⁰ Garvin, P., Gelak, D. "Lobbying Disclosure Databases.," *Online*, vol. 32, n. 5, pp. 34-38, Set. 2008. Las autoras ofrecen información sobre la Ley del Liderazgo Honesto y Gobierno Transparente de 2007 (Ley Pública N° 110-81), conocida por su acrónimo HLOGA (*Honest Leadership and Open Government Act*), disponible en línea para investigadores y público en general en presentaciones disponibles en línea para buscar ordenar y descargar. Parte de las modificaciones de la HLOGA en 2007 modifica la Ley de Divulgación de Cabildeo, con el aumento de sanciones civiles por incumplimiento de entre 50,000 y 200,000 dólares y el establecimiento de sanciones penales de hasta cinco años de prisión para quienes con conocimiento y de manera corrupta sean atrapados en incumplimiento.

¹⁹¹ Apollonio, D. E. 2005 "Predictors of Interest Group Lobbying Decisions.," *Forum* (1540-8884), vol. 3, n. 3, pp. 1.

sugieren que los temores acerca de la influencia corruptora del dinero en la política pueden ser exagerados.

Si se retoma el ejemplo previo sobre el contexto del cabildeo en los Estados Unidos, llama la atención cómo se maneja, declara y analiza el dinero. Otro ejemplo, el Centro para la Política Responsable por medio de *Open Secrets* con su misión de ser guía apartidista sobre la influencia del dinero en las elecciones y la política pública, ofrece listas de las contribuciones en dólares de los cincuenta principales grupos de interés,¹⁹² y de cada miembro del Congreso (divididos en demócratas y republicanos), por ciclos desde el 2000. Es posible revisar desde 1998 el gasto anual total en cabildeo, el gasto por industria, el interés objeto del cabildeo por agencia gubernamental, el número de cabilderos activos, hacer búsquedas por nombre de las compañías, firmas de cabildeo o por nombre de los cabilderos, e incluso por asunto general o específico del cabildeo sobre la materia de legislación.¹⁹³

Resultado del incipiente desarrollo del cabildeo en México y de su insuficiente regulación, el manejo del dinero en el ámbito del cabildeo a nivel nacional y local es desconocido. Se desconoce también el origen y el monto destinados a las contribuciones políticas, así como el dirigido al desarrollo de la propia actividad.

Debido al problema que representa el asunto de la discrecionalidad sobre los montos que se destinan a los proyectos de cabildeo, este indicador registra el gasto con el que se inicia cada proyecto, y si son cantidades definidas para su ejercicio y gestión. La referencia fue tomada a manera de “porcentaje de definición previa del gasto para cada proyecto”; en esta medida es el “recurso de planeación financiera por proyecto”, el que se explora.

La premisa es que una mayor especificidad sobre el recurso financiero para el cabildeo puede ayudar a proyectar el conjunto de las estrategias desde el inicio del proyecto, crear escenarios adversos, prever en caso de que se tenga que improvisar o hacer frente a la incertidumbre como parte de los factores que afectan el desarrollo del proyecto.

¹⁹² Los totales muestran sólo el dinero que fue a los titulares actuales en el Congreso.
www.opensecrets.org/industries/mems.php

¹⁹³ www.opensecrets.org/lobby/index.php

4.3.3 El perfil de los negociadores

Esta variable se orienta a la profesionalización y las habilidades de los cabilderos. Los indicadores de la variable contemplan la capacidad de redacción o técnica legislativa en general y en materias específicas; la capacitación teórica y práctica de los cabilderos sobre el proceso legislativo; el uso de técnicas especializadas y la disposición propositiva o reactiva de la práctica del cabildeo.

La intención de observar el comportamiento de estos indicadores y la variable en conjunto es, por un lado, arrojar luz sobre la relación con la variable de insumos básicos, es decir, sobre el tipo de interacción que existe entre el cumplimiento parcial o pleno de los insumos básicos con el perfil del equipo de cabildeo. Por el otro, se busca describir con mayor precisión las características del equipo de cabildeo de uno de los actores económico-político más importantes del país para contrastarlas con las afirmaciones de los medios que aseguran que cuenta con recursos y poderes ilimitados e indefinidos.

La hipótesis que subyace a esta variable y sus indicadores es la siguiente: Un mayor grado de formación, especialización o capacitación para el cabildeo, genera ventajas competitivas durante el ejercicio del cabildeo frente a otros actores, reflejándose en un mejor desempeño para cada uno de los proyectos.

En otras palabras, a mayor profesionalización del cabildero, mayores las ventajas que tendrá sobre el resto de los actores involucrados en la negociación sobre la materia específica del proyecto de cabildeo.

Las opciones insuficientes para la profesionalización, capacitación y desarrollo de habilidades y destrezas en materia de cabildeo en México generan ambigüedades al evaluar las características del perfil de quienes buscan ejercer esta actividad. Al respecto, Apollonio (2005) argumenta que, a pesar de la opinión general e investigaciones que sugieren que el dinero es el indicador clave de la actividad de cabildeo de los grupos de interés, la decisión de gastar dinero depende no únicamente de la riqueza de la organización, sino de otros recursos como la membresía comprometida y la experiencia organizativa.

4) Capacidad del equipo para redacción de legislación en la materia. Al inicio de un acto legislativo cada una de sus fases, lugares y actores por los que pasa el proyecto son susceptibles de cabildarse. Las estrategias más simples son capaces de revertir, congelar o (literalmente) desaparecer el documento del

proyecto. Sin embargo, para sacar adelante un proyecto, una de las habilidades más importantes que puede tener un cabildero es contar con un amplio conocimiento sobre técnica legislativa, así como la capacidad para revisar, corregir o mejorar los proyectos legislativos.

El orden de los indicadores dentro de la variable y el cuestionario de entrevista tienen un propósito. Tanto este como el siguiente indicador, fueron puestos previamente a quien explora el cumplimiento de algún tipo de capacitación en proceso legislativo. La intención fue contar con al menos dos referentes que colateralmente se acercaran a la percepción sobre capacitación para el cabildeo que pueden tener los entrevistados, específicamente, la redacción legislativa y la actitud propositiva del cabildero. Una fuente básica para el cumplimiento de este objetivo es el derecho, otra opción es la experiencia en el Congreso. La pregunta explora el porcentaje aproximado de acuerdo con la percepción del propio actor.

5) Porcentaje de atención a proyectos propositiva y no reactiva. Un cabildeo propositivo, con iniciativa, a diferencia de uno reactivo, que reacciona a una iniciativa ajena o externa, puede ser referencia de una actividad con visión y estrategia política de los actores. Este es un aspecto importante señalado por los propios cabilderos, de acuerdo con ellos, se trata de un tema rezagado. Sus señalamientos indican que los cabilderos en general inician proyectos en respuesta a actos legislativos y casi nunca como parte de un plan definido con antelación por sus clientes.

Una posible respuesta es que los actores tienden a encontrarse más cómodos o con mayor libertad de acción en ámbitos ambiguos o no regulados. Sin embargo, de acuerdo con Anne Rees (2009),¹⁹⁴ un grupo de presión es una organización política o económica que trata tanto de proteger como de promover sus propios intereses, por ello, el cabildeo se puede ejercer presionando en favor de algún proyecto, o se puede reaccionar en contra de las reformas si estas van en contra de sus intereses.

Para cualquiera de las opciones, lo mejor es que el cabildero cuente con la capacidad para sacar adelante un proyecto. En otros casos es frecuente la subcontratación de despachos legales o de individuos o pequeñas empresas

¹⁹⁴ Rees, A. "Pressure Groups, How Do They Influence Legal Change?" *Legaldate*, vol. 21, n. 1, pp. 2-5, Mar. 2009.

semi formales o de reciente creación, pero que cuentan con personal activo o experiencia legislativa o en el ámbito del cabildeo.

6) Años de capacitación teórica/práctica en proceso legislativo del equipo. Aunque algunos reconocidos cabilderos cuestionan la posibilidad de aprender o enseñar el ejercicio del cabildeo,¹⁹⁵ una mirada a profundidad muestra la existencia de una serie de habilidades, destrezas y técnicas indispensables para el correcto ejercicio de esta práctica.

Un argumento recurrente que defiende la imposibilidad de enseñar y aprender las habilidades personales necesarias para el cabildeo, señala que la personalidad y la astucia son rasgos muy importantes para el éxito,¹⁹⁶ sin embargo, la inclusión de este indicador tiene el fin de combatir dicho argumento puesto que, aun cuando existen rasgos de personalidad que pueden ser afines a ciertas profesiones, no implican una condición para su reconocimiento, enseñanza, aprendizaje o incluso para su certificación por instituciones con reconocimiento formal u oficial.

Aunque la mayoría de los expertos cabilderos se han formado empíricamente y tienen experiencia previa en el ámbito de la toma de decisiones gubernamentales, la tendencia muestra que principalmente en los entornos más competitivos, ha aumentado y se ha especializado la oferta de capacitación formal.

En Estados Unidos, uno de los programas más populares de formación de cabildeo pertenece a la Escuela de Gerencia Política de la Universidad George Washington. Otros programas de certificación de cabildeo son los de la Liga Americana de *Lobbying*; el taller a tiempo completo del *American's Public Affairs and Advocacy Institute* (antes denominado "*Lobbying Institute*"). En

¹⁹⁵ Mike House señala que "Todo es cuestión de buenos instintos, nunca se puede enseñar". House fue hace más de veinte años jefe de personal de un senador demócrata de Alabama y actualmente dirige el equipo de cabildeo en Hogan Lovells, una firma legal gigantesca cuyos ingresos alcanzaron \$1.67 billones de dólares en 2011. Por su parte, Julius W. Hobson Jr., asesor senior de Polsinelli Shughart y ex top cabildero de la Asociación Médica de Estados Unidos, también graduado del programa de la George Washington en 1980, comenta a sus alumnos en la misma universidad: "Si piensa que cuando haya terminado este curso usted puede ser un cabildero, está equivocado, no todo el mundo tiene el instinto para ser un buen cabildero". Por su parte, James Thurber, politólogo que dirige el programa de cabildeo de la Liga Americana de *Lobbying*, ahora *Association of Government Relations Professionals (AGRP)*, afirma que el cabildeo y sus destrezas son parte de "un área que los académicos puros desprecian". En Goldman T.R. "Forget creativity: Can lobbying be taught?". *The Washington Post*. 18 de noviembre 2012.

¹⁹⁶ Para Burdett Loomis, quien estudia el cabildeo desde el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Kansas, "se pueden enseñar a un montón de estas cosas pero, obviamente, no se puede dar a alguien un trasplante de personalidad". Goldman *Op. Cit.*

cualquier caso, es comprensible que una oferta de capacitación formal e institucionalizada proporciona ventajas competitivas.

El supuesto es que a pesar de que las estructuras de capacitación formal son aún escasas tanto en entornos competitivos como de menor extensión o arraigo, la práctica real del cabildeo puede darse desde una base empírica o partir de bases definidas sobre aspectos técnicos como temas de implementación de políticas públicas, técnica legislativa, manejo de medios y estrategias conjuntas.

El indicador explora el hecho de que los cabilderos, tanto de forma personal como en equipo, hayan recibido instrucción o formación al menos en lo que al proceso legislativo se refiere.

7) La estrategia cuenta con técnicas especializadas en cabildeo. La baja formalización del perfil profesional del cabildero (que no está limitado al caso mexicano), ha contribuido a caracterizar de forma ambigua las habilidades, destrezas y técnicas a las que se puede recurrir para el cabildeo. Las técnicas del cabildeo se han tienen elementos provenientes de otras disciplinas como el derecho, la comunicación, la negociación política y las relaciones públicas.¹⁹⁷

Las estrategias y las técnicas estarán determinadas por el cómo, dónde, cuándo, para qué y a quién hay que cabildear. A su vez, los diferentes estatus de cada uno de los puntos anteriores determinaran las técnicas que pueden resultar más exitosas. Fuera del contexto mexicano, hay un buen número de manuales prácticos que ofrecen una guía de estrategias exitosas en función de la experiencia particular de los autores.¹⁹⁸ Por ejemplo, la guía de Gelak incluye recomendaciones sobre el conocimiento de instituciones; procedimientos gubernamentales; aspectos éticos y legales; fuerzas que forman la legislación,

¹⁹⁷ En el caso de las relaciones públicas, es decir, el conjunto de actividades de comunicación estratégica que tienen el objetivo de crear y articular vínculos entre particulares, instituciones o corporaciones, y que de acuerdo con la Asociación Mexicana de Profesionales de Relaciones Públicas (APRORP), sus principales tareas son incidir para la construcción y salvaguarda de la reputación de las organizaciones; contribuir en la creación de oportunidades de negocio; gestionar ante los sectores público, privado y social; así como llevar a cabo acciones de responsabilidad social. <http://www.prorp.org.mx/>

¹⁹⁸ Luneburg, W. V., Susman, T. M. 2005. *The lobbying manual: a complete guide to federal law, governing lawyers and lobbyists*. American Bar Association; Richan, W. C. 2006. *Lobbying for social change*. Routledge; DeKieffer, D. E. 2007. *The Citizen's Guide to Lobbying Congress*. Chicago Review Press; Luneburg, W. V. Susman, T. M. 2009. *The lobbying manual: a complete guide to federal lobbying law and practice*. American Bar Association; Maskell, J., Compiler TheCapitol.Net. 2009. *Lobbyist Registration and Compliance Handbook: The Honest Leadership and Open Government Act of 2007 (HLOGA) and the Lobbying Disclosure ACT Guide, House and Senate Rules, and Lobbying Regulations for Nonprofits*. TheCapitol.Net.

sugerencias para dominar el objeto de cabildeo, así como formas para mejorarlo y manejarlo; para direccionarlo hacia el ámbito legislativo o el de políticas públicas; sobre el cabildeo de base y redes; la construcción de un plan adecuado además de otras técnicas especiales para presentar el mensaje o relativas a posibles socios y alianzas.¹⁹⁹

Por otra parte, hay investigaciones que durante la década pasada comenzaron a explorar nuevas interrogantes. Entre ellas, destaca la de Holyoke (2003), la cual replanteó el problema de las estrategias de cabildeo al cuestionar por qué un grupo de interés decide cabildear en una sede institucional, pero no en otra. El autor cuestiona los estudios que comparten el supuesto de que el cabildeo se realiza en un lugar en particular sin considerar que frecuentemente los intereses organizados pueden cabildear en diferentes tipos de instancias y eventualmente han de elegir entre ellas. La decisión de cabildear en un lugar específico ha sido considerada por los estudiosos como un hecho más en vez de una elección estratégica. Como respuesta, Holyoke desarrolla un modelo de toma de decisión sobre cómo elegir el lugar para cabildear que incluye el impacto de los intereses opuestos.

Esta perspectiva parece un segundo nivel en materia de evaluación del ejercicio de cabildeo, debido a que sugiere un proceso más complejo a diferencia de modelos centrados en el suministro de información y de otros recursos a los legisladores a cambio de influencia en los que el análisis del cabildeo asume como implícito el lugar al que el grupo tiene acceso, pero deja de lado los criterios que el grupo toma en consideración para escoger dicha(s) instancia(s).²⁰⁰

¹⁹⁹ Gelak, D. *Lobbying and Advocacy: Winning Strategies, Resources, Recommendations, Ethics and Ongoing Compliance for Lobbyists and Washington Advocates: The Best of Everything Lobbying and Washington Advocacy*. Thecapitol.Net, 2008.

²⁰⁰ El autor refiere que los propios cabilderos hablan frecuentemente de diseñar sus estrategias de *advocacy* como si se preparan para la guerra, seleccionando cuidadosamente los campos de batalla en los que se puedan escuchar sus puntos fuertes e incluso a expensas de sus enemigos. Además de que la historia de casi cualquier tema revela un flujo de la actividad de cabildeo de grupos de interés de un lugar a otro. Holyoke prueba su modelo con datos de entrevistas a cabilderos de los grupos que estaban activos en el tema de la modernización financiera entre 1997 y 1999 en EE.UU. Holyoke, T. T. 2003. "Choosing Battlegrounds: Interest Group Lobbying across Multiple Venues," *Political Research Quarterly*, vol. 56, pp. 325-336, Set.

Otras aportaciones relativas a las técnicas y estrategias son las de Victor (2006, 2007)²⁰¹ y Naoi y Krauss (2009).²⁰² Victor busca explicar el comportamiento de los grupos de interés, cómo y por qué seleccionan sus tácticas y estrategias de cabildeo ante el Congreso de Estados Unidos mediante un modelo espacial de votación. Para explicar la selección de las tácticas de cabildeo de los grupos de interés el autor los considera como actores racionales que orientan sus recursos de manera inteligente, por lo que analizan el contexto normativo de las políticas que desean influir.

Naoi y Krauss analizan las opciones sobre el lugar e intensidad del cabildeo en función de la ejecución del contrato de los responsables, ya sean políticos o burócratas. Los autores consideran que las estructuras organizativas de los grupos de interés (centralizados o no) afectan sustancialmente sus estrategias de cabildeo puesto que están asociadas a la capacidad para vigilar y hacer cumplir los acuerdos con los responsables políticos y sancionarlos en su defecto.²⁰³

Finalmente, los ejemplos de Bruselas y Washington como entornos de mayor experiencia en técnicas de cabildeo muestran diferencias importantes además del idioma y la cultura. La larga tradición estadounidense en materia de cabildeo y su amplia variedad de grupos de interés incluye una gran aceptación de la lucha por la atención de los políticos a diferencia de los europeos, quienes tienen más reservas hacia el cabildeo para considerarlo como parte legítima del proceso político.

Debido a que los cabilderos tienen que ajustarse al sistema político en el que operan, el cabildeo de la Unión Europea (UE) seguirá contrastando con el estilo estadounidense altamente profesionalizado y agresivo.²⁰⁴

²⁰¹ Victor, J. N. 2006. "Strategic Lobbying: The How and Why of Interest Group Lobbying" *Conference Papers -- American Political Science Association*, pp. 1-35, Annual Meeting 2006.

Victor, J. N. 2007. "Strategic Lobbying" *American Politics Research*, vol. 35, n. 6, pp. 826-845, Nov.

²⁰² Naoi M. y Krauss, E. 2009. "Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems.," *American Journal of Political Science*, vol. 53, n. 4, pp. 874-892, Oct.

²⁰³ Los autores también ligan su argumento a sistemas electorales alternativos y buscan probarlo a partir de datos longitudinales de una encuesta sobre grupos de cabildeo que abarcan dos décadas cubriendo alrededor de doscientos cincuenta grupos de interés en diversos sectores y áreas temáticas en Japón.

²⁰⁴ Una mirada al marco institucional y político de ambas incluye el hecho de que Estados Unidos es un Estado-nación de estructura federal, mientras que la Unión Europea es una agrupación de Estados nacionales con limitaciones a la soberanía. Asimismo, el entorno institucional en Washington se ha mantenido estable desde hace décadas a diferencia de la Unión Europea que se encuentra en el dilema de expandir o por el contrario, revertir los poderes de Bruselas.

En la UE ven positivo el aporte de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de interés, incluso durante la fase de redacción de la formulación de políticas, obteniendo acceso privilegiado durante un momento decisivo del proceso legislativo. Esto se explica por la falta de personal de la Comisión y el Parlamento, porque la administración de la Comisión es sólo del 2% del tamaño del Gobierno federal de Estados Unidos. El presupuesto total de la UE es aproximadamente el mismo que el de Bélgica.²⁰⁵ Sin embargo, esta explicación no es necesariamente válida cuando se observan casos en los que no existe una relación entre el presupuesto o infraestructura del Legislativo y el carácter cerrado de la institución a la participación de grupos externos.

De lo anterior, se deriva el supuesto de que la práctica actual del cabildeo, incluso en entornos competitivos, evidencia un desarrollo no acabado de las técnicas y las estrategias que abarcan. Pese a que las estructuras de capacitación, investigación y desarrollo al respecto son aún insuficientes, la relación estrecha observada en el entorno político institucional permite comprender que tanto las estrategias como las técnicas de cabildeo sufren constantes transformaciones en la medida en que deben adaptarse al entorno en el que se practican.

El indicador explora el manejo de técnicas especializadas en la estrategia de cabildeo o, en su defecto, una señalización de inexistencia de las mismas. El carácter “especializado” de las técnicas se sugirió en función de una capacitación o aprendizaje previos más que por la experiencia práctica.

4.3.4 Habilidades de los negociadores

Las estrategias de cooperación y las estrategias no cooperativas o estrategias de conflicto son dos variables agrupadas en el bloque denominado *Habilidad de los negociadores*. Estas dos variables son una opción dual para la clasificación en las estrategias de cabildeo, básicamente la cooperación y el conflicto. Con el objetivo de evitar la animadversión en los entrevistados, se utilizó la denominación “estrategias no cooperativas” en vez de “estrategias de conflicto”.

²⁰⁵ “EU and US approaches to lobbying” en <http://www.euractiv.com/pa/eu-us-approaches-lobbying/article-135509>. Published: 01/03/2005 - 08:30 | Updated: 29/08/2005 - 16:47

De acuerdo con Aitken-Turff F. y N. Jackson (2006), la cooperación y el conflicto son elementos comunes en la estructuración de estrategias para todas las campañas de cabildeo. Los resultados de la investigación de estos autores señalan que la cooperación y las alianzas podrían tener mayor impacto sólo en la percepción de éxito. Al respecto, los autores aclaran que para que la alianza sea eficaz tiene que ser pequeña, ya que las grandes alianzas cooperativas y formales tienden a limitar la eficacia al coartar el dinamismo y la capacidad de respuesta. En este sentido, la flexibilidad y la capacidad de respuesta aparecen como determinantes de la eficacia.

4.3.4.1 Estrategias de cooperación

Las estrategias de cooperación se desagregaron en diferentes opciones:

8) El valor que se le da a la creación de confianza, ya sea con sus interlocutores o con aliados mediante las relaciones públicas, así como la ejecución de estrategias de fortalecimiento de dicha confianza.

En palabras de Levine (2008), pese a que los cabilderos son frecuentemente ridiculizados por políticos y analistas y que en los medios son objeto de sátiras y notas sensacionalistas, se pone poca atención en su trabajo relacionado con los mecanismos de colaboración ante el Congreso, sea con proyectos particulares de legisladores o con interlocutores en general quienes reciben del gremio cabildero información, estrategias, contactos, con el fin de construir y mantener relaciones duraderas. De este hecho se reconoce el valor de la confianza y de los esfuerzos para construirla y utilizarla debido a que es altamente probable que de ella dependa el éxito en la promoción de los objetivos dentro del sistema legislativo o hacia el exterior.

El indicador se incluyó para tener una explicación sobre el valor que se le asigna a la confianza durante la ejecución de los proyectos de cabildeo de forma inmediata y a lo largo del tiempo.

9) El valor real y uso de la información técnica-científica que nutre el proyecto. Aunque la promoción del interés particular es el supuesto básico del cabildeo, la información, en especial la técnica o especializada, es frecuentemente señalada como el pilar de los argumentos promovidos por el

cabildeo. Este indicador se incluyó con el objetivo de conocer el valor real que se le asigna al uso de este tipo de información desde la perspectiva de los cabilderos y durante la implementación concreta de un proyecto determinado.

Más allá del lado positivo que tiene el cabildeo en el sentido de “traer información relevante” para los tomadores de decisiones, al momento no se cuenta en México con una referencia concreta sobre el peso real que tiene este tipo de información. Al respecto, Dahm y Porteiro (2007), cuestionan los incentivos del cabildeo para proporcionar información verificable relativa a las decisiones sobre las que se va a ejercer presión. Para los autores, la provisión de información se entiende como un tipo de riesgo debido a que afecta las creencias de los políticos sobre la conveniencia del objetivo del cabildeo y plantean que es posible conocer algunos de los factores que inducen la proclividad a ese tipo de riesgo (al suministro de información). En este sentido, cuestionan el supuesto de la preferencia para proporcionar información creíble, ya que los cabilderos prefieren retener información estratégica.²⁰⁶

Asimismo, Lopipero, Apollonio y Bero (2007), señalan que un desafío para la teoría del cabildeo y los grupos de interés es el hecho de que estas organizaciones no se sienten obligadas a proporcionar información precisa o verdadera, además de que al entrar en competencia con otros intereses no son capaces de evitar malinterpretaciones. Los autores proponen que en determinadas circunstancias los grupos de interés y los cabilderos presentan información inexacta a los responsables políticos, incluso a pesar de la amenaza de ser expuestos perder credibilidad a largo plazo.²⁰⁷

Por otra parte, LaPira (2009) presenta aportes sobre la influencia de los grupos de presión centrados en el procesamiento de la información por parte de los legisladores, y sugiere que la influencia del cabildeo debe explicarse teóricamente como un fenómeno de adaptación. El autor propone planteamientos nuevos sobre el cabildeo y el papel de la información para

²⁰⁶ Dahm y Porteiro, N. 2007 “Informational lobbying under the shadow of political pressure,” *Social Choice and Welfare*, vol. 30, n. 4, pp. 531-559.

²⁰⁷ Lopipero, P. Apollonio, D. E. y Bero, L. A. 2007 “Interest Groups, Lobbying, and Deception: The Tobacco Industry and Airline Smoking,” *Political Science Quarterly*, vol. 122, n. 4, pp. 635-656, Winter 2007.

explicar tanto el entorno como las predisposiciones políticas internas y cognitivas del legislador.²⁰⁸

De acuerdo con la teoría de la toma de decisiones, los legisladores (de forma individual) hacen estrategias de elección, compensatorias o no, que buscan información que (1) confirma explícitamente sus preferencias ideológicas, partidistas, y (2) varía en función de su orientación profesional hacia la política o política electoral.²⁰⁹

Finalmente, para el ejercicio práctico del cabildeo, las recomendaciones de Gelak (2008)²¹⁰ sobre la información se dirigen a conocer los asuntos lo suficientemente bien como “para enfrentar las preguntas más espinosas”. Para la realización de investigaciones legislativas el autor sugiere personalizar la información de acuerdo con los intereses de los diseñadores de políticas, conocer las posiciones de los involucrados y sobre todo, los argumentos de los opositores, identificar y recopilar la información de expertos, anticipar el escrutinio y la crítica, clarificar expectativas y plazos, entre otros.

Independientemente del uso de la información, el carácter cooperativo o subsidiario del proceso de uso, gestión y entrega de información como aporte a los tomadores de decisiones se consideró como parte de las estrategias cooperativas, por lo que se integró en este grupo. El indicador referencia el valor que los cabilderos dan al uso de la información técnica-científica durante la implementación de las estrategias por proyecto.

10) intención de uso y ejecución o implementación en medios de estrategias de comunicación. Las estrategias de comunicación con políticos, funcionarios y periodistas son frecuentemente vistas como una labor difícil y compleja. Otras opiniones describen tales estrategias de comunicación como

²⁰⁸ LaPira, T. M. 2009. “Information Search Behavior and Lobbying Influence in Congress.,” *Conference Papers -- Southern Political Science Association*, pp. 1-32, Annual Meeting 2009.

²⁰⁹ *Ibid.* El autor examinó empíricamente las características de la conducta de los legisladores en cuanto a la búsqueda de información y diferencia de las estrategias de elección por comportamiento de búsqueda de tres informaciones: a) secuencia de la información que los legisladores sistemáticamente consumen, b) cantidad de información que buscan activamente, y c) nivel de atención que se asigna a las diversas fuentes de información y señales. Mediante la contratación de 139 empleados del Congreso para participar en un experimento hipotético en un tablero de la caja de la información que incluye tanto fuentes internas al Congreso, cartas e informes del Servicio de Investigación del Congreso, como fuentes externas de las coaliciones de cabildeo hipotéticas que representan intereses materialista post-materialistas.

²¹⁰ *op. cit.* Chap. 5.

acciones indirectas de cabildeo, no orientadas hacia interlocutores con quienes se lleva a cabo la negociación, pero que buscan influir en ellos de manera indirecta para generar un posicionamiento de la opinión pública.

Burrell (2001) señala que en realidad no hay nada particularmente complejo o misterioso en este tipo de comunicación y que contrario a lo que se cree, la mejor práctica es sencilla y relativamente fácil de aprender. El autor sugiere desmitificar el tema de la comunicación en el ámbito del cabildeo afirmando de que no hay conflicto entre el cabildeo ético y el eficaz, por el contrario, ambos son clave para el éxito del cabildeo al hacer que políticos y funcionarios concluyan que se puede confiar en recibir información útil y no un acuerdo que involucre sólo dinero.²¹¹

El uso de los medios para el cabildeo padece en general de duplicidad de posturas. Una que da por obvio su uso al ver el cabildeo como relaciones públicas con un público objetivo, y otra que ve una profesión enaltecida y lejana del mundo periodístico. Los partidarios de estas posturas evalúan factores que determinan la utilidad del uso de los medios. Al respecto, el informe de Burrell (2001), ofrece pautas básicas sobre las circunstancias que deben considerarse al tomar una decisión acerca de las campañas en medios (ver cuadro 25).

Cuadro 25. Exposición en medios durante el cabildeo

Circunstancias a pensar antes de promover interés de los medios	Circunstancias en las que haría bien promover el interés de los medios
<p>-Cuando es demasiado pronto o demasiado tarde. Si expone sus argumentos antes de estar en la agenda política es posible un impacto nulo por ser un tema aún no considerado y si permite a sus oponentes poner en marcha antes a los medios puede encontrar que ya se tomó una decisión.</p> <p>-Cuando casi se ha ganado. Si los indicios apuntan a que los funcionarios y políticos están convencidos de los méritos de su caso y están cerca de la acción, es difícil</p>	<p>-Cuando la atención de los medios ya está en usted, sería muy rara vez sensato negarse a dar su versión de los hechos, pero deberá considerar cuidadosamente su respuesta y atenerse a los plazos de los medios</p> <p>-Cuando los oponentes están en los medios es de vital importancia la "refutación rápida". Mientras más largo sea el tiempo que los argumentos del oponente queden sin respuesta, es probable que políticos y funcionarios los acepten como verdaderos</p>

²¹¹ Algunas pautas de comunicación efectiva son: a) la investigación y preparación previas a la comunicación es la parte más esencial porque permite contar con la información necesaria para no ser desconcertado por preguntas que requieren ser reflexionadas; b) expresar el punto de vista y los objetivos con la máxima claridad es la manera más efectiva de comunicarse con políticos ocupados, funcionarios y periodistas. La claridad es a menudo una contribución que el consultor puede aportar; c) las reglas normales de la vida y los juicios prácticos sirven bien en el trabajo diario; d) la cortesía es clave en la comunicación efectiva porque se trata de tener una apreciación sobre las preocupaciones e intereses del interlocutor. Ver el punto de vista del otro mejorará las posibilidades de recepción del mensaje. En Burrell, M. *Lobbying and the Media: Working with Politicians and Journalists*. Thorogood, 2001.

<p>que la exposición mediática sea útil y, al contrario, es un riesgo al exponer aspectos que planteen dudas o resentimiento</p> <p>-Cuando el tema es muy técnico y tiene poca resonancia pública, los periodistas están interesados en historias que juzgan que van a vender periódicos o atraer a los espectadores u oyentes. El peligro es que los periodistas no entiendan y reporten de manera inexacta y los medios especializados tienen bastante menos influencia sobre el gobierno</p> <p>-Donde usted estaría alertando oponentes bien organizados</p> <p>-Si usted estaría alertando a otros interesados y estimular su participación cuya presión obligará a los tomadores de decisiones a reconsiderar las cuestiones</p> <p>-Cuando sus partidarios clave toman riesgos y la exposición mediática le lleve a ser más cautos. O en cuestiones delicadas en las que cuente con un apoyo discreto pero esta ayuda puede evaporarse en la estela de la discusión en medios.</p> <p>-Frente al riesgo de generar un comentario editorial adverso</p> <p>-Donde este mal preparado para atender consultas o preguntas que traten de exponer las debilidades de sus argumentos</p>	<p>-Donde tiene que demostrar que tiene apoyo político decisivo</p> <p>-Cuando usted necesita demostrar el apoyo de un tercero: El poder de su argumento no está sólo en su fuerza innata, sino en que puede demostrar que está apoyado, más aún cuando los beneficios de la adopción de medidas en su favor son claras y los riesgos mínimos.</p> <p>-Cuando usted necesita demostrar que está haciendo campaña: La invisibilidad del cabildeo a puerta cerrada puede ser a la vez una fortaleza y debilidad. La desventaja es cuando se concluye que no se hace nada. Una campaña de medios podría asegurar un el apoyo continuo</p> <p>-Cuando su cabildeo parece estar llegando a ninguna parte -por un caso pésimo o por presionar las metas equivocadas-, probablemente no tenga nada que perder buscando una nueva mirada a sus argumentos a través de una campaña en medios</p> <p>-Cuando usted tiene o puede ganar apoyo público considerable. El monitoreo de medios y el apoyo a una campaña a menudo afecta la toma de decisiones gubernamentales</p> <p>En el caso de fusiones y adquisiciones, cuando millones están en juego y el resultado puede decidirse por accionistas o por autoridades, las relaciones públicas financieras y el cabildeo van mano a mano</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con en base a Burrell (2001).²¹²

Independientemente de la postura que se adopte con respecto al uso de los medios de comunicación como parte del cabildeo, se reconoce que esta práctica es una forma de comunicación persuasiva. Sin embargo, hay investigación insuficiente sobre la interacción entre la comunicación comercial, la publicidad o marketing con el posicionamiento del producto con otras nociones de la ciencia política como la definición de problema y la agenda.

“La forma” en cómo se presentan las cuestiones políticas es factor determinante para obtener apoyo o que el mismo sea negado. Es necesario profundizar en exploraciones como las de McGrath (2007)²¹³ sobre la forma en que los grupos de interés y los cabilderos usan el lenguaje y las estrategias de

²¹² *Ibid.* p. 18. Chap 3 Involving the media – The case for and the case against.

²¹³ McGrath, C. “Framing lobbying messages: defining and communicating political issues persuasively” *Journal of Public Affairs* (14723891), vol. 7, n. 3, pp. 269-280, 2007.

comunicación para situar a su organización y sus preferencias en busca de un resultado político.

11) Estrategia de coordinación con terceros. La búsqueda de aliados, socios o creación de coaliciones es una estrategia frecuentemente utilizada con la intención tanto para compartir el costo de los recursos a invertir como para reforzar las posibilidades de éxito o ampliar la fuerza del bloque de presión y su influencia. Algunos autores ubican este factor dentro del análisis del espacio de la decisión y de los canales de influencia, pero otros trabajos lo consideran una constante de las estrategias de incidencia o influencia del cabildeo.²¹⁴

Las recomendaciones tratan los temas de los beneficios de las coaliciones, el compromiso de los aliados, la organización de la coalición, el empoderamiento de los aliados, el mantenimiento de las coaliciones, opciones de crecimiento y posibilidades de desarrollo de los aliados, orientación de conflictos internos y estrategias de motivación y trabajo en equipo.

Otros investigadores (Milbrath 1963; Bauer, Pool y Dexter 1963; Truman 1972) exploraron cómo los grupos de interés contactan a los miembros del Congreso (Hansen 1991), como obtienen apoyo para sus posiciones en el Congreso (Smith 1984), o tratan el objetivo de los legisladores en comisión (Hojnacki y Kimball, 1998).

Hojnacki y Kimball (1998) muestran que la búsqueda de aliados civiles, económicos, políticos o del Congreso es fundamental para expandir la coalición y dar forma a los proyectos de ley de acuerdo con sus preferencias. Los cabilderos prefieren iniciar su trabajo con legisladores aliados o a favor de sus intereses con la intención de que los legisladores busquen aliados en otros miembros del Congreso. Los autores señalan que cuando los cabilderos tienen una base de recursos más fuerte se mueven más allá del círculo de aliados y de forma directa buscan que los miembros indecisos u opositores apoyen sus intereses.

²¹⁴ “Manual para la facilitación de procesos de incidencia política” de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos -WOLA- (2005); “Una organización de empleadores eficaz”. OIT (2005); “EU Lobbying by ad hoc coalitions: an exploratory case study.” Journal of European Public de Bert Pijnenburg (1998); The Theory of Political Coalitions. New Haven and London: Yale University Press de Riker, William. (1962); Gelak, Op. Cit. 2008. Chapter 9: Multiply Your Influence: Coalitions and Partners.

Todo ese trabajo generó debates acerca de si los intereses organizados presionan a los legisladores antagónicos (Austen-Smith y Wright 1992; 1994) o si van con sus aliados (Baumgartner y Leech 1996; Kollman 1997; Leech y Baumgartner, 1999). Finalmente, una crítica a la vieja teoría predominante que sostuvo que los grupos de interés presionan a sus aliados legislativos, Holyoke (2003) revisó la competitividad entre los grupos de interés afirmando que ésta moldea las expectativas sobre el éxito y el fracaso en una sede institucional, dando a los cabilderos incentivos para escoger sus campos de batalla con más cuidado a diferencia de lo que sugerían los modelos de intercambio de recursos.

En este sentido, Holyoke aportó nuevos elementos para repensar el impacto de la presencia y la fuerza de la competencia y los aliados y, por supuesto, en las decisiones sobre dónde y cómo cabildear cuando se tiene más de una instancia disponible. Posteriormente, el autor retomó los señalamientos de la literatura de la organización legislativa que sugieren que no siempre se debe esperar que esto sea cierto porque el diseño institucional otorga a algunos legisladores poder desproporcionadamente mayor además de que los requisitos jurídicos a menudo crean un ambiente polémico que fuerza a los cabilderos a presionar a sus adversarios ideológicos. A partir de estas literaturas, buscó predecir las condiciones en las que se podría esperar que los cabilderos presionen a sus opositores en vez de a quienes simpatizan con sus intereses.²¹⁵

Finalmente, están los trabajos de Carpenter, Esterling y Lazer (2004) y LaPira, Thomas y Baumgartner (2009). Estos últimos hicieron un trabajo sobre el grado en que las redes de cabildeo se relacionan entre sí u operan como camarillas, además de medir la estabilidad de las redes durante el tiempo. Por su parte, Carpenter (*et al*, 2004), revisaron por qué y cómo los grupos comparten información. Los autores rechazan el supuesto general de que la comunicación entre dos actores es independiente de la red de comunicación más grande en la que están inmersos y desarrollan una teoría que indica que la decisión de cualquier cabildero para informar a otro está condicionada a sus relaciones mutuas con terceros.²¹⁶

²¹⁵ Holyoke, Op. Cit. 2003. y Holyoke, T. T. 2009. "Institutional constraints on legislative lobbying: The case of Indian casino advocacy in New York.," *Social Science Journal*, vol. 46, n. 4, pp. 756-775, Dec.

²¹⁶ LaPira, T. Thomas, H. y Baumgartner, F. 2009. "The Structure and Stability of Lobbying Networks in Washington.," *Conference Papers -- Midwestern Political Science Association*, p. 1, Annual Meeting 2009

Estas referencias son útiles para el tema de los aliados, pero para tener una referencia empírica del contexto mexicano este trabajo incorpora este indicador para obtener información sobre la relevancia porcentual de las estrategias de coordinación con terceros para cada proyecto de cabildeo.

12) Inclusión de intereses y motivaciones del interlocutor. Parte de los “mitos” respecto al cabildeo sugieren que muchas estrategias están basadas en sobornos o en una disuasión pautada. Se ha sugerido que los cabilderos buscan satisfacer intereses personales y crean confianza entre el político o el funcionario tomador de decisión, y de esta forma, ejercen presión en beneficio del proyecto.

En 2005 Heberlig utilizó el modelo de acceso de Wright (1996) para analizar las formas en las que los grupos de interés obtienen información sobre las preferencias de los legisladores y examinó las relaciones entre cabilderos y legisladores durante el intercambio de información. Sin embargo, su hipótesis se limitó a mostrar la importancia de que los cabilderos se pongan en contacto tanto en la fase de posicionamiento como para transmitir el mensaje objeto del cabildeo a los legisladores sobre los cuales tienen información limitada y que pueden afectar la estrategia legislativa de la organización.²¹⁷

En este sentido, este indicador explora el grado y la frecuencia con el que el equipo de cabildeo invierte recursos para averiguar sobre los intereses y motivaciones de sus interlocutores, incluyendo aquellos que no necesariamente se relacionan con el proyecto en cuestión.

Finalmente, ante la imposibilidad temporal del estudio para medir la eficacia (en función de la operacionalización entre los objetivos planteados y los alcanzados), el objetivo de este conjunto de indicadores es comprender el funcionamiento de los recursos utilizados (resultados obtenidos en cabildeo/recursos del CCE). Los recursos son todo aquello que se utiliza o

y Carpenter, D. P. Esterling, K. M. y Lazer, D. M. 2004. “Friends, Brokers, and Transitivity: Who Informs Whom in Washington Politics?” *The Journal of Politics*, vol. 66, pp. 224-246, Feb. 2004. Analizan más de 40.000 relaciones diádicas entre cabilderos, agencias gubernamentales y personal del Congreso a partir de datos sociométricos obtenidos en los ámbitos de la política de salud y energía en 1970.

²¹⁷ Heberlig, E. S. “Getting to Know You and Getting Your Vote: Lobbyists' Uncertainty and the Contacting of Legislators,” *Political Research Quarterly*, vol. 58, pp. 511-520, Set. 2005. Heberlig buscó probar estas hipótesis con los datos de cabildeo de la AFL-CIO, los miembros del Congreso de estudiantes de primer año 1954-1975 y el incremento de 1961 en el salario mínimo.

contribuye a la ejecución y/o implementación del cabildeo no sólo en su forma financiera.

La hipótesis relacionada con la variable de estrategias de cooperación señala que el uso de recursos como la construcción de confianza, el uso de la información técnica, la inclusión de estrategias mediáticas, la coordinación con terceros y el conocimiento personalizado de los interlocutores, permite en mayor medida generar resultados óptimos para los proyectos de cabildeo, además de propiciar un impacto positivo en la percepción de éxito del equipo de trabajo durante el proyecto.

Una hipótesis adicional indica que para que las estrategias de alianza sean eficaces, deben ser de pequeña escala, dinámicas, flexibles y con buena capacidad de respuesta. Los comités de negociación deben mantener un mínimo de integrantes porque las grandes alianzas formales y cooperativas, tienden a limitar la eficacia al reducir el dinamismo y la capacidad de respuesta.

5.3.4.2 Estrategias no cooperativas

El conflicto también forma parte de las estrategias. Se ha sugerido que el conflicto representa para los cabilderos niveles más elevados de percepción y determinación para alcanzar el éxito, así como una motivación para dedicar más tiempo y recursos a las campañas.²¹⁸ Sin embargo, la teoría señala que cuando el conflicto se presenta durante una campaña, generalmente se relaciona con la evasiva de brindar información sobre el tiempo y los recursos utilizados. De lo anterior se deriva que los resultados de una campaña de cabildeo en la que esté presente el conflicto pueden relacionarse con los tiempos y los recursos asignados. Esto puede crear dificultades para distinguir el peso real del conflicto como determinante del éxito de la campaña. No obstante, se considera que aspectos como los que se observan en los siguientes indicadores reflejan información útil aun cuando se exploró sólo la presencia del conflicto durante las campañas.

13) Acciones para limitar el curso del gobierno. Este indicador refiere a las acciones que tiene el objetivo de limitar el rumbo tomado por el gobierno en algún

²¹⁸ Op. cit. Aitken-Turff F. y N. Jackson 2006.

ámbito o política. El indicador identifica si el actor considera que las acciones anunciadas o implementadas por el gobierno coinciden con sus intereses.

Aunque el indicador busca captar la intención de ejecutar acciones, las respuestas de los entrevistados incluyen la intención y el acto. En cualquier caso, la importancia radica en que los actores acepten haber realizado ese “algo” en oposición al gobierno para adecuarlo a sus propios intereses.

De manera práctica, dicha intención se traduce en estrategias legales o ilegales en función de las limitaciones impuestas por instituciones y valores predominantes en un contexto determinado. Las modalidades y las medidas específicas van desde la negativa a cooperar con las autoridades, hasta complicar e impedir el trabajo público administrativo, la suspensión de inversiones en sectores clave o incluso, recurrir al extremo de la fuga de capitales u otro tipo de sabotaje como las huelgas o el uso de la violencia.

14) Opción a movilización social o construcción de opinión pública desfavorable de detractores. Kollman (1998) abordó el tema de la movilización de la opinión pública por parte de los cabilderos para influir en las decisiones del Congreso. El autor afirma que la defensa de los posicionamientos y llamados de los cabilderos en Washington desde los medios de comunicación y dirigidos a la opinión pública, tiene su origen en su propia dinámica interna y pone de ejemplo el objetivo de reclutar nuevos miembros en sus firmas, además, el uso de la opinión pública es poco recurrente.

Sin embargo, el mismo Kollman reconoce la necesidad de cabilderos y líderes de grupos de interés de demostrar que cuentan con apoyo popular en determinados casos. El autor concluye que los líderes apelan con frecuencia a la opinión pública cuando perciben que su posición tiene un amplio apoyo popular, aunque existen excepciones.²¹⁹

Se concluye que, en determinados contextos, durante el ejercicio del cabildeo, los líderes suelen emplear este tipo de estrategia (*outside lobbying*),

²¹⁹ Desarrolla su teoría acerca del “*outside lobbying*” por medio de una combinación de modelos de elección racional y pruebas estadísticas que comparan datos de opinión pública con datos de sus entrevistas sobre las posiciones y actividades de política del cabildeo. Para su investigación, entrevistó a más de noventa líderes de grupos de interés y los responsables activos en temas que van desde el TLCAN a las políticas de vivienda para los pobres.

para tomar ventaja de las preferencias pre-existentes del público, y no sólo para reclutar miembros o aparentar que tienen apoyo popular.

La diferencia entre este indicador y el que le antecede, es que el anterior busca captar intenciones de actuación del actor respecto a una acción del gobierno. Por su parte, este indicador toma la opción como válida siempre y cuando esté orientada a la construcción de opinión pública en contra de sus opositores.

15) Integración de presentes o incentivos para el tomador de decisión. Una crítica a las “atribuciones tradicionales” del cabildeo es la entrega de presentes o estímulos, intercambio de favores o corrupción. La oferta o el intercambio de bienes materiales o de otro tipo, producto de un acuerdo ilícito, no debe ser considerado, en ningún sentido, cabildeo.

Este indicador registra la existencia o no de dicha práctica. Se entiende que reconocer la entrega cotidiana de regalos es poco probable; sin embargo, existe la posibilidad de que se reconozca en menor grado por razones de ingenuidad en determinadas circunstancias, como invitaciones a comer, ir al bar para tratar temas de trabajo, o visitas que involucren diferencias o intercambios culturales.

De acuerdo con el análisis de Campos y Giovannoni,²²⁰ la sabiduría convencional acierta con el supuesto de que el cabildeo es el medio preferido para ejercer influencia política en los países ricos y la corrupción es la preferida en los países pobres. Aunque reconocen que los análisis de sus efectos conjuntos (cabildeo y corrupción) son comprensiblemente raros. En su trabajo se proporciona evidencia econométrica sobre el cabildeo, la corrupción y la influencia, y sus resultados muestran que el cabildeo y la corrupción son en todo caso sustitutos; que el tamaño de las empresas, la edad, la propiedad, el PIB per cápita y la estabilidad política son determinantes importantes de la membresía del cabildeo, y que este es un instrumento más eficaz para la influencia política que la corrupción, incluso en países pobres y subdesarrollados.

²²⁰ Campos y Giovannoni “Lobbying, corruption and political influence” IZA Discussion Paper No. 2313. Bonn, Germany. September 2006. Los autores usaron datos de casi 4000 empresas en 25 países en transición.

Al respecto, en contextos más desarrollados en materia de cabildeo como el de Estados Unidos, se ha abordado el tema a diferentes niveles. Se señala que determinados obsequios pueden considerarse como recursos al ser parte de las estrategias de contacto, campañas de medios, testimonios frente a comités legislativos y cumplimiento normativo. En conjunto, con ellos se busca alcanzar objetivos mediante la presión hacia determinados agentes.

Por ejemplo, parte de la literatura sobre organizaciones de base analiza los proyectos de regulación ética en materia de regalos que se otorgan a los ayudantes de alto nivel o a los legisladores retirados; en los obsequios se incluye la comida y la bebida para cualquier tipo de reunión (Waller, 2006). También existen guías que indican los regalos apropiados para los diferentes miembros del Congreso y su personal (DeKieffer, 2007), y procesos de certificación para cumplir con los reglamentos de regalos (Gelak, 2008).

Con una postura más abierta a la contribución de los cabilderos, comisiones de designación especial, institutos de investigación, *think tanks*, empresas de consultoría y organizaciones, la Comisión Europea reconoce, por un lado, la gran demanda de asesoramiento de este tipo de entidades; por el otro, que crean conflicto de intereses. Es así, como la preocupación sobre la transparencia, la financiación de partidos, el suministro de información, y la entrega de obsequios son temas polémicos (Leif y Speth 2010). En vez de ignorar dichos temas, se busca crear una regulación más estricta.

Finalmente, Dos Santos y Teixeira (2012), revisan el caso de América Latina y destacan que, durante la mayor parte de su historia, la región ha vivido bajo regímenes autoritarios y de élite, donde las decisiones públicas las toman los gabinetes y los parlamentos de forma ajena al escrutinio público en beneficio de una minoría.²²¹ Los autores reconocen que los recientes desarrollos en los sistemas de participación política han dado transparencia al proceso de formulación de políticas. El escrutinio público evidencia la captura del diseño de las políticas por parte de los intereses privados.

²²¹ En “*The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America*” Los autores explican los intentos de regulación en cuatro países Argentina, Brasil, Chile y Perú.

En este sentido, identifican el surgimiento de un movimiento generalizado para regular el papel y las estrategias de los grupos de interés como un paso necesario para abordar las causas de la corrupción política. Su trabajo proporciona una visión general sobre los esfuerzos para regular el cabildeo en América. Los autores sostienen que tales regulaciones por sí solas no pueden eliminar la corrupción política. Señalan que las regulaciones de cabildeo pueden contribuir a crear mayor transparencia y contribuir a la cultura contra la corrupción; los autores agregan que las leyes de cabildeo en América Latina exhiben muchos problemas identificados en regulaciones similares de las democracias occidentales.

16) Inclusión de presión o advertencias cotidianas. Aunque el uso de este tipo de estrategias negativas y su conflictividad están fuera de lo que los marcos legales o normativos entienden por la práctica del cabildeo, se sabe que el uso de advertencias, intimidaciones, amenazas, chantajes es una opción para lograr los objetivos, independientemente de que vaya en contra de la ética del propio gremio cabildero.

La prensa atribuye al gremio en general este tipo de estrategias y, en contraste, raramente se interesa en los procesos jurídicos de seguimiento o sanción. Pese a ello, estas acciones pueden considerarse legales, en la medida en que algunas “advertencias” describan consecuencias negativas intencionadas o no para el interlocutor (producto de una investigación y/o análisis técnico).

Este indicador recoge señales al respecto en cualquiera de sus variantes. En esta línea, Victor (2007) explica las variaciones de comportamiento de los cabilderos a nivel político, es decir, las formas en que se utiliza el contexto legislativo como parte del cálculo de decisión al escoger la manera de presionar a los actores del Congreso. El autor sugiere que las estrategias de cabildeo suelen seleccionarse en respuesta al contexto normativo, por una parte, hacia las políticas que desean influir, y por la otra, al ejercicio mismo del cabildeo.

Los cabilderos, como actores racionales, destinan sus recursos de manera que puedan aumentar sus beneficios al responder estratégicamente a los contextos legislativos. La amenaza o intimidación, aunque sean vistos como actos de chantaje, son una opción para interactuar con políticos, partidos,

funcionarios o instituciones de gobierno. En México, la legislación para regular este tipo de estrategias no existe.

Para recordar, el objetivo de este conjunto de indicadores, también es comprender el funcionamiento de los recursos utilizados (resultados obtenidos en cabildeo/recursos del CCE), entendiendo como recursos a todo aquello que se contribuye a la ejecución del cabildeo no sólo en su forma financiera.

La hipótesis para la variable de las estrategias no cooperativas plantea que el uso de recursos tales como las acciones que buscan limitar el curso del gobierno, optar por la movilización social o la construcción de opinión pública desfavorable a los detractores, la integración de presentes o incentivos para el tomador de decisión y la inclusión de presión o advertencias cotidianas, pueden estar relacionadas a tiempos limitados o a recursos también limitados o de procedencia no clara. Asimismo, se plantea que el conflicto permite en mayor medida generar en los cabilderos niveles más elevados de determinación para alcanzar el éxito, así como una motivación para dedicar más tiempo y recursos a las campañas.

Por otra parte hay que recalcar que cuando el conflicto se presenta en el curso de un proyecto de cabildeo, es indispensable cuidar las acciones elegidas puesto que existe una línea muy delgada entre lo lícito y lo ilícito en el uso de algunos de estos recursos.

4.4 Recursos de cabildeo en el CCE. Proyectos de Ley y resultados

Debido a que las acciones que comprende el cabildeo comúnmente se consideran discrecionales y opacas, al inicio de la investigación se penso en la posibilidad de encontrar renuencia por parte de los entrevistados en terminos de contribuir a la investigación. Sin embargo, la realidad fue que en la oficina de cabildeo del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se mostró gran interés de participar en el estudio y conocer los resultados. Cabe destacar que, de acuerdo con su opinión, este trabajo es útil, innovador, deseable y único; incluso cabe destacar que la oficina del CCE busco previamente realizar un ejercicio semejante con consultoras privadas sin lograr el detalle y dirección que ellos observaron en esta investigación.

Aquí se presentan los resultados de la evaluación a partir de la aplicación del instrumento, mismo que derivó en el modelo de recursos para el cabildeo del Consejo Coordinador Empresarial mexicano (CCE), la información recabada y su análisis. El modelo se construyó en función de una serie de indicadores para esta investigación; y en tanto punto de referencia para facilitar la comprensión y el estudio del comportamiento del cabildeo del CCE, se basa en una reconstrucción teórica-práctica de los recursos que contribuyen u obstaculizan tanto el ejercicio como la eficiencia del cabildeo. Asimismo, profesionales del ramo evaluaron mediante una serie de entrevistas, la viabilidad de cada uno de los indicadores.

El objetivo es contar con información empírica que permita realizar conclusiones serias respecto de la práctica del cabildeo, ajenas a las tergiversaciones o visiones poco o erróneamente fundadas. La información sobre las calificaciones que obtuvieron las variables y sus indicadores, permite comprender mejor el cabildeo, las vías y los recursos que lo facilitan o no, así como las formas en las que la práctica se realiza en el contexto mexicano con un actor de gran relevancia en la vida económica y política nacional, todo ello en torno a la evolución de su propio concepto, regulación y profesionalización.

Las variables consideradas son 1) insumos básicos, 2) el perfil de los negociadores (cabilderos) y sus habilidades en dos líneas de trabajo: 2) la cooperación y 3) el conflicto.

El ejercicio de cabildeo analizado se realizó durante dos legislaturas consecutivas, y comprende los tres casos siguientes: Un proyecto realizado en 2008 denominado “acceso a la justicia”. El proyecto en materia ambiental realizado en 2011, que derivó en la Ley General de Cambio Climático,²²² y el proyecto enfocado a la reforma laboral y realizado en 2012 cuyo resultado fue el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.²²³

El proyecto en materia de acceso a la justicia, es en 2008 cuando se propuso y materializó una reforma constitucional. Las modificaciones se

²²² Diario Oficial, 6 de junio de 2012.

²²³ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el 30 de noviembre de 2012.

centraron básicamente en diez artículos constitucionales en materia penal²²⁴ y pretendieron cambiar la forma en que estos procesos tenían lugar, pues se conducían a puerta cerrada y, además, los jueces se basaban en declaraciones escritas sin la presencia de los inculpados y bajo el escrutinio de un sólo juez. De aquí que se propuso un formato abierto y público, con la posibilidad de contar con declaraciones orales y el establecimiento de paneles de tres jueces, pasando así de un sistema penal inculpatario a uno de tipo acusatorio.

Las principales modificaciones en esta materia fueron las siguientes²²⁵. 1) Se eleva a rango constitucional el arraigo para que un detenido pueda ser retenido hasta por 80 días para ser investigado (cuando se trate de delincuencia organizada) y crea el sistema de juicios orales; 2) Se legaliza la grabación de comunicaciones telefónicas entre particulares, las cuales podrán servir de evidencia si son aportadas de forma voluntaria por alguna de las partes en conflicto. 3) Se autoriza, previa orden de un juez, la intervención de comunicaciones privadas, siempre y cuando no se trate de cuestiones electorales, fiscales, mercantiles, civiles, laborales o administrativas; 4) Se crea la figura de los "jueces de control", quienes resolverán, de manera inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares que hagan las autoridades para continuar sus investigaciones.

El proyecto en materia ambiental realizado en 2011, derivó en la Ley General de Cambio Climático cuyo objetivo consistió en el establecimiento de un marco jurídico integral que agrupara en un solo ordenamiento los criterios que se habían desarrollado durante los últimos años en materia de mitigación y adaptación del cambio climático, tanto en disposiciones federales como en tratados internacionales, así como en la creación e implementación de nuevas instituciones en la materia.

Para conseguir ese objetivo la Ley prevé: 1) la distribución de competencias en materia federal, estatal y municipal en materia de cambio

²²⁴ Los artículos constitucionales reformados fueron: 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

²²⁵ Escamilla, Alberto. "La reforma del Estado durante el gobierno de Felipe Calderón", en María Eugenia Valdés Vega (Coord.), *Los problemas Nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Miguel Ángel Porrúa. 2011.

climático y la creación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); 2) los principios de la Política Nacional de Cambio Climático, tales como sustentabilidad, corresponsabilidad, precaución y prevención; 3) el Sistema Nacional de Cambio Climático, que entre otras cosas, regula la composición y funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, así como la creación del Consejo de Cambio Climático como su órgano consultor; y 4) los instrumentos de planeación, entre los que se encuentran la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Nacional y programas locales, el Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero, el Sistema de Información sobre Cambio Climático, el Registro de emisiones de gases de efecto invernadero y el Fondo para el Cambio Climático.

Finalmente, en cuanto al proyecto que se enfocó sobre la Reforma Laboral de 2012, las figuras y modalidades laborales contenidas en la iniciativa del ejecutivo y que fueron objeto de discusión en ambas cámaras del Congreso de la Unión entre septiembre y noviembre de 2012 fueron las siguientes:

1) contratación, períodos de prueba, contratos de capacitación inicial y trabajo de temporada; 2) concepto y alcances del término de Trabajo decente; 3) subcontratación de personal u outsourcing; 4) trabajo de menores de 14 años; 5) mexicanos que laboren en el extranjero; 6) avisos de rescisión de la relación de trabajo; 7) causales de rescisión de la relación de trabajo; 8) derechos de la mujer trabajadora; 9) pago de salarios; 10) generación de salarios vencidos o caídos; 11) multihabilidad de los trabajadores; 12) Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; 13) contingencias sanitarias; 14) reparto adicional de utilidades; 15) personas con discapacidad; 16) capacitación y adiestramiento; 17) productividad; 18) trabajadores del campo; 19) empleados domésticos; 20) trabajo en las minas; 21) teletrabajo; 22) voto libre, directo y secreto en la elección de directivas sindicales; 23) rendición de cuentas por las directivas de los sindicatos; 24) registro sindical; 25) registro de organizaciones sindicales, contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo; 26) cláusula de exclusión por separación; 27) emplazamientos a huelga para la firma de contratos colectivos; 28) monto de la indemnización por muerte del trabajador; 29) seguridad e higiene en los centros de trabajo; 30) tablas de enfermedades de trabajo y de valuación de las incapacidades; 31) competencia de las

autoridades en materia de concesiones federales; 32) Servicio Nacional del Empleo; 33) juntas federales y locales de conciliación; 34) impartición de justicia laboral; 35) aspectos procesales de las huelgas; 36) contratos de protección; 37) titularidad de contratos colectivos de trabajo o administración de contrato ley; y 38) infracción a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo²²⁶.

El cuadro general (cuadro 26) con la información sobre los tres proyectos tiene una escala del .20 al 1 como valores posibles para cada indicador. Cuando el valor se acerca al 1, el indicador muestra un aumento en el grado de cumplimiento óptimo del mismo (de acuerdo con las referencias teóricas señaladas). Tan sólo a manera de referencia, la puntuación total por legislatura puede ser de 15 y la puntuación total máxima por proyecto (2 legislaturas), son 30.

Es importante aclarar para el análisis de resultados que los indicadores tienen valores posibles semejantes en su calificación lo que hace todos los valores comparables entre si. Sin embargo, para ser comparables las variables entre si, dado que el número de indicadores es distinto en cada una de ellas, fue necesario utilizar una razón de homologación de manera tal que el valor máximo de cada una de ellas pueda ser 5.0, obteniendo así en cada una de las variables, resultados parciales comparables tanto por variable como por legislatura y proyecto.

La información fue producto de la aplicación de un instrumento de investigación y una serie de entrevistas realizadas al personal directivo encargado del comité de enlace legislativo del Consejo Coordinador Empresarial, siendo ésta el área responsable de su cabildeo en el congreso y que se encontraba a cargo del Mtro. Ignacio García Lascurain²²⁷ y del Lic. Fernando Coronel.

²²⁶ González Rodríguez, José de Jesús. Reforma Laboral: Algunos apuntes para el análisis legislativo. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 148 Abril de 2013

²²⁷ Ver Curriculum de trayectoria en anexo 3.

Cuadro 26. Proyectos de cabildeo y recursos del CCE

RECURSOS PARA EL CABILDEO	PROYECTOS DE CABILDEO C C E								Total índice	
	PROYECTO 1 ACCESO JUSTICIA		*	PROYECTO 2 AMBIENTAL		*	PROYECTO 3 LABORAL			*
	Feb-Abr A/2008	Sep-Dic B/2008		Feb-Abr A/2011	Sep-Dic B/2011		Feb-Abr A/2012	Sep-Dic B/2012		
Mayor calificación por indicador	1									
Menor calificación por indicador	0.20									
	Acc Just I	Acc Just II		Ambiental I	Ambiental II		Laboral I	Laboral II		
I INSUMOS BÁSICOS										
1 El proyecto incluye "definición del problema" y "plan estratégico"	1.00	1.00		1.00	1.00		0.40	1.00		5.40
2 Se conoce a detalle el número de personas y horas hombre trabajadas	0.60	0.60		1.00	1.00		0.40	0.60		4.20
3 Definición previa del monto financiero destinado al proyecto	0.40	0.40		0.20	0.20		0.20	0.20		1.60
a parcial variable	2.00	2.00		2.20	2.20		1.00	1.80		
b total parcial variable		4.00	6.64		4.40	7.30		2.80	4.65	#####
II PERFIL DE LOS NEGOCIADORES										
1 Capacidad del equipo para redacción de legislación en la materia	1.00	1.00		1.00	1.00		1.00	1.00		6.00
2 Proporción de atención a proyectos propositiva y no reactiva	0.60	0.60		0.80	0.80		0.20	0.80		3.80
3 Años de capacitación teórica/práctica en proceso legislativo del equipo	0.60	0.60		0.40	0.40		0.20	0.20		2.40
4 La estrategia cuenta con técnicas especializadas de cabildeo	1.00	1.00		1.00	1.00		0.80	1.00		5.80
a parcial variable	3.20	3.20		3.20	3.20		2.20	3.00		
b total parcial variable		6.40	8.00		6.40	8.00		5.20	6.50	#####
III ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN										
1 Valoración y ejecución de construcción de confianza vía Relaciones Públicas	1.00	1.00		1.00	1.00		0.60	1.00		5.60
2 Valor de la información técnico científica para nutrir el proyecto	0.20	0.20		1.00	1.00		0.20	1.00		3.60
3 Intención de ejecución en medios de estrategia de comunicación	0.60	0.60		0.20	0.20		0.20	1.00		2.80
4 Inclusión estrategia de coordinación con terceros	1.00	0.60		0.60	0.60		1.00	1.00		4.80
5 Exploración del interlocutor en intereses y motivaciones	1.00	1.00		1.00	1.00		1.00	1.00		6.00
a parcial variable	3.80	3.40		3.80	3.80		3.00	5.00		
b total parcial variable		7.20	7.20		7.60	7.60		8.00	8.00	#####
IV ESTRATEGIAS NO COOPERATIVAS										
1 Consideración a ejecutar acciones para limitar el rumbo del gobierno	0.60	0.60		0.60	0.60		0.80	0.80		4.00
2 Opción a movilización o construcción de op. púb. desfavorable de detractore	1.00	0.60		1.00	1.00		0.60	0.60		4.80
3 Integración de presentes o incentivos a tomador de decisión	0.20	1.00		0.20	0.20		1.00	1.00		3.60
4 Inclusión de presión o advertencias cotidianas	0.20	0.20		0.60	0.60		0.80	0.80		3.20
a parcial variable	2.00	2.40		2.40	2.40		3.20	3.20		
b total parcial variable		4.40	5.5		4.80	6.00		6.40	8.00	#####
TOTAL sin razón de homologación		22.00			23.20			22.40		
c TOTAL			27.34			28.90			27.15	
a) El resultado "parcial variable" corresponde sólo al ejercicio durante un periodo de sesiones.										
b) El resultado "total parcial variable" corresponde a la calificación por variable durante los dos periodos legislativos. El máximo posible es de 10 (sombreado)										
c) El "Total" corresponde a la calificación total de cada uno de los proyectos de cabildeo y que agrupa la calificación de las cuatro variables con sus indicadores.										
Como referencia, el valor máximo posible del "Total" por variable sería 40 (sombreado).										
1) P Cabildeo Acceso a Justicia I y II: Art. constitucionales en materia penal reformados 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; fracciones XXI y XXIII art. 73; fracción VII art. 115 y fracción XIII apartado B art. 123.										
2) P Cabildeo Ambiental I y II: Ley General de Cambio Climático. Publicada en el Diario Oficial del 06 de Junio de 2012										
3) P Cabildeo Laboral I y II: Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo DOF, STPS, 30 de Noviembre de 2012										
Fuente: Elaboración propia con información obtenida mediante la aplicación del instrumento de investigación a los encargados del comité de enlace legislativo del CCE										

De la información y los resultados del cuadro 26 se observa que, si bien la calificación en los tres proyectos fue semejante, en el sentido de encontrarse en los tres casos cercana al setenta por ciento de la calificación máxima posible (ver cuadro 27); se destaca el hecho de que también en los tres casos, la variable de insumos básicos fue la que mayor rezago mostro en términos de su calificación y que refiere una menor eficiencia tanto en lo particular como de manera general en el conjunto de los proyectos.

Cuadro 27. Calificación comparada entre proyectos

	PROYECTO DE CABILDEO	CALIFICACIÓN
1	Ley General Ambiental	72.25 %
2	Reforma Acceso a la Justicia	71.47 %
3	Reforma en materia Laboral	67.87 %

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la aplicación del instrumento de investigación a los encargados del comité de enlace legislativo del CCE

Sin embargo, independientemente de la semejanza en la calificación en general derivada de la agregación de la calificación correspondiente al total de indicadores y variables, es importante destacar que el proyecto correspondiente al Cabildeo que derivó en creación de la Ley General de Cambio Climático fue el que mayor calificación obtuvo. A diferencia de los dos proyectos dirigidos a reformar legislación preexistente, es decir, el proyecto denominado como acceso a la justicia y que solamente reformaba artículos y fracciones constitucionales en materia penal; así como la reforma que adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, se observa una tendencia presente también en los tres proyectos, que muestra una ligera diferencia incremental en los recursos designados entre el primero y segundo periodos legislativos²²⁸. Es decir, que al parecer, los segundo periodos de cabildeo de los proyectos, gozaron de una ligeramente mayor asignación de recursos; lo anterior pudiera ser en cierta medida, derivado de un proceso de aprendizaje a partir del cual el equipo de cabildeo replantea su estrategia basándose en los resultados del primer periodo. Es decir, que a partir de un primer ejercicio, se fortalece la inversión de recursos en algunos aspectos de los proyectos.

4.4.1 Análisis sobre los recursos de cabildeo del Consejo Coordinador Empresarial

Como se ha revisado en este capítulo, los recursos movilizados durante el proceso de los proyectos de cabildeo del CCE, fueron agrupados en cuatro variables, a saber: A) Insumos básicos; B) Perfil de los negociadores; C)

²²⁸ Sólo en el indicador referente a la construcción de opinión pública desfavorable para el proyecto de acceso a la justicia, fue menor en el primer momento y el motivo fue un cambio coyuntural del contexto en la opinión pública.

Estrategias de cooperación, y D) Estrategias no cooperativas. Cada una de estas variables a su vez fue reconstruida mediante una serie de indicadores.

En cuanto al acercamiento de las variables a la calificación óptima posible en sus indicadores, se observó el orden que muestra el cuadro 28. Esto es, que las estrategias de cooperación fueron la primer apuesta en el sentido de inversión de recursos, puesto que es la variable con el mejor desempeño aún cuando su calificación se distancia en 2.40 del óptimo posible. La segunda posición la tuvo la variable del perfil de los negociadores con 7.50 de calificación por lo que ésta se aleja del óptimo en 2.50 puntos.

Cuadro 28. Eficiencia promedio en variables: Cabildeo CCE

1	Estrategias de cooperación	7.60
2	Perfil de Negociadores	7.50
3	Estrategias no cooperativas	6.91
4	Insumos Básicos	6.19

Para mayor referencia, la calificación máxima posible es de 10.

El promedio en la evaluación de las cuatro variables considera la calificación de los tres proyectos de cabildeo (acceso a justicia, ley ambiental y reforma laboral), así como los diez y seis indicadores desarrollados; todo lo anterior, durante los dos periodos legislativos evaluados.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la aplicación del instrumento de investigación a los encargados del comité de enlace legislativo del CCE

En la tercera posición encontramos a la variable de estrategias no cooperativas, la cual originalmente se denominaba como estrategias de conflicto derivado del planteamiento teórico pero que para evitar una perspectiva negativa se renombro con el adjetivo inverso a la misma variable en positivo que es la de cooperación. En este caso, su lejanía del óptimo es de 3.09 puntos.

Finalmente la variable de insumos básicos es la que menor calificación obtuvo de acuerdo al desempeño de sus indicadores y aún cuando la variación entre la primera y la última variable no es mayor a 1.41, es importante destacar el hecho de que sea ésta la que refleja el menor rendimiento, dado que la implicación directa es que la eficiencia del Consejo Coordinador Empresarial es en mayor medida deficiente en los aspectos esenciales(“insumos básicos”) de su proceso de cabildeo. En este sentido, son los indicadores sobre la definición previa del monto de inversión por proyecto y el conocimiento detallado del

personal y las “horas-hombre” trabajadas, los que obtuvieron en ese orden las puntuaciones más bajas del conjunto total de indicadores.

Para recordar la importancia de esta variable, sus indicadores son: 1) El proyecto incluye “definición del problema” y “plan estratégico”. El arranque, seguimiento y la finalización de cualquier proyecto requiere, además de los objetivos que justifican su creación, un conocimiento acerca del problema que pretende abordar e incluso su contexto. La identificación de los elementos relacionados con el problema es fundamental para establecer las diversas estrategias que se pondrán en marcha para abordar o resolver cada uno de los temas, obstáculos, u objetivos que se integran bajo el problema; 2) Se conoce a detalle el número de personas y horas-hombre trabajadas. La etapa que sucede a la anterior tiene la función de establecer el plan de trabajo y sus ejecutores. Debido a que el cabildeo es una práctica en la que las relaciones públicas resultan esenciales, es fundamental tener claridad y control sobre el personal que estará participando en actividades relacionadas con los contactos, las negociaciones, la administración, la atención de imprevistos y el seguimiento.

Existe un margen de incertidumbre asociado a las interacciones complejas como en el caso del cabildeo, incluso con flexibilidad programada para enfrentar los imprevistos; cambios no contemplados o aspectos tampoco considerados en la legislación, sobre el personal en el Congreso, ausentismo de los contactos, cambio de perspectiva en los negociadores de la otra parte, circunstancias de diverso tipo que deben ser calculadas para ajustarse al tiempo legislativo; por lo anterior se hace necesario el conocimiento preciso del recurso humano activo en los proyectos, así como de sus responsabilidades y capacidad de avance o cobertura programada inclusive a nivel de horas de trabajo en correlación a sus resultados y al recurso invertido en su remuneración. 3) Definición previa del monto financiero destinado al proyecto. Este es un aspecto indispensable que requiere del conocimiento y cálculo sobre lo que representa la movilización de todo aquel recurso e insumos, incluso incentivos o regalos, entre otros destinados al proyecto en general, por etapas o por acciones específicas. Un cálculo sobre eficiencia del proyecto resulta imposible sin la consideración de este factor.

En resumen, dentro de la variable de Insumos básicos se encuentran tres indicadores asociados a los factores y etapas fundamentales de cualquier proyecto. Cada proyecto tiene un objetivo central y otros específicos o también secundarios, requiere de personal especializado o estructurado bajo un esquema de división del trabajo, y de recursos económicos y materiales para llevarlo a cabo. Por ello el hecho de que esta variable sea la que menor calificación muestra de acuerdo al desempeño de sus indicadores es un foco rojo digno de atención.

Aunque es cierto que en condiciones óptimas es fundamental para los equipos de trabajo conocer a detalle la inversión o recursos con los que cuenta el proyecto, en el caso del equipo de cabildeo del CCE se visualiza un doble problema. Por una parte se podría considerar que como asociación tienen la ventaja de contar con el recurso capital y humano agregado de las diferentes organizaciones que integran el consejo, lo cual no necesariamente es real ni cuenta con una administración efectiva que oriente el objetivo; por otra parte, se observa un escaso control a un nivel de sistematización de los recursos de este tipo y que se van agregando para la realización de sus proyectos.

Algunos estudios cuestionan la estructura del CCE en la medida en que las decisiones y los cálculos sobre la continuación de los proyectos y lo relativo a su inversión, son tomadas por la dirección del Consejo y en conjunto, mediante procesos de toma de decisiones que no siempre involucran al resto de agrupaciones empresariales que conforman al consejo²²⁹.

Por otro lado, también es cierto que el CCE cuenta con centros de análisis e investigación²³⁰ que evalúan la conveniencia de algunas decisiones en ámbitos económico y medio ambiental, sin embargo, de manera específica o particular, ninguno de ellos cuenta con un área que evalúe la eficiencia o el balance de la

²²⁹ Integrantes del CCE: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, CONCAMIN, la Concanaco Servytur México, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Asociación de Bancos de México A.C. (ABM), el Consejo Mexicano de Negocios, el Consejo Nacional Agropecuario, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Sus invitados permanentes son: La CANACINTRA y la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México, la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB), el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnologías COMCE y la ANTAD.

²³⁰ El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) -fundado en 1963- y la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES) -fundada en 1994-.

inversión de recursos en el cabildeo y los resultados obtenidos de sus diversos proyectos.

Es importante hacer mención que, aún cuando el indicador referente a la definición del problema y el plan estratégico obtuvo altas calificaciones durante la aplicación del instrumento, resulto claro a nivel de las entrevistas, el hecho de que no existe un proceso sistemático y metódico para la implementación de estos factores, y en su lugar, los esfuerzos se orientan en general por un *feeling* tradicional que deja un amplio margen de ambigüedad y que, a su vez, va en contra de los elementos relativos a lo expuesto en cuanto al factor de la profesionalización.

Respecto de la variable del perfil de los negociadores que se encuentra a un 75% de su capacidad, es decir, con un sub óptimo de 2.5; este se compone de cuatro indicadores, en orden general: 1) Capacidad del equipo para redacción de legislación en la materia, mismo que tuvo asignada la más alta calificación en todos los casos. Siendo el cabildeo un trabajo de mediación que culmina en la creación, derogación o modificación de leyes. En esencia, un objetivo material del cabildeo es el contenido de un texto articulado con otros (Leyes, códigos, reglamentos) bajo un lenguaje específico pero siempre con un conocimiento técnico fundado en información seria y actualizada. Por ello, quién tiene en sus manos proyectos de cabildeo debe contar con especialistas no sólo en aspectos ciertamente legales sino también en aquello que se denomina como práctica parlamentaria que involucra formas, procedimientos y tiempos institucionales; finalmente es indispensable también el expertise en la materia objeto de la legislación de interés. Es así que el proyecto de cabildeo debe prever información pertinente y propuestas legislativas, esto es de facto, una versión propuesta del texto legal en cuestión. 2) Porcentaje de atención a proyectos en sentido propositivo y no reactivo. Este indicador tuvo calificaciones bajas en general y fue de .20 hasta .80 como máximo. La actitud propositiva es un rasgo valioso que debe tener cualquier negociador para aumentar las probabilidades de dirigir las negociaciones en su beneficio. La actitud propositiva puede ser tanto individual como colectiva, esta perspectiva asegura en el equipo que, si las circunstancias son adversas al proyecto en cuestión, se buscará alcanzar el objetivo planteado recurriendo a métodos alternativos, ofreciendo otros

incentivos, proponiendo nuevos tipos de arreglos; en oposición a ella, una directriz de cabildeo reactivo carece de un objetivo fijado en términos propios y condiciona el avance al objetivo ajeno o al ritmo del entorno.

3) Años de capacitación teórica-práctica en proceso legislativo del equipo. Es este el indicador con las calificaciones mas bajas en la variable yendo de .20 hasta .60. El desempeño de cualquier trabajo a nivel profesional requiere de un mínimo de experiencia y conocimiento sobre el objeto o la materia que justifica su existencia. En su caso, el cabildeo legislativo necesita garantizar la capacidad y el manejo especializado del ámbito legislativo por ello la capacitación y experiencia en la materia son un indicador fundamental; en caso de resultar con un nivel bajo como en este caso, demerita necesariamente el desempeño en el cabildeo. 4) La estrategia cuenta con técnicas especializadas en cabildeo. Como en cualquier tipo de proyecto, el aspecto metodológico se construye en función de los objetivos a lograr y del tema. En ese sentido, los proyectos de cabildeo pueden diferir entre sí por el tópico concreto que abordan; sin embargo, las técnicas deberían estar especializadas como parte de una estrategia que asegure una determinada eficiencia en la realización de los diferentes proyectos. La especialización debería estar orientada a aspectos tales como estructura y técnica legislativa, diseño normativo, el funcionamiento del Congreso, estrategias de comunicación y negociación, administración de proyectos, e incluso aspectos relativos a la personalidad de los interlocutores (específicamente de los tomadores de decisiones), lo anterior, tal como fue planteado en el capítulo sobre profesionalización del cabildeo por lo que ciertamente, es indispensable una formación integral del personal abocado a estas tareas y no solo en alguna de ella o inclusive parcialmente.

En resumen, el bloque de Perfil de los negociadores está integrado por las variables relacionadas con el conocimiento, formación, habilidades y experiencia de los cabilderos así como el reconocimiento explícito en estrategias, metodologías y planes que les permita hacer uso de las mismas de forma proactiva, formal y sistemática con el objetivo de incrementar las probabilidades de lograr los objetivos de los proyectos de cabildeo. En el estudio del caso del CCE se observa un menor desempeño en el proyecto de reformas en materia laboral y rezagos en los indicadores con calificaciones entre .20 y .80,

en mayor medida en el de capacitación teórica y práctica en procesos legislativos en el equipo así como también en el de una acción propositiva a diferencia de la reactiva.

En el caso del bloque sobre habilidades de los negociadores que se encuentra dividido en las variables de estrategias de cooperación y las no cooperativas; al revisar los resultados en la primera de ellas, estrategias de cooperación encontramos que es ésta la variable que mejor desempeño general mostro en nuestro estudio, sin embargo vale aclarar que el sub óptimo en su desempeño es de 2.40 de un máximo de 10, esto es un aproximado de apenas el 76% de su capacidad. Por ello es importante revisar los rezagos persistentes.

Estrategias de cooperación se compone de cinco indicadores, de estos, el 1) Valor de la información técnico-científica para nutrir el proyecto, es el que menor calificación obtuvo con .20 en tres de los seis periodos evaluados -siendo dos de ellos el total del proyecto sobre acceso a la justicia- y aún cuando los otros tres obtuvieron la mejor calificación, esto es 1, es preocupante el hecho de que existan proyectos que definitiva y claramente no cuentan con información suficiente, de calidad y oportuna.

Asimismo, se ha mencionado este punto de forma indirecta en algunos de los otros indicadores ya presentados. Puesto que esta información se refiere no sólo a los marcos normativos en los que busca incidir el cabildeo, sino a información técnica y complementaria muy relevante de los diferentes contextos relacionados con los temas objeto central de los proyectos a cabildear. Se parte del supuesto de que un buen acto de cabildeo, así como una buena negociación requiere de información verás y actualizada que permita a las partes tener los mejores elementos de argumentación, justificación y, finalmente, capacidad para tomar decisiones y poder influenciar desde una perspectiva informada.

Aunque ciertamente es imposible eliminar la incertidumbre, el valioso activo de la información permite en cierta medida limitarla al construir escenarios lo más fiel posible de la realidad para incrementar los impactos de un cabildeo y acercar en la mayor medida posible la perspectiva del tomador de decisión.

En el otro extremo, es decir, con las mejores calificaciones (todas con calificación máxima de 1, excepto una que por motivos coyunturales quedo

lastimada) encontramos los indicadores de 2) Valoración y ejecución de construcción de confianza vía Relaciones Públicas. La confianza es un tema que ha llamado la atención de diversos autores, uno de los más conocidos es Montesquieu (*Cartas persas*), y solo por mencionar a uno de época más moderna recordaremos a Luhmann (*Confianza*). No es este el espacio para desarrollarlo, sin embargo, de la confianza derivan elementos fundamentales para la vida económica (dando por supuesto el ámbito familiar y de cercanía), como la idea, y en un origen la práctica de créditos, así como el fiduciario en general. Un medio y fin en sí mismo de la negociación es la creación de confianza; si se observa de manera racional, ésta no sólo aumenta las probabilidades de obtener la aprobación de la otra parte de forma inmediata, sino que, si se procura y extiende en el tiempo dicha relación de confianza, puede ser un recurso muy valioso para futuros proyectos de cabildeo.

Y 3) Exploración del interlocutor en intereses y motivaciones. Las seis fases de los tres proyectos tuvieron la calificación máxima de uno, lo que deja ver que intereses y motivaciones de los legisladores son un factor de gran interés y por ello se busca tener muy cuidado desde el equipo de cabildeo del CCE; todo aquello que impulsa y define la acción, opinión o postura, es naturalmente un componente fundamental a considerar por el cabildeero por ello, tanto la articulación de relaciones públicas como la construcción y mantenimiento de la confianza son un activo indispensable sin los cuales no es posible consolidar puntos en común y para el contacto, sean estos intereses o motivaciones. Asimismo debe considerarse el factor humano que implica la necesidad de confianza para acciones tan básicas como hacer contacto telefónico, articular encuentros, compartir información, ya no se diga clarificar y exponer los intereses y motivaciones reales por las partes. Naturalmente, la variedad de intereses y motivaciones puede ser muy basta por lo que una característica adicional deseable en este proceso es una perspectiva abierta y flexible.

4) Inclusión estratégica de coordinación con terceros. En general con calificaciones de 1 y .60 se observa un buen desempeño. Ante las dimensiones que representa en términos de recursos y medios el desarrollo y consecución de un proyecto de cabildeo, en ocasiones es necesario o incluso indispensable la

coordinación con terceros que puedan por una parte, resolver o complementar la ausencia de medios o recursos propios, sea por limitaciones económicas, informativas, de personal o de cualquier otra naturaleza; por la otra, los terceros tienen el potencial de multiplicar el impulso de la causa que se apoya y mostrar más fuerza y legitimidad que soporte al proyecto. Por otra parte, si se toma en cuenta que el poder converge en una suma de recursos y uno de ellos se compone de la estructura de relaciones a las que se puede recurrir en momentos puntuales, la coordinación con terceros implica “sumar voluntades, hacer equipo, unir fuerzas, nutrir musculo” quedando claro el sentido dentro de las estrategias de cabildeo.

5) Intención/ejecución en medios de estrategia de comunicación. Con calificaciones diversas de menor a mayor, hay que tomar en cuenta que los cabilderos representan o son intermediarios de otros actores racionales, entonces, las estrategias en medios generalmente son contrarias a estrategias de negociación basadas en acuerdos, negociaciones pactadas y confianza, pero que, al final, pueden resultar útiles para alcanzar los objetivos propuestos. Las estrategias en medios buscan principalmente generar opinión pública, favorable o desfavorable a una causa determinada, es decir respecto del proyecto; Lo anterior mediante publicidad que muestra la conveniencia sobre la dirección que debe seguir un proyecto; y pueden dividirse en dos en función de sus intenciones: las que a) presionan al tomador de decisiones cuando su postura es contraria al proyecto, y las que b) refuerzan su posición dentro y fuera del Congreso cuando su postura se corresponde con el proyecto. Entonces, las estrategias en medios pueden ser, tanto formas de presión como de respaldo hacia el tomador de decisiones, es por ello que para cualquier proyecto de cabildeo debe hacerse un análisis sobre cuales recursos informativos se transmitiran por el amplio abanico que hoy representan los medios, vale recordar que ahora no sólo se consideran los medios tradicionales de comunicación masiva sino que se incluyen los espacios digitales y de redes sociales que incluso permiten impactos sectorizados sofisticando aún más el proceso de diseño, implementación, uso, manipulación, difusión y hasta filtración de la información.

En esta variable se agrupan indicadores relacionados con una postura de cooperación como elemento central para las estrategias de cabildeo. De acuerdo con el marco teórico expuesto en nuestro primer capítulo, la selección de este tipo de estrategias por parte del equipo de cabildeo y en concordancia con el representado, se elige en función de expectativas y deseos de extender en un futuro, más allá del proyecto inmediato de cabildeo, los intercambios, negociaciones y acuerdos con los tomadores de decisiones.

Vale recordar que el objetivo de este conjunto de indicadores es comprender el funcionamiento de los recursos utilizados (resultados obtenidos en cabildeo/recursos del CCE). Los recursos como todo aquello que se utiliza o contribuye a la ejecución y/o implementación del cabildeo no sólo en su forma financiera.

La hipótesis relacionada con los indicadores agrupados en la variable “Estrategias de cooperación” señala que el uso de recursos como la construcción de confianza, el uso de la información técnica, la inclusión de estrategias mediáticas, la coordinación con terceros y el conocimiento personalizado de los interlocutores, permite en mayor medida generar resultados óptimos para los proyectos de cabildeo, además de propiciar un impacto positivo en la percepción de éxito del equipo de trabajo durante el proyecto.

Al respecto y de acuerdo a los resultados de la evaluación de la variable es evidente que el actor, es decir, el CCE ciertamente hace su mayor inversión en recursos impulsando estratégicamente los factores de cooperación a diferencia de los de conflicto, prueba de ello es que dicha variable obtuvo la calificación más alta y más cercana al óptimo; sin embargo la hipótesis se confirma sólo parcialmente derivado del hecho de que si bien es cierto que el CCE optó por dar el mayor empuje a las estrategias de cooperación, éstas sólo garantizaron el 55.45% del óptimo desempeño en los proyectos²³¹.

La hipótesis adicional en el caso de ésta variable sugirió que para que las estrategias de alianza y cooperación fueran eficaces, debían ser de pequeña escala, dinámicas, flexibles y con buena capacidad de respuesta. A su vez los

²³¹ Esta ponderación se calcula de la suma de las evaluaciones de los tres proyectos y en referencia al total óptimo posible de los tres proyectos que es de 120.

comités de negociación deberían mantener un mínimo de integrantes porque las grandes alianzas formales y cooperativas, tienden a limitar la eficacia al reducir el dinamismo y la capacidad de respuesta.

Al respecto esta hipótesis si se confirma puesto que en el caso del proyecto laboral la convergencia de una mucho mayor cantidad de actores y un proceso poco dinámico y flexible en comparación con los otros dos proyectos, derivó en la alternativa del uso de estrategias no cooperativas que dieron como resultado el hecho de que el proyecto laboral fuera el más lejano al óptimo de desempeño de las variables. Ver cuadro 29.

Cuadro 29 Cercanía al óptimo del desempeño por proyecto de cabildeo del CCE

Proyecto Acceso a Justicia	Proyecto Ambiental	Proyecto Laboral
71.47 %	72.25 %	67.87 %

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la aplicación del instrumento de investigación a los encargados del comité de enlace legislativo del CCE

Por último, la cuarta variable: D) Estrategias no cooperativas también denominadas como estrategias de conflicto. Esta se compone de cuatro indicadores: 1) Consideración a ejecutar acciones para limitar el rumbo del gobierno. Con una calificación de .60 hasta 1, dicha consideración se mostró presente como parte de sus estrategias en los diferentes proyectos. En teoría, los equipos de cabildeo poseen información extensa, incluso confidencial y sensible sobre asuntos relevantes en términos de impacto social, económico o político. Asimismo, existe un saber paralelo al gobierno sobre la administración y sus funciones; todo ello gracias a su trabajo de investigación y experiencia en el trato con personajes o estructuras clave de diversos sectores y a la construcción de relaciones con terceros con capacidad de afectar el rumbo de gobierno. Dicho conocimiento, experiencia y vínculo pueden ser utilizados para presionar a los tomadores de decisiones en caso de que éstos vallan en franca oposición al proyecto de cabildeo. Este tipo de acciones, además de costosas y desgastantes, tienen impacto en funciones o aspectos concretos e incluso

limitados del ámbito de gobierno; por lo tanto, el indicador únicamente registra la intención de la acción, no el impacto global de su realización.

2) Opción de movilización social o construcción de opinión pública desfavorable a opositores. En este caso el indicador obtuvo tres calificaciones de .60 y tres de 1, nuevamente deja en claro la consideración para su implementación o incluso la ejecución plena de la estrategia como es el caso del proyecto ambiental. Esta es una posibilidad orientada al uso de medios de comunicación y redes ya comentado, sin embargo en este caso, la información a difundir se proyecta con objetivos aún más concretos en el sentido de activar otros actores o incluso sectores de la población siempre en una lógica opositora a un factor determinado. En general se busca que la perspectiva incluya información suficientemente sensible que permita apuntalar la opinión pública para generar movilizaciones.

3) Integración de presentes o incentivos para el tomador de decisiones. Con una evaluación polarizada se obtuvo en las evaluaciones las calificaciones más altas y las más bajas posibles y lo que muestra esencialmente el indicador es la presencia o no de dicha práctica sin hacer ninguna referencia al tipo de presente o incentivo. De inicio, esta investigación planteo la posibilidad de que durante la misma, los actores no reconocieran la entrega de regalos, sin embargo, los resultados muestran que dado que la exploración es abierta e indefinida en el tamaño o grado de los incentivos y presentes, si hubo un reconocimiento de la existencia de ésta práctica en la que bien podrían estar invitaciones a comer o visitas que involucren intercambios culturales y que en este caso la regulación no contempla en lo absoluto.

Como se ha observado, el cabildeo, a semejanza de cualquier otra negociación implica términos de intercambio, en teoría dicho intercambio se refiere estrictamente a las posturas, argumentos, información o ideas sobre determinado asunto o proceso. Sin embargo, en la práctica el contenido de los intercambios puede ser tan amplio y diversificado incluso a lo largo del tiempo que dure el proceso, por lo que en entornos institucionales no regulados en la materia resulta imposible establecer un listado definitivo -a diferencia de aquellos contextos en donde incluso el valor de los obsequios posibles está bien definido y limitado en la regulación-. La realidad en el caso de este indicador es

ciertamente el peso más grande que ancla e imposibilita con toda razón, la legitimidad del cabildeo en los entornos en los que la regulación es muy limitada y/o demasiado laxa como en el caso mexicano.

Es importante señalar que en el marco del planteamiento de ésta investigación, en ningún caso la oferta o el intercambio de bienes materiales y de ningún otro tipo, podrá ser considerado como cabildeo. El abanico de *posibilidades que pueden participar del intercambio* entre los interesados es demasiado amplio, todos aquellos objetos, bienes, invitaciones o experiencias que caben durante la interacción mientras dura el proceso o incluso a futuro, pueden ser consideradas producto de un acuerdo lícito o ilícito dependiendo de que exista regulación en la materia; es esta ambigüedad que permea el proceso subjetivo por el que atraviesan los tomadores de decisión lo que empaña y obstruye la consolidación del cabildeo como una práctica legítima que abone a la participación, la representación y las prácticas democráticas.

De igual manera, es el mismo abanico de posibilidades involucradas en el intercambio, el que realmente podría hacer diferencia entre la participación de los distintos actores sociales, políticos o económicos y la influencia que resulte de su ejercicio. Estos supuestos muestran el carácter indispensable de tres factores 1.- La regulación minuciosa; 2.- Apoyos a las necesidades y fortalecimiento de las acciones de la sociedad civil y 3.- Certificación y capacitación a quién ejerza la práctica del cabildeo en entornos institucionales.

Se deriva el hecho de que a mayor grado de cumplimiento de los tres anteriores, incrementara tanto la legitimidad como la utilidad de la práctica de cabildeo. Finalmente, hay que recordar que en el marco de ésta investigación, este indicador registra únicamente la existencia o no de la integración de presentes o incentivos destinados al tomador de decisiones.

4) Inclusión de presiones o advertencias cotidianas. El acto de “presionar” puede tener muchas caras, es así que la presión en la forma de insistencia al dar seguimiento al proceso o incluso para iniciar el contacto puede ser normal; sin embargo, cuando esta práctica se caracteriza o acompaña por advertencias o amenazas negativas, la presión adquiere otro carácter. Generalmente, las advertencias y amenazas pueden ir en grado incremental, es decir, de inicio es posible expone al tomador de decisiones a escenarios pesimistas que de una

forma u otra le afectarían o tendrían resultados con saldo negativo derivado de una decisión contraria al proyecto objeto del cabildeo, sin embargo cabe señalar que también dichas advertencias o amenazas podrían tener implícitas agresiones personales o al entorno de los involucrados.

A semejanza del indicador previo se puede definir que en ésta investigación, en ningún caso ni las advertencias ni las amenazas orientadas a la afectación personal de los involucrados podrían ser considerado como cabildeo y en su defecto habría que hacer un señalamiento sobre el carácter claramente ilícito de ese tipo de acciones.

La hipótesis relacionada con los indicadores agrupados en la variable “Estrategias no cooperativas” plantea que: el uso de recursos tales como las acciones que buscan limitar el curso del gobierno, optar por la movilización social o la construcción de opinión pública desfavorable a los detractores, la integración de presentes o incentivos para el tomador de decisión y la inclusión de presión o advertencias cotidianas, tienden a no ser reconocidas como estrategias de cabildeo y pueden estar relacionadas a tiempos limitados y a recursos también limitados o de procedencia no clara.

En suma, parece difícil establecer una línea entre las estrategias cooperativas y las no cooperativas porque pese a que teóricamente podemos hacer un distintivo entre la posible elección entre una y otra de acuerdo a su eficacia, para aplicarla en algún proyecto de cabildeo, la realidad es que un proyecto de cabildeo puede tener más de una fase en el tiempo y las condiciones en las que se realiza también pueden cambiar drásticamente llevando a cambios en lo que originalmente podría haber estado planteado en términos cooperativos a una fase de abierto conflicto e incluso después de atravesar un periodo conflictivo también es posible un retorno a la conciliación y la cooperación.

Cierto es que también dependerá de la visión que se tenga sobre el proyecto así como la presencia de los mismos actores a futuro puesto que no sería equiparable un escenario en el que se busque el mejor arreglo para las partes o extender la colaboración en el tiempo, a cuando, por el contrario, el objetivo sea sacar ventaja a toda costa de la otra parte, o cuando no exista la posibilidad de establecer ninguna interacción a futuro.

Es por lo anterior que en la práctica encontramos un proceso en el que ambas líneas de acción, la cooperación y el conflicto se superponen dentro de las estrategias generales con sus diferentes matices.

4.5 Conclusiones

Esta investigación alerta sobre el gran impacto social de la influencia del cabildeo por agentes privados sobre intereses públicos, y que pese a ello, estamos lejos de contar con datos e información seria que refleje las formas y mecanismos mediante los cuales ocurre la movilización de recursos para la promoción de los intereses particulares, ya no se diga respecto de procesos de influencia efectiva sobre decisiones del ámbito público.

Esta propuesta metodológica es una aportación única con respecto al rezago constante identificado en múltiples investigaciones para desarrollar una base de recursos asociados a empresas que intentan promover sus intereses e influenciar en la toma de decisiones (Taminiau y Wilts 2006) y no sólo empresas sino cualquier actor que ejerza cabildeo; asimismo porque se reconoce que la falta de recursos alternativos aumenta las probabilidades de que los actores destinen dinero en la política y que deriva en beneficios sólo en virtud de las normas de financiamiento de campañas (Apollonio y La Raja 2004).

Es por ello que se tipificó y buscó medir el uso y diversidad de recursos asociados a un cabildeo eficiente, yendo más allá de la atención exclusiva al aspecto del gasto financiero; por ellos se parte del planteamiento de que los recursos utilizados en la práctica del cabildeo no se limitan a lo económico o lo financiero; en este trabajo se entiende por “recursos” de cabildeo a *todo aquello que contribuye en forma subjetiva, práctica, directa o indirecta al ejercicio del cabildeo durante el proceso conjunto*.

El objetivo de este capítulo fue el estudio de caso sobre la actividad de cabildeo legislativo de dicha organización empresarial cupular en México, el Consejo Coordinador Empresarial CCE, en el cual se analizaron los tipos de recursos que dicho actor moviliza en el ejercicio de su cabildeo legislativo en los temas de acceso a la justicia de los ciudadanos en 2008, la legislación ambiental relacionada con la Ley General del Cambio Climático de 2012, así como la Ley Federal del Trabajo aprobada en 2012.

Los resultados del análisis fueron en el siguiente orden:

Un modelo de recursos sobre el cabildeo del Consejo Coordinador Empresarial mexicano (CCE) fundado en cuatro variables que representan los recursos movilizados durante el proceso de estos proyectos de cabildeo del CCE y que son: A) Insumos básicos; B) Perfil de los negociadores; Habilidades de los negociadores por vía de C) Estrategias de cooperación, y D) Estrategias no cooperativas; a su vez éstas se disgregan en diez y seis indicadores extensamente abordados. El modelo se construyó basado en los recursos que contribuyen u obstaculizan tanto el ejercicio como la eficiencia del cabildeo.

La información empírica resultado de la evaluación del comportamiento de las variables e indicadores permite comprender mejor el cabildeo, las vías y los recursos que lo eficientan o no, así como las formas en las que la práctica se realiza en el contexto mexicano con un actor de gran relevancia en la vida económica y política nacional.

El ejercicio de cabildeo analizado se realizó durante dos legislaturas consecutivas, y comprende casos de 2008 denominado como “acceso a la justicia”, un proyecto en materia ambiental de 2011 y el proyecto de la reforma laboral en 2012.

De la evaluación se observa que la calificación en los tres proyectos fue semejante, en el sentido de encontrarse en los tres proyectos cercana al setenta por ciento de la calificación máxima posible; es de destacar el hecho de que también en los tres casos, la variable de insumos básicos fue la que mayor rezago mostro en términos de su calificación y que refiere una menor eficiencia tanto en lo particular como de manera general en el conjunto de los proyectos.

Asimismo, resalta que el proyecto de Cabildeo que derivó en la creación de la Ley General de Cambio Climático fue el que mayor calificación obtuvo, es decir que mostró un mejor desempeño. A diferencia de los dos proyectos dirigidos a reformar legislación preexistente, es decir, el proyecto denominado como acceso a la justicia y que solamnete reformaba artículos y fracciones constitucionales en materia penal, así como el de la reforma que adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo mostraron ambas calificaciones menores, lo que podría hablar de que los proyectos de cabildeo

orientados a influenciar la creación de nueva legislación tienden a ser más eficientes que los proyectos orientados a reformas en legislación preexistente

En cuanto al acercamiento de las variables a la calificación óptima posible en sus indicadores, se observó el siguiente orden: que las estrategias de cooperación fueron la primer apuesta en el sentido reflejar la mayor inversión de recursos que derivó en la más alta evaluación 7.60, comparada con el resto de las variables. La segunda posición es la variable del perfil de los negociadores con 7.50 de calificación. En la tercera posición está la variable de estrategias no cooperativas y finalmente la variable de insumos básicos es la que menor calificación obtuvo de acuerdo al desempeño de sus indicadores con 6.19 de calificación.

Respecto a los diez y seis indicadores, se observa que sólo en dos casos se obtuvo la más alta calificación posible (uno) a lo largo de todo el periodo analizado. Estos fueron “capacidad del equipo para redacción legislativa en la materia” dentro de la variable Perfil de los negociadores; y el otro fue el de “exploración del interlocutor en intereses y motivaciones” que se encuentra en la variable de Estrategias de cooperación. En contraparte, el indicador con la calificación más baja fue el de “definición previa del monto financiero destinado al proyecto” dentro de la variable Insumos básicos.

La variación entre la primera y la última variable no es mayor a 1.41 puntos y destaca el hecho de que el Consejo Coordinador Empresarial es en mayor medida deficiente en los aspectos esenciales (“insumos básicos”) de su proceso de cabildeo. En este sentido, son los indicadores sobre la definición previa del monto de inversión por proyecto y el conocimiento detallado del personal y las “horas-hombre” trabajadas, los que obtuvieron en ese orden las puntuaciones más bajas del conjunto total de indicadores.

I) La variable de insumos básicos comprende los recursos considerados esenciales para el inicio de una campaña de cabildeo y generalmente son considerados parte de la metodología de los mismos profesionales de esta práctica. Estos recursos fueron asociados a tres indicadores que describen y miden dichos factores y etapas fundamentales de cualquier proyecto; de su evaluación en los tres proyectos de cabildeo, obtuvo calificaciones de 6.64; 7.30

y 4.65 (en un máximo de 10) siendo ésta última la más baja, la referida al proyecto laboral.

A partir de ésta variable de insumos básicos y sus indicadores se formuló la hipótesis de que: *A mayor y más sistemática sea la información y manejo estratégico sobre los insumos básicos tales como a) definición del problema y plan estratégico para el cabildeo; b) Conocimiento detallado del número de personas y horas-hombre trabajadas por proyecto, y c) definición previa del monto financiero por proyecto, mayor será el control de los mismos, lo que permitirá contar con parámetros de cercanía o distanciamiento en términos de la eficiencia en conjunto del equipo así como por cada proyecto de cabildeo.*

Esta hipótesis fue corroborada en el siguiente sentido, dado el ambiguo manejo de la definición del problema y plan estratégico en los proyectos, el nulo manejo sistemático sobre del número de personas y horas-hombre trabajadas por proyecto, y la no definición previa de los montos financieros que se manejan en cada proyecto; existe un escaso y ambiguo control sobre los insumos básicos de dichos proyectos lo que ha impedido tener parámetros de eficiencia del equipo de cabildeo del CCE, así como de los proyectos. La baja evaluación con la que se calificaron sus indicadores y la variable en conjunto, muestra aquí un foco rojo digno de atención.

Para mayor detalle a continuación los indicadores y su evaluación

1) "Definición del problema" y "plan estratégico" fue el indicador que mejor calificación obtuvo dentro de la variable. Ambos, son una referencia mínima sobre el camino y la intención del equipo en torno a la gestión del proyecto. En un protocolo básico de definición del problema, un proyecto define la cuestión que guiará todo el curso posterior del proyecto, por ello definirá también el objetivo así como la justificación que sustente el proceso en su conjunto. La falta o ambigüedad en este factor deriva generalmente en pasos en falso o recursos desperdiciados que no están orientados por un objetivo suficientemente claro.

Sin embargo, vale aclarar que, durante la aplicación del instrumento de evaluación a los proyectos de cabildeo, aún cuando el indicador referente a la definición del problema y el plan estratégico obtuvo altas calificaciones, resultado claro a nivel de las entrevistas, el hecho de que no existe un proceso sistemático

y metódico para la operación/implementación de estos factores, y en su lugar, los esfuerzos se orientan en general por una especie de *feeling* o sentido de apreciación subjetiva, que deja un amplio margen de ambigüedad y que, a su vez, va en contra de los elementos relativos a lo expuesto en cuanto al factor de la profesionalización.

2) Conocimiento detallado del número de personas y horas-hombre trabajadas por proyecto, este indicador obtuvo la mejor calificación en uno de los proyectos y bajas evaluaciones en los otros dos lo que refleja poca uniformidad durante la operación de los proyectos. En condiciones óptimas es fundamental para los equipos de trabajo conocer a detalle los recursos con los que cuenta un proyecto y la inversión o manejo que se este haciendo de ellos, en el caso del equipo de cabildeo del CCE se visualiza un doble problema. Por una parte se podría considerar que como asociación tienen la ventaja de contar con el recurso capital y humano agregado de las diferentes organizaciones que integran el consejo, lo cual no necesariamente es real ni cuenta con una administración efectiva que oriente el objetivo; por otra parte, se observa un escaso control a un nivel de sistematización de los recursos de este tipo y que se van agregando para la realización de sus proyectos, lo anterior aunado a lo presentado por investigaciones que han cuestionado la estructura del CCE en razón de que las decisiones y cálculos sobre la continuación y dirección de los proyectos o lo relativo a su inversión, son tomadas por la dirección del Consejo y mediante procesos de toma de decisiones que no siempre involucran al resto de agrupaciones empresariales que conforman al consejo.

También hay que agregar que el CCE cuenta con centros de análisis e investigación que evalúan la conveniencia de algunas decisiones en ámbitos económico y medio ambiental²³², sin embargo, ninguno de ellos cuenta con personal que evalúe la eficiencia o el balance de la inversión en materia de cabildeo.

3) Definición previa del monto financiero destinado al proyecto fue el indicador con las más bajas evaluaciones. En este trabajo se examinó la diferencia entre los recursos en general y los recursos financieros. Parte del

²³² El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) -fundado en 1963- y la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES) -fundada en 1994-.

motivo para establecer esta diferenciación es la intención de medir el indicador y el grado de reconocimiento en torno a la utilidad del dinero como parámetro de medición, como referencia o unidad conocida, orientada al gasto y el manejo de los diferentes proyectos.

Debido al factor de discrecionalidad sobre los montos que se destinan a los proyectos de cabildeo, este indicador registra el hecho de tener cantidades definidas sobre el gasto con el que se inicia cada proyecto, así como para su ejercicio y gestión. La referencia fue tomada a manera de “porcentaje de definición previa del gasto para cada proyecto”; en esta medida es el “recurso de planeación financiera por proyecto”, el que se evaluó. La premisa es que una mayor especificidad sobre el recurso financiero para el cabildeo ayuda a proyectar el conjunto de estrategias desde el inicio del proyecto, crear escenarios adversos, prever en caso de que se tenga que improvisar o hacer frente a la incertidumbre como parte de los factores que afectan el desarrollo del proyecto. Un cálculo sobre eficiencia del proyecto resulta imposible sin la consideración de este factor y la baja evaluación refleja una planeación mínima en el aspecto financiero.

II) La variable de perfil de los negociadores integra los recursos orientados al carácter profesional y las habilidades de los cabilderos, su experiencia, conocimiento, formación, metodologías y estrategias que les permitan hacer un uso proactivo, formal y sistemático con el objetivo de incrementar las probabilidades de lograr los objetivos de los proyectos de cabildeo. Una segunda intención fue explorar la relación con la variable de insumos básicos, es decir, sobre el tipo de interacción que existe entre el perfil del equipo de cabildeo y el ahora claro incumplimiento parcial en los insumos básicos.

De su evaluación en los tres proyectos de cabildeo, la variable obtuvo calificaciones de 8.00; 8.00 y 6.50 (en un máximo de 10) siendo ésta última y nuevamente la más baja, la referida al proyecto laboral. Sin embargo, hay que señalar que la presentación del orden de los indicadores dentro de la variable y en el cuestionario de entrevista tuvieron un propósito. Este último consistió en tener al menos dos referentes de la percepción sobre capacitación/formación para el cabildeo que tienen los entrevistados, específicamente, al preguntar sobre la capacidad de redacción legislativa y sobre la aplicación de técnicas especializadas; en contra parte, la pregunta sobre la acción propositiva del

cabildero y los años de capacitación tendrían que mostrar en hechos concretos pasados, el nivel de cumplimiento de las otras dos.

Es decir que las afirmaciones sobre una alta capacidad en redacción legislativa podrían verificarse por vía de una proporción preponderantemente propositiva/preventiva y no reactiva en materia de sus acciones de cabildeo; y a su vez, que la existencia de técnicas especializadas de cabildeo podría estar fundada en un proceso de capacitación o formación al menos en proceso legislativo. Contrario a lo planteado, en ninguno de ambos casos se encontró dicha correspondencia y por el contrario, tanto la capacidad en redacción legislativa como la existencia de técnicas especializadas obtuvieron las más altas calificaciones en la variable a diferencia de las otras dos, lo cual mostró una alta desvinculación entre la percepción y la acción pasada.

La hipótesis que subyace a esta variable y sus indicadores es la siguiente: Un mayor grado de formación, especialización o capacitación para el cabildeo, genera ventajas competitivas durante el ejercicio del cabildeo frente a otros actores, reflejándose en un mejor desempeño para cada uno de los proyectos. En otras palabras, a mayor profesionalización del cabildero, mayores las ventajas que tendrá sobre el resto de actores involucrados en la negociación sobre la materia específica del proyecto de cabildeo.

Esta hipótesis fue corroborada en el siguiente sentido: Que en el caso del cabildeo del CCE, el cumplimiento parcial en la formación, especialización o capacitación del equipo para el cabildeo, genera algunas desventajas competitivas durante el ejercicio del cabildeo frente a otros actores, reflejándose en un limitado desempeño para cada uno de los proyectos.

En cuanto a la evaluación de cada uno de los indicadores en la variable se encontró lo siguiente:

1) Capacidad del equipo para redacción de legislación en la materia. Este indicador obtuvo la más alta calificación (uno durante todo el periodo de análisis) en la variable y en el conjunto de diez y seis indicadores.

Siendo el cabildeo legislativo un trabajo de mediación que se orienta a la creación, derogación o modificación de la legislación, en esencia, un objetivo material del cabildeo es el contenido de un texto articulado con otros (Leyes, códigos, reglamentos) bajo un lenguaje específico pero siempre con un

conocimiento técnico fundado en información seria y actualizada. Por ello, quién tiene en sus manos proyectos de cabildeo debe contar con especialistas no sólo en aspectos ciertamente legales sino también en aquello que se denomina como práctica parlamentaria que involucra formas, procedimientos y tiempos institucionales. También es indispensable el expertise en la materia objeto de la legislación de interés dado que es este tipo de información técnica la que dará sustento al cuerpo legislativo o a la argumentación que la justifique. Es por esto que el proyecto de cabildeo debe prever información pertinente y propuestas legislativas de facto con al menos una versión del texto legal de interés.

2) Porcentaje de atención a proyectos propositiva y no reactiva. Este indicador tuvo calificaciones bajas en general y fue de .20 hasta .80 como máximo. Una actitud propositiva en el ámbito legislativo es un rasgo de alto valor deseable en el perfil de cualquier negociador puesto que permitiría aumentar las probabilidades de dirigir las negociaciones en su beneficio. La actitud propositiva puede ser tanto individual como colectiva, esta perspectiva asegura en el equipo que, si las circunstancias son adversas al proyecto en cuestión, se buscará alcanzar el objetivo planteado recurriendo a métodos alternativos, buscando u ofreciendo otros incentivos o proponiendo nuevos tipos de arreglos; en oposición a ella, una directriz de cabildeo reactivo carece de un objetivo fijado en términos propios y condiciona el avance al objetivo ajeno o al ritmo del entorno.

3) Años de capacitación teórica/práctica en proceso legislativo del equipo. El indicador explora el hecho de que los cabilderos, tanto de forma personal como en equipo, hayan recibido instrucción o capacitación al menos en lo que al proceso legislativo se refiere. Como resultado, dentro de la variable, fue el indicador con las calificaciones más bajas teniendo entre .20 y .60 de un máximo de uno.

Aun cuando, hoy en día la mayoría de los expertos en cabildeo se han formado empíricamente y tienen experiencia previa en el ámbito de la toma de decisiones gubernamentales, la tendencia muestra que en los entornos más competitivos, ha aumentado y se ha especializado la oferta de capacitación formal; es decir que a pesar de que las estructuras de capacitación formal son aún escasas incluso en entornos competitivos como en los de menor extensión o arraigo, la práctica real del cabildeo se da desde una base empírica o partir de

bases en alguno de los aspectos técnicos tales como implementación de políticas públicas, técnica legislativa, manejo de medios o estrategias conjuntas.

La intención de observar el comportamiento de la variable y sus indicadores fue, por un lado, explorar la relación con la variable de insumos básicos, es decir, sobre el tipo de interacción que existe entre el perfil del equipo de cabildeo y el ahora claro incumplimiento parcial en los insumos básicos. Por otro lado, se buscó describir con mayor precisión las características del equipo de cabildeo de uno de los actores económico-político más importantes del país para contrastarlas con las afirmaciones en los medios que aseguran que cuenta con recursos y poderes ilimitados pero indefinidos.

Se evidencia que las opciones insuficientes para la profesionalización, capacitación y desarrollo de habilidades y destrezas en materia de cabildeo en México han generado rezagos en el gremio aún en crecimiento, eso explica en parte que el equipo de cabildeo del CCE, tanto de forma personal como en conjunto, hayan recibido poca o nula instrucción o capacitación al menos en lo que a proceso legislativo se refiere.

4) La estrategia cuenta con técnicas especializadas en cabildeo. El indicador explora el manejo de técnicas especializadas en la estrategia de cabildeo o, en su defecto, una señalización de inexistencia de las mismas. El carácter “especializado” de las técnicas se comprende en función de una capacitación o aprendizaje previos más que por la experiencia práctica. En este caso el indicador tuvo una alta evaluación en casi todo el periodo analizado (con calificación de 1, excepto un sólo caso de .80).

Las estrategias están principalmente determinadas por el cómo, dónde, cuándo, para qué y a quién hay que cabildear. A su vez, los diferentes estatus de cada uno de los puntos anteriores determinaran las técnicas que pueden resultar más exitosas. Es decir que, el aspecto estratégico metodológico se construye en función de los objetivos a lograr así como del tema del que se trate, dado que los proyectos de cabildeo también pueden diferir entre sí por el tópico concreto que abordan.

Es un hecho que las estructuras organizativas de los grupos de interés tales como el CCE, afectan sustancialmente sus estrategias de cabildeo puesto

que suelen estar asociadas a la capacidad para vigilar y hacer cumplir los acuerdos con los responsables políticos y sancionarlos en su defecto.

Se concluye que pese a que las estructuras de capacitación, investigación y desarrollo al respecto son aún insuficientes, la relación estrecha en el entorno político institucional permite comprender que tanto las estrategias como las técnicas de cabildeo sufren constantes transformaciones en la medida en que deben adaptarse al entorno en el que se practican. Asimismo, que la práctica actual del cabildeo, evidencia un desarrollo no acabado en las técnicas y las estrategias que abarcan. La baja formalización del perfil profesional del cabildero (no limitado al caso mexicano), ha contribuido a caracterizar de forma ambigua las habilidades, destrezas y técnicas a las que se puede recurrir para el cabildeo, sin embargo, hoy sabemos que las técnicas del cabildeo tienen elementos provenientes de diferentes disciplinas como el derecho, la comunicación, la sociología, la negociación política y las relaciones públicas.

A continuación, las variables sobre las estrategias de cooperación y las estrategias no cooperativas o estrategias de conflicto las cuales se encuentran agrupadas en el bloque denominado *Habilidad de los negociadores*. Estas dos variables son una opción dual para la clasificación en las estrategias de cabildeo concentradas en esas líneas, la cooperación y el conflicto. Cabe recordar que con el objetivo de evitar animadversión en los entrevistados se utilizó la denominación “estrategias no cooperativas” en vez de “estrategias de conflicto”.

Respecto de los resultados en las evaluaciones de este bloque, encontramos que la primera de ellas, estrategias de cooperación que incluye cinco indicadores, es la variable que mejor desempeño general mostro en el estudio con 7.60 de calificación, sin embargo vale aclarar que el sub óptimo en su desempeño es de 2.40 de un máximo de 10, esto es un aproximado de apenas el 76% de su capacidad, por ello es importante revisar los rezagos persistentes. En cuanto a la segunda, la variable de estrategias no cooperativas con cuatro indicadores, su calificación general fue de 6.91.

En general, cierto es que la cooperación y el conflicto son elementos comunes en la estructuración de estrategias para todas las campañas de cabildeo y pesé a que teóricamente podemos hacer un distintivo entre la posible

elección entre una y otra, en la práctica es más común encontrar un proceso en el que ambas líneas de acción, se superponen dentro de las estrategias generales.

III) La variable de Estrategias de cooperación agrupa a los recursos ejercidos bajo una postura de cooperación como elemento central para las estrategias de cabildeo. La selección de este tipo de estrategias, se da principalmente en función de expectativas y deseos de extender la relación a futuro, es decir, los intercambios, negociaciones y acuerdos con los tomadores de decisiones y no sólo se circunscribe al proyecto inmediato de cabildeo.

De su evaluación en los tres proyectos de cabildeo, esta variable obtuvo calificaciones en general altas; de entre sus indicadores, los relativos a la intención de uso de estrategias de comunicación en medios y el del valor de la información técnico-científica para nutrir el proyecto, son los que menor calificación obtuvieron, por ello es por una parte preocupante que existan proyectos sin información suficiente, de calidad y oportuna. Dicha información se refiere no sólo a los marcos normativos en los que busca incidir el cabildeo, sino a información técnica y complementaria relevante para los temas objeto de los proyectos.

Un buen acto de cabildeo y una buena negociación requieren de información verás y actualizada que permita a las partes tener los mejores elementos de argumentación, justificación y que permita tomar decisiones o influenciar desde una perspectiva informada. El activo de la información permite limitar la incertidumbre al construir escenarios lo más cercano posibles a la realidad y de esta forma incrementar los impactos de un cabildeo certero que acerque la perspectiva del tomador de decisión.

En el caso de las estrategias en medios, buscan generar opinión pública, favorable o desfavorable a una causa determinada; Lo anterior mediante publicidad que muestra la conveniencia sobre la dirección que debe seguir un proyecto y aunque pueden dividirse en dos en función de sus intenciones, en ésta variable sólo se explora a las que refuerzan su posición dentro y fuera del Congreso cuando la postura del actor en cuestión sí se corresponde con el proyecto.

En el otro extremo, es decir, con las mejores calificaciones (todas con calificación máxima de 1, encontramos al indicador sobre la exploración del interlocutor en intereses y motivaciones. En el se deja ver que intereses y motivaciones de los legisladores son un factor de gran interés por lo que el equipo de cabildeo del CCE ha puesto toda su atención sobre todo aquello que impulsa y define su acción, opinión o postura; y es que, siendo un componente fundamental a considerar por el cabildero, la articulación de relaciones públicas y la construcción y mantenimiento de la confianza son un activo indispensable sin los cuales no es posible consolidar puntos en común o para el contacto, sean estos intereses o motivaciones. Basta con la consideración sobre el factor humano que implica la necesidad de confianza para acciones tan básicas como hacer contacto telefónico, articular encuentros, compartir información, ya no se diga clarificar y exponer los intereses y motivaciones reales por las partes.

La hipótesis relacionada con los indicadores agrupados en la variable “Estrategias de cooperación” plantea que el uso de recursos como la construcción de confianza, el uso de la información técnica, la inclusión de estrategias mediáticas, la coordinación con terceros y el conocimiento personalizado de los interlocutores, permite en mayor medida generar resultados óptimos para los proyectos de cabildeo, además de propiciar un impacto positivo en la percepción de éxito del equipo de trabajo durante el proyecto.

Esta hipótesis fue corroborada en el siguiente sentido: el CCE hace su mayor inversión en recursos impulsando estratégicamente los factores de cooperación durante el cabildeo, en comparativa con los de conflicto, prueba de ello es que dicha variable -cooperación- obtuvo la calificación más alta y más cercana al óptimo; sin embargo la hipótesis se confirma sólo parcialmente derivado del hecho de que si bien es cierto que el CCE optó por dar el mayor empuje a las estrategias de cooperación, éstas sólo garantizaron el 55.45% del óptimo desempeño en los proyectos. Es altamente probable que este último punto esté determinado precisamente porque algunos de los recursos (indicadores) no se cumplen al cien por ciento y el rezago acumulado, resta potencia a la variable en conjunto.

Una hipótesis complementaria en ésta variable plantea que para que las estrategias de alianza y cooperación fueran eficaces, debían ser de pequeña

escala, dinámicas, flexibles y con buena capacidad de respuesta. A su vez los comités de negociación deberían mantener un mínimo de integrantes porque las grandes alianzas formales y cooperativas, tienden a limitar la eficacia al reducir el dinamismo y la capacidad de respuesta.

Respecto de los casos analizados, ésta hipótesis complementaria sí se confirma puesto que en el caso del proyecto laboral fue precisamente la convergencia de una mayor cantidad de actores y un proceso poco dinámico y flexible en comparación con los otros dos proyectos, lo que derivó en el uso alternativo de estrategias no cooperativas y que dieron como resultado que el proyecto laboral fuera el más lejano al óptimo en su desempeño de las variables.

En cuanto a la evaluación de cada uno de los indicadores en la variable se encontró lo siguiente:

1) El valor que se le da a la construcción de confianza por la vía de las Relaciones Públicas. El indicador se incluyó para tener una referencia sobre la valoración que se le da a la confianza durante la ejecución de los proyectos de cabildeo de forma inmediata así como a lo largo del tiempo; de acuerdo a los resultados de su evaluación, los cabilderos del CCE dan a la confianza y a las acciones tendientes a construirla o preservarla un alto valor puesto que el indicador fue evaluado con la más alta calificación excepto por un único periodo en el que se presentó un episodio aislado.

Respecto del reconocimiento al valor de la confianza y de los esfuerzos para construirla y utilizarla, es claro que para quien ejerce el cabildeo sea un valor agregado sin embargo es probable que de ella dependa buen aparte del éxito en la promoción de los objetivos dentro del sistema legislativo o hacia el exterior y no sólo para un proyecto de cabildeo en particular. Aun cuando el gremio de cabilderos es blanco constante de señalamientos por políticos, analistas y medios, la realidad es que su trabajo aún no ha sido considerado en cuanto a su aportación a los mecanismos de operación del legislativo, sea con proyectos específicos de legisladores o con interlocutores en general quienes reciben del gremio cabildero información, estrategias y contactos.

2) El valor real y uso de la información técnica-científica que nutre el proyecto. Este indicador se incluyó con el objetivo de conocer el valor real que el equipo de cabildeo del CCE le asigna al uso de este tipo de información durante

la implementación concreta de un proyecto. Como ya fue arriba señalado, este fue uno de los indicadores con menor calificación dentro de la variable lo que implica que en la práctica del cabildeo del CCE este tipo de información no siempre se incluye, ni en el mismo grado, esto aún cuando se reconoce su valor.

La información, en especial la técnica o especializada, es frecuentemente señalada como el pilar de los argumentos promovidos por el cabildeo, sin embargo al momento y más allá de esta investigación, no se cuenta en México con una referencia concreta sobre el peso real que se le da a este tipo de información. En cambio en diferentes ámbitos y niveles si se encuentra un cuestionamiento constante sobre los incentivos reales del cabildeo para proporcionar información verídica relativa a las decisiones sobre las que se va a ejercer presión; Es decir que, dado que el supuesto básico del cabildeo es el impulso del interés particular, se cuestionan los incentivos para proporcionar información verídica, por ello la provisión de información se visualiza como un riesgo en la medida en que posibles sesgos podrían afectar la opinión de los políticos ya que los cabilderos pueden optar por retener información estratégica.

Se visualiza aquí un reto tanto para la teoría como para el ejercicio práctico del cabildeo en el sentido de garantizar un marco regulatorio o institucional, ético profesional que certifique la precisión o veracidad de la información que se quiera hacer llegar a los legisladores, puesto que actualmente el único camino alternativo es acallar el dialogo legislador/grupo de cabildeo por temores fundados en sesgos informativos.

3) intención de uso y ejecución o implementación en medios de estrategias de comunicación. Las estrategias en medios que posicionan una postura sobre algún tema pueden ser, tanto formas de presión como de respaldo hacia el tomador de decisiones, en este caso se retoma la perspectiva en que las estrategias de comunicación se describen como acciones indirectas de cabildeo, no orientadas hacia interlocutores con quienes se lleva a cabo la negociación, pero que en tono positivo/cooperativo buscan influir en ellos de manera indirecta para generar un posicionamiento de la opinión pública.

El indicador obtuvo evaluaciones diversas de menor a mayor, hay que tomar en cuenta que los cabilderos representan o son intermediarios de otros actores y en el caso del CCE, su organización cupular agrupa una diversidad

importante de asociaciones; De su evaluación se infiere que al menos en la estrategia de cabildeo con postura cooperativa el uso de medios de comunicación no es una herramienta de alta preferencia.

4) Inclusión estratégica de coordinación con terceros. Para tener una referencia empírica del contexto mexicano empresarial organizado en el CCE, este trabajo incorpora este indicador para obtener información sobre la relevancia porcentual que se le da a las estrategias de coordinación con terceros en cada proyecto de cabildeo.

En general con calificaciones de 1 y .60 se observa un buen desempeño lo que muestra que la búsqueda de aliados, socios o creación de coaliciones es una estrategia frecuentemente utilizada con la intención tanto de compartir el costo de los recursos a invertir como para reforzar las posibilidades de éxito o ampliar la fuerza del bloque de presión y su influencia; si se toma en cuenta que el poder converge en una suma de recursos y uno de estos es la estructura de relaciones a las que se puede recurrir en momentos puntuales, la coordinación con terceros puede por una parte, resolver o complementar la ausencia de medios o recursos propios, sea por limitaciones económicas, informativas, de personal o de cualquier otra naturaleza; por la otra, implica “sumar voluntades, hacer equipo, unir fuerzas, nutrir musculo”, es decir que los terceros tienen el potencial de multiplicar el impulso de la causa que se apoya y mostrar fuerza y legitimidad que soporte al proyecto.

Algunos esquemas de alianzas incluyen por una parte el trabajo mediante redes de cabildeo que se relacionan entre sí sea para compartir información o para presionar desde diferentes posiciones; y por la otra, para repensar el impacto de la presencia y la fuerza de la competencia y los aliados y, por supuesto, replantear las decisiones sobre dónde y cómo cabildear cuando se tiene más de una instancia disponible, es decir que, aún cuando en general los cabilderos prefieren iniciar su trabajo con legisladores aliados o a favor de sus intereses con la intención de que los legisladores busquen aliados en otros miembros del Congreso, también es posible que los cabilderos tengan una base de recursos más amplia y se muevan más allá del círculo de aliados para de forma directa buscar que los miembros indecisos u opositores apoyen sus intereses, o bien, analizar las posibilidades de presionar a sus opositores en vez

de a quienes simpatizan con sus intereses en aras de impulsar el factor de la competitividad, pues se afirma que ésta moldea las expectativas sobre el éxito y el fracaso en una sede institucional a manera de motivación, o bien porque el diseño institucional a veces también otorga a algunos legisladores poder desproporcionadamente mayor y finalmente porque los requisitos jurídicos a menudo crean un ambiente que fuerza a los cabilderos a presionar a sus adversarios ideológicos.

5) Exploración del interlocutor en intereses y motivaciones. Este indicador estuvo avocado a explorar la frecuencia con la que el equipo de cabildeo del CCE invierte recursos para averiguar sobre los intereses y motivaciones de sus interlocutores, es decir los legisladores incluyendo aquellos que no necesariamente se relacionan con el proyecto en cuestión.

Como fue señalado más arriba, este indicador obtuvo las mejores calificaciones de la variable (todas con máxima de 1) de lo que deriva la afirmación de que los recursos con los que cuenta el equipo de cabildeo del CCE sí se ven dirigidos a explorar todo aquello que sea de interés motivación para los legisladores o interlocutores en su labor de cabildeo. Algunos “mitos” sobre cabildeo sugieren que muchas estrategias están basadas en sobornos o en una disuasión pautada que busca satisfacer intereses personales y crear confianza entre el político o el funcionario tomador de decisión para de esta forma, ejercen presión en beneficio del proyecto, es por ello que se sugiere como línea de investigación un modelo de acceso para analizar las formas en las que los grupos de interés obtienen información sobre las preferencias de los legisladores así como sobre las relaciones entre cabilderos y legisladores durante el intercambio de información.

IV) La variable Estrategias no cooperativas también denominadas como estrategias de conflicto fue incluida bajo el mismo supuesto general en el sentido de comprender el funcionamiento de los recursos utilizados, entendiendo como recursos a todo aquello que se contribuye a la ejecución del cabildeo no sólo en su forma financiera.

Pese a que algunas de las estrategias incluidas en ésta variable se encuentran en un limbo normativo no regulado, comúnmente han sido tipificadas

en un carácter negativo que deriva también en el hecho de no ser reconocidas como estrategias de cabildeo. Pese a ello, la aparición o elección del conflicto como estrategia de una campaña de cabildeo, ha sido sugerida como un factor que podría representar para los cabilderos niveles más elevados de percepción y determinación para alcanzar el éxito, así como una motivación para dedicar más tiempo y recursos a las campañas. La exploración en ésta investigación fue sólo respecto de la presencia y reconocimiento del conflicto durante las campañas, por ello se considera que, aun cuando no contamos con detalles a profundidad sobre los indicadores, aspectos como los que se observan en los siguientes indicadores reflejan información útil.

Del análisis previo en el que se mostró que la principal apuesta del cabildeo del CCE es la estrategia de cooperación, se desprende la conclusión de que la elección del conflicto ocurre sólo después de al menos un intento por la vía cooperativa.

En cuanto a su evaluación en los tres proyectos de cabildeo, esta variable obtuvo calificaciones mixtas entre bajas, medias y altas; de entre sus indicadores, el relativo a la opción para movilizar o construir opinión pública desfavorable a sus detractores fue el más alto. Por otro lado, es decir, con la evaluación más baja, encontramos al indicador sobre la inclusión de presión o advertencias cotidianas que dado que no tiene una calificación de nulidad muestra una aceptación de la presencia de este tipo de hechos y manifiesta su ocurrencia sólo en los casos en los que la apuesta por la cooperación fue fallida.

Es importante también enfatizar que cuando el conflicto aparece en el curso de un proyecto de cabildeo, es indispensable cuidar las acciones elegidas puesto que existe una línea muy delgada entre lo lícito y lo ilícito en el uso de algunos de estos recursos y no hay ninguna estrategia que rompa el marco legal que puede ser considerada como cabildeo.

La hipótesis relacionada con los indicadores agrupados en la variable “Estrategias no cooperativas” o de conflicto plantea que el uso de recursos tales como las acciones que buscan limitar el curso del gobierno, optar por la movilización social o la construcción de opinión pública desfavorable a los detractores, la integración de presentes o incentivos para el tomador de decisión y la inclusión de presión o advertencias cotidianas, tienden a no ser reconocidas

como estrategias de cabildeo y pueden estar relacionadas a tiempos limitados y a recursos también limitados o de procedencia no clara.

Esta hipótesis fue corroborada en el siguiente sentido: el CCE reconoce las estrategias no cooperativas como parte de sus opciones de acción tales como las acciones que buscan limitar el curso del gobierno, movilización social o construcción de opinión pública desfavorable a los detractores, presentes o incentivos para el tomador de decisión y presión o advertencias cotidianas; en el caso del proyecto laboral en el que la complejidad y número de actores participantes derivaron en la reducción de los tiempos para su conclusión, se optó por aumentar e intensificar las presiones y advertencias en tono negativo.

En cuanto a la evaluación de cada uno de los indicadores en la variable se encontró lo siguiente:

1) Consideración a ejecutar acciones para limitar el rumbo del gobierno. Parte sustantiva de la labor del equipo de cabildeo del CCE es contar con información extensa, incluso confidencial y sensible sobre asuntos relevantes en términos de impacto social, económico o político, asimismo es un deber el conocimiento sobre aspectos administrativos y de gobierno, ambos fundados principalmente en la experiencia en el trato con personajes o estructuras clave de diversos sectores y a la construcción de relaciones con terceros.

Este tipo de acciones, además de costosas y desgastantes, tienen impacto en funciones o aspectos concretos e incluso limitados del ámbito de gobierno; por lo tanto, el objetivo del indicador fue el de registrar la intención de la acción y no el impacto global de su realización, a pesar de ello, las respuestas de los entrevistados incluyeron la intención y el acto. En cualquier caso, la importancia radica en que los actores acepten haber considerado o realizado ese “algo” en oposición a la postura gobierno para modificarla.

Con una calificación que tuvo variaciones entre .60 y hasta 1, dicha consideración se mostró presente como parte de sus estrategias en los diferentes proyectos. De manera práctica, la intención se traduce en estrategias que van en función de las limitaciones impuestas por instituciones y valores predominantes en el contexto mexicano. Las modalidades y las medidas específicas podían ir desde la negativa a cooperar con las autoridades, hasta

complicar o impedir el trabajo público administrativo, la suspensión de inversiones en sectores clave o incluso, recurrir a una amenaza extrema de fuga de capitales u otro tipo de sabotaje.

2) Opción de movilización social o construcción de opinión pública desfavorable a opositores. La diferencia entre este indicador y el que precede, es que el anterior busca captar intenciones de actuación respecto a una acción del gobierno. En cambio, este indicador toma la opción como válida siempre y cuando esté orientada a la construcción de opinión pública (*outside lobbying*) en contra de los opositores al proyecto, que permita tomar ventaja de las preferencias pre-existentes del público y no sólo para aparentar que tienen apoyo popular

Desde la perspectiva del grupo de cabildeo del CCE, existen algunos casos en los que ha sido necesario demostrar que cuentan con apoyo popular, los líderes suelen apelar a la opinión pública cuando perciben que su posición tiene un amplio apoyo popular, aunque pueden haber excepciones.

En este caso el indicador obtuvo tres calificaciones de .60 y tres de 1, mostrando claramente la consideración para su implementación o la ejecución plena de la estrategia como fue en el caso del proyecto ambiental. Esta se orienta al uso de medios de comunicación y redes ya comentado, sin embargo en este caso, se busca que la información a difundir incluya una perspectiva suficientemente sensible que permita apuntalar la opinión pública para generar movilizaciones, esto es, que se proyecta con objetivos concretos para activar a otros actores o incluso sectores de la población siempre en una lógica opositora a un asunto determinado.

3) Integración de presentes o incentivos para el tomador de decisiones Este indicador registra únicamente la existencia o no de la integración de presentes o incentivos como parte del proyecto y que estén destinados al tomador de decisiones; reconocer la entrega cotidiana de regalos era poco probable; sin embargo, también es posible que el reconocimiento se diera por razones de ambigüedad en determinadas circunstancias tales como invitaciones a comer, ir al bar para tratar temas de trabajo o experiencias que involucraran diferencias o intercambios culturales.

El cabildeo, a semejanza de cualquier otra negociación implica términos de intercambio que principalmente refiere a las posturas, argumentos, información o ideas sobre determinado asunto o proceso. Sin embargo en la práctica el contenido de los intercambios puede ser amplio y diversificado incluyendo todos aquellos objetos, bienes, invitaciones o experiencias que pueden ir más allá del tiempo que dure el proceso, pudiendo ser producto de un acuerdo lícito o ilícito dependiendo de que exista regulación en la materia; por lo anterior en el marco de ésta investigación, en ningún caso la oferta o el intercambio de bienes de ningún tipo producto de un acuerdo ilícito, podrá ser considerado como cabildeo.

Este es el peso más grande que ancla e imposibilita la legitimidad del cabildeo en los entornos donde la regulación es muy limitada o demasiado laxa como en el caso mexicano y es ésta ambigüedad la que permea el proceso subjetivo por el que atraviesan los tomadores de decisión y que empaña y obstruye la consolidación del cabildeo como una práctica legítima que abone a la participación, la representación y las prácticas democráticas.

Es el mismo abanico de posibilidades involucradas en el intercambio, el que sí podría hacer diferencia entre la participación de los distintos actores sociales, políticos o económicos y la influencia que resulte de su ejercicio. Estos supuestos muestran el carácter indispensable de tres factores 1.- La regulación minuciosa; 2.- Apoyos a las necesidades y fortalecimiento de las acciones de la sociedad civil y 3.- Certificación y capacitación a quién ejerza la práctica del cabildeo en entornos institucionales. A mayor grado de cumplimiento de los tres anteriores, incrementara tanto la legitimidad como la utilidad de la práctica de cabildeo.

Con una evaluación polarizada el indicador contó con las calificaciones más altas y las más bajas posibles, lo que muestra es la presencia o no de dicha práctica sin hacer ninguna referencia al tipo de presente o incentivo. De inicio, esta investigación planteo la posibilidad de que durante la misma, los actores no reconocieran la entrega de regalos, sin embargo, los resultados muestran que dado que la exploración es abierta e indefinida en el tamaño o grado de los incentivos y presentes, si hubo un reconocimiento de la existencia de ésta práctica.

4) Inclusión de presiones o advertencias cotidianas. Este indicador recoge señales al respecto en cualquiera de sus variantes. Se entiende que las estrategias de cabildeo suelen seleccionarse en respuesta al contexto normativo, hacia las políticas que desean influir y al ejercicio mismo del cabildeo. Los cabilderos, destinan sus recursos de manera que puedan aumentar sus beneficios mientras responden a los contextos legislativos; la amenaza o intimidación, aunque sean vistos como actos de chantaje, son una opción para interactuar con políticos, partidos, funcionarios o instituciones de gobierno. En México, la legislación para regular este tipo de estrategias no existe.

El acto de “presionar” puede tener muchas caras, es así que la presión en la forma de insistencia al dar seguimiento al proceso o para iniciar el contacto pueden ser normales; sin embargo, cuando esta práctica se acompaña por advertencias o amenazas negativas, la presión adquiere otro carácter. Generalmente, las advertencias y amenazas pueden ir en grado incremental, es decir, de inicio es posible exponer al tomador de decisiones a escenarios pesimistas que de una forma u otra le afectarían o tendrían resultados con saldo negativo derivado de una decisión contraria al proyecto objeto del cabildeo, sin embargo también dichas advertencias o amenazas podrían subir el tono hasta tener implícitas agresiones personales o al entorno de los involucrados.

A semejanza del indicador previo se puede definir que en ésta investigación, en ningún caso ni las advertencias ni las amenazas orientadas a la afectación personal de los involucrados podrían ser considerado como cabildeo y en su defecto habría que hacer un señalamiento sobre el carácter claramente ilícito de ese tipo de acciones. Por otra parte, estas acciones pueden considerarse legales, en la medida en que algunas “advertencias” describan consecuencias negativas intencionadas o no para el interlocutor pero en una esfera a nivel técnico.

En este caso la evaluación fue la más baja de la variable lo que indica que incluso dentro de las mismas estrategias de corte negativo, ésta es a la que menos se apuesta. Y fue precisamente en el proyecto laboral, donde el clima fue particularmente complejo donde la evaluación es mayor sin llegar al máximo.

Es naturalmente complejo establecer una línea divisora entre las estrategias cooperativas y las no cooperativas; con independencia a la posibilidad teórica metodológica que hace factible distinguir entre unas y otras, la realidad es que en un proyecto de cabildeo se puede atravesar más de una fase en el tiempo y las condiciones en las que se realiza también pueden cambiar drásticamente llevando a giros en los planteamientos cooperativos originales hacia una fase de abierto conflicto o incluso, después de atravesar un periodo conflictivo también es posible un retorno a la conciliación y la cooperación.

Cierto es que también dependerá de la visión o prospectiva que se tenga sobre el proyecto así como respecto de los actores a futuro; no sería equiparable un escenario en el que se busque el mejor arreglo entre las partes o extender la colaboración en el tiempo, a otro en el que el objetivo sea sacar ventaja a toda costa, puesto que no existe la posibilidad de establecer ninguna interacción a futuro. Es por lo anterior que en la práctica encontramos un proceso en el que ambas líneas de acción, la cooperación y el conflicto se superponen dentro de las estrategias generales con sus diferentes matices.

Para concluir, este trabajo cuestiona la postura sobre la indispensabilidad de “grandes recursos económicos” en el objetivo de la promoción de intereses; es por ello que se adopta la perspectiva que defiende la efectividad de una estrategia que diversifique recursos durante el cabildeo. El estudio de caso del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) mexicano buscó mostrar la diversidad de estrategias y recursos utilizados por una organización que, podría suponerse, no carece de recursos económicos para promover sus intereses.

A lo largo de este capítulo se ha hecho énfasis en la existencia de la diversidad de recursos movilizados en la práctica del cabildeo y en que el uso eficiente de los mismos es un factor fundamental para alcanzar los objetivos de los proyectos. Como se observa, la lista y fundamentos que sustentan las cuatro variables y sus dieciséis indicadores, confirman que si bien los recursos económicos son fundamentales para la realización de cualquier proyecto (estos recursos tienen valor de intercambio), en realidad existen otros recursos igual o aún más importantes que pueden determinar no sólo la eficiencia del ejercicio sino el éxito de los proyectos.

En la práctica del cabildeo con independencia del actor y el tipo de intereses en juego, el éxito de un proyecto depende de una selección estratégica de recursos y de su uso y manejo conforme al avance y requerimientos de las diferentes etapas del proyecto. La constante es que los recursos deben diversificarse asertivamente en técnicas, habilidades y operación en momentos definidos y en función de objetivos específicos.

Se cierra este capítulo con una breve reflexión que integra el tema de los recursos, sus usos y lo revisado en capítulos anteriores. Las estructuras de cabildeo son racionales, su prioridad será alcanzar sus objetivos, y para ello, movilizarán todos aquellos recursos que les permitan lograrlo. Bajo este supuesto, los entornos institucionales y regulatorios limitados o laxos permiten que los lineamientos éticos y el interés público se sitúen en segundo plano. En este caso, el ejercicio de auto-regulación se antoja muy limitado o poco factible.

Se deben señalar algunas limitaciones sobre el estudio de caso, además de aquellas señaladas a lo largo del desarrollo de variables e indicadores. Se incluyen un análisis de la esfera legislativa; la profundización sobre las estrategias exitosas; una serie de consideraciones éticas y legales; una exploración más amplia y detallada sobre la influencia del momento y/o contexto político electoral en torno a los proyectos; una muestra ampliada de los entrevistados, así como una eventual contrastación con la perspectiva de los dirigentes o líderes del resto de las organizaciones integrantes del mismo CCE.

Asimismo, son fehacientes las restricciones tanto por la cantidad de proyectos evaluados como por la temporalidad marcada en buena parte por la fase de reformas estructurales en México entre el 2013 y 2014. Por último, una importante línea pendiente de investigación que complementarían la perspectiva de este trabajo sobre la eficiencia del cabildeo y sus recursos es un análisis sobre su eficacia, es decir, una evaluación con una metodología original para hacer un balance entre la cantidad de objetivos propuestos y los que se logran alcanzar.

CONCLUSIONES

En esta investigación se buscó abordar al lobbying o cabildeo desde una perspectiva integradora al revisar su contexto de surgimiento, los aspectos técnicos de su práctica y vida asociativa, el estado de su regulación, las tendencias orientadas a su profesionalización y un estudio de caso que ofreciera sustento empírico.

- I -

El marco teórico aportó herramientas para el análisis del concepto, de la práctica y las perspectivas a futuro. ofrece un referente sobre los avances y rezagos del proceso desde la perspectiva de los grupos, y caracteriza la aportación de los individuos como actores racionales que buscan maximizar el beneficio personal, pero que al mismo tiempo, también ven moldeada su conducta individual por las instituciones.

Se parte de una propuesta de definición, para la cual hubo que reunir y sistematizar las diferentes perspectivas que han contribuido al desarrollo del concepto, puesto que, derivado de la popularización del mismo, en vez de favorecer definiciones precisas y operativas, se ha contribuido a aumentar su polisemia y con ello, la ambigüedad del significado. Para evitar la ambigüedad presente en los materiales de la literatura así como para hacer operativo el concepto y su análisis se planteo una definición propia:

El lobbying es el proceso por medio del cual los individuos, grupos, representantes, o funcionarios públicos buscan interactuar directa o indirectamente, con tomadores de decisiones o funcionarios de gobierno de cualquier nivel, que en general tengan autoridad o sean responsables del proceso de toma de decisión. Dicho ejercicio se encuentra siempre en interacción con estructuras del ámbito público y tiene el objetivo de influir o impactar en las decisiones desde las preferencias, el interés o la conveniencia particular, bajo una o diferentes temáticas presentes o futuras; y donde el éxito en el cumplimiento del objetivo podría redundar en beneficio mutuo. Las estrategias del lobbying pueden variar en cada caso pero estarán siempre por el respeto de la Ley.

El aspecto más importante de ésta definición es el carácter indispensable del impacto en el ámbito público, por ello el enfoque con el que se aborda el cabildeo acentúa el impulso de los intereses de algunos actores en la construcción de la agenda de gobierno desde el legislativo; ya que en la búsqueda por alcanzar sus objetivos, la racionalidad de los actores puede generar conflictos con el interés público. Una de las formas más efectivas de gestionar o reducir los conflictos es por medio de la regulación proveniente de los marcos institucionales.

De los hallazgos se observa que tanto la definición conceptual cómo la práctica del lobbying, se encuentran en una fase transicional entre su denominación como la acción de grupos de poder de un viejo régimen autoritario con baja formalidad en tácticas, estrategias y baja aceptación; o como una oportunidad de legitimación por ser un vehículo político de participación y representación.

El análisis de las circunstancias particulares es fundamental para clarificar los pasos de avance o retroceso entre el dominio de la actividad por parte de los grupos de interés o grupos de poder con carácter no oficial y de baja organización, hacia una tendencia de apertura a otros sectores y con actividades más cercanas a lo institucionalizado y formal.

Finalmente, hay que ponderar las aportaciones tanto de la *Elección Pública* (EP) como del nuevo institucionalismo. La primera en el sentido de abordar el problema de la *toma de decisiones en el contexto político* rastreando las formas en las que los actores racionales, libres y con intereses propios pueden organizarse para cumplir con el supuesto de la producción de bienes colectivos sin resultados de perjuicio diferenciado; el segundo porque enfatiza las reglas formales o informales que incentivan o restringen las elecciones y acciones de los agentes, al tiempo que buscan maximizar sus preferencias.

Ambas aportaciones permiten concluir que, si bien los individuos, sean cabilderos o legisladores, son actores centrales del proceso político y actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal, las instituciones, leyes, códigos y reglamentos, también moldean su conducta individual.

Las experiencias en materia de cabildeo de Estados Unidos y la Unión Europea, muestran que la legislación y las regulaciones sobre el cabildeo se han desarrollado gradualmente como parte del aprendizaje político; otra realidad es que con independencia de las diferencias en el origen histórico, donde el primero cuenta con un arraigado reconocimiento al derecho de petición a diferencia de la segunda donde recientemente se reconoció formalmente el derecho a la manifestación de los intereses, es notoria la similitud en los retos que tiene por delante el cabildeo, tales como la gestión de los conflictos de interés y otras prácticas negativas al interés público.

En el resto del mundo donde la práctica está aún en surgimiento, resalta el hecho de que aunque hay un consenso sobre la necesidad de transparencia en general y sobre el cabildeo en particular, lamentablemente las nuevas regulaciones son impulsadas principalmente por los escándalos de corrupción.

Del caso de Estados Unidos resalta la importancia e impacto que el cabildeo puede tener en las decisiones del voto y al parecer la evolución regulatoria incremental se ha acompañado de cambios a la baja en las cifras de registro, gasto y/o inversión en actividades de cabildeo. Aunado a ello, investigaciones concluyen que las regulaciones no logran afectar la influencia que los grupos de interés ejercen en la política pública, que su normatividad se enfoca a la estructura de las relaciones entre los legisladores y los grupos de presión, y que las diferentes técnicas del cabildeo suelen ser diseñadas para superar los obstáculos impuestos por la regulación vigente.

La experiencia de la Unión Europea significó en 2005 un parteaguas al reconocer al cabildeo como una “actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés o empresas que trabajan para terceros”. Ello en el marco de una gran heterogeneidad de las federaciones que pone a los grupos nacionales de interés bajo grandes presiones.

Pese a los grandes avances en regulación subsisten retos como los de fortalecer 1) los incentivos para el registro; 2) el monitoreo sobre la información ingresada; 3) el registro como una verdadera restricción al acceso de los grupos de interés a la Comisión; 4) el contenido sobre divulgación financiera; 5) el organismo que supervise el registro; 6) un mecanismo que señale los grupos que han influido decisivamente en la Comisión o en el PE; 7) la unidad frente a

divergencias entre las instituciones de la UE con implicaciones en la autonomía de las instituciones de la UE para regular sus asuntos internos o en las posiciones sobre el carácter obligatorio o voluntario del registro

Si hubiese que sintetizar para identificar el mayor problema que enfrenta el cabildeo, podría responderse que se relaciona con su participación en cualquier acción encaminada a promover intereses privados con apoyo de servidores públicos y tomadores de decisión para movilizar recursos públicos en detrimento o sin relevancia para el interés público y la sociedad a la que por ley representan.

Entre estas, la práctica del “*revolving door*” o “puertas giratorias”, presenta caras opuestas; por una parte implica una posible mejora en la dinámica del mercado laboral, el desarrollo de habilidades y competencias, la ayuda a la innovación dentro del gobierno y las empresas, permite a políticos y tomadores de decisiones obtener y usar información invaluable, preserva la libertad de atraer o postularse como candidatos a puestos públicos y dinamiza el movimiento entre sectores; por otra parte la aún deficiente regulación con instrumentos legislativos, jurídicos y laborales aumenta el riesgo de que se generen situaciones de conflicto de interés. Cabe señalar que sólo un tercio de los países de la OCDE tiene restricciones para contratar cabilderos para cargos regulatorios o de asesoramiento en el gobierno.

En respuesta a la estrecha relación entre el cabildeo y los conflictos de interés, la OCDE desarrolló 1) una definición jurídica del término “conflicto de interés” que implica un conflicto entre el derecho público y los intereses privados de un funcionario público, en el que los intereses a título privado del funcionario público podrían influir indebidamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales; 2) diez principios para la transparencia e integridad del cabildeo que se subdividen en: el marco para la apertura y el acceso, aumento a la transparencia, la cultura de integridad y la aplicación efectiva; 3) una lista de buenas prácticas para regular el empleo post-público; 4) directrices para políticos, ministros, secretarios y asesores en transición política desde altos cargos de la administración pública; y 5) directrices para quienes pasan del sector público al privado o a organizaciones sin fines de lucro.

Si bien los efectos negativos del cabildeo son reales, también lo son las necesidades que atiende al acercar información, contribuir a la negociación y

actuar como un vínculo que acerca la multiplicidad de intereses. Es por ello que para que los beneficios del cabildeo se vean reflejados en la toma de decisiones públicas se requiere un reconocimiento de que la responsabilidad de los cabilderos es compartida con los funcionarios públicos al tiempo que se den pasos formales para evitar la estigmatización, una vía posible es la de la profesionalización del oficio.

En Europa, los cabilderos que creen que el tráfico de influencias dentro de la profesión es un problema frecuente, tienen una posición a favor de que el programa de transparencia sea administrado por el gobierno. En contraparte, los cabilderos que creen que las violaciones éticas no son frecuentes o que no ocurren tienden a apoyar que el programa de transparencia sea administrado por una asociación profesional o por los mismos cabilderos, esto es a la autorregulación.

De igual forma, que en los contextos donde la integridad del gobierno no es fuerte, los esfuerzos de los cabilderos y sus asociaciones para acatar principios de transparencia y honestidad bien pueden ser suficientes. En cambio, en las jurisdicciones donde la integridad en la práctica gubernamental es altamente cuestionada, un fuerte paquete de autorregulaciones y regulaciones deben ser la opción para recuperar la confianza de la ciudadanía.

El advenimiento de la profesionalización del cabildeo, parte de la acción sobre los ámbitos de preocupación, es por ello que los estudios y recomendaciones de la OCDE retoman la premisa de que un gobierno democrático requiere de legitimidad para funcionar correctamente y la legitimidad proviene de la confianza y el apoyo de los ciudadanos.

Se plantea así que la concepción idealizada que impide asignarle dicho adjetivo al cabildeo es más bien obsoleta; en cambio, se observa que el cabildeo sí es una ocupación organizada y asociativa ciertamente cerrada, pero que también integra variables como la formación educativa, la vinculación con estructuras de poder, el status, la continua actualización o capacitación, y la búsqueda de autonomía y legitimidad.

Tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea hay avances en el análisis y regulación sobre grupos de interés y el cabildeo, y que ha derivado en un pluralismo en sus instituciones y la creciente sofisticación política de los intereses privados y públicos. Es aquí dónde la actividad profesional del cabildeo

ha mostrado el potencial para resignificar esta realidad mediante su transformación, la identificación de los problemas, definición de sus dinámicas y la proposición de alternativas para su solución poniendo en juego sus habilidades para ello.

- III -

En México el surgimiento y práctica del cabildeo es proceso verdaderamente joven, gestado en medio de la alternancia del partido en la elección del ejecutivo en el año 2000 y la experiencia del gobierno sin mayoría que enfrentaba grandes expectativas sobre potenciales transformaciones. Su evolución, entrelaza circunstancias de tránsito y apertura política, evolución de trayectorias profesionales, desarrollo en las prácticas asociativas, cultura e impunidad en materia de corrupción e intentos legislativos a lo largo de apenas dos décadas.

Con la creación de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, PROCAB, se formaliza el gremio del cabildeo en México a finales de la década de los noventa, en un entorno de gran apertura y convulsión política, mediante la acción de ex funcionarios públicos que percibieron la posibilidad de influir en la agenda pública desde el ámbito privado.

Del perfil de los socios fundadores y miembros, destaca la similitud en las trayectorias académicas y profesionales por la coincidencia de su desempeño en el sector público en diferentes instituciones y cargos. Se confirma así la necesaria regulación en términos del empleo pre y post-público ante el crecimiento del gremio en nuevas direcciones.

A semejanza de la experiencia internacional, la captura política por intereses privados, los conflictos por el empleo pre y post público, el tráfico de influencias, los conflictos de interés, o escándalos de corrupción son los principales ámbitos de preocupación del cabildeo mexicano. Al respecto se refiere el proceso de conformación de nuestro Sistema Nacional Anticorrupción en el que se establecen las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción; éste proceso articula esfuerzos institucionales para que, mediante el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas, se fortalezca la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

México no cuenta con una Ley de Cabildeo, los esfuerzos regulatorios han sido acotados al ámbito legislativo dejando fuera demasiados aspectos fomentando la ambigüedad. Asimismo no cuenta con una reglamentación específica y su aplicación en el marco del legislativo carece de legitimidad y fuerza para las sanciones así como en los mecanismos y órganos responsables de aplicar y vigilar su proceso.

La regulación mediante los reglamentos internos en la Cámara de Diputados y el Senado no cumple con la función de limitar las posibilidades de los actores:

-El Reglamento de la Cámara de Senadores refiere que la infracción a la norma que prohíbe la recepción de regalos, dádivas o pagos será *castigada en términos de las leyes o la legislación penal, según corresponda*; en cambio el Reglamento de la Cámara de Diputados únicamente pide que los diputados y su personal de apoyo “se abstengan” de hacer recomendaciones cuando obtengan un beneficio personal cuestionable.

-Sólo el reglamento de la Cámara de Diputados contempla de forma limitada la definición de la figura del cabildeero y aborda la divulgación sobre el ejercicio y el registro de quienes lo ejercen.

De la reforma de 2013 es lamentable que, pese a que los partidos minoritarios parecían estar a favor de limitaciones como la que ponía un “periodo de enfriamiento” en el transito entre el sector público y el privado de al menos dos años; un ejercicio pobre del lobbying del lobby derivara en una votación no aprobatoria al parecer por simples ausencias de legisladores.

Otro de los hallazgos es que buena parte del intento por hacer “más estricta” la regulación del cabildeo proviene del interés de legisladores interesados en formalizar nuevos despachos. Esto es que, tentativamente el sector “abierto” a la mayor regulación (favorables a la reforma) esta compuesto por legisladores que visualizan ya una posible trayectoria profesional al ámbito del cabildeo.

Existe en México un rezago regulatorio importante, no sólo en la definición del concepto y su aplicación normativa, también en el proceso de registro, su monitoreo, los mecanismos para la presentación de informes, las dadivas, aportaciones a campañas políticas, capacitación y empleo pre y post público.

Respecto a los signos de profesionalización de la práctica del cabildeo también hay avances aún cuando hasta ahora carece de certificación. Esto a pesar de que en 2007 había sido aceptada, validada y financiada una certificación por competencias laborales, que se frenó aparentemente por temor a la apertura a la competencia.

El crecimiento continuo en la aparición de despachos que ofrecen estos servicios y la dimensión que ha alcanzado su práctica permite denominarla como industria; y su función de atender necesidades y demandas reales producto de los intercambios económicos y políticos, así como la creación de estructuras de formales de capacitación y formación permite afirmar que su desarrollo en México tenderá a la consolidación.

- IV -

El objetivo de este capítulo fue el estudio de caso sobre la actividad de cabildeo legislativo de la organización empresarial cupular en México, el Consejo Coordinador Empresarial -CCE-, en el cual se analizaron los tipos de recursos que este actor moviliza en el ejercicio de su cabildeo. Aún cuando cotidianamente se sugiere que el dinero es el indicador clave dentro de la práctica del cabildeo y de las actividades de los grupos de intereses, también se sostuvo que el temor sobre la influencia del dinero en política puede ser exagerado puesto que la decisión de destinar dinero al cabildeo depende de una mayor variedad de recursos y no sólo de la riqueza de la organización. Es por ello que ésta propuesta tipificó y buscó medir el uso, diversidad y énfasis de los recursos asociados al cabildeo del CCE.

La pregunta que guió esta investigación fue ¿Cuáles son los recursos de cabildeo legislativo más importantes para el CCE en el contexto mexicano? Esta pregunta fue aplicada al estudio de caso sobre los proyectos de cabildeo legislativo sobre la reforma constitucional en materia de acceso a la justicia de 2008; la Ley General de Cambio Climático de 2011 y la reforma en materia laboral de 2012.

En primera instancia, la estructura metodológica planteó un modelo de recursos sobre el cabildeo del Consejo Coordinador Empresarial mexicano (CCE), para ello se estructuraron cuatro variables que representan los recursos movilizados durante el proceso de cabildeo del CCE y que son: A) Insumos

básicos; B) Perfil de los negociadores; Habilidades de los negociadores por la vía de C) Estrategias de cooperación, y D) Estrategias no cooperativas; a su vez éstas se disgregan en diez y seis indicadores; todos, variables, indicadores y la escala para su evaluación, extensamente sustentados en planteamientos de investigaciones internacionales y en la exploración por medio de entrevistas a despachos de cabildeo en México.

De acuerdo a los hallazgos presentados, el recurso o variable de las *Estrategias de cooperación* fue la más importante para el CCE, siendo la que obtuvo la calificación más alta en su evaluación que fue de 7.60 de un máximo posible de 10; con una calificación muy cercana se observó el recurso denominado como *Perfil de los negociadores* que obtuvo 7.50; a continuación le siguió el recurso de las *Estrategias no cooperativas* o de conflicto con 9.91 y finalmente los recursos denominados como *Insumos básicos* cuya evaluación dio 6.19. (Ver cuadro 28)

Es así que la hipótesis que orientó este trabajo se confirma en la medida en que cuando se habla del cabildeo del CCE mexicano, para alcanzar un óptimo de eficiencia es indispensable que los recursos empleados estén asertivamente diversificados tanto en técnicas como en insumos, habilidades y estrategias, todos orientados a objetivos determinados y aplicados tácticamente. De lo contrario, el cabildeo puede convertirse en una actividad poco eficiente en la medida en que se invierta una mayor cantidad de recursos y se obtengan resultados escasos o adversos.

Como se puede observar, la variación entre la primera y la última variable no es mayor a 1.41 puntos, sin embargo destaca el hecho de que el ejercicio de recursos del Consejo Coordinador Empresarial es en mayor medida deficiente en los aspectos esenciales (“insumos básicos”) de su proceso de cabildeo. En este sentido, son los indicadores sobre la definición previa del monto de inversión por proyecto y los años de capacitación teórica práctica del equipo en proceso legislativo, los que obtuvieron en ese orden las puntuaciones más bajas del conjunto total de indicadores.

Respecto de estos resultados, es importante señalar que su desempeño es de apenas entre el 61% y el 76%, en el mejor de los casos que es el del recurso de las estrategias cooperativas, su ejercicio se aleja del óptimo en su desempeño en un significativo 24%; en otras palabras, los recursos de cabildeo,

si bien se encuentran diversificados, presentan un rezago general de al menos una cuarta parte.

Asimismo, resalta que el proyecto de Cabildeo que derivó en la creación de la Ley General de Cambio Climático fue el que mayor calificación obtuvo, es decir que mostró un mejor desempeño. A diferencia de los dos proyectos dirigidos a reformar legislación preexistente, es decir, el proyecto denominado como acceso a la justicia y que solamente reformaba artículos y fracciones constitucionales en materia penal, así como el de la reforma que adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo mostraron ambas calificaciones menores, lo que podría hablar de que los proyectos de cabildeo orientados a influenciar la creación de nueva legislación tienden a ser más eficientes que los proyectos orientados a reformas en legislación preexistente.

La importancia en el ejercicio del recurso de las Estrategias de cooperación deja ver que para el CCE existen expectativas y deseos de extender relaciones duraderas, a futuro, es decir, que sus intercambios, negociaciones y acuerdos con los legisladores no sólo se circunscribe al proyecto inmediato.

De su evaluación en los tres proyectos de cabildeo, esta variable obtuvo calificaciones en general altas; de entre sus indicadores, los relativos a la intención de uso de estrategias de comunicación en medios y el del valor de la información técnico-científica para nutrir el proyecto, son los que menor calificación obtuvieron, por ello es por una parte preocupante que existan proyectos sin información suficiente, de calidad y oportuna.

Las mejores calificaciones en la variable (todas con máxima de 1), las obtuvo el indicador sobre la exploración del interlocutor en intereses y motivaciones. En él se deja ver que este recurso es un factor de gran interés por lo que el equipo de cabildeo del CCE ha puesto toda su atención sobre todo aquello que impulsa y define su acción, opinión o postura.

La hipótesis relacionada con los indicadores agrupados en esta variable “Estrategias de cooperación” plantea que el uso de recursos como la construcción de confianza, el uso de la información técnica, la inclusión de estrategias mediáticas, la coordinación con terceros y el conocimiento personalizado de los interlocutores, permite en mayor medida generar resultados

óptimos para los proyectos de cabildeo, además de propiciar un impacto positivo en la percepción de éxito del equipo de trabajo durante el proyecto.

Esta hipótesis fue corroborada parcialmente en el siguiente sentido: el CCE hace su mayor inversión en recursos impulsando estratégicamente los factores de cooperación durante el cabildeo; la parcialidad es derivada de que si bien es cierto que el CCE optó por dar el mayor empuje a las estrategias de cooperación, éstas sólo garantizaron el 55.45% del óptimo desempeño en los proyectos. Es altamente probable que este punto esté determinado porque algunos de los recursos no se cumplen a cabalidad y el rezago acumulado, resta potencia a la variable en conjunto.

Una hipótesis complementaria en esta variable plantea que para que las estrategias de alianza y cooperación fueran eficaces, debían ser de pequeña escala, dinámicas, flexibles y con buena capacidad de respuesta. A su vez que los comités de negociación deberían mantener un mínimo de integrantes porque las grandes alianzas formales y cooperativas, tienden a limitar la eficacia al reducir el dinamismo y la capacidad de respuesta. Respecto de los casos analizados, ésta hipótesis se confirma puesto que en el caso del proyecto laboral fue precisamente la convergencia de una gran cantidad de actores y un proceso poco dinámico y flexible en comparación con los otros dos proyectos, lo que derivó en la necesidad del uso alternativo de estrategias no cooperativas o de conflicto y que dieron como resultado que el proyecto laboral fuera el más lejano al óptimo en su desempeño de las variables.

En cuanto a la evaluación de cada uno de los indicadores en la variable se encontró lo siguiente:

1) El valor que se le da a la construcción de confianza por la vía de las Relaciones Públicas. De acuerdo a los resultados de su evaluación, los cabilderos del CCE dan a la confianza y a las acciones tendientes a construirla o preservarla un alto valor puesto que el indicador fue evaluado con la más alta calificación 1.0, excepto por un único periodo en el que se presentó un episodio aislado.

2) El valor real y uso de la información técnica-científica que nutre el proyecto. Este fue uno de los indicadores con menor calificación dentro de la variable yendo de .20 a 1.0 lo que implica que en la práctica del cabildeo del CCE este tipo de información no siempre se incluye ni en el mismo grado.

3) intención de uso y ejecución o implementación en medios de estrategias de comunicación. El indicador obtuvo evaluaciones diversas de menor a mayor, de su evaluación se infiere que al menos en la estrategia de cabildeo con postura cooperativa el uso de medios de comunicación no es una herramienta de alta preferencia.

4) Inclusión estratégica de coordinación con terceros. En general con calificaciones de 1 y .60 se observa un buen desempeño lo que muestra que la búsqueda de aliados, socios o creación de coaliciones es una estrategia frecuentemente utilizada con la intención tanto de compartir el costo de los recursos a invertir como para reforzar las posibilidades de éxito o ampliar la fuerza del bloque de presión y su influencia.

5) Exploración del interlocutor en intereses y motivaciones. Este indicador obtuvo las mejores calificaciones de la variable (todas con máxima de 1) de lo que deriva la afirmación de que los recursos con los que cuenta el equipo de cabildeo del CCE sí se ven dirigidos a explorar todo aquello que sea de interés motivación para los legisladores o interlocutores en su labor de cabildeo.

Respecto a los diez y seis indicadores, se observa que sólo en dos casos se obtuvo la más alta calificación posible (uno) a lo largo de todo el periodo analizado. Estos fueron “capacidad del equipo para redacción legislativa en la materia” dentro de la variable Perfil de los negociadores; y el otro fue el de “exploración del interlocutor en intereses y motivaciones” que se encuentra en la variable de Estrategias de cooperación. En contraparte, el indicador con la calificación más baja fue el de “definición previa del monto financiero destinado al proyecto” dentro de la variable Insumos básicos.

El cuadro 30 muestra de mayor a menor las calificaciones con las que fueron evaluadas los diferentes indicadores²³³. El cuadro muestra las fortalezas y debilidades del cabildeo del CCE en función del valor obtenido a la evaluación de cada una de las estrategias representadas por cada indicador. Destaca que el recurso de la definición previa del monto financiero destinado al proyecto, es el recurso más débil; el indicador no hace referencia a los montos financieros y en cambio explora el ejercicio de definición del monto de los recursos para el proyecto, esto por una parte guardó la intención de alejar el temor de exhibir un

²³³ En el caso de este cuadro, los indicadores no están agrupados en la variable que les corresponde

manejo financiero ligado al cabildeo y por la otra, permite mostrar que la práctica se funda principalmente en otro tipo de recursos principalmente ligados a la estructura organizativa.

Cuadro 30. Evaluación de Indicadores

RECURSOS PARA EL CABILDEO	PROYECTOS DE CABILDEO C C E						Total indica
	PROYECTO 1 ACCESO JUSTICIA		PROYECTO 2 AMBIENTAL		PROYECTO 3 LABORAL		
	Feb-Abr A/2008	Sep-Dic B/2008	Feb-Abr A/2011	Sep-Dic B/2011	Feb-Abr A/2012	Sep-Dic B/2012	
Mayor calificación por indicador 1							
Menor calificación por indicador 0.20							
	Acc Just I	Acc Just II	Ambiental I	Ambiental II	Laboral I	Laboral II	
1 Exploración del interlocutor en intereses y motivaciones	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	6.00
2 Capacidad del equipo para redacción de legislación en la materia	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	6.00
3 La estrategia cuenta con técnicas especializadas de cabildeo	1.00	1.00	1.00	1.00	0.80	1.00	5.80
4 Valoración y ejecución de construcción de confianza vía Relaciones Públicas	1.00	1.00	1.00	1.00	0.60	1.00	5.60
5 El proyecto incluye "definición del problema" y "plan estratégico"	1.00	1.00	1.00	1.00	0.40	1.00	5.40
6 Inclusión estrategia de coordinación con terceros	1.00	0.60	0.60	0.60	1.00	1.00	4.80
7 Opción a movilización o construcción de op. púb. desfavorable de detractores	1.00	0.60	1.00	1.00	0.60	0.60	4.80
8 Se conoce a detalle el número de personas y horas hombre trabajadas	0.60	0.60	1.00	1.00	0.40	0.60	4.20
9 Consideración a ejecutar acciones para limitar el rumbo del gobierno	0.60	0.60	0.60	0.60	0.80	0.80	4.00
10 Proporción de atención a proyectos propositiva y no reactiva	0.60	0.60	0.80	0.80	0.20	0.80	3.80
11 Valor de la nformación técnico científica para nutrir el proyecto	0.20	0.20	1.00	1.00	0.20	1.00	3.60
12 Integración de presentes o incentivos a tomador de decisión	0.20	1.00	0.20	0.20	1.00	1.00	3.60
13 Inclusión de presión o advertencias cotidianas	0.20	0.20	0.60	0.60	0.80	0.80	3.20
14 Intención de ejecución en medios de estrategia de comunicación	0.60	0.60	0.20	0.20	0.20	1.00	2.80
15 Años de capacitación teórica/práctica en proceso legislativo del equipo	0.60	0.60	0.40	0.40	0.20	0.20	2.40
16 Definición previa del monto financiero destinado al proyecto	0.40	0.40	0.20	0.20	0.20	0.20	1.60
a) 6 es la calificación máxima posible por indicador							
1) P Cabildeo Acceso a Justicia I y II: Art. constitucionales en materia penal reformados 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; fracciones XXI y XXIII art. 73; fracción VII art. 115 y fracción XIII apartado B art. 123.							
2) P Cabildeo Ambiental I y II: Ley General de Cambio Climatico. Publicada en el Diario Oficial del 06 de Junio de 2012							
3) P Cabildeo Laboral I y II: Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo DOF, STPS, 30 de Noviembre de 2012							
Fuente: Elaboración propia							

Para continuar con el orden de importancia con el que resultaron evaluadas las variables, se presenta el recurso o variable del *Perfil de los negociadores* que obtuvo 7.50. De su evaluación en los tres proyectos de cabildeo, la variable obtuvo calificaciones de 8.00; 8.00 y 6.50 (en un máximo de 10) siendo ésta última y nuevamente la más baja, la referida al proyecto laboral en concordancia a lo expuesto más arriba.

Por otra parte, hay que señalar que la presentación del orden de los indicadores dentro de la variable y en el cuestionario de entrevista tuvieron el propósito de contar con al menos dos referentes sobre la percepción que podrían tener los entrevistados en cuanto a capacitación/ o formación para el cabildeo.

Específicamente, se busco revisar la correspondencia entre la evaluación que asignaron al preguntarles por una parte, sobre su capacidad de redacción legislativa y sobre la aplicación de técnicas especializadas misma que resultado alta; y por la otra parte, con la pregunta sobre la acción propositiva del cabildero

y los años de capacitación que tendrían que mostrar en hechos concretos el nivel de cumplimiento de las otras dos primeras, aquí el resultado fue bajo. Esta concordancia no fue comprobada, es decir, que la calificación que asignaron a una alta especialización en sus técnicas y buena capacidad en redacción legislativa no se corresponde con la baja capacitación teórica práctica en proceso legislativo y la baja acción propositiva en cabildeo.

Cuadro 31. Baja correspondencia en evaluación del Perfil de lo negociadores

Capacidad del equipo para redacción de legislación en la materia	6.0	Años de capacitación teórica/práctica en proceso legislativo del equipo	2.4
La estrategia cuenta con técnicas especializadas de cabildeo	5.8	Proporción de atención a proyectos propositiva y no reactiva	3.8

Fuente: Elaboración propia

La hipótesis que subyace a esta variable fue corroborada en el siguiente sentido: Que en el caso del cabildeo del CCE, el cumplimiento parcial en la formación, especialización o capacitación del equipo para el cabildeo, genera algunas desventajas competitivas durante el ejercicio del cabildeo frente a otros actores, reflejándose en un limitado desempeño para cada uno de los proyectos.

En cuanto a la evaluación de cada uno de los indicadores en la variable Perfil de los negociadores, se encontró lo siguiente:

1) Capacidad del equipo para redacción de legislación en la materia. Este indicador obtuvo la más alta calificación en la variable y en el conjunto de diez y seis indicadores (uno en cada uno de los seis periodos de análisis).

2) Porcentaje de atención a proyectos propositiva y no reactiva. Este indicador tuvo calificaciones bajas en general y fue de .20 hasta .80 como máximo.

3) Años de capacitación teórica/práctica en proceso legislativo del equipo. Dentro de la variable, fue el indicador con las calificaciones mas bajas teniendo entre .20 y .60 de un máximo de uno.

4) La estrategia cuenta con técnicas especializadas en cabildeo. El indicador tuvo una alta evaluación en casi todo el periodo analizado (con calificación de 1, excepto en un sólo caso de .80).

Los resultados para la siguiente variable, la del recurso de las *Estrategias no cooperativas* o de conflicto fue de 6.91. La exploración en ésta investigación fue respecto de la presencia, magnitud y reconocimiento del conflicto durante las campañas.

En cuanto a su evaluación en los tres proyectos de cabildeo, esta variable obtuvo calificaciones mixtas entre bajas, medias y altas; de entre sus indicadores, el relativo a la opción para movilizar o construir opinión pública desfavorable a sus detractores fue el más alto. Por otro lado, con la evaluación más baja, encontramos al indicador sobre la inclusión de presión o advertencias cotidianas que dado que no tiene una calificación de nulidad muestra una aceptación de la presencia de este tipo de hechos y manifiesta su ocurrencia sólo en los casos en los que la apuesta por la cooperación fue fallida.

La hipótesis relacionada con los indicadores agrupados en la variable “Estrategias no cooperativas” fue corroborada en el siguiente sentido: el CCE reconoce las estrategias de conflicto como parte de sus opciones a la acción tales como las que buscan limitar el curso del gobierno, la movilización social o construcción de opinión pública desfavorable a los detractores, presentes o incentivos para el tomador de decisión y presión o advertencias cotidianas; en el caso de los proyectos dónde la complejidad y número de actores participantes derivan en la reducción de los tiempos para su conclusión, se opta por aumentar e intensificar las presiones y advertencias en tono negativo, tal fue el caso del proyecto en materia laboral.

En cuanto a la evaluación de cada uno de los indicadores en la variable se encontró lo siguiente:

1) Consideración a ejecutar acciones para limitar el rumbo del gobierno. Con una calificación que tuvo variaciones entre .60 y hasta 1, dicha consideración se mostró presente como parte de sus estrategias en los diferentes proyectos. De manera práctica, la intención se traduce en estrategias que van en función de las limitaciones impuestas por instituciones y valores

predominantes en el contexto mexicano. Las modalidades y las medidas específicas podían ir desde la negativa a cooperar con las autoridades, hasta complicar o impedir el trabajo público administrativo, la suspensión de inversiones en sectores clave o incluso, la amenaza de fuga de capitales u otro tipo de sabotaje.

2) Opción de movilización social o construcción de opinión pública desfavorable a opositores.

El indicador obtuvo tres calificaciones de .60 y tres de 1, mostrando claramente la consideración para su implementación o la ejecución plena de la estrategia como fue en el caso del proyecto ambiental. Esta se orienta al uso de medios de comunicación y redes, en este caso, se busca que la información a difundir incluya una perspectiva suficientemente sensible que permita apuntalar la opinión pública para generar movilizaciones, esto es, que se proyecta con objetivos concretos para activar a otros actores o incluso sectores de la población siempre en una lógica opositora.

3) Integración de presentes o incentivos para el tomador de decisiones. Este indicador registra únicamente la existencia o no de la integración de presentes o incentivos como parte del proyecto y que estén destinados al tomador de decisiones. Con una evaluación polarizada el indicador contó con las calificaciones más altas y las más bajas posibles, lo que muestra es la presencia o no de dicha práctica sin hacer referencia al tipo de presente o incentivo. De inicio, esta investigación planteo la posibilidad de que durante la misma, los actores no reconocieran la entrega de regalos, sin embargo, los resultados muestran que si hubo un reconocimiento de la existencia de ésta práctica.

4) Inclusión de presiones o advertencias cotidianas. Las estrategias de cabildeo se seleccionan en respuesta al contexto normativo, hacia las políticas que desean influir y al ejercicio mismo del cabildeo. Los cabilderos, destinan sus recursos de manera que puedan aumentar sus beneficios mientras responden a los contextos legislativos; la amenaza o intimidación, aunque sean vistos como actos de chantaje, son una opción para interactuar con políticos, partidos, funcionarios o instituciones de gobierno.

A semejanza del indicador previo se puede definir que en ésta investigación, en ningún caso ni las advertencias ni las amenazas orientadas a la afectación personal de los involucrados podrían ser considerado como cabildeo y en su defecto habría que hacer un señalamiento sobre el carácter claramente ilícito de ese tipo de acciones. Por otra parte, estas acciones pueden considerarse legales, en la medida en que algunas “advertencias” describan consecuencias negativas intencionadas o no para el interlocutor pero en una esfera a nivel técnico.

En este caso la evaluación fue la más baja de la variable lo que indica que incluso dentro de las mismas estrategias de corte negativa, ésta es a la que menor se apuesta. Y fue precisamente en el caso del proyecto laboral, donde el clima fue particularmente complejo dónde la evaluación fue mayor pero sin llegar al máximo total.

Para concluir respecto al bloque de Habilidades de los negociadores que se compone de las estrategias de cooperación y las estrategias de conflicto; es naturalmente complejo establecer una línea divisora entre las estrategias cooperativas y las de conflicto; con independencia a la posibilidad teórica metodológica para un distintivo entre unas y otras; en un proyecto de cabildeo se puede atravesar más de una fase en el tiempo y las condiciones en las que se realiza también pueden cambiar drásticamente llevando a giros en los planteamientos cooperativos originales hacia una fase de abierto conflicto o incluso, después de atravesar un periodo conflictivo también es factible un retorno a la conciliación y la cooperación.

También dependerá de la visión o prospectiva que se tenga sobre los proyectos así como respecto de los actores a futuro; no sería equiparable un escenario en el que se busque extender la colaboración en el tiempo, a otro en el que no existe la posibilidad de establecer ninguna interacción a futuro. Es por lo anterior que en la práctica encontramos un proceso en el que ambas líneas de acción, la cooperación y el conflicto se superponen dentro de las estrategias generales con sus diferentes matices.

Por último, la variable o los recursos denominados como *Insumos básicos* obtuvieron la más baja evaluación con 6.19. En los tres proyectos analizados, la

variable de insumos básicos fue la que mayor rezago mostro en términos de su calificación y que refiere una menor eficiencia tanto en lo particular como de manera general en el conjunto de los proyectos.

Esta variable incluye los recursos considerados esenciales para el inicio de una campaña de cabildeo y fue desagregada en tres indicadores que describen y miden dichos factores y etapas fundamentales de cualquier proyecto; de su evaluación en los tres proyectos de cabildeo, obtuvo calificaciones de 6.64; 7.30 y 4.65 (en un máximo de 10) siendo ésta última y la más baja, la referida al proyecto laboral.

La hipótesis de ésta variable fue corroborada en el siguiente sentido, dado el ambiguo manejo de la definición del problema y plan estratégico en los proyectos, el escaso manejo sistemático sobre del número de personas y horas-hombre trabajadas por proyecto, y la no definición previa de los montos financieros que se manejan en cada proyecto; existe un bajo y ambiguo control sobre los insumos básicos de dichos proyectos lo que ha impedido tener parámetros de eficiencia del equipo de cabildeo del CCE, así como de los proyectos. La baja evaluación con la que se calificaron sus indicadores y la variable en conjunto, muestra aquí un foco rojo digno de atención.

Para mayor detalle a continuación los indicadores y su evaluación

1) "Definición del problema" y "plan estratégico" fue el indicador que mejor calificación obtuvo dentro de la variable de .40 a 1.0. Sin embargo, vale aclarar que, durante la aplicación del instrumento de evaluación a los proyectos de cabildeo, aún cuando el indicador obtuvo altas calificaciones, resulto claro a nivel de las entrevistas, el hecho de que no existe un proceso sistemático y metódico para la operación/implementación de estos factores, y en su lugar, los esfuerzos se orientan en general por una especie de *feeling* o sentido de apreciación subjetiva, que deja un amplio margen de ambigüedad y que, a su vez, va en contra de los elementos relativos a lo expuesto en cuanto al factor de la profesionalización.

2) Conocimiento detallado del número de personas y horas-hombre trabajadas por proyecto, este indicador obtuvo la mejor calificación en uno de los

proyectos y bajas evaluaciones en los otros dos, yendo de .40 a 1.0, lo que refleja poca uniformidad administrativa durante la operación de los proyectos.

3) Definición previa del monto financiero destinado al proyecto fue el indicador con las más bajas evaluaciones. De .20 a .40. La importancia crucial de ésta evaluación radica en que si bien el CCE es una organización con recursos financieros, profesionales y organizativos altamente diversificados, muestra una baja eficiencia en su estrategia de cabildeo puesto que no ha sistematizado administrativamente un control sobre los recursos invertidos, lo que se refleja en este indicador; sin esta definición específica es imposible evaluar frente a los objetivos logrados el nivel real de eficiencia.

Finalmente, este trabajo cuestiona la postura sobre la indispensabilidad de “grandes recursos económicos” en el objetivo de la promoción de intereses; es por ello que se adopta la perspectiva que defiende la efectividad de una estrategia que diversifique recursos durante el cabildeo. El estudio de caso del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) mexicano buscó mostrar la diversidad de estrategias y recursos utilizados por una organización que, si bien no carece de recursos económicos para promover sus intereses, aún muestra rezagos en los diferentes tipos de recursos, principalmente en los más esenciales y los relativos al carácter profesional de ésta práctica.

A lo largo de este análisis se ha hecho énfasis en la existencia de una gran diversidad de recursos movilizados en la práctica del cabildeo y en que el uso eficiente de los mismos es un factor fundamental para alcanzar los objetivos de los proyectos. Como se observa, la lista y fundamentos que sustentan las cuatro variables y sus dieciséis indicadores, confirman que si bien los recursos económicos son fundamentales para la realización de cualquier proyecto, en realidad existen otros recursos igual o aún más importantes que pueden determinar no sólo la eficiencia del ejercicio sino el éxito de los proyectos.

En la práctica del cabildeo con independencia del actor y el tipo de intereses en juego, el éxito de un proyecto depende de una selección estratégica de recursos y de su uso y manejo conforme al avance y requerimientos de las diferentes etapas del proyecto. La constante es que los recursos deben diversificarse asertivamente en técnicas, habilidades y operación en momentos definidos y en función de objetivos específicos.

Se entiende que los marcos regulatorios tanto para su práctica como para su profesionalización resultan indispensables para incorporar las consideraciones éticas a la práctica del cabildeo. La regulación siempre será perfectible y representará el “piso mínimo” para una práctica que no afecte el interés público al favorecer los intereses privados ni vulnere las prácticas democráticas.

En México los desarrollos en el sistema de participación política y escrutinio público han abonado gradualmente con transparencia al proceso de formulación de políticas para así limitar la captura de su diseño por parte de intereses privados; de manera particular, las regulaciones en materia de cabildeo podrían contribuir a crear mayor transparencia y fortalecer la cultura contra la corrupción y a favor de la representación. Con una postura más abierta a las contribuciones de los cabilderos, comisiones de designación especial, institutos de investigación, *think tanks*, empresas de consultoría y organizaciones, se podría reconocer, por un lado, la gran demanda de asesoramiento de este tipo de entidades y por el otro, que a falta de regulación minuciosa se generan afectaciones al interés público.

- V -

Para concluir

El inicio de este siglo gestó la práctica del cabildeo al fomentar una activa interacción entre el ámbito público y el privado; al mismo tiempo se propició un detrimento de la confianza pública ante al aumento de las oportunidades para beneficiarse por medio de actos de corrupción.

En los entornos en los que el ámbito público ofrece canales de intermediación entre gobierno y sociedad, es inminente retomar las lecciones para impulsar una regulación que defina las formas en las que los intereses de los grupos se pueden convertir en temas públicos, y la forma en la que el gobierno toma decisiones para estructurar la agenda.

La práctica del cabildeo en los países donde el desarrollo institucional es reciente, no está siendo innovadora ni ha recogido la experiencia de los obstáculos que enfrentaron los países que fueron vanguardia en la materia. En cambio, aún se observa la existencia de arraigadas prácticas informales en

entornos legales escasos, ambiguos y de baja legitimidad pública, incluso bajo esquemas de reglas formales diseñadas para ser permisivas.

Pese a las diferencias entre contextos, el desarrollo de la profesión del cabildeo y su práctica guarda en común el desafío de la representación, de la apertura a la participación, la legitimidad gubernamental y una práctica eficiente. Se dice que el éxito o fracaso de las políticas públicas y las reformas está cada vez más ligado a los intereses privados en detrimento del interés público, sin embargo no hay aún una definición clara sobre el depositario de la responsabilidad de ese desequilibrio, razón por la cual el cabildeo forma parte central de este debate.

El análisis de las fuerzas efectivas que dentro de la política tratan de obtener decisiones favorables implica la necesidad de evidencia que demuestre la capacidad de los poderes fácticos para disputar el poder a las instituciones formales a través de una influencia que puede ser coercitiva, atractiva, cooperativa o competitiva. La clave para cuestionar esquemas donde algunos actores con propiedades de organización y experiencia, se transforman en jugadores destacados y bien recompensados es un mapeo de las prácticas con estructuras de incentivos con distribuciones marcadamente asimétricas.

Al tipificar las distintas técnicas del lobbying se indica el nivel en que la participación política se ha sofisticado y la existencia de regulación sobre los grupos y sus estrategias de participación dan cuenta del grado de control de las élites sobre el proceso, así como la postura del escrutinio público incluidos los medios de comunicación y la sociedad civil.

En cualquier caso, la institucionalización de las actividades de los grupos favorece el avance de la democracia en los sistemas en desarrollo. Queda pendiente un monitoreo de los cambios en los patrones y características de los intereses y los grupos, su organización y sus técnicas de operación en medio del desarrollo político de la democracia para evaluar el grado de institucionalización y adaptación de la cultura política a las normas democráticas y la dirección que impulsa su evolución dentro del régimen.

Es claro, que el cabildeo forma parte importante de una *transición en las prácticas de acceso al poder* y como tal, ha contribuido a modificar o afectar las concepciones sobre lo político, sus prácticas, los agentes, las estrategias, los recursos, los valores e inclusive, su legitimidad.

Es quizá el lobbying como factor de representación dentro del sistema político, el escalón evolutivo planteado por Almond para la sociedad civil y la estructura capilar de la democracia; aquel en el que señalaba a los grupos de interés como eslabones que, entre las estructuras políticas del Estado y las estructuras básicas de la sociedad tales como la familia, hacen posible para los individuos la influencia política.

O bien, es el cabildeo muestra de la modernización política señalada por Huntington al establecerse mediante la participación política de los grupos sociales, nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas.

ANEXOS

Anexo 1 PROCAB 2001

ASOCIACIÓN CIVIL, REPRESENTATIVA DE LAS EMPRESAS MÁS DESTACADAS DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL CABILDEO. BUSCAN HACER PROFESIONAL ESTA ACTIVIDAD, INELUDIBLE PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA	
Objetivos <ol style="list-style-type: none"> a. Promover los principios generales de ética profesional de esta actividad entre sus asociados. b. Promover ante la opinión pública el reconocimiento de esta actividad profesional como coadyuvante de la vida democrática del país. c. Analizar y dar seguimiento a los mecanismos que pretendan regular esta actividad ante los Poderes Federales. 	
1 Grupo Estrategia Política (GEP)	
http://gcp.com.mx/	
<p>Creación Ingreso a PROCAB 2001</p> <p>Servicios:</p> <p>Cabildeo Consultoría política Posicionamiento político Monitoreo e información Asesoría municipal</p>	<p>*Gustavo Almaraz Montaña: Socio Dir. de GEP. 38 años de exp. Púb., legal y académica. Vicepres. Jurídico-CONCAMIN, Pres. de PROCAB. Senador de la República -LIV Leg.-, Secretario de Educ. de Baja Calif., fundador de la Escuela de Humanidades de la Univ. Aut. de B. Calif. y Dir. de la Asoc. Mexicana de Parques Industriales (AMPIP).</p> <p>*José Carral Escalante: 40 años de exp. en Banca Internacional. Vice-Presidente y Repres. para Mx del Bank of América. Fundador del Consejo Consultivo UNICEF México, Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD), Fundación UNAM y México Unido Contra la Delincuencia. Miembro del Consejo de admón. de HSBC, Zurich, Alexander Forbes, Corporación GEO, Patronato del Museo de Antropología; y Pres. del Club de Industriales.</p> <p>*Ernesto Rubio del Cueto: Pres.: CONCAMIN, Cámara Nal.-Cemento, CAMCO Méx.-EEUU, Consejo Dir. de FUNSALUD; Dir. Gpo. CEMEX; único repres. empresarial en negociaciones de incorporación de Méx. al GATT; repres. empresarial de APEC, Bussiness Advisory Council. M. Consejo Técnico - IMSS.</p> <p>*Ma. Teresa Gómez Mont: Dra. en Ciencia Pol., Mtra. en Derecho Const., Dra. en Derecho. Senadora suplente - LVII leg.- y Dip. -LVI y LVIII legs. PAN. Analista Pol. en despachos de cabildeo norteamericanos.</p> <p>*Gustavo Almaraz Petrie: Director ejecutivo. Lic. en derecho. Coordina los servicios de monitoreo legislativo, consultoría política y cabildeo.</p> <p>*Erika mrtinez Mott: Asociada. Encargada de diversas cuentas. Asesora legislativa de la Secretaría ejecutiva de la comisión de la Camara de Diputados LVI Legisl. Diez años de experiencia en GEP donde implemento técnicas de información en el área de monitoreo que coordina desde su creación.</p>
2 Zimat	
http://www.zimat.com/	
<p>Creación Ingreso a PROCAB 2001</p>	<p>*Martha Mejía: Graduada en Comunicación en Universidad Iberoamericana. Tiene un posgrado en Comunicación en el Bournemouth College de Inglaterra y estudios de maestría en Comunicación Social en la</p>

<p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Consultoría en comunicación -Central de estrategias políticas -Consultores en investigación y comunicación; comunicación digital, organizacional, -mercadotécnica, institucional, financiera y -del mundo del arte, cultura, entretenimiento y deporte 	<p>Sorbona de París. Su experiencia profesional se enfoca principalmente en las áreas de comunicación corporativa y estrategia pública.</p> <p>*Bruno Newman: Licenciado en Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Tiene una larga trayectoria como asesor en asuntos de comunicación y administración de recursos humanos para los sectores público y social. Participa en el diseño de estrategias de comunicación para instituciones de gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Más información no disponible en su portal WEB. En 2009 contaban con 60 especialistas trabajando en equipos interdisciplinarios y para 2014 reportan un staff de 90 personas.</p>
<p>3 Estrategia Total</p>	
<p>http://www.estrategiatotal.org/</p>	
<p><i>Creación</i> <i>Ingreso a PROCAB 2001</i></p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cabildeo Relaciones con gobierno Vinculación comunitaria Responsabilidad social empresarial Relaciones públicas Manejo de crisis 	<p>Antes ASESORIA ESTRATEGICA TOTAL S.C.</p> <p>*Fernando Lerdo De Tejada: Abogado con dos mtrias. Por la U. de Stanford; Diputado Local y Federal; procurador federal del Consumidor y Vocero de la Presidencia de la Republica; Dirige las actividades de Cabildeo mediante contactos de alto nivel con líderes parlamentarios, secretarios de Edo., gobernadores, altos representantes de medios y líderes de opinión claves.</p> <p>*Eduardo Escobedo: Abogado y tres veces diputado federal y local; Director Jurídico del Gobierno de la Ciudad de Mx., de la Secretaría de energía y presidente de la comisión de Justicia de la cámara de Diputados. Maneja y promueve contactos y coordina documentos, análisis y estudios legales.</p> <p>Antes *Peter Bauer, *Álvaro Rodríguez Tirado, *Sabino Bastidas:</p>
<p>4 Grupo Consultor Interdisciplinario S.C.</p>	
<p>http://www.consultoriapolitica.com/</p>	
<p><i>Creación</i> <i>Ingreso a PROCAB 2001</i></p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Análisis político y mapa de actores -Comunicación política y diseño de imagen -Estudios de futuro y prospectiva política -Evaluación de riesgos -Prevención y gestión de la comunicación de crisis -Formación política y de liderazgo -Análisis y construcción del discurso político 	<p>*Alfonso Zárate Flores: Fundador y director gal. es Lic en derecho por la UNAM y maestro en Sociología Política por The London School of Economics and Political Science. Director general de Información y Análisis en la Oficina de Coord. de la Pres. de la República, asesor del secretario de Relaciones Exteriores, asesor del subsecretario de Gobernación y director de Información para la Evaluación en el Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República. Director de Estudios Políticos del CIDE, profesor en UNAM, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y la Universidad Iberoamericana.</p> <p>*Raúl Rodríguez Márquez: Lic. en Admin de Empresas U. de Monterrey, estudios en IPADE, ITAM y la Kellogg School of Management en Chicago. Gerente regional de Nacional Financiera en el Estado de Zacatecas. Secretario de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Zacatecas. Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas. Secretario del Gobierno del Estado de Zacatecas. Presidente de PROCAB, Presidente del Consejo de Administración de Grupo Modelo SA, Director de Relaciones Corporativas de Grupo Modelo, Socio Director de Grupo Consultor Interdisciplinario S.C. Presidente de la Cámara de la Industria de la Cerveza y de la Malta, Consejero Nacional y Miembro del Comité Ejecutivo COPARMEX, Vicepresidente de Concamin, Vicepresidente Nacional de enlace legislativo de Canacintra y Consejero Nacional de la Asociación a favor de lo mejor A.C.</p>
<p>5 Consultoría y Relaciones Gubernamentales, S. C.</p> <p>http://www.crgconsultores.com/</p>	

<p>Creación Ingreso a PROCAB 2001</p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estrategias integrales en materia política, socio política o de asuntos públicos -Relaciones gubernamentales e institucionales -Cabildeo legislativo -Construcción de consensos y manejo de asuntos públicos y sociales -Inteligencia, análisis político y prospección de escenarios -Comunicación estratégica. Relación con líderes de opinión y opinión pública -Consejería independiente en asuntos públicos 	<p>*Carlos Camacho Dávalos. Socio Fundador y Director General 2000. Consultor, analista y estrategia político. Tiene estudios de economía y ciencia política por el ITAM. Ha realizado cursos de especialización en negociación, manejo de grupos de interés y manejo de oposición por públicos politizados en la Universidad de Harvard. Ha ocupado posiciones en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Secretario Técnico de la Secretaría de Gobernación. Consultor externo de fracciones partidistas en la Cámara de Diputados. Es consejero externo o independiente de algunas importantes compañías y grupos empresariales. Cofundador y socio director de Global Policy Strategies LLC. Presidente del Centro de Construcción de Consensos.</p> <p>Karen Rivera Alejandro Uribe Valle Mónica Padilla Sofía González Torres Ana Topete Duems Sebastián De Lara Gomís Apolinar Ávila Rubén Olmos Rodríguez</p>
<p>6 Dynamis Consultores, S.C. http://www.dynamisconsultores.com/</p>	
<p>Creación Ingreso a PROCAB 2003</p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Cabildeo -Desarrollo Institucional -Capacitación profesional y certificación corporativa 	<p>*Roberto Ehrman Fiorio: Presidente de Dynamis C. Lic.en Filosofía Política por la universidad de Padua, Italia. Dr. En Ciencia Pol. por la U. de Venecia. Se ha desempeñado como asesor de la Sria. De Educación Pública, Coord de posgrado en C.S. y P. y desde 2003 coordina el diplomado en Técnica de Cabildeo y Negociación Política, ambas en la U. Iberoamericana; crea y coord. el diplomado en Evaluación de Impacto de Políticas Públicas en colaboración con la U. Anáhuac del Norte. Asimismo se inició en la consultoría en cabildeo, asesoría legislativa, evaluación de impacto, implementación de sistemas de evaluación de desempeño, estrategias de promoción económica y elaboración e implementación de programas de procuración de fondos para organizaciones no lucrativas.</p> <p>*Lic. Svetlana Sokolova; Dr. Julio Ernesto Portales Galindo; Mtra. Gabriela Luna; Dr. Gustavo Rendón Huerta; Dra. Cecilia Mora Donatto; Dr. José de Jesús Herrera Medrano; Mtra. Rita Castillo; Mtro. Guillermo Flores Villagran; Dr. Jesús Mendoza; Lic. Guadalupe Conn; Lic. Gerardo Ancira Martinez; Mtro. José de Jesús Gómez Pérez; Ing. Edgar Fosado; Mtro. Ricardo Otero; Lic. Raissa Somorrostro.</p>
<p>7 Guerra, Castellanos y Asociados http://www.gcya.net/</p>	
<p>Creación 2001 Ingreso a PROCAB 200</p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comunicación Estratégica: Corporativa y de marcas, relación con medios, relación con Gobierno, relación con Comunidad, manejo de Crisis, capacitación -Cabildeo: Legislativo, vecinal -Eventos: Publicidad, producción, audiovisual, diseño, experimental, interactivo, media 	<p>*Gabriel Guerra Castellanos: Presidente. Ciencias Pol. U. Libre de Berlin Occ. Alemania; Cónsul Gral. De México en Toronto Canadá; Director de Información Internacional De la Pres. de la República; Consejero de prensa en la embajada de México Rep. Federal Alemana; Presidente y Dir. Gral. de Edelman Méx. Y L. A.; Comentarista y columnista en medios.</p> <p>*Rosario Guerra; Antonio Sánchez García; Mtro. Vladimir Saldaña; Mtra. Mariana Sans; Lic. Cynthia Llanos; Lic. Magdalena Robles; Mtro. Ernesto Olmedo; Mtra. Tania González; Lic. Tatiana Aladid.</p>
<p>8 Políticas Públicas y Asesoría Legislativa S.C. http://www.ppal.com.mx/</p>	
<p>Creación 200 Ingreso a PROCAB 200</p>	

<p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Asuntos Públicos -Comunicación estratégica y Rel. Púb. -Consejería jurídica y gestión regulatoria -Monitoreo legislativo y regulatorio -Capacitación 	<p>*Marco Antonio Michel Díaz: Diputado por el PRI *Orlando Michel Calderón: Lic. Ciencia Política ITAM. Candidato a Diputado Local Distrito Local XX Delegación Benito Juárez</p>
<p>9 Safie Consultores</p>	
<p>http://safieconsultores.com.mx/</p>	
<p><i>Creación 200</i> <i>Ingreso a PROCAB 200</i></p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Legislativo: Monitoreo, alerta, identificación y vinculación con legisladores, definición estratégica, mapa de actores -Info. estratégica: Estrategia de cabildeo, de blindaje político, informativos semanales, brevarios de análisis y prospectiva, minutas de reuniones, documentos de posición, documentos para legisladores -Medios: Estrategia de comunicación, plan de relaciones con medios, seguimiento noticioso, elaboración y difusión de mensajes clave 	<p>*Rosemary Safie Samour: Presidente. Licenciada en Relaciones Internacionales U. de las Américas. Diplomados en Mercadotecnia Política ITAM. Cursos en marketing político y electoral, relaciones públicas y comunicación política. 11 años de experiencia en distintas áreas del gobierno federal, en las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, la Lotería Nacional y el Fonatur. Fue también socia fundadora del despacho Fitch y Asociados, como Directora de Estrategia Política y Cabildeo y coordinadora de Enlace Legislativo en Televisa.</p>
<p>10 Structura, S.A de C.V</p>	
<p>Es la integración de 4 empresas con servicios de consultoría especializada y desarrollo de proyectos en asuntos económicos, financieros y políticos http://structura.com.mx/</p>	
<p><i>Creación 2007</i> <i>Ingreso a PROCAB 200</i></p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - GEA 1990. Información y análisis / desarrollo de proyectos integral, con alto valor agregado para empresas y organizaciones públicas y privadas, mexicanas o extranjeras. 	<p>*Jesús Reyes Heróles G. G. Socio Fundador. Presidente Ejecutivo de Structura Economista del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1976), y con estudios de derecho en la UNAM. Doctor en Economía por el MIT (1980). Profesor ITAM, Coordinador Académico economía U. Iberoamericana, responsable de la especialización en Finanzas Públicas INAP. Coord. Asesores del Secretario de Rel. Exteriores (1989/1990). Dir. Gral. de Planeación Hacendaria (1983 a 1988). Dir. Gral. Banobras 1994. Embajador de México en USA (1997/2000). Secretario de Energía (1995/1997) Pres. de los consejos de admin. de PEMEX y CFE. Dir. Gral. de Petróleos Mexicanos, (2006/2009). Miembro de consejos de administración <i>Wal-Mart México</i> y <i>Banamex Citigroup</i> (2001/2006). Banco Santander México, OHL México, y <i>Water Capital</i> México. Consejos consultivos del <i>Energy Intelligence Group</i> (EIG), Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente, A.C.</p> <p>*Mariano Ruiz Funes Macedo. Socio Fundador (1990), Socio Director (1990-2003) y Director General (2003-2006) de GEA. Economista ITAM (1981), Mtro Economía Agrícola U de California, Davis (1982). Director de Política Económica (1986-1998), Director de Planeación Financiera (1984-1986) y Subdirector de Análisis Sectorial (1983-1984) en SHCP. Subsecretario de Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2009/2012). Coord Asesores Dir Gral de Petróleos Mexicanos (2007/2009). Director de Organización Somex S.A. de C.V. Consultor externo para el Banco Mundial. Profesor ITAM, INAP, U Iberoamericana y UNAM.</p> <p>*Gabriel Olivares. Socio. Socio Fundador de GEA Structura. Actuario U. Anáhuac (1975-1979). Mtría en Economía ITAM (1980-1982). Estudios en banca, crédito y mercado bursátil; administración de portafolios de</p>

<p>MBD Desarrollo de Negocios 2001 Facilita la inserción de empresas al mercado mexicano. Presta sus servicios bajo el esquema de consultoría o participación en los ingresos o capital de la empresa.</p> <p>PR_{OA}: Consultoría en comunicación y relaciones públicas. Se especializa en el diseño de estrategias integrales de comunicación y en la ejecución de acciones para administrar y promover la reputación de sus clientes ante las audiencias</p> <p>EnergeA Desarrollo de proyectos en el sector energía mediante la concepción, asesoría y articulación de negocios (proyectos) propios o de terceros. La interacción con los clientes es vía la participación en la empresa desarrollada, y/o consultoría.</p> <p>EnergeA está al día con la situación y perspectiva en los mercados de energía y da seguimiento a las oportunidades de negocios en el sector mexicano, tanto públicos (concursos, licitaciones) como privados (adquisiciones, fusiones y nuevas inversiones)</p>	<p>inversión; análisis macroeconómico y política financiera. Experiencia docente U. Anáhuac, Iberoamericana e ITAM. Subdirector en la Dirección General de Planeación Hacendaria en la SHCP (1983-1987) De 1988 a 1997 trabajó en un grupo financiero mexicano donde ocupó diversos puestos: Director oficina México de la Casa de Cambio; de Sociedades de Inversión; y de Promoción de Negocios de grupo financiero. Subdirector de cambios del mercado interbancario, Multibanco Comermex. (1987-1988). Gerente de Estudios Económicos Multibanco Comermex (1982-1983)</p> <p>*Ernesto Cervera. Socio Co-fundador y Dir. Gral de GEA. Economista ITAM (1981) y candidato a doctor en economía por UCLA (1989). Amplia labor académica en el ITAM y la UIA. Asesor económico del Secretario de Relaciones Exteriores (1988 - 1990). Subdirector de Investigación Econ. y Dir. de Política Financiera de la SHCP.</p> <p>*Mauricio González. Socio. Co-fundador y Dir. Gral de GEA. Economista ITAM (1976) y candidato a doctor en economía (1979) Dir. Investigación Econ., Dir. Política Econ. y Dir. Pol. Financiera de la Dir. General de Planeación Hacendaria de la SHCP (1983 a 1988) Dir. Adjunto del Banco de Desarrollo de América del Norte (2003/2006). Consejero de Afore Santander, Grupo Corvi, Seguros Tepeyac, Comité de Riesgos Bancomext y Comité de Inversiones IXE.</p> <p>*Guillermo Valdés Castellanos. Socio. Lic. Ciencias Sociales ITAM. Investigador Fundación Ortega y Gasset sobre la narcotráfico en México y crimen organizado, violencia e instituciones de seguridad y justicia 2012. Sector público dedicado a tareas de asesoría a titulares y diseño de políticas públicas en Presidencia de la República, Programación y Presupuesto, Desarrollo Social y Educación. Dir Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Miembro del Consejo de Seguridad Nacional y del Gabinete de Seguridad Pública; Coordinó el Grupo de Alto Nivel México-Estados Unidos en cooperación para la seguridad (2007/2011).</p> <p>*J. Esteban Manteca Melgarejo. Asociado GEA en el área política. Lic Ciencia Política y Relaciones Internacionales CIDE (2005). Mtría en ciencia política U de Notre Dame, USA. Asesor del Dir Gral de Petróleos Mexicanos (2006-2009), asistente del Presidente Ejecutivo de StructurA (2004-2006).</p> <p>*Francisco González Martínez Parente Asociado. Lic. Economía ITAM (2002-2007), Mtro en Economía y Finanzas U Pompeu Fabra (2011-2013). Evaluación de objetivos y estrategias del proyecto Aguascalientes Gran Visión (2005). Analista en la Coord. de Asesores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2008). Gerente de Análisis Económico GEA (2008-2011).</p> <p>*Elsy Alcalá Cortés Socio: Lic. en Economía ITAM y Mtra en Admon Pública y Desarrollo Internacional Harvard. Analista en el área de Negociación de Tratados Internacionales (2000) y Jefe de Depto en Dirección Coord. Fiscal (2001) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>*Laura Brown. Socio Director de MBD 2010. Economista U Anáhuac, Mtría Economía y Finanzas, U de Western Ontario, Canadá (1985). Dir. Corporación Financiera de América del Norte SOFOL (2001 a 2007), Dir Desarrollo de Proyectos y Análisis de Crédito, Banco de Desarrollo de América del Norte (1996 a 2001), Gerente de Financiamiento para la Vivienda y Desarrollo Urbano, Banobras (1995-1996), Dir. Financiamiento Internacional para la Vivienda, SEDESOL (1992-1995)</p>
--	---

***Héctor Santana.** Socio. Lic. Relaciones Internacionales Colmex (1988), Derecho UNAM, maestría en Gobierno comparado London School of Economics and Political Sciences (LSE) (1991) y candidato a Doctor en Gobierno por dicha universidad (1994). En el Gobierno de Veracruz Coord Ejecutivo de Análisis y Consolidación de Información Gubernamental. (2002-2007), Subjefe de Informe de Gobierno y Director General de Análisis y Prospectiva Política de la Oficina del Programa de Gobierno (1998-1999), Coordinador de Asesores del Secretario General de Gobierno (1997-1998), Secretario Auxiliar del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) (1988-1990), Asesor. Unidad de Planeación Corporativa. PEMEX (1999-2001), Coordinador de Desarrollo Sustentable. Activo Integral Aceite Terciario del Golfo (Proyecto Chicontepec), PEMEX (2007-2011),

***Marco Provencio.** Director General. Socio Director de PROA (2002) Economista en UIA (1981) Maestría en Economía y Políticas Públicas, U de Princeton (1986). Director General de Comunicación Social y Vocero de la Pres. de la República (2000) Vocero SHCP (1998-1999), Dir. en Jefe para Asuntos Económicos y Multilaterales de S. Relaciones Exteriores (1995-1997), Dir. Gral. de Asuntos Hacendarios Internacionales, SHCP (1990-1994)

***Rafael Rendón.** Gerente de cuenta Lic Periodismo y Comunicación UNAM; Dir de Info. en Comunicación Social y Vocería de la Presidencia de la República, Subdir. de Info. Vocería de la SHCP y asesor de comunicación en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

***Alma Anaya.** Gerente de cuenta. Lic. R. I. ITAM Mtría en Políticas Públicas King's College U de Londres. Experiencia como consultora en comunicación política, electoral, manejo de crisis e investigación de ONG (Londres). Subdirectora de análisis político en Comunicación Social de la Presidencia de la República.

***Jesús Reyes Heroles G. G.** Socio Fundador. Presidente Ejecutivo de StructurA

***Mariano Ruiz Funes Macedo.** Socio Fundador (1990), Socio Director (1990-2003) y Dir. Gral (2003-2006) GEA.

***Raúl Livas.** Socio. Lic. en Economía por ITAM (1989), Doctor en Economía MIT (1993) Director Corporativo de Operaciones de Petróleos Mexicanos (2006-2009) Director Pemex Petroquímica (1997-1998) Director Corporativo de Planeación (1998-1999), Jefe de la Unidad de Política Energética (1996-1997) y Coordinador de Asesores del Secretario (1995-1996) en Secretaría de Energía. Coordinador de Asesores del Director de Banobras (1994-1995), y asesor económico del candidato del PRI a la presidencia y del sub secretario de planeación de la Secretaría de Agricultura (1993-1994). CEO de OESIA México, consultora en asuntos de tecnologías de la información, procesos de negocios e ingeniería, Director de Desarrollo de Negocios de Intellego, consultora de manejo de información e inteligencia de negocios (2005-2006). Dir Gral de MXV Capital Ventures (2003-2005), Socio Consultor de GEA, (2001-2003), y Dir. de Investigación de Vector Casa de Bolsa, (1999-2001).

***Roberto Ortega Lomelín.** Socio. Licenciado en Derecho UNAM (1973), Diplomado Admin. para el Desarrollo, U de Leeds 1974 y Mtro. en Administración Pública, por la Escuela de Londres de Economía y CP 1975. Investigador visitante del Instituto de Estudios de Energía y del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, Inglaterra, y de la U Complutense de Madrid, España, (2010). Coord. Ejecutivo de la Dir. Gral. Pemex (2007-

	<p>2009), consejero propietario de Pemex Refinación y Pemex Gas y Petroquímica Básica. Dir. Adjunto de Promoción y Asistencia Técnica, BANOBRAS,(1994-1995); Titular de la Delegación Benito Juárez, D.F. (1989-1994); Oficial Mayor de la Secretaría de Salud (1985-1988); y, Dir. Gral de Organización y Presupuesto, de la Secretaría de Pesca, (1977-1982). Presidente del Grupo de Asesoría Estratégica (GAE), especializada en asuntos regulatorios y cabildeo(1997-2006).</p> <p>*Marcelo Mereles Gras Socio Lic. En R.I. ITAM Mtria. asuntos internacionales por The Fletcher School, Tufts University. Encargado de asuntos internacionales Dir. Gral. Pemex (2007- 2009). Coordinador de Análisis Financiero Pemex (2001-2006), encargado de análisis de estados financieros y evaluación de proyectos de inversión para Pemex Exploración y Producción y Pemex Refinación. Coordinador de Asesores del Secretario del Trabajo y Previsión Social (2009-2010), Jefe de Unidad de Asuntos Internacionales (2010-2011). Asesor en Procuraduría Gral de la República (2006) y Subdir. de Información Internacional en la Presidencia de la República (1996-1999)</p> <p>*Raúl Cardoso. Socio Consultor. Lic. Derecho UNAM y Mtro en R.I. por el Instituto de Ciencias Sociales de La Haya. Ha laborado en la Secretaría de Relaciones Exteriores, SHCP y Área comercial de PEMEX. Embajador de México ante Turquía, Pakistán, Azerbaijón, Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán y Kirguizistán. De 2003 a 2010, representante de PEMEX en Europa y de Repsol. Ha representado a México en foros como OPEC, IEA, OCDE, Foro Internacional de Energía y misiones especiales del gabinete del gobierno federal. Senior Consultant en la sección de Energía de Boston Consulting Group, Repsol</p>
11 Grupo ICB S.A. de C.V.	
<p>Incluye empresas de relaciones públicas, Avanti Comunicación; Portales, Hoyos, Castro y Asociados, (cabildeo y asuntos públicos); ICB Consultores.</p>	<p>*Dr. Julio Portales Galindo. Presidente. Mtria. en Administración ITAM, Drado. Sociología Económica U Essex, Inglaterra, Diplomado en Negocios y Finanzas U de Harvard. Director General de Edelman México; Vicepresidente de Asuntos Corporativos -laboratorios Novartis, Cabildeo desde Washington para Eli Lilly en América Latina, África y Medio Oriente. Director de Comunicaciones Corporativas y Asuntos Públicos en McDonald's, México. Consultor Senior en Zimat Golin Harris, Ford Motor Company, el Fondo Mundial para la Naturaleza. Director Adjunto de Asuntos Económicos Internacionales en la Oficina del Gabinete Económico y Director de Asuntos Económicos Internacionales de la Secretaría de Turismo. Comisión Federal de Electricidad, y la Presidencia de México.</p>
12 Llorente & Cuenca	
http://www.llorenteycuenca.com/	
<p>Creación corp. 1995 Ingreso a PROCAB 200</p> <p style="text-align: center;">Servicios: España, Portugal y América Latina. Asuntos Públicos, Reputación Corporativa, Gestión de Riesgos, Empresas Familiares, Comunicación de Marketing, Infraestructuras, Comunicación Financiera, Comunicación Online, Energía, Litigios, Minería, Marca Ciudad, Stakeholders Críticos y Relato Corporativo, Responsabilidad Social Empresarial.</p>	<p>*Juan Rivera. Socio y Director General. Licenciado en Comunicación por la Universidad del País Vasco, PDD en Dirección de Empresas por el IESE y tiene un postgrado por la Universidad de Missouri. Director de Comunicación de Caja Navarra y trabajó durante ocho años en una conocida consultora americana de comunicación.</p> <p>*Guillermo Máynez Gil. Director Senior de Asuntos Públicos. Lic en R.I. U Iberoamericana. Mtria. en Estudios Internacionales en la Universidad John Hopkins. Presidente Ejecutivo del Consejo Mexicano de la Carne y Profesor en el Centro de Estudios del Ejército y la Fuerza Aérea. Director de Relaciones Institucionales en Grupo LALA, Director de Relaciones con el Congreso del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y Subsecretario de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario</p>

	Institucional. Asesor en la Delegación Gubernamental para el Diálogo y la Pacificación en Chiapas firmante de los Acuerdos de San Andrés.
13 PricewaterhouseCoopers	
http://www.pwc.com/ http://www.pwc.com/mx/es	
Creación corp. 1995 Ingreso a PROCAB 200 Servicios: -Auditoria -Consultoría -Impuestos y servicios legales -Centro internacional de negocios -Soluciones Estratégicas Integrales para el mercado en Expansión	*Patricia González Tirado. Socia de Impuestos y Servicios. Legales *Brenda García. Relaciones Institucionales *David Espinosa Freyre
14 Grupo Salinas	
www.gruposalinas.com/	
Creación corp. 1995 Ingreso a PROCAB 200 No cuenta con posiciones accionarias, opera como foro administrativo y toma de decisiones para las compañías que lo integran: Azteca, Azteca América Grupo Elektra, Advance América, Banco Azteca, Seguros Azteca, Afore Azteca, Grupo Iusacell, Italika, Punto Casa de Bolsa y Azteca Internet. Tiene un ingreso anual arriba de 7 mil millones de dólares y EBITDA superior a 1,300 millones de dólares. Operan en México, USA, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Panamá.	*Javier Medina Medina. Director General de Enlace Legislativo. Lic. Economía, UNAM. Maestría en Economía, U Londres, Reino Unido. Ministro para Relaciones con el Congreso y Encargado de Asuntos Económicos en la Embajada de México en Estados Unidos. Encargado de Asuntos Económicos Embajada de México en España. Jefe de la Unidad de Planeación, Comunicación y Enlace, Director General de Enlace con el Congreso, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Secretario Particular del Secretario de Turismo. *Nora Cariño Monsalvo. Directora de Enlace con el Congreso de la Secretaría de Economía
15 Alfa, S.A.B. de C.V.	
http://www.alfa.com.mx/	
Creación corp. 1974 Ingreso a PROCAB 200 Opera en 18 países y emplea a 61,000 personas. En 2013, obtuvo ingresos por \$15,870 millones U.S. Es el mayor productor independiente de componentes de aluminio de motor en el mundo y uno de los más importantes productores de poliéster (PTA, PET y fibras). Lidera el mercado mexicano de petroquímicos - polipropileno, poliestireno expandible y caprolactama; es líder en el mercado de carnes frías en Norteamérica y quesos en México, servicios de tecnologías de información y comunicaciones. Desde 2006, realiza actividades en la industria de hidrocarburos en EE.UU.	*Raúl Riquelme Cacho. Director de Relaciones Institucionales Alfa Corp. (2006-) Lic. en Derecho U Iberoamericana, con Diplomados en Derecho Parlamentario por el ITAM. Estudios en el Bishop's College School, en Lennoxville, Quebec, Canadá. Más de 30 años en Alfa y en la administración de asuntos empresariales ante el Congreso Federal, los gobiernos Federal y Estatales, así como en organismos empresariales y organismos cúpula. Abogado en Jurídico Administrativas y de Cabildeo con el Congreso y Gobierno Federal - U Iberoamericana, Ciudad de México (1980 – 1984). Director Jurídico y de relaciones con Gobierno, Sigma Alimentos (1987-2006). Consejero Comisión de Enlace Legislativo - consejo coordinador empresarial (2004 – 2010). Se ha especializado en asuntos relacionados con la apertura comercial del país derivada del TLCAN, en legislación y normatividad nacional e internacional. Presidente del Consejo Mexicano de la Carne (COMECARNE), del Consejo de Alimentos de CANACINTRA, Vicepresidente de la Asociación Nacional de Empacadoras Tipo Inspección Federal (ANETIF) y Presidente de la Comisión de Salud de CONCAMIN. Presidente de la Cámara Nacional de Industriales de la Leche (CANILEC) por segunda ocasión y Consejero nacional y Presidente de la Comisión de Cabildeo de COPARMEX. Consejero y vocal del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), participa en los Consejos de Administración de LICONSA y de AMECE.
16 Grupo Daimler en México	
www.daimler.com.mx/	
Creación 2007 Ingreso a PROCAB 200	*Joel Rojas Gutiérrez Lic. en Ciencias Políticas UNAM. Diplomado en Análisis de Políticas y Estrategias del CIDE.

<p>Sociedad controladora de acciones de las empresas del Grupo, concentra funciones corporativas, busca eficiencias operativas y financieras, regulaciones nacionales e internacionales. Concentra, servicios legales, relaciones gubernamentales, comunicación corporativa, tesorería e impuestos y aduanas.</p> <p>Daimler Vehículos Comerciales México: ventas e introducción al mercado mexicano de vehículos en segmentos de carga y pasaje. Cuenta con tres plantas de producción, un Centro Internacional de Distribución de Partes y más de 90 puntos de venta.</p> <p>Mercedes-Benz México: importación y comercialización de la gama de Maybach, Mercedes-Benz y Smart.</p> <p>Daimler Financial Services México: financiamiento de automóviles.</p>	<p>Gerente de Asuntos de Gobierno en Daimler Group México; A cargo de las relaciones con los gobiernos federal, estatales y locales, con el Congreso de la Unión; Representación de Daimler antes de Cámaras y Asociaciones Empresariales y coordinador del comité de cabildeo y de Gobierno del Consejo Ejecutivo de Empresas Globales (2008 - Actualidad). Nivel de gestión en la Secretaría de Gobernación. (SEGOB / Centro de Investigación y Seguridad Nacional) (2006 -2008). Consultor. Inter-American Development Bank / Secretario del Trabajo y Previsión Social. Asesor en temas legislativos y reglamentarios, política laboral y análisis político (2002-2006). Co-fundador de Servicios Integrales de firma de Cabildeo. Asesoría en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los trabajos legislativos y las políticas públicas. (2001-2002). Director. Ministerio de Finanzas, Oficial de Enlace con el Congreso mexicano (SHCP) Co-fundador del primer departamento de cabildeo en la Administración Pública Federal. Cabildeero Responsable de asuntos económicos y regulatorios. (1997-2001). Subsecretario de operación política. Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional PRI. Responsable de las negociaciones y la operación política en los estados. (1994-1997).</p>
<p align="center">17 Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C. http://www.antad.net/</p>	
<p>Creación 1983 Ingreso a PROCAB 200</p> <p>Conformada por 104 cadenas (37 de Autoservicio, 18 Departamentales y 49 Especializadas). Entre sus objetivos esta promover la libre competencia leal y honesta, fomentar el intercambio de información y experiencias para mejorar la operación comercial y hacer eficiente la interrelación de los integrantes de la cadena distributiva.</p>	<p>*Eugenio Carrión Rodríguez. Dirección General de Relaciones con Gobierno (2002-) Educación universitaria en Administración de Empresas, Economía y Alta Dirección, estudios de posgrado en Inglaterra y Francia. Ha desarrollado actividades de docencia y en los sectores público y privado. Ha ocupado diversos cargos directivos en empresas privadas, así como en Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera y las Secretarías de Hacienda, Comercio y Energía. Entre 1989 y 1997 fue Subsecretario de Estado para el Comercio Interior, responsable del proceso de liberación de precios de la economía mexicana.</p> <p>*Manuel Cardona Zapata. Dirección de Relaciones con Gobierno</p> <p>*Alejandra Villegas Aboyte. Coordinación de Relaciones con Gobierno</p> <p>*Mónica Gabriela Leñero Álvarez. Dirección de Enlace Legislativo. Diputada LVI Legislatura (1994-1997).</p> <p>*Lucía Eva Gutiérrez Maldonado. Gerencia de Enlace Legislativo</p> <p>*Daniel Gómez. Auxiliar de Enlace Legislativo</p>
<p align="center">18 Unión de Instituciones Financieras Mexicanas, A.C. http://www.unifim.org.mx/</p>	
<p>Creación 2008 Ingreso a PROCAB 200</p> <p>Asociación civil constituida por instituciones financieras con capital mayormente mexicano, interesadas en la sana competencia y el fortalecimiento del sistema financiero en México. Busca incidir a partir de cinco ejes de trabajo 1)Arquitectura, 2)Fondeo e infraestructura, 3) Inclusión, 4) Mercados y 5)Regulación.</p>	<p>*Adalberto Palma Gómez Director Unifim</p>

Anexo 2 Algunos de los Despachos que salieron de PROCAB

http://cabildeoycomunicacion.com.mx/	
<p>-MONITOREO -CABILDEO -ANÁLISIS Y CREACIÓN JURÍDICA -GESTIÓN DE PROYECTOS -FLASH LEGISLATIVO -ALERTA LEGISLATIVA -CATÁLOGOS LEGISLATIVOS “EL CONGRESO EN TUS MANOS”, “LA ASAMBLEA EN TUS MANOS”, “EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO EN TUS MANOS”</p>	<p>*Lic. Maria Emilia Farias Mackey: Dir. Gral. y Fundadora. Lic. en Sociología en la UI y Dra. en Sociología en la Universidad de París; Dir. Gral. de quejas de la Pres. de la Rep.; Subprocuradora Social del Depto. del DF, y Diputada Federal a la LIII Leg.; miembro de la comisión permanente de la LIII Leg.; Secretaria adjunta del CEN del PRI y Secretaria de la Comisión Nacional de Modernización del CEN del PRI; articulista en distintos periódicos y revistas y trabajado en investigaciones acerca de las relaciones internacionales de México, educación, campo y partidos políticos; Cónsul General de México en Montreal; Secretaria Ejecutiva de la COPPPAL (conferencia permanente de partidos políticos de américa latina y el caribe); asesora de la Pres. del Parlamento Latinoamericano; Dir. Gral. adjunta del consorcio radiofónico núcleo radio mil y asesora del Pres. de la empresa Bombardier Transportation México; Senadora Suplente por el PRI del senador Enrique Jackson Ramírez.</p>
IDEA CONSULTORES	
http://www.ideaconsultores.com/	
<p><i>SERVICIOS INTEGRADOS DE:</i> MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA (INNOVACIÓN, REINGENIERÍA, OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE PROCESOS), ADMINISTRACIÓN DEL CAMBIO; ASESORÍA ESTRATÉGICA MULTIDISCIPLINARIA; ASESORÍA E IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN; CALIDAD TOTAL; INVESTIGACIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA; ASESORÍA EN COMUNICACIÓN SOCIAL. CONSULTORIA EN COMUNICACIÓN POLÍTICA: ESTRATEGIA GENERAL DE CAMPAÑA (NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL) PARA POSICIONAR CANDIDATOS; PLANEACIÓN ESTRATÉGICA; ESTUDIOS DE VIABILIDAD DE PROPUESTAS; ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN; DISEÑO Y OPERACIÓN DE IMAGEN; ESTUDIOS DE OPINIÓN PUBLICA; ENCUESTAS DE POSICIONAMIENTO Y PREFERENCIA ELECTORAL. CONSULTORIA ECONÓMICA Y FINANCIERA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA, ESTUDIOS SOBRE VIABILIDAD DE PROYECTOS DE INVERSIÓN, PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, ANÁLISIS DE DECISIONES, ESTUDIOS DE MERCADO, LABORALES, AMBIENTALES Y DE IMPACTO SOCIAL. CABILDEO: ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE PROYECTOS Y COMUNICACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL; ANÁLISIS DE FUERZAS Y CAPACIDADES PROPIAS Y DE OPOSITORES; ANÁLISIS DE VIABILIDAD E IMPACTO JURÍDICO, POLÍTICO, ECONÓMICO, AMBIENTAL, LABORAL Y SOCIAL; ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS; PROYECTOS LEGISLATIVOS; INTERVENCIÓN DIRECTA ANTE LOS TOMADORES DE DECISIONES PARA BUSCAR LA</p>	<p>CONSULTORIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Se desarrolla un cambio eficiente, exitoso y transparente en la organización pública maximizando su valor vía una línea- Juridicamente posible, políticamente sustentable, materialmente alcanzable, públicamente aceptada, financieramente viable, administrativamente eficaz y operativamente eficiente.</p>

SOLUCIÓN DE PROBLEMAS ESPECÍFICOS	
FITCH Y ASOCIADOS	
www.fitchyassociados.com.mx	
SERVICIOS: CABILDEO RELACIONES ESTRATÉGICAS COMUNICACIÓN ASESORÍA Y CONSULTORÍA POLÍTICA TALLERES, CURSOS Y CAPACITACIÓN SERVICIOS GENERALES AL CLIENTE	<p>OSCAR FITCH GÓMEZ: Lic. – Mercadotecnia - TEC de Monterrey. Curso el AD” de Alta Dirección de Empresas en IPADE; Programas ejecutivos de Estrategias de Negociación y el de liderazgo para países en Desarrollo en la Escuela de Gobierno J. F. Kennedy de Harvard. Presidente de la Comisión de Enlace Legislativo del CCE. Director de FEMSA México; Vicepres. CONCAMIN; Pres. de la Cámara Nal. De Fabricantes de Cerveza; Pres. de la Comisión de Transporte de la CONCAMIN y Consejero de diferentes organismos públicos y privados.</p> <p>GERARDO BARRIENTOS ESPINOZA: Lic. En Comercio Internacional – TEC de Monterrey; Diplomado en Reingeniería de Procesos y Tecnologías de Información-TEC Mtry. Programas ejecutivos de Estrategias de Negociación en la Escuela de Gobierno J. F. Kennedy de Harvard; Miembro del consejo Afore XXI; CETRO; IMEVI; Dir. Gral. de CONCAMIN representando a este sector ante el Business Industry Advisory Council en Paris y en el North American Competitiveness Comitee en Washington D.C. Miembro de la Comisión de Enlace legislativo del CCE y CONCAMIN desde 1998 participando en las negociaciones para la Reforma Fiscal de 2000 y 2003; la Reforma Laboral; la Ley del IPAB y reforma Energetica, entre otras.</p> <p>JAIME RAMOS LÓPEZ: Lic. Derecho-UNAM, Mtria. En Admón.. Púb. Diplomado en Com. Pól.,Cabildeo y Practicas Legislativas en la UI. Diplomado en CP en le Sorbonne de París. Experiencia en Campañas de Comunicación, Funcionario Público 22 años (Secretario Téc. Del Secretario de Energía; Coord. de Difusión del IMSS; Director de Difusión de la SCyT; Gerente Gral. de Comunicación Social de Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Asesor del Vicepresidente Intercontinental de Microsoft Corp. Articulista en diferentes diarios.</p>

Fuente: elaboración propia con base en la página de cada uno de los consorcios.

Anexo 3 Trayectoria Director del Comité de Enlace Legislativo del CCE

Nombre: José Igancio García Lascurain Valero

- Casi veinte años de desempeño profesional como usuario y demandante de la información de los Poderes del estado, acompañando el proceso de apertura, abriendo y recorriendo nuevos senderos para el flujo de la información, minando las fuentes, organizando y difundiendo los contenidos a sectores amplios de la sociedad civil. El objetivo de esta información ha sido crear las condiciones para el crecimiento y multiplicación de las empresas, y por lo tanto de mejores fuentes de trabajo y bienestar social.
- Desde abril del año 2002 ha sido Director de Enlace Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial. En esa función ha adquirido una amplia experiencia sobre la interacción de las organizaciones de la sociedad, en particular del sector empresarial con los poderes públicos, ejerciendo el derecho de petición con ánimo constructivo y sin estridencias.
- Entre 1997 y 2000 fue Director General Adjunto de la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión de la SHCP. Durante esos primeros años de la era de los gobiernos divididos, participó en ejercicios de negociación particularmente complejos, con la responsabilidad de transmitir información del Poder Ejecutivo al Legislativo y viceversa.
- Entre 1992 y 1997 ocupó diversos cargos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, relacionados con el enlace institucional y la relación entre los Poderes públicos.
- Inició su trayectoria en el servicio público como Jefe de Departamento en la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República (1990).

ESTUDIOS

- Licenciatura en Relaciones Internacionales en el Colegio de México (1986-1990)
- Maestría en Relaciones Internacionales con especialización en seguridad internacional en la Universidad del Sur de California (1990-1992)
- Curso de Negociación Estratégica en el Sector Público en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (2000).

Fuente: Documentos de requisito durante el proceso de selección y nombramiento de los integrantes del nuevo organismo garante del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, que establece el artículo 6° constitucional. (2014)

Anexo 4 El marco regulatorio del cabildeo en Estados Unidos

El marco legal que regula las actividades de cabildeo en Estados Unidos es un referente importante para otros países, no sólo por considerarse uno de los pioneros en reconocer legalmente esta actividad y favorecer la participación de otros actores en los procesos legislativos.

Actualmente el tema del cabildeo se vincula con otros ámbitos políticos relacionados con los procesos electorales y la recaudación de fondos destinados a las campañas, la rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos públicos destinados a los estados y las empresas contratadas por el gobierno para las prestaciones de servicios.

El marco legislativo de Estados Unidos muestra el interés por establecer un ambiente democrático en el que sociedad y gobierno participen activamente en la construcción de leyes que beneficien al bien común, este es uno de los fundamentos que encontramos en el marco legal que regula actualmente la actividad de cabildeo.

El propósito legislativo que fundamente la ley federal y que enmarca cada una de las legislaciones de los estados señala:

La legislatura declara que el funcionamiento de un gobierno abierto y responsable requiere que se ofrezca al pueblo la oportunidad más completa de solicitar a su gobierno la reparación de los agravios y de expresar libremente a cualquier funcionario del poder ejecutivo o legislativo sus opiniones sobre la legislación, pendientes de las normas administrativas y otras decisiones de política por parte de los organismos administrativos, y sobre cuestiones de actualidad. Es esencial para el funcionamiento continuo de un gobierno abierto la preservación de la integridad del proceso de toma de decisiones gubernamental. A fin de preservar y mantener la integridad del proceso, el legislador determina que es necesario regular y divulgar públicamente la identidad de los grupos de interés.²³⁴

²³⁴ Algunos de los estados declaran este propósito como fundamento de la regulación del cabildeo en sus estados, como es el caso de Alaska, Colorado, Florida, Luisiana, Nueva York y Wisconsin. Véase la referencia original en:

En este conjunto de normas existen coincidencias con la definición de cabildeo y cabilderos, los requisitos que deberán cumplir para acceder al registro, cada uno de los estados definen sus características particulares, al igual que la temporalidad de entrega y formato;²³⁵ la entrega de informes y declaraciones, obligaciones que contraen de acuerdo a las especificidades que defina cada estado, así como el formato y periodicidad.

Otros componentes similares en las leyes es la definición de las actividades prohibidas, las penalizaciones y sanciones por incurrir en alguna actividad considerada ilícita, las restricciones relacionadas con los temas abordados por los cabilderos, así como los límites en los incentivos otorgados a legisladores o destinados a campañas electorales, así como las instancias encargadas de dar seguimiento y registro a los cabilderos.

Los órganos de supervisión establecidos para las actividades de cabildeo están presentes por medio de la figura de los Comités de Ética conformados por legisladores, tienen como funciones supervisar las actividades que realizan los grupos de presión, además de garantizar el cumplimiento de las leyes y normas de las diferentes comisiones, aunque algunos sólo tienen jurisdicción sobre la legislatura pero en gran medida algunos sólo deben encargarse de vigilar las actividades que realizan los grupos de presión, porque son estos grupos los que más recursos destinan a sus labores ya que de ello depende el éxito o no de su trabajo.

Las variaciones más significativas entre los marcos normativos estatales se encuentran en los requerimientos de informes y declaraciones patrimoniales solicitados a los grupos registrados y las definiciones de cabildeo y cabilderos que presentan especificaciones muy particulares para cada estado.

La ley federal que regula actualmente las actividades de cabildeo es la Ley de Divulgación de Cabildeo de 1995 (2 U.S.C. § 1601) que fue elaborada con el objetivo de conducir a un nivel de rendición de cuentas las prácticas federales de cabildeo en los Estados Unidos. La ley fue enmendada sustancialmente por la Ley de Liderazgo Honesto y Gobierno Abierto de 2007.

Fecha de consulta: agosto 2017 <https://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/statutes/13/III>

²³⁵ Hawaii, Indiana, Nuevo México, Minnesota y Ohio son algunos estados que han elaborado un manual para el registro de cabilderos de acuerdo con su marco normativo.

Desde entonces los cabilderos federales deben registrarse con el Secretario de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos y el Secretario del Senado de los Estados Unidos.

La articulación normativa de las leyes estatales está vinculada con la ley federal y no se contraponen a los términos establecidos en ella, su articulación es armónica porque ninguna está por encima de ésta.

MARCO REGULATORIO DEL CABILDEO EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Documento	Nombre	Año	Objetivo
DERECHO PÚBLICO 104-65-DEC. 19 de 1995 Derecho público 104-65 104° Congreso	Ley de Divulgación de Cabildeo de 1995 (<i>The Lobbying Disclosure Act of 1995</i>)	1995 (aprobada) 2008 (reformas o adiciones) y 31 de enero 2017 (última revisión)	Transparentar las actividades del cabildeo y ofrecer un nivel de rendición de cuentas de esta práctica a nivel federal, estableciendo una serie de mecanismos y requisitos para los cabilderos, así como una efectiva difusión e identidad de las mismas.
Sección 36-25-1 del Código de Alabama	Título 36 Oficiales y Empleados públicos	Vigente	Definir qué se entenderá por cabildeo y establece los términos de su operación en el Estado de Alabama.
Legislación de Alaska Título 24, Capítulo 24.45.171 Regulación de Cabildeo	Regulación del Cabildeo	1976 (vigente)	Ofrecer al pueblo la oportunidad de pedir a su gobierno la reparación de los agravios y expresar libremente a los miembros, funcionarios y legisladores del Poder ejecutivo sus opiniones sobre las legislaciones pendientes y las acciones administrativas; Y ejercer el derecho a conocer la identidad, los ingresos, los gastos u otros pagos que se destinan al esfuerzo por influir en la acción legislativa o administrativa.
Código de Arizona, Capítulo 7 Artículo 8.1	Registro y regulación de cabilderos (<i>Registration and Regulation of Lobbyist</i> ; 41-1231)	Marzo 2016 (última revisión)	Establecer los marcos de registro y regulación de la actividad de cabildeo dentro del estado de Arizona.
Código de Arkansas 21-8-402	Disposiciones Generales de la difusión realizada por los grupos de presión y funcionarios locales y estatales.	Vigente	Definir el marco legal de las actividades de cabildeo, los grupos de presión locales y estatales.

Código de Gobierno 82039 dentro del Código de California	Código de Gobierno	Junio de 1974 vigente	Definir los lineamientos generales del ordenamiento de los cabilderos en el estado de California.
Estatutos Generales de Carolina del Norte	Capítulo 120C Cabildeo	1933 (reformas a la ley 1973, 1975, 1991, 1992, 1999, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010) Vigente	Estipular el ordenamiento general de las normas que regulan la actividad del cabildeo en el estado de Carolina del Norte, y los mecanismos de registro, presentación de informes, educación para el cabildeo, acciones prohibidas y sanciones.
Código de Carolina del Sur 2-17-10	Título 2 Asamblea General. Capítulo 17 Cabildeo y Cabilderos	1962 (reformas y adiciones 1974, 1991, 1995,) 2006 (última reforma) Vigente	Establecer los parámetros de acción y definición de las actividades de cabildeo y la identidad de los cabilderos en el marco legislativo del estado de Carolina del Sur.
Código de Dakota del Norte, Capítulo 54-05-.1-02	Ley Estatal para el Cabildeo Legislativo	Vigente	Exigir que el cabildero se registre, de acuerdo a este ordenamiento, antes de involucrarse en actividades de cabildeo y realizar los requerimientos necesarios para el procedimiento de presentación de informes por parte de los cabilderos.
Código de Dakota del Sur 2-12-1	Capítulo 2-12 Cabilderos	Vigente	Definir sus actividades en el marco de la ley, incluyendo los requerimientos de su registro, obligaciones, entrega de informes semestrales, excepciones, sanciones y administración de confidencialidad.
Estatuto de Colorado 24-6-301	Parte 3 Regulación de Cabilderos	Vigente	Estipular las directrices y reglas que deben acatar los cabilderos para mejorar la conducción de los asuntos legislativos y mejorar los procesos, todo ello con la intención de no desacreditar los procesos legislativos y quienes participan en ellos. (https://leg.colorado.gov/agencies/house-representatives/guidelines-cabilderos)
Estatutos Generales de Connecticut, Título 1 Capítulo 10, Sección 1-91	Código de Ética	Vigente	Definir el marco legal del cabildeo y delimitar las actividades de los cabilderos en el Estado de Connecticut
Código de Delaware, Título 29 5831	Parte V Funcionarios y Empleados Públicos, Subcapítulo IV Registro de Cabilderos	Vigente	Establecer los requisitos y lineamientos legales de las actividades que realizan los cabilderos en el estado de Delaware.

Código oficial del Distrito de Columbia sección 1-1105.02 y 1-1105 04 (a)	Capítulo 11 Campañas electorales, cabildeo y conflicto de intereses, Parte E. Cabildeo fue derogado y cambiado por "Ley de Enmienda al Establecimiento de Fondos de Administración y Ejecución de Cabilderos de 2010"	Vigente	Establecer los ordenamientos para el desarrollo del cabildeo en el Distrito de Columbia
Legislación del Estado de Florida Título III Capítulo 11.045	Poder Legislativo, Comisiones; Organizaciones Legislativas, Procedimientos y personal Cabilderos; Registro y presentación de informes.	Vigente	Difundir las actividades del poder legislativo por medio de la publicación de los registros de las actividades que realiza el poder legislativo, y específicamente en lo que concierne al cabildeo; estipular los requisitos para el registro de los cabilderos, definir las exenciones y sanciones que regulan dichas actividades en el estado de Florida.
Código de Georgia 21-5-70 y 21-5-71	Título 21 Elecciones Capítulo 5 Ética en el Gobierno, Artículo 4 Conducta de Oficiales Públicos y Divulgación de Cabilderos	Vigente	Establecer los requerimientos relacionados con los requisitos de registro, parámetros de su solicitud, vencimiento, obligaciones de presentación de informes, y exenciones previstos para los cabilderos en el estado de Georgia.
Legislatura de Guam, Capítulo 8	Registro de Cabilderos con el Secretario Legislativo; Recopilación de información.	Vigente	Establecer el marco normativo de los cabilderos y los requisitos, excepciones y procedimientos para realizar su registro para desarrollar actividades de cabildeo
Estatuto Revisado de Hawaii 97-1	Título 8 Procesos Públicos y Registros, Capítulo 97 Cabilderos	1975 (reformas 1980, 1982, 1985, 1992) Vigente	Determinar los requisitos para el registro de los cabilderos, sus obligaciones y restricciones de acuerdo a lo establecido en este instrumento legal del estado de Hawaii
Estatuto de Idaho Título 67, 67-6602 y 67-6621, Capítulo 66	Contribuciones y gastos de grupos de presión	1974 2015 (última reforma) Vigente	Establecer los deberes de los grupos de presión y los requerimientos necesarios para su registro como cabilderos, además define los motivos de sanción y las responsabilidades civiles que contrae.

Compilación de los Estatutos del Estado de Illinois	Ley de Registro de cabilderos	1993 (reforma significativa de la ley) Vigente	Determina los lineamientos generales y específicos referentes a la actividad de cabildeo, los requisitos de registro, obligaciones, sanciones y marcos de acción dentro del estado de Illinois.
Código de Indiana 2-7-1-9 y 10	Título 2, Asamblea General, Artículo 7 Cabilderos Capítulo 1 Definiciones	1981 2010 (última reforma) Vigente	Definir las características legales de los cabilderos y el marco de acción de la actividad de cabildeo en el estado de Indiana
Código de Iowa 68B.2	Ley de Ética del Gobierno y Cabildeo (" <i>Government Ethics and Lobbying Act</i> ")	Vigente	Regir la conducta de funcionarios gubernamentales, empleados y grupos de presión. La Junta administra el capítulo referente a los funcionarios de la rama ejecutiva, los empleados, los candidatos a la oficina de todo el estado, y los cabilderos de la rama ejecutiva.
Estatutos de Kansas 46-222 y 46-2225	Capítulo 46 Artículo 2 46.222 Definición de lobista, 46.225 Cabildeo definido; excepciones; el empleo de legislador como un cabildero prohibido.	1974 (reformas 1975, 1981, 1991,	Definir las actividades de cabildeo y cabilderos en el marco legal del estado de Kansas.
Código General de Kentucky Disposiciones de la legislatura 6.611	Empleadores y agentes Legislativos (Cabilderos) Principios del Cabildeo Legislativo	Vigente	Establecer los lineamientos generales de la actividad del cabildeo en el estado de Kentucky exponiendo las definiciones, los temas de educación y entrenamiento, las penalizaciones, las acciones prohibidas, el proceso de registro, el estado de gastos y de transacciones financieras.
Legislatura y Leyes de Luisiana LSA - RS 24:51; 24:52.	Parte III, Cabildeo,	1993 Vigente	Estipular las provisiones generales y específicas de las normas que regulan la actividad de cabildeo en el Estado de Luisiana los requisitos para su registro con el consejo, declaración de gastos, administración y conductas prohibidas que puedan conducir a la sanción.
Legislatura de Maine § 312-A. Definiciones	Título 3. Capítulo 15 Procedimientos para la Divulgación de Cabilderos	Vigente	Garantizar el derecho del pueblo para elegir a personal o grupo de interés que represente sus puntos de vista a los legisladores y, debido a la cantidad y complejidad de la legislación propuesta, pueden emplear a personas con conocimientos en el proceso legislativo para presentar sus opiniones. Tales actividades son métodos adecuados para expresar la opinión de un grupo de ciudadanos.

Provisiones Generales de Maryland § 5-702	Título 5 Ley de Ética Pública de Maryland, Subtítulo 7 Cabildeo	Vigente	Determinar el marco legal de las actividades, requisitos para su registro, obligaciones y sanciones aplicadas al cabildeo en el estado de Maryland
Leyes generales de Massachusetts ; Capítulo 3, Sección 39	Sección 41: Docket de agentes ejecutivos y legislativos y cabilderos; Seminarios educativos para agentes legislativos y ejecutivos; declaraciones de registro anuales; Tasa de presentación anual; tarjetas de identificación; Opiniones consultivas	Vigente	Describir los requisitos que solicita el estado de Massachusetts para el ejercicio de las actividades de cabildeo,
Leyes codificadas de Michigan, Ley 472	Ley 472, Cabilderos, Agentes de cabildeo y Actividades de Cabildeo	1978 Vigente	Estipular los requerimientos necesarios para desarrollar actividades de cabildeo, la definición de sus actividades y funciones en el marco de la ley, sus deberes y obligaciones, además de las sanciones y actividades prohibidas.
Estatutos de Minnesota 10A.01 Subcapítulo 21	Registro de cabilderos	1974 (Reformas a la ley 1975, 1978, 1986, 1999, 2002, 2003, 2010, 2015) Vigente	Establecer las disposiciones generales de las actividades de cabildeo para el Estado de Minnesota, describiendo los requerimientos necesarios para el registro, entrega de informes y restricciones.
Código de Mississippi Sección 5-8-3. Título 5 Departamento Legislativo	Capítulo 8 Cabildeo Ley de Reforma de 1994	Vigente	Determinar los requisitos para el registro de los cabilderos, sus obligaciones y restricciones de acuerdo a lo establecido en este instrumento legal dentro del estado de Mississippi
Estatutos Revisados de Missouri, Título VIII Oficiales y empleados públicos, obligaciones y registros, Capítulo 105 Oficiales	105.473. Deberes del cabildero - informe requerido, contenido - excepción - penas - sustitución de ordenanzas o cartas locales.	1997 (reformas 1998, 1999, 2006) Vigente	Estipular los deberes del cabildeo y obligaciones, como la presentación de informes, excepciones y sanciones para las actividades que se realizan dentro del estado de Missouri.

Públicos y Empleados - Disposiciones Misceláneas;			
Código de Montana 5-7-102	Título 5, Dirección legislativa, Capítulo 7 Cabildeo	1959 (reformas a la ley 1977, 1980, 1983, 1991, 2003, 2007) Vigente	Promover un alto estándar de ética en la práctica del cabildeo, prevenir prácticas de cabildeo injustas y poco éticas, prever la concesión de licencias a los grupos de presión y la suspensión o revocación de las licencias, Para hacer públicos sus intereses empresariales, financieros y laborales, y para exigir la revelación de las cantidades de dinero gastadas para cabildeo.
Revisión de Estatutos de Nebraska §49-1433-34, Definición de cabildeo, 49-1434.	La Ley de Rendición de Responsabilidad Política y Divulgación de Nebraska	Vigente	1) Asegurar que el Estado y las Elecciones estén libres por medio de la divulgación plena de la financiación de las campañas y el uso de sus recursos sea totalmente revelado; 2) Favorecer el correcto funcionamiento del gobierno democrático para que los Funcionarios y empleados sean independientes e imparciales, que las decisiones gubernamentales y la Política adopte los canales adecuados de la estructura gubernamental, para que la función pública no sea utilizada para fines de ganancia privada; 3) Eliminar los conflictos sustanciales entre los intereses privados de un funcionario público; 4) Proporcionar de acuerdo a la ley mayor responsabilidad, divulgación y orientación con respecto a la conducta de funcionarios públicos y empleados,
Estatutos revisados de Nevada	Capítulo 218 H Cabildeo	1975 (reformas a la ley 1977, 1979, 1981, 1987, 1989, 1991, 1993, 1997, 1999, 2001, 2003, 2009, 2010, 2011, 2015) Vigente	Estipular las provisiones generales y específicas de las normas que regulan la actividad de cabildeo en el Estado de Nevada, determinando los requisitos requeridos para su registro, etiquetas de identificación, informes de actividades, administración y aplicación, así como los actos ilícitos y penalidades que puedan conducir a la sanción.
Registro de Nueva Hampshire 15:1	Título I El Estado y su Gobierno Capítulo 15 Cabildero.	2006 (reforma 2009, 2015) Vigente	Definir el marco legal de las actividades de cabildeo, definiendo los requisitos y especificaciones de su registro, las actividades prohibidas, sus deberes (declaraciones e informes) y sanciones.

Estatuto Permanente de Nueva Jersey 52: 13C-20	Sección 52: 13C-21 ^a Agente de asuntos gubernamentales no residente, cabildero, presentación del consentimiento para el servicio del proceso.	2013 (última reforma) Vigente	Establece los parámetros generales para regular las actividades de cabildeo dentro del estado de Nueva Jersey, los requisitos para su registro, obligaciones, restricciones en actividades específicas y sanciones.
Estatutos de Nuevo México, Artículo 11. 2-11-2	Capítulo 2: Poder Legislativo; Artículo 11: Regulación de cabilderos, 2-11-1 a 2-11-9	2011 (última reforma) Vigente	Estipular los lineamientos generales de registro, deberes y obligaciones de los bonistas, además de la descripción de restricciones, prohibiciones y sanciones que este ordenamiento prevé para el estado de Nuevo México.
Ley Legislativa de Nueva York, §1-c	Ley de Cabildeo	2011 (última reforma) Vigente	Integrar la normatividad concerniente a las actividades de cabildeo relacionadas al registro, información requerida, obligaciones (presentación de informes; informes especiales y/o actividades legislativas) actividades de campaña de cabildeo de base, restricciones y sanciones por violaciones a la ley.
Código Revisado de Ohio 101.70: 121.60	Título 1 Gobierno del Estado, Capítulo 121.60-121.69 Cabildeo de la Agencia Ejecutiva.	Vigente	Establecer los lineamientos generales que regulan las actividades de cabildeo, incluyendo sus deberes (entrega de informes periódicos y requisitos para su registro) exenciones; sanciones y prohibiciones.
Reglas de Ética de Oklahoma 5.2	Título 74 E. Reglas de Ética	2014 Vigente	Estipular los mecanismos para instituir la actividad de cabildeo, registro, requisitos, exenciones, requisitos de divulgación de actividades, informes, sanciones y prohibiciones de actividades específicas de acuerdo al marco normativo del estado de Oklahoma.
Estatutos Revisados de Oregón Legislatura Estatal 171.725	Regulación de Cabildeo 171.725 a 171.785	1973 (reformas 1974, 1975, 1979, 1987,1991, 1993, 2001, 2007, 2009, 2013) Vigente	Establecer el ordenamiento de las actividades de cabildeo para regular, sancionar y definir las obligaciones y deberes de los grupos de presión en el estado de Oregón
Legislatura de Pensilvania	Ley de Divulgación de Cabildeo, Sección 13A03,	Vigente	Definir las actividades de cabildeo, exponer los lineamientos de registro e información y exención en el estado de Pensilvania.

Estatutos de Rhode Island Título 42 Asuntos de Estado y Gobierno	Capítulo 42-139.1 Ley de Reforma del Cabildeo de Rhode Island	Vigente (última revisión enero 2017)	(1) Simplificar y aclarar las normas que rigen el cabildeo; (2) Maximizar la transparencia sin imponer cargas innecesarias al proceso; 3) Promover un sistema de registro y notificación más fácil de utilizar; y (4) Fortalecer el esquema de investigación y ejecución.
Código de Tennessee 3-6-301	Título 3 Legislatura Capítulo 6 Ética y cabildeo Parte 3	2006 (última reforma, 2010) Vigente	Establecer las disposiciones legales para instituir la actividad de cabildeo en el estado de Tennessee, el registro, los informes semestrales, las restricciones, donaciones prohibidas, sanciones y código de ética que deben apegarse los cabilderos.
Código del Gobierno de Texas Título 3 Poder Legislativo 305.003	Capítulo 305 Registro de Grupos de Presión y Disposiciones Generales del Registro.	1985 (reformas a la ley 1987, 1988, 1991, 1992, 1993, 1995, 1997, 1999, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015) Vigente	Integrar la normatividad concerniente a las actividades de cabildeo relacionadas al registro, información requerida, obligaciones (presentación de informes; informes especiales y/o actividades legislativas) actividades de campaña de cabildeo de base, restricciones y sanciones por violaciones a la ley en el estado de Texas.
Código de Utah Título 36-11-102	Ley de Divulgación y Registro de Cabilderos	2015 (última reforma) Vigente	Determinar las disposiciones generales del registro de cabilderos y establecer el ordenamiento de la divulgación de sus gastos, la regulación de actividades, las sanciones y su construcción estatutaria.
Código de Vermont Título 2 Capítulo 11 Sección 261	Título 2, Legislatura, Capítulo 11 Registro de Cabilderos	1990 Vigente	Definir los lineamientos legales para ordenar la actividad de cabildeo, su registro, presentación de informes, sanciones y restricciones para el estado de Vermont.
Código de Virginia § 2.2-418 a -435	Título 2.2 Administración del Gobierno, Capítulo 4, Secretario de la Commonwealth, Artículo 3 Registro de Cabilderos	1994 (reformas a la ley, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2005, 2006, 2014, 2015, 2016) Vigente	Establecer la normatividad que regulará las actividades de cabildeo incluyendo los requerimientos para su registro, obligaciones, restricciones, sanciones, y prohibiciones.
Código de Washington RCW 42.17A.600- 42.17A.655 Título 42 Oficiales y Agencias Públicas, Capítulo 17	Sección 600 Información de Cabildeo y Restricciones.	1975 (reformas 1977, 1979, 1984, 1989, 1990, 1991, 1992, 1995, 2002, 2005, 2007, 2008, 2010, 2011) Vigente	Integrar la normatividad concerniente a las actividades de cabildeo relacionadas al registro, información requerida, obligaciones (presentación de informes; informes especiales y/o actividades legislativas) actividades de campaña de cabildeo de base, restricciones y sanciones por violaciones a la ley.

Divulgación y contribución de las campañas.			
Código de Virginia del Occidental §6B-3-1	Capítulo 6B Oficiales y Empleados Públicos, Ética, Conflicto de interés; Divulgación de Información Financiera, Artículo 3 Cabilderos	2016 (última reforma) Vigente	Establecer los ordenamientos de los cabilderos, referentes a su definición, obligaciones, requerimientos para su registro, sanciones, límites de acción y otras especificaciones legales en el Estado de Virginia Occidental.
Estatutos de Wisconsin Capítulo 13, Subcapítulo III, 13.62	Regulación de Cabildeo	1977 (reformas a la ley 1989, 1991) 2007 (última reforma) Vigente	Preservar y mantener la integridad del proceso legislativo, por ello el legislador determina que es necesario regular y divulgar públicamente la identidad, de los cabilderos y regular las actividades de cabildeo.
Estatutos de Wyoming 28-7-101	Título 28 Legislatura, Capítulo 7 Cabilderos, Registro, informes	1997 Vigente	Definir la figura legal de lobista, las actividades de cabildeo su registro, obligaciones y características de sus informes

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta a todos los documentos legales citados.

BIBLIOGRAFIA

1. Adcock, Robert y David Collier. "Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research", *American Political Science Review*, vol.95, núm. 3, septiembre, pp. 529-546. 2001.
2. Aguilar Rodríguez M. (2004). *Participación política empresarial: el caso del CCE y la Coparmex en la coyuntura de cambio de gobierno del 2000*. Tesina. UNAM.
3. _____, "El Consejo Coordinador Empresarial: Proceso electoral Federal. México 2006". En *Democracia Reprobada. La elección presidencial de 2006*. Coords. Juan Luís Hernández. Aldo Muñoz. Universidad Iberoamericana. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Universidad Iberoamericana Puebla. 2010.
4. _____, "Empresarios, actores en transición y un proyecto de nación: el Consejo Coordinador Empresarial en el Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo" En *El Cotidiano*. Revista num. 135. Enero -Febrero 2006. Año 21. ISSN 0186-1840.
5. _____, *Organizaciones empresariales en la construcción del régimen político en México y Brasil: El caso del CCE y la CNI 2000 – 2006*, Tesis de maestría. UNAM. 2010.
6. Aguilar Villanueva, Luis F. Antologías de política pública. Tercer tomo, Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992, 4 vols. 1ª. Reimp. 2003.
7. Ainsworth, S. "Regulation lobbyists and interest group influence". *The Journal of Politics*. 1993.
8. Aitken-Turff F. y N. Jackson, "A mixed motive approach to lobbying: applying game theory to analyse the impact of co-operation and conflict on

- perceived lobbying success.” *Journal of Public Affairs*, vol. 6, n. 2, pp. 84-101, Mayo. 2006.
9. Alba Vega, Carlos. *Los empresarios y la democracia en México* Foro Internacional, vol. XLVI, núm. 1, enero-marzo, 2006, pp. 122-149 El Colegio de México, A.C.
 10. Apollonio D. y La Raja, R. J. 2004. “Who Gave Soft Money? The Effect of Interest Group Resources on Political Contributions,” *The Journal of Politics*, vol. 66, pp. 1134-1154, Nov.
 11. Apollonio D. E. (2005). “Predictors of Interest Group Lobbying Decisions.” *The Forum*. doi:10.2202/1540-8884.1097 vol. 3, n. 3, pp. 1-20, 2005
 12. Arrow, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*, Jhon Wiley and Sons, N.Y, Sidney, London. 1963.
 13. Astié-Burgos, Walter. *Lobby y democracia: lo positivo y lo negativo del cabildeo*. SXXI. México. 2011.
 14. Baumann, D. “The Lewis-Lowery Lobbying Loop.,” *National Journal*, vol. 38, n. 37, pp. 56-58, 2006.
 15. Baumgartner, F. R. “EU Lobbying: a view from the US.,” *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 482-488, Abr. 2007.
 16. Baumgartner, F. R. La Pira T. M., e Thomas III H. F., “The Structure and Dynamics of Washington Lobbying Networks.,” *Conference Papers -- Midwestern Political Science Association*, pp. 1-28, Annual Meeting 2008.
 17. _____, *Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*. University of Chicago Press, 2009
 18. Baumgartner, F. y B. Leech, *Basic Interests: The importance of Groups in Politics and Political science*. Princeton University Press, Princeton. (1998).
 19. Bejar Algazi, L., “La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la

agenda política de México” Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 2003

20. _____, *Elites parlamentarias en México. los presidentes de comisiones*, en Luisa Béjar (compiladora), “¿Qué hacen los legisladores en México?”, México, 2009, UNAM –Porrúa–Congreso del Estado de México.
21. Béjar Algazi, Luisa y Bárcena Juárez, Sergio. “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría.” *Perfiles Latinoamericanos*, 24(48) 2016, pp. 111-140
22. Bernhagen P. e Bräuninger, T. “Structural Power and Public Policy: A Signaling Model of Business Lobbying in Democratic Capitalism.,” *Political Studies*, vol. 53, n. 1, pp. 43-64, Mar. 2005
23. Bernhagen P., y N. J. Mitchell, “The Determinants of Direct Corporate Lobbying in the European Union.,” *European Union Politics*, vol. 10, n. 2, pp. 155-176, Jun. 2009.
24. Berry, Jeffrey M.; Wilcox, Clyde, *The Interest Group Society* (5th Edition) Longman. 2008.
25. Betanzo de la Rosa, A. *¿Por Qué Transparentar Las Actividades De Cabildeo? El Caso Del Presupuesto De Egresos De La Ciudad De México*, [folleto; 4] 1º ed. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. 45p. Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México (INFODF). 2008.
26. Bobbio, Matteucci, Pasquino. (2000). *Diccionario de Política*, Tomo I y II. Editorial Siglo veintiuno XXI
27. Boscarino Jessica E., *Setting the Record Straight: Frame Contestation as an Advocacy Tactic*. The Policy Studies Journal, Vol. 44, No. 3, 2016
28. Bouwen P. e M. Mccown, “Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union.,” *Journal of*

European Public Policy, vol. 14, n. 3, pp. 422-443, Abr. 2007.

29. Bouza, Alejandro. "Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud". *Revista Cubana Salud Pública* [online]. vol.26, n.1 [citado, 2011-07-01], pp. 50-56.
30. Brasher H., Lowery, D "The Corporate Context of Lobbying Activity" Conference Papers - *American Political Science Association*, pp. 1-34, Annual Meeting, Washington DC 2005. 2005.
31. Broscheid, A., D. Coen, "Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good," *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 346-365, 2007.
32. Buchanam, James y Tulloc, Gordon. *El cálculo del Consenso (fundamentos lógicos de la democracia constitucional)*. Centro de estudios y Comunicación económica, Madrid. 1980/1962.
33. Burrage, M. 1990. "Beyond a Sub-set: The Professional Aspirations of Manual Workers in France, the United States and Britain" in Michael Burrage and Rolf Torstendahl (eds), *Professions in Theory and History: Rethinking the Study of the Professions*. London: Sage.
34. Burrell, Michael. *Lobbying and the Media: Working with Politicians and Journalists* (1-85418-240-4, 978-1-85418-240-1), Thorogood, 2003.
35. Butler, I. de Jesús *Non-governmental Organisation Participation in the EU Law-making Process: The Example of Social Non-governmental*.
36. Caldevilla, Domínguez. David; Xifra, Triadú. Jordi. *Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia/Lobby's history: a way to write history*. Historia y Comunicación Social, supl. Especial, Universidad Complutense de Madrid, diciembre; Madrid 18 (2013): 879-892.
37. Campos J. y Giovannoni, F. "Lobbying, corruption and political influence" *Public Choice*, vol. 131, n. 1, pp. 1-21, 2006
38. _____, "Lobbying, corruption and political influence,"

- Public Choice*, vol. 131, n. 1, pp. 1-21, 2006.
39. Carpenter, D. P. Esterling, K. M. y Lazer, D. M. 2004. "Friends, Brokers, and Transitivity: Who Informs Whom in Washington Politics?" *The Journal of Politics*, vol. 66, pp. 224-246, Feb. 2004.
 40. Casar Ma. Amparo, "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006" en *Política y Gobierno*. CIDE. México. Vol. XV, Núm. 2, segundo semestre de 2008.
 41. Cassidy, Bryan. *European Lobbying Guide* (1-85418-144-0, 978-1-85418-144-2), Thorogood, 2000, pp. 181.
 42. Coen D., J. J. Richardson, *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. Oxford University Press US, 2009.
 43. Coen, D. "Empirical and theoretical studies in EU lobbying," *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 333-345, 2007.
 44. _____, *Lobbying: empirical and theoretical studies*. Routledge, 2008.
 45. Colomer, Joseph, "Estudio Introductorio", en Colomer, Josep (comp): *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
 46. Dahl, R. "Análisis político moderno" Fontanella. Barcelona. 1976. Editorial Fontanella, col. Ciencias del Hombre N° 3; Barcelona; 1976
 47. Dávila Estefan, David; Caballero Sosa Lila. "El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano". *Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*. Fundar. Centro de Análisis e investigación. México. 2005.
 48. De Jesus Butler, I "Non-Governmental organizations participation in the EU law-making process: the example of social non-governmental organizations at the Commission Parliament and Council", *European Law Journal*, vol.14, no.5.

49. Deutsch, Karl W., *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Fondo de Cultura Económica. Madrid. 1976.
50. DeKieffer, D. E. 2007. *The Citizen's Guide to Lobbying Congress*. Chicago Review Press.
51. Del Rosal A. y Hermosillo, *Apuntes Sobre La Transición En El Poder Legislativo Mexicano La Reección Inmediata, La Regulación Del Cabildeo Y La Disciplina De Los Legisladores Federales*, 1º ed. México, D.F: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008.
52. Dos Santos L.A. and Teixeira da Costa P.M. "The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America" Article first published online: 6 JAN 2012. DOI: 10.1002/pa.432. *Journal of Public Affairs* en Clive S. Thomas and Klimovich Kristina. *Interest groups and lobbying in Latin America: theoretical and practical considerations*. Article first published online: 15 AUG 2013 | DOI: 10.1002
53. Downs; Anthony. "Una teoría económica de la acción política en una democracia", en Colomer, Josep (comp): *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. 1991/1957.
54. Dworak, Fernando. "Cabildeo". Senado de la Republica. *Cuadernos de trabajo* – Instituto Belisario Domínguez. Cuaderno 1. Enero de 2011.
55. _____, "El cabildeo a las legislaturas" Notas de Estudio. ITAM. *La gaceta de ciencia política*. Año 1. Núm 1 Otoño/Invierno 2000.
56. Ehrman R. "*Casos de ordinaria corrupción (y de tráfico de influencias)*". México. 25 Nov. 2010. <http://www.lasillarota.com/> Consulta el 28 de noviembre de 2010.
57. _____, "*El cabildeo en México: retos y perspectivas*". México. 10 Nov. 2010. <http://www.lasillarota.com/> Consulta el 28 de noviembre de 2010.
58. Eising, R. "The access of business interests to EU institutions: towards élite

- pluralism?,” *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 384-403, 2007.
59. Elizondo Mayer-Serra, Carlos “¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LIX, núm. 220, enero-abril, 2014, pp. 147-189
 60. Esteban J., y D. Ray, “Inequality, Lobbying, and Resource Allocation,” *The American Economic Review*, vol. 96, pp. 257-279, Mar. 2006
 61. *European Law Journal*. Organisations at the Commission, Parliament and Council.” vol. 14, n. 5, pp. 558-582, 2008.
 62. F. van Winden, “Interest Group Behavior and Influence,” in *The Encyclopedia of Public Choice*, C. K. Rowley e F. Schneider, Orgs. Boston, MA: Springer US, 2003
 63. Felgenhauer M.2 y H. P. Grüner, “Distortionary lobbying,” *Economics of Governance*, vol. 8, n. 3, pp. 181-195, 2006.
 64. Fernandes, A. N. “Ethical Considerations of the Public Sector Lobbyist.,” *McGeorge Law Review*, vol. 41, n. 1, pp. 183-202, Enero 2010.
 65. Festinher Arias, Nohemí, *La práctica del cabildeo y su regulación en los órganos legislativos*, Tesis de Maestría, FCPyS-UNAM,
 66. Galaviz, E. E. *El cabildeo legislativo y su regulación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.
 67. GAO Government Accountability Office. *2009 Lobbying Disclosure: Observations on Lobbyists’ Compliance with Disclosure Requirements*. DIANE Publishing, 2009.
 68. Garita Alonso M.A. “Hacia una regulación del cabildeo parlamentario en México”. *Quórum Legislativo*. Centro de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias Num. 85. Abril-Junio de 2006.

69. Garvin P. e Gelak, D. "Lobbying Disclosure Databases.," *Online*, vol. 32, n. 5, pp. 34-38, Set. 2008.
70. Geddes, Barbara. *Paradigms and sand castles. Theory building and research design in comparative politics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor. 2003.
71. Gelak, Deanna. *Lobbying and Advocacy Sourcebook. Winning Strategies, Resources, Recommendations, Ethics and Ongoing Compliance for Lobbyists and Washington Advocates*. The Capitol Net Inc, 2008.
72. Gómez, Valle. José de J. "El cabildeo de los grupos de presión" México. IEEJ, Colección Tesis y Ensayos. 2006.
73. _____, (2008) *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. Espiral (Guadalajara). Aug 2008 14(42):97-124 ISSN (1665-0565).
74. Grossman, G.M. and Helpman, E. *Special Interest Politics*. Cambridge: MIT Press. 2001.
75. Güell, Antoni M. "Hipótesis y variables", en Raymond Boudon y Paul Lazarsfeld, eds., *Metodología de las ciencias sociales. 1. Conceptos e índices*, Barcelona, Laia, pp. 47-62. 1973.
76. Gullberg, A. T. "Rational lobbying and EU climate policy," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 8, n. 2, pp. 161-178, 2008.
77. Hall, Peter y Taylor, Rosmary. "La Ciencia Política y los tres nuevos institucionalismos", *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México D.F. 1998.
78. Heinze, R. G. "Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland Estado y grupos de presión: los cambios de asesoramiento sobre políticas en Alemania," *Zeitschrift für Politikberatung* Diario de consultores políticos, vol. 2, 2009.

79. Helland, L. "Lobbying with conflicting interests: Norwegian local-central relations.," *European Journal of Political Research*, vol. 47, n. 2, pp. 184-205, Mar. 2008.
80. Heredia, E. "Cabildeo/Lobbying: nuevos instrumentos de gobernanza democrática," *Bien Comun*, 2006.
81. Hernández L. Seny "El desafío ético del cabildeo político en Canadá." *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 2005, XI (2) julio-diciembre, 2005, pp. 267-290
82. Hernández Oliva, Rocío C. 2001. *Globalización y privatización: El sector público en México, 1982-1999*. INAP. México.
83. Hojnacki M. y Kimball D. C, 1998. "Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress" *The American Political Science Review*, vol. 92, pp. 775-790, Dez.
84. Holyoke, T. T. "Institutional constraints on legislative lobbying: The case of Indian casino advocacy in New York.," *Social Science Journal*, vol. 46, n. 4, pp. 756-775, Dez. 2009.
85. Hrebendar, R. J., C. H. McBeth, e B. B. Morgan, "Interests and lobbying in Lithuania: a spectrum of development.," *Journal of Public Affairs* (14723891), vol. 8, n. 1, pp. 51-65, Fev. 2008.
86. John S. *The Persuaders: When Lobbyists Matter*. Palgrave Macmillan: Basingstoke. 2002.
87. Jolibert, Dubois, Muehlbacher. "Marketing Management". *Palgrave*. 2007.
88. Karr, K. *Democracy and lobbying in the European Union*. Campus Verlag, 2007
89. Kavanagh S. e Coultas, J. "OMB Issues Updated Guidance on Lobbying for Recovery Act Funds.," *Federal Ethics Report*, vol. 16, n. 8, pp. 8-10, 2009.

90. Kavanagh, S. "White House Changes Rules on Lobbying for Stimulus Funds. (Cover story)," *Federal Ethics Report*, vol. 16, n. 6, pp. 1-10, Jun. 2009.
91. _____, "White House Lobbying Rules on Recovery Act Funds Criticized.," *Federal Ethics Report*, vol. 16, n. 4, pp. 19-20, Abr. 2009.
92. Kiser, L. y E. Ostrom "The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institucional approaches", en Ostrom E. (Ed): *Strategies of Political inquiry*. Sage, California. 1982.
93. Kluver, H. "Europeanization of Lobbying Activities: When National Interest Groups Spill Over to the European Level.," *Journal of European Integration*, vol. 32, n. 2, pp. 175-191, Mar. 2010
94. Kluver.Soubel, A. "NAM Challenge to Lobbying Disclosure Denied.," *Federal Ethics Report*, vol. 16, n. 10, pp. 10-11, Out. 2009.
95. Kollman K., *Outside lobbying: public opinion and interest group strategies*. Princeton University Press, 1998.
96. LaPira, T. M. 2009. "Information Search Behavior and Lobbying Influence in Congress.," *Conference Papers - Southern Political Science Association*, pp. 1-32, Annual Meeting 2009.
97. LaPira, T. Thomas, H. y Baumgartner, F. 2009. "The Structure and Stability of Lobbying Networks in Washington.," *Conference Papers -- Midwestern Political Science Association*, p. 1, Annual Meeting 2009.
98. Lasser, S. "Congress Passes Ethics and Lobbying Reforms.," *Federal Ethics Report*, vol. 14, n. 9, pp. 11-18, 2007.
99. Lazarsfeld, Paul "De los conceptos a los índices empíricos", en Raymond Boudon y Paul Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales. I. Conceptos e índices*, Laia, Barcelona, pp. 35-46. 1973.
100. Leif, T. y Speth, R. 2010. "Lobbying und Politikberatung".

101. Lerdo de Tejada S.y L. A. Godina Herrera, *El Lobbying En México*. Miguel Ángel Porrúa, 2004.
102. Levine, B. J. 2008. *The Art of Lobbying: Building Trust and Selling Policy*. CQ Press. doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781483330792>.
103. Loeza Reyes, Laura. "Redes de actores sociales y liderazgos políticos: hacia nuevas formas de relación entre gobiernos y sociedad" *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. L, núm. 204, septiembre-diciembre, 2008, pp. 25-40
104. López Sandoval, I. *La Rentabilidad Política Electoral del Gasto Social en el Sistema Político Mexicano Durante el Periodo 1994-2006* Tesis. Flacso-México. 2007.
105. López Zarate, R. "Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior Papel de la ANUIES y resultados en el período 2001-2007," *Perfiles Educativos*, vol. 124, 2009.
106. Lopipero, P. Apollonio, D. E. y Bero, L. A. 2007 "Interest Groups, Lobbying, and Deception: The Tobacco Industry and Airline Smoking.," *Political Science Quarterly*, vol. 122, n. 4, pp. 635-656, Winter 2007.
107. Lowerly, D. V., Gray, J. Benz, M. Deason, J. Kirkland, e J. Sykes, "Understanding the Relationship between Health PACs and Health Lobbying in the American States," *Publibus*, vol. 39, pp. 70-94, Winter. 2009.
108. Luna Ledesma, Matilde. (1992). *Los empresarios y el cambio político: México, 1970-1987*, Colección Problemas de México. México. Ediciones Era, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. IISUNAM.
109. Luna, Matilde y Tirado Ricardo. (1992). *El Consejo Coordinador Empresarial, una radiografía*. IIS-UNAM.
110. Luneburg, W. V. "The Evolution of Federal Lobbying Regulation: Where We Are Now and Where We Should Be Going.," *McGeorge Law Review*, vol.

- 41, n. 1, pp. 85-130, Jan. 2010.
111. Luneburg, W. V., Susman, T. M. 2005. *The lobbying manual: a complete guide to federal law governing lawyers and lobbyists*. American Bar Association.
 112. March, J.G. y Olsen, J.P. "The new institutionalism: organizacional factors in political life", *American Political Science Review*. N. 78. 1984.
 113. Mascott Sánchez, M. de los Ángeles "Cabildeando la nación. (Spanish)," *Metapolitica*, vol. 11, n. 54, pp. 79-85, Jul. 2007.
 114. Maskell, J., Compiler TheCapitol.Net. 2009. *Lobbyist Registration and Compliance Handbook: The Honest Leadership and Open Government Act of 2007 (Hloga) and the Lobbying Disclosure ACT Guide, House and Senate Rules, and Lobbying Regulations for Nonprofits*. TheCapitol.Net.
 115. McGrath, C. "Framing lobbying messages: defining and communicating political issues persuasively" *Journal of Public Affairs (14723891)*, vol. 7, n. 3, pp. 269-280, 2007.
 116. _____, "Lobbying and the 2006 U.S. midterm elections.," *Journal of Public Affairs (14723891)*, vol. 7, n. 2, pp. 192-203, Mayo. 2007.
 117. Mendoza, L. "Cabildeo, Conflicto de Interés y las Mejores Prácticas para su Regulación" en *Cabildeo y conflicto de interés*, Senado de la República LXI Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Instituto Belisario Domínguez, 2012.
 118. Millán, René. (1988). *Los empresarios ante el Estado y la Sociedad (crónica de un sujeto social)*, México. SXXI, UNAM, IIS.
 119. Miller, Charles, *Practical Techniques for Effective Lobbying* (1-85418-089-4, 978-1-85418-089-6), Thorogood, 1998.
 120. Milbrath Lester W. *The Washington Lobbyiest*. Chicago. Rand McNally, 1963.
 121. Moe, T.M. "Power and Political institutions" *Perspectivs on Politics*, Vol. 3, N. 2. pp. 215-233. 2005.

122. Montesinos Rafael. (1996). "Empresarios y el proyecto nacional, una propuesta desde el poder". *México, Bien común y gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, núm. 22, septiembre.
123. _____, (1997). "El discurso empresarial 1994 - 1995: tendencias del poder" en *El cotidiano* No.81, enero-febrero. UAM - Azcapotzalco.
124. Movimiento ciudadano por la democracia. "Manual de cabildeo". México.1998.
125. Naoi M. y E. Krauss, "Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems.," *American Journal of Political Science*, vol. 53, n. 4, pp. 874-892, Out. 2009.
126. Naurin, D. *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the European Union*. ECPR Press, 2007.
127. Norman Wayne and MacDonald Chris (2009). "Conflicts of Interest". *The Oxford Handbook of Business Ethics*. Online Publication Date: Jan 2010 DOI: 10.1093/oxfordhb/9780195307955.003.0016
128. North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE. 1993.
129. Nownes, Anthony J. *Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. University of Tennessee. Hardback. 2006.
130. OECD 2003. *Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guidelines and country experiences*. ISBN 92-64-10489-5
131. _____, A TOOLKIT. ISBN 92-64-01822-0 –
132. _____, 2009. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. ISBN 978-92-64-07336-4.
133. _____, "Comparative Review of Legislation for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying" en *Lobbyists, Governments*

and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation, OECD Publishing. 2009.

134. _____, "Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying" en *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing. 2012.
135. _____, *Lobbying, Pouvoirs Publics et Confiance: Quel cadre législatif pour plus de Transparence?* (92-64-07338-8, 978-92-64-07338-8), 2011.
136. _____, 2014. Lobbyists, governments and public trust. Volume 3. *Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying* ISSN (92-64-21421-6, 978-92-64-21421-7).
137. Olson, Mancur (1971) *La lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. Limusa Noriega Editores, México D.F.
138. Ordeshook, Peter C. "The emerging discipline of political economy", en Alt, James y Shepsle, Kenneth: *Perspective on Positive Political Economy*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
139. Palau, Ramon; Forgas, Santiago "Lobbying directo: un análisis de las prácticas del sector hotelero con las instituciones políticas." *Teoría y Praxis*, núm. 8, 2010, pp. 25-41 Universidad de Quintana Roo Cozumel, México.
140. Parra, R. L. "El cabildeo llegó para quedarse. (Spanish)," *Revista Mexicana de Comunicación*, vol. 19, n. 104, pp. 26-30, Abr. 2007.
141. Peregrin, E. A. *El lobbying en la Unión Europea*. Ediciones Esic. Madrid. 1995.
142. Persson, T. and Tabellini, G. *Political Economics*. Cambridge: MIT Press. 2000.
143. Peters, Guy. *Institucional theory in political Science: The New institutionalis* Routledge. 1999.

144. _____, "Political Institutions, Old and New", en Goodin, Robert y Klingeman Hnas-Dieter: *New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford. 1996.
145. Petronela, I. "Shaping the Political Arena: A Comparative Approach Between American Lobby and Euro-Groups," *Transition Studies Review*, vol. 15, n. 2, pp. 265-272, 2008
146. Portales, J. "Análisis semiótico-histórico del término lobby" en *Transición democrática y protección a los derechos humanos*. Fascículo 1 Alternancia política o transición democrática. CNDH. México Abril, 2004.
147. Powell, W.W: y Dimaggio, P.J. (eds) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE. 1999.
148. Propach U. e J. Fuderholz, "Schein oder nicht Schein, das ist hier die Frage," *Zeitschrift für Politikberatung*, vol. 3, n. 1, pp. 89-98, 2010.
149. Puga, Cristina. (1993). *México empresarios y poder*. México. Porrúa.
150. _____, (2004). *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. FCPyS. Miguel Ángel Porrúa.
151. Randall, D. "Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why.," *Journal of Health Politics, Policy & Law*, vol. 35, n. 3, pp. 433-438, Jun. 2010.
152. Rasmusen, E. "Lobbying when the decisionmaker can acquire independent information," *Public Choice*, vol. 77, n. 4, pp. 899-913, 1993.
153. Rees, A. "Pressure Groups -- How Do They Influence Legal Change?," *Legaldate*, vol. 21, n. 1, pp. 2-5, Mar. 2009.
154. Ricardo E. T. y R. Jiménez-Ottalengo, *La Representacion Politica Y El Congreso Mexicano*. UNAM, 2006.
155. Richan, W. C. 2006. *Lobbying for social change*. Routledge.
156. Roldan Xopa, José. "El sistema de fuentes del Senado". Serie El senado

de la republica nuevas perspectivas. Senado de la Republica, LVIII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México. 2003.

157. Rosenthal, A. *The third house: lobbyists and lobbying in the states*. CQ Press, 2001.
158. Sánchez, Mariano y Sáez, Juan (2009). *El estudio de las profesiones: la potencialidad del concepto de profesionalización*. Universitas Tarraconensis: Revista de Ciències de l'Educació, XXXIII (1), 103-117.
159. Shepsle, K. A. "Institucional equilibrium and equilibrium institutions" en H.F. Weisberg (ed): *Political Science: the science of politics*. Agathon, NY. 1986
160. Sloof, R. *Game-Theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups*. Boston: 1998.
161. Spahiu, A. "Do Regulations Matter? A Proposal to Assess the Effectiveness of Lobbying Regulations in State Legislatures.," *Conference Papers-Southern Political Science Association*, p. 1, Annual Meeting 2009. 2009.
162. Susman, T. M. "Where to Look, What to Ask? Frames of Reference for Ethical.lobbyists.," *McGeorge Law Review*, vol. 41, n. 1, pp. 161-182, Jan. 2010.
163. Takayuki Yoshioka, *International Encyclopedia of Civil Society*. New York, NY: Springer New York, 2010.
164. Thomas, C. S. and Hrebenar, R. J. „Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies.“ *Journal of Public Affairs*, 8: 1–14. doi: 10.1002/pa.287. 2008
165. _____, *The Regulation of Interest Groups and Lobbying in the Fifty States: Some Preliminary Findings*. Presented at the Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL. 1991
166. Tirado, Ricardo. "Enfoques teóricos y conceptos sobre el poder político empresarial." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LX, núm. 225, septiembre/diciembre, 2015, pp. 311-339

167. Toens, K. "Between corporatism and lobbyism German welfare associations in transition.," *German Policy Studies/Politikfeldanalyse*, vol. 4, n. 2, pp. 101-130, Maio. 2008
168. Tovar, P. 2010, *Lobbying costs and trade policy*, J. Int. Econ., doi:10.1016/j.jinteco.2010.11.003
169. Vaida, B. "Is Obama's Lobbying Rule Legal?," *National Journal*, p. 10, Abr. 2009.
170. Valdés Ugalde, Francisco. (1997). *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*, México. Siglo Veintiuno Editores. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
171. Valle, J. D. J. G. "El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. (Spanish)," *Espiral*, vol. 14, n. 42, pp. 97-124, Mayo de 2008.
172. Victor, J. N. 2006. "Strategic Lobbying: The How and Why of Interest Group Lobbying" *Conference Papers -- American Political Science Association*, pp. 1-35, Annual Meeting 2006.
173. Victor, J. N. 2007. "Strategic Lobbying" *American Politics Research*, vol. 35, n. 6, pp. 826-845, Nov.
174. Waller, D. "Lobbying Limits?," *Time*, vol. 167, n. 15, p. 20, Abr. 2006.
175. Weible, Christopher; Sabatier, Paul A McQueen, Kelly. "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework Policy." *Studies Journal*; Washington 37.1 (Feb 2009): p.121-140.
176. Weingast, B. R. "Political institutions; racional choice perspectives", en Goodin, R.E. y Klingemann H.D. (eds): *A new handbook of political science*. Oxford University Press. 1996.
177. Weisberg, J. "Good Lobbying vs. Bad Lobbying," *Newsweek -American Edition-*, vol. 153, n. 17, p. 35, 2009.

178. Winden, F. van "Interest Group Behavior and Influence," in *The Encyclopedia of Public Choice*, C. K. Rowley e F. Schneider, Orgs. Boston, MA: Springer US, 2003.
179. Zaremborg, G. "La Teoría de Elección Pública: ¿una teoría del desencanto?". *Documentos de trabajo FLACSO México*.
180. Zurbriggen Cristina. 2010. "Gobernanza: una mirada desde América Latina." *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO. Año 17. núm 38. México. Julio-Diciembre.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. <http://www.alldc.org>
2. <http://www.publicaffairslinks.co.uk/>
3. <http://www.abm.org.mx/>
4. <http://www.amib.com.mx/>
5. <http://www.amis.org.mx/>
6. <http://www.antad.net/>
7. <http://www.cce.org.mx/>
8. <http://www.camaradecomerciodemexico.com.mx/>
9. <http://www.canacintra.org.mx/>
10. <http://www.cna.org.mx/>
11. <http://www.comce.org.mx/>
12. <http://www.concanaco.com.mx/>
13. <http://www.diputados.gob.mx/>

14. <http://www.senado.gob.mx/>
15. <http://www.npaction.org/>
16. <http://grprofessionals.org/>
17. <http://www.opensecrets.org/>
18. <http://www.washingtonpost.com/>
19. <http://www.prorp.org.mx/>
20. <http://www.thecapitol.net/Publications/lobbyingandadvocacy.html>

DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS

1. Ley de Divulgación de Lobbying de 1995 (Lobbying Disclosure Act). Estados Unidos de América.
2. Ley de Enmiendas Técnicas de Cabildeo de 1998
3. Ley de Liderazgo Honesto y Gobierno Abierto de 2007 (Honest Leadership and Open Government Act). Estados Unidos de América.
4. Reglas de lobby de la Ley de Recuperación. Recovery Act Lobbying Rules
5. Actualización sobre Reglas de cabildeo de la Ley de Recuperación: Nuevos Límites sobre la Influencia de Intereses Especiales 2009
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
7. Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2012. México.
8. Ley General de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2012. México.
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México.
10. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México.
11. Reglamento del Senado de la República. México.
12. Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No 00124

Matrícula: 210381337

"CABILDEO/LOBBYING EN MÉXICO"
EL CABILDEO LEGISLATIVO COMO
PRÁCTICA DE LOS GRUPOS DE
PRESIÓN: EL CASO DEL CONSEJO
COORDINADOR EMPRESARIAL EN
MÉXICO (2008-2012)

En la Ciudad de México, se presentaron a las 13:00 horas del día 22 del mes de junio del año 2018 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

- DR. DAVID MORALES GONZALEZ
- DR. RAUL FIGUEROA ROMERO
- DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA




ROCIO MAGDALENA AGUILAR RODRIGUEZ
ALUMNA

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:


DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)
DE: ROCIO MAGDALENA AGUILAR RODRIGUEZ

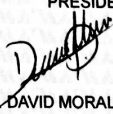
y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

REVISÓ

LIC. JULIO CÉSAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES


Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE

DR. DAVID MORALES GONZALEZ

VOCAL

DR. RAUL FIGUEROA ROMERO

SECRETARIO

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA