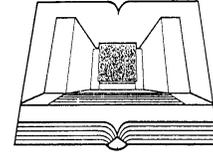




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
S E D I A

CRV-VI-27-13

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2013

Ponencia presentada por
Magdalena Aguilar

**“ESCENARIO Y PERSPECTIVAS DEL
CABILDEO/LOBBYING EN EL CONGRESO MEXICANO”**

Mayo 2013

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

ESCENARIO Y PERSPECTIVAS DEL CABILDEO/LOBBYING EN EL CONGRESO MEXICANO

Magdalena Aguilar ¹

Resumen

El *cabildeo* o *lobbying* es identificado desde hace tiempo como práctica política en múltiples latitudes, sin embargo, entre todas ellas encontramos importantes diferencias en los niveles y formas de institucionalización, legitimidad, práctica, experiencia y regulación entre otros.

Parte de la evolución de los actores involucrados, sus prácticas e instituciones en el escenario mexicano de la transición –(alternancia, fortalecimiento de la oposición, la experiencia de gobiernos divididos, mayor equilibrio en los poderes de la unión, crecimiento de la participación ciudadana)-, derivó en un importante desarrollo y proliferación en el ámbito del *lobbying/cabildeo*; por ello es indispensable abundar sobre los aspectos más significativos en el tema.

La línea más relevante que será abordada en éste artículo, refiere la complejidad de la conceptualización del término, misma que debe ser punto de partida para el debate sobre el resto de tópicos importantes en la materia tales como: los contextos de análisis y práctica, diferencias a nivel internacional; los actores involucrados; el proceso de profesionalización; práctica y ética; regulación, transparencia; fuentes, generación y manejo de información, entre otros.

Todo lo anterior en perspectiva para una mayor comprensión sobre el fenómeno del *lobbying/cabildeo*, en el sentido de una mejor construcción de nuevas prácticas políticas y perfeccionamiento de nuestro concepto de representación y democracia.

¹ Miembro de la REDIPAL. Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM; Doctorante en Estudios Sociales, Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Especialista y Consultora en los temas de Cabildeo y Marketing Político. México. magdacanela@yahoo.com.mx

Introducción

El *cabildeo/lobbying* es identificado desde hace tiempo como una práctica política vigente en múltiples latitudes, dicho reconocimiento acompaña a la certeza sobre el impacto que tiene en alguna medida (no necesariamente comprobada) sobre los principios democráticos de participación, igualdad, rendición de cuentas y construcción de consensos basados en información.

Asimismo es posible establecer un vínculo entre este tipo de práctica política con escenarios de principios democráticos ampliados, bipartidistas o de gobierno dividido; todo en virtud principalmente de que el proceso de representación y gobierno implican en este tipo de escenarios la intervención y participación contrapuesta de múltiples fuerzas y poderes involucrados.

La antigua práctica del *lobbying* o cabildeo también muestra importantes similitudes y diferencias tanto en los diferentes entornos (público, privado, geográfico, cultural) como en los diversos niveles y formas de su ejercicio, institucionalización, legitimidad, experiencia y regulación, entre otros.

Por otra parte, se advierte una frágil relación entre conceptos como los de apertura, participación, representación, democracia y cabildeo, que se desintegran fácilmente cuando la idea y la práctica misma del cabildeo se entremezclan con percepciones como las de corrupción, soborno, “coyotaje”, ausencia de rendición de cuentas, opacidad o, inclusive, ilegalidad. Esta relación y su complejidad aparece más claramente cuando se piensa en los procesos político/públicos de integración de actores distintos a aquellos propios a la función estatal.

Si se considera que una de las actividades más identificadas con los profesionales del ramo consiste en que ellos están abocados a aportar experiencia e información a los oficiales de gobierno, resulta preocupante que la confianza de la población sobre ellos sea tan baja. Como ejemplo se puede apreciar, que en EEUU y Europa dos de los escenarios de mayor profesionalización de esta actividad en el mundo se encontró que durante el 2008, la Agencia Galup intentó ranquear la percepción de honestidad y de estándares éticos (integridad pública) de los lobbyists/cabilderos frente a las de otras profesiones,

quedando equiparada en el 5% al nivel de los vendedores de autos usados y agentes de telemarketing; por su parte el European Centre for Public Affairs determinó que la tendencia de la sociedad civil y los medios consideraba que estos profesionales envisten demasiado poder y que son poco confiables (OECD 2012).

En el escenario mexicano de la transición – (alternancia, fortalecimiento de la oposición, experiencia de gobiernos divididos, mayor equilibrio en los poderes de la unión, crecimiento de la participación ciudadana)-, la evolución de los actores involucrados, sus prácticas y las transformaciones institucionales derivaron en un importante desarrollo, especialización y proliferación en el ámbito del cabildeo. Este crecimiento no se ha visto acompañado por un análisis profundo que explique las diferentes perspectivas del proceso.

Si bien es cierto que al hacer un comparativo en términos de experiencia y desarrollo alrededor de la práctica del *lobbying/cabildeo*, México muestra un rezago temporal frente al entorno internacional, también es cierto que hay importantes semejanzas en los problemas más relevantes y vigentes; por ello los tópicos en boga son actualmente dominantes y potenciales tanto en México como en el resto del mundo.

A manera de ejemplo, durante el 2007 tres de cada cuatro ciudadanos europeos encuestados tuvieron una percepción negativa en cuanto a que la corrupción es un problema en aumento. Parte de ésta preocupación se enmarcó en la influencia que los “intereses especiales” y los *lobbyists/cabilderos* tienen sobre el gobierno; siendo éstos actores identificados como poderosos o con un nivel económico privilegiado (OECD 2012).

La referencia al status más crítico fue en los casos de Grecia, Portugal, Rumania, Hungría y el menor en Dinamarca, Finlandia y Países Bajos. El problema se ha reflejado naturalmente en un nivel de confianza muy bajo en donde tanto los políticos como los profesionales del *lobbying/cabildeo* aparecen frente a la ciudadanía como muy poco confiables.

Todo lo anterior ha derivado en un gran cisma ético que gira, tanto alrededor de la naciente profesión, como de los procesos de democratización, las nuevas prácticas y los actores involucrados.

En éste sentido, el reciente crecimiento del *lobbying/cabildeo* en México ofrece una ventana de oportunidad durante el proceso de su construcción social y política, por lo que es indispensable abundar sobre los aspectos más significativos y sobre los escenarios para el futuro inmediato. Una de las tareas principales tiene que ver con una mejor definición y claridad sobre el concepto, por lo que vamos a abundar en éste tema, para posteriormente abordar la experiencia que existe hasta ahora en el caso mexicano, describir parte de los actores involucrados, y reflexionar sobre algunos otros contextos de análisis y temas de actualidad de la discusión.

Problemas de definición, origen, evolución y contexto

El proceso de aparición, legitimación e institucionalización del *lobbying* en los distintos países, tiene variantes importantes en términos de los problemas que enfrenta y los esquemas de resolución implementados.; Resulta imposible equiparar los casos de EEUU., Canadá, la Unión Europea, con sus recientes integrantes post comunistas. No es lo mismo Noruega, Alemania, Rumania, Lituania, ni equiparables las experiencias de Tanzania, Sudáfrica, India, Brasil, Argentina, Irlanda o incluso China, Japón o Australia.

Los resultados tan diversificados derivados de cada contexto, nos confrontan con muy variadas prácticas, límites, posibilidades y acepciones de la palabra cabildeo o *lobbying* así como un amplio universo de terminología asociada² . En éste sentido una mejor y más

² Ver Tesis Doctoral en progreso (Aguilar 2013). Dentro de éste universo encontramos términos tales como Interés y lobby: Suelen ser utilizados como sustantivos e incluso pueden denotar desde grupos informales de personas tales como oficiales de alto rango en el ejército, hasta un amplio grupo o sector de la sociedad como intereses ambientalistas o de negocios, también refieren grupos pequeños y hasta individuos, causas u organizaciones de manera particular (Thomas y R. Hrebenar 2008). Cabildeero, lobbyist y lobista: La persona designada para facilitar la influencia; advocate y advocacy: En la literatura aparecen frecuentemente estos términos como sinónimos de lobbying y lobbyists, al parecer la referencia a uno u otro tiene que ver principalmente con el contexto. Para el ámbito jurídico, pese a que en muchas jurisdicciones inglesas basadas en el derecho hay una gran equivalencia con el término "abogado" (el término fue usado al referir el sistema de legislación escocesa, la ley anglo-holandés de Sudáfrica, el derecho escandinavo, la ley israelí y también para las profesiones jurídicas en las Islas del Canal y la Isla del Hombre), el advocate o defensor es alguien que habla en nombre de otra persona; aquí el concepto hace implícita la noción de que el representado carece de los conocimientos y habilidad para hablar por sí mismo; En un contexto político: el advocate o advocacy group es una organización de personas que tratan de influir en las decisiones de asignación de recursos o la política, sin buscar competir en la elección a cargos públicos y donde la acción puede estar motivada por principios éticos, morales, la fe o simplemente para proteger un bien de interés. El término también se usa en

clara conceptualización no sólo permitirá avanzar en el análisis y medición de las diferencias en cada caso, sino que también es posible darle utilidad como una herramienta para la elaboración de normas y construcción de parámetros en cuanto a rendición de cuentas y transparencia.

Al respecto, un muy buen panorama comparativo de las tendencias, enfoques, modelos y ejemplos de soluciones de países en América del Norte, Europa y Australia, señala las

contextos de atención social e inclusión, ambos términos (y otros más específicos como Independent advocacy o Citizen 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 (por discapacidad, salud mental o aislamiento). El ejercicio del advocate o defensor puede incluir muchas actividades que comprometen a la persona u organización que le respalda, estas incluyen campañas en los medios, hablar en público, puesta en marcha y publicación de investigaciones o encuestas, o incluso la "presentación de amigos" de las oficinas judiciales. 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 sobre un tema que juega un papel importante para el interesado. Podemos decir que la diferencia radica en que, aun cuando el término lobbying puede estar relacionado a asociaciones no lucrativas, tiene siempre una connotación política debido al impacto en las decisiones públicas, en cambio la advocacy es constantemente asociada al entorno jurídico particular y de participación cívica pero también en interacción con entidades privadas. Asimismo, dado que en algunos contextos la actividad del lobbying aún no está formalmente reconocida, ni se encuentra suficientemente profesionalizada, aparentemente la práctica de superponer los términos aporta confianza, formalidad e incluso legitimidad en el ejercicio del mismo. "Lobbying Versus Advocacy: Legal Definitions". NP Action. www.npaction.org Consulta 15 de marzo de 2011. Grupo de interés y organización de interés: generalmente implica una organización formal, intereses institucionales que pueden definirse como: asociación de individuos, organización o institución pública o privada y que sus bases 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 3 principales tipos son 1) organización de membresía individual formada por individuos como doctores, propietarios de armas, estudiantes; 2) organización de intereses que es una organización de organizaciones y pueden ser públicas o privadas, con fines de lucro o no lucrativas. Algunas son asociaciones comerciales de base pequeña y otras son de base amplia como las confederaciones. 3) intereses institucionales públicos y privados, refiere al grupo formalmente reconocido como tal por la ley. Las democracias liberales tienen cientos de esos grupos de interés identificados por su status legal y a menudo a través de reglas para el registro de grupos de interés y lobbyists (aunque esas democracias también tienen numerosos grupos de poder informal); los intereses institucionales también existen en las democracias en desarrollo pero son generalmente mucho menos extensivos en número. Entre estos corporaciones de negocios individuales, think tanks, agencias gubernamentales en diferentes niveles, universidades públicas, fuerzas armadas. Grupo de presión e interés especial: 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 y en la Europa continental. Algunos otros también usan el término de grupo de interés especial para designar grupos que operan en la arena política, el término es usado hoy en día para designar grupos activamente políticos o no pero que si tienen el potencial de participar en política. Interés informal y grupo de poder: Grupo de individuos u organización - pública o privada, incluyendo camarillas (frecuentemente cerca del poder máximo)- 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 mucho más gráfica de describir que tipo de grupo es en la práctica y lo que constituye su mayor logro; entre otros.

ventajas de una definición empírica y objetiva orientadas a la procuración de mayor integridad en la regulación; lo anterior desde cuatro aspectos a considerar (OECD 2009).

- 1) La dirección del proceso de regulación desde el principio de definir puntualmente lo que se va a regular;
- 2) La consideración de los múltiples requerimientos necesarios para transparentar cada factor de lo que incluya la definición del *lobbying/cabildeo*;
- 3) Los códigos de conducta que se deberán abordar;
- 4) Los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normas una vez definidas e implementadas.

Éste documento pretende explicar una visión que incluya algunos de los principales referentes teóricos y metodológicos para poder abordar el caso del *lobbying* mexicano desde su especificidad pero sin perder de vista la experiencia internacional que enfrenta actualmente problemas semejantes.

Parte de las dificultades que genera lo inacabado de la definición, puede remontarse al tránsito conceptual observable durante la primera mitad del siglo pasado entre ejercicios para el análisis de los grupos de presión, grupos de interés o enfoques como el del corporativismo; y tendencias un poco más recientes como las del nuevo institucionalismo, el cambio político, la elección pública, la gobernanza y gobernabilidad o inclusive las aportaciones que desde la economía han incorporado modelos para formalizar hipótesis explicativas al respecto. Éstos últimos han abierto nuevas vertientes de análisis en los entornos democráticos donde la emergencia de nuevos actores, instituciones y estrategias de participación política lo han demandado.

Un importante signo de la juventud de éste proceso parte de dos de los referentes más importantes en ésta materia, EEUU y la experiencia particular y conjunta de los miembros de la Unión Europea. A pesar de la larga tradición y el inmenso tamaño que enviste la industria del *lobbying/cabildeo* en las estructuras institucionales de éstos países, el consenso en la definición del término aún se muestra bastante inacabado³.

³ La amplia definición de la Comisión Europea lo refiere como “Todas las actividades que se llevan a cabo con el objetivo de influenciar la formación de políticas y los procesos de toma de decisiones de las

En México, a pesar de la escasa literatura que aborda el tema⁴, existe una adhesión general en torno a la aceptación de que el lobbying o cabildeo es una actividad que se realiza con el objetivo de generar y/o de sumar influencia y poder; que esta acción tiene un sesgo a favor de ciertos intereses; que puede darse como parte de una interacción entre el ámbito privado y el público; y que involucra actores políticos de distinto ámbito y nivel.

Quedan aún múltiples aspectos que de manera intermitente entran o salen de las diferentes definiciones de los autores. Por ejemplo, los actores que protagonizan su ejercicio (empresas, grupos de interés, asociaciones, individuos); los ámbitos sobre los que se ejerce (algunos autores lo hacen omnipresente y otros limitado); los recursos utilizados, los objetivos, el grado o tipo de legitimidad, entre otros.

El origen ¿lobbying o cabildeo?

Una complicación inicial consiste en que el término de cabildeo es generalmente aceptado como traducción de *lobbying*, sin embargo, la complejidad crece cuando se observa que el propio término de *lobbying* aún necesita mayor precisión en su definición dado que su referencia incluye intermitentemente características y límites distintos según los casos⁵.

Los términos de *lobbying* y cabildeo se encuentran ligados de origen, a sistemas políticos parlamentarios por una parte, y por la otra a cuerpos colegiados para la toma de decisiones. En este sentido destacan los casos de Inglaterra y de Estados Unidos. A lo largo de la historia, los términos *lobby*, *lobbying* y cabildeo aparecen indistintamente en investigaciones de más de treinta países y organizaciones internacionales sin modificarse independientemente del idioma original o del contexto de análisis.

instituciones Europeas” (2006). En el caso de U.S.A. Baumgartner y Leech (1998) dos de los expertos en la materia, refieren que es verdaderamente inusual que los estudiosos del tema usen la palabra *lobbying* en el mismo sentido dos veces.

⁴ Lerdo de Tejada y Godina (2004); Dávila y Caballero (2005); Galaviz (2006); Gómez (2006); Garita (2006); Del Rosal A. y Hermsillo (2008); Dworak (2011). Vease también Heredia (2006); Parra (2007); Mascott (2007); Ehrman (2008, 2010); Betanzo de la Rosa (2008) y López Zarate (2009).

⁵ Ver Aguilar (2013) Tesis Doctoral en progreso, UAM-I; Para un buen acercamiento semiótico al respecto ver Portales (2004) y también las aportaciones de Astié-Burgos (2011).

Sin embargo, no es necesariamente adecuado el uso indiferenciado de los términos *lobbying* y cabildeo, dados la larga trayectoria y amplio significado que tiene la expresión inglesa, la simple homologación al término hispano de cabildeo implicaría una reducción arbitraria a tan sólo una de sus primeras designaciones, la que se refería al aspecto arquitectónico propio de los parlamentos y no de otras instancias oficiales. Lo anterior aún deja pendientes una multiplicidad de términos asociados a dicha actividad, por ejemplo el que refiere al sujeto que ejerce el *lobbying* o *cabildeo*; o bien, al mismo verbo para su ejercicio, entre otros⁶.

La mayoría de los autores que trabajan el tema, se remontan al ejercicio del derecho de petición de los ciudadanos y aun cuando algunos de éstos autores negarían la acuñación de un término específico para ello, tampoco encontramos a quien rechace la existencia de la actividad que pretende influir a los legisladores o funcionarios con las peticiones concretas de los particulares o colectivos⁷.

En éste sentido, aún cuando se observa un consenso en el entendimiento de la acción referida, el mismo desenvolvimiento de la actividad ha hecho que el término vaya ampliándose en sus significados, creciendo así una laguna conceptual al respecto. Una vez aclarado lo anterior y para efectos prácticos en este trabajo se usan ambos términos *lobbying/cabildeo*.

Ambigüedad y definición

Una vez expresada la preocupación y algunos de los principales aspectos referentes a la ambigüedad de los términos, nos enfocaremos a la propuesta de una definición específica y apropiada. Expondremos primero los puntos de encuentro, a saber, en dónde los distintos autores están de acuerdo en al menos seis características generales al hablar de *lobbying/cabildeo*.

⁶ Para un mejor abordaje al respecto, véase Portales (2004).

⁷ El ejercicio del derecho de petición está señalado en la Carta Magna de 1215 y fue fomentado hasta la creación de la Monarquía Parlamentaria Británica. Actualmente es vigente en Inglaterra y fue heredado en la tradición jurídico-política a su colonia: los Estados Unidos. Ahí quedó plasmado por primera vez en las resoluciones de The Stamp Act Congress, donde los colonos escribieron en 1765: “Éste [el derecho de petición] es el derecho de los súbditos británicos en estas colonias a solicitar peticiones al Rey o al Parlamento”. Hacia 1791, la Primera Enmienda fue adoptada en el proyecto de ley sobre los derechos, fue ahí donde el derecho de petición quedó codificado constitucionalmente.; pero no es sino hasta 1946, cuando el término se hizo legal al pasarse la Federal Regulation of Lobbying Act en el Congreso. Ibíd p. 83.

Que el *lobbying/cabildeo* es una: 1) acción, llevada a cabo por; 2) actores diversos; mismos que guardan entre sí un 3) objeto de vinculación o interés y que se realiza en un 4) ámbito espacial, con una determinada 5) temporalidad y que enviste ciertas 6) cualidades posibles.

En la gran multiplicidad de definiciones sobre el *lobbying/cabildeo* que encontramos en la literatura, encontramos descritas cada una de estas características en las siguientes formas:

ACCIÓN: Entendida como un conjunto de prácticas o proceso (Clive y Hrebenar 2008)⁸, una interacción directa o indirecta⁹ un vínculo entre ciudadanos y políticos, una negociación, afectación, influencia (Nownes 2006; Berry y Wilcox 2008), un esfuerzo, asesoría, una gestión¹⁰; disuasión, convencimiento, donde la posición propia se traspasa al interés del responsable político y tal vez, al público en general (Grossman, Helpman 2001)- Un acto de comunicación -que incluye el medio oral y escrito pero que no se confina a ellas (Rosenthal 2001)-, una transferencia de información vía el argumento verbal, o incluso, el monitoreo de gobierno (Wright 1996)¹¹ arreglos o acuerdos, o incluso básicamente una reunión.

El tipo de acción más constantemente atribuida a los *lobbyists/cabilderos* es toda aquella concerniente a la influencia en la construcción de las políticas públicas; sin embargo es fundamental recordar que ellos también buscan participar en las decisiones referentes a

⁸ Clive y Hrebenar pusieron de relieve que el cabildeo es un proceso que involucra tres etapas: ganar el acceso, el compartir la opinión de un grupo sobre un tema de interés con un legislador, y estar influenciando sobre un legislador a favor del grupo. El proceso de lobbying implica organizar múltiples esfuerzos durante un período de tiempo en lugar de sólo un intento a la vez.

⁹ *Ibíd.* La interacción de un grupo o de intereses con los responsables de elaborar políticas, esta interacción puede ser directa o indirecta, con vistas a influenciar la política actual o para crear una relación que conduzca a la conformación de la política futura en beneficio de ese grupo o interés.

¹⁰ Diccionario de la Real Academia Española respecto de “cabildeo”.

¹¹ Wright puso énfasis en el papel de la información en el lobbying, insistiendo que lobbying existe para proporcionar a los hacedores de políticas la información pertinente reduciendo la incertidumbre que enfrentan hacia la reelección, el proceso legislativo y ejecución de las políticas y las posibilidades cada vez mayores de lograr sus objetivos, tales como la reelección, una buena política pública y más influencia dentro del gobierno. Si bien el monitoreo del gobierno por sí mismo no se considera generalmente como lobbying, éste es esencial para el lobbying exitoso, ya que es un primer paso para que los representantes de los grupos de interés conozcan qué políticas se están discutiendo en el gobierno y como las propuestas de legislación afectarán a sus intereses organizados.

“quien es elegido y designado” para diseñar, implementar y evaluar esas políticas. Como se puede deducir, los *lobbyists/cabilderos* no sólo anteponen a aquellos requeridos al registro por ley, sino que naturalmente prefieren a los mismos representantes de sus propios grupos y organizaciones, o al menos a aquellos que comparten su visión y preferencias.

Quizá en ésta parte valga la pena ampliar claramente lo que respecta a una de éstas acciones en particular, la influencia. Para Dalh (1976), el poder se puede conceptualizar como la capacidad que tiene un sujeto "A" para hacer que otro sujeto "B" actúe de determinada manera según sus intereses y su voluntad. De esta manera, se dice que "A" ejerce su poder sobre "B". Esto es de fácil comprensión 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 a manera de resultar en un convencimiento, cooperación por acuerdo o coaccionando a otro sujeto "B". La influencia por tanto puede ser coercitiva, atractiva, cooperativa o competitiva.

ACTORES: Que pueden ser entendidos como intermediarios, representantes (Milbrath 1963)¹²; como un grupo de interés, grupo de presión (Gómez V. 2006), una persona con autoridad; como legisladores, funcionarios del poder ejecutivo, judicial, y en general, como algún responsable de políticas públicas o tomador de decisiones, integrante de la sociedad civil, político profesional, o integrante de asociaciones, o ONG´s.

OBJETO VINCULANTE de interés mutuo: Adquiere formas distintas y puede tratar un asunto o temática específico pero en general implica la toma de decisiones relevantes o de impacto; información para reducir incertidumbre; la posibilidad de ser beneficiado, de ganar acceso a..., ganar voluntad de.. , o el apoyo a su favor (Del Rosal 2008), de políticas públicas actuales o futuras, toma de decisiones gubernamentales, o una opinión compartida sobre algún tema con un legislador (Thomas 2008), objetivos políticos -

¹² Milbrath estableció cuatro criterios que deben cumplir el lobbying. 1) el lobbying se relaciona con la toma de decisiones gubernamentales. 2) el lobbying es la intención de influir en las políticas públicas. 3) el lobbying es practicado por un intermediario o representante vinculante entre los ciudadanos y los responsables de las políticas, tal como un grupo de interés. 4) el lobbying implica un acto de comunicación.

reelección, eficacia en políticas, eficiencia legislativa, un poder creciente en el ámbito de gobierno (Wright 1996).

AMBITO ESPACIAL: éste puede darse a nivel internacional, regional, binacional o nacional, asimismo puede impactar sobre un cuerpo colegiado, una instancia ejecutiva o particular; realizarse dentro de estructuras institucionales, privadas, públicas o inclusive en áreas de esparcimiento. Principalmente es típicamente identificado cuando sus objetivos se perfilan hacia el ámbito público gubernamental (nivel federal, estatal, local; poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial); Sin embargo, también ha de enmarcarse dentro de la administración privada en empresas, consejos de administración y corporativos (Jolibert, Dubois, Muehlbacher 2007).

TEMPORALIDAD: ha sido expuesta en términos de un periodo de tiempo determinado y no de un solo intento (Thomas 2004); es decir, que la temporalidad también define al *lobbying/cabildeo* en el sentido de que ha de ser ejercido durante un periodo que va más allá de un solo intento (de *lobbying/cabildeo*), y que puede darse por diferentes etapas o incluso en lo que implican sugerencias de manera espontánea y esporádica a lo largo de todo el periodo.

CUALIDADES POSIBLES: dentro de éstas pueden encontrarse, su estructura ética, los niveles y formas de profesionalización, regulación, apertura, transparencia y rendición de cuentas a manera de procuración de justicia, equidad, en conjunto de mayor *accountability*, o bien, en entornos no regulados, no públicos. También se encuentra bajo la forma de aspectos encubiertos u opacos, con laxitud y problemas en la aplicación de las normas.

En esta parte introduzco uno de los aspectos de mayor relevancia respecto a las cualidades posibles del *lobbying*, a saber: que le caracteriza su relación con todo lo que forma parte del ámbito público (en oposición al ámbito de lo privado). Parte de las funciones ampliamente reconocidas y consensuadas sobre el *lobbying* son su carácter como un puente entre los intereses privados y la conducta pública.

A diferencia de otras profesiones cuyo ámbito de influencia implica afectación sobre grupos pequeños en negocios, servicios, industrias, mercados o con clientes muy específicos, la práctica del *lobbying/cabildeo* no se identifica tan frecuentemente en el ámbito privado, y si por el contrario, los profesionales que se desempeñan en este rubro son contratados para representar intereses privados que dirigen sus objetivos a impactar dentro del sector público.

En éste sentido, la definición del *lobbying/cabildeo* necesita dejar en claro la incorporación obligada u opcional de ésta característica dado el impacto diferencial que determinaría una u otra opción.

En las diferentes definiciones se observan aparecer y desaparecer muchas de éstas características, en algunos casos adecuándose a los objetivos específicos del trabajo. Sin embargo, es necesario concluir una definición lo más clara posible en cuanto a las propiedades asignadas al fenómeno.

En este trabajo interesa ordenar en la mayor medida posible, buena parte de las múltiples aportaciones y conceptualizaciones en el tema para finalmente plantear una definición propia:

Lobbying/Cabildeo: Proceso que busca la interacción directa o indirecta, entre una persona, grupo, sus representantes o incluso funcionarios públicos, con otros tomadores de decisiones o funcionarios de gobierno en cualquiera de sus niveles, pero que en general tengan autoridad o que sean responsables de la toma de decisiones. Dicho ejercicio se encuentra siempre en interacción con estructuras propias del ámbito público y tiene el objetivo de influir o impactar las decisiones desde la preferencia, interés o conveniencia particulares, en una o diferentes temáticas presentes y futuras; y donde el éxito en el objetivo podría redundar en un beneficio mutuo. Las estrategias de *lobbying/cabildeo* pueden variar en cada caso.

Aclaro que en esta definición queda fuera lo que se conoce como "*lobbying corporativo*" o de empresa, propio del ámbito privado; puesto que considero que el factor y nivel de impacto público en la toma de decisiones de interés es fundamental. Una empresa o consorcio privado somete sus decisiones a escrutinio privado y absorbe de manera

interna costos y consecuencias derivados de ellas a diferencia de las entidades de gobierno público.

En perspectiva

El cabildeo como práctica política no es un fenómeno reciente, al menos no para aquellos países que desde hace casi un siglo ya lo tienen incorporado a su estructura democrática; sin embargo, tampoco lo es en el caso de los países o regiones en donde su ejercicio atraviesa actualmente la informalidad o incluso las fronteras de lo normativo, funcionando cotidianamente bajo esquemas de reglas no escritas u opacas, o bien bajo la luz de una ambigüedad permisiva y limitante al mismo tiempo. Pese a lo anterior, aún hay pruebas claras de su incipiente desarrollo como práctica política dentro de esquemas con aspiraciones democráticas y su relevancia en la consecución de ese objetivo.

A poco más de dos décadas de haber iniciado el proceso de alternancia en los gobiernos locales y municipales, México vive una importante dinámica de controversia respecto a la incorporación de la práctica política del *lobbying/cabildeo*. Dicha incorporación permea ámbitos gubernamentales e institucionales en diferentes niveles y geografías, así como también la dinámica cotidiana en empresas y asociaciones privadas o de carácter ciudadano.

Más allá de su reducido entendimiento, sea como una práctica de corrupción o como panacea democrática, el *lobbying/cabildeo* constituye ciertamente la posibilidad de un cambio institucional, no sólo del sistema de representación sino incluso, del entendimiento de lo político, sus agentes, espacios, dinámicas, recursos y posibilidades en el camino y proceso de construcción de acuerdos.

Se espera que sirva la definición aquí propuesta como contribución a un debate que permea en conjunto al sistema democrático y su legitimidad política. La intención es reforzar una perspectiva útil sobre el ejercicio y peso del *lobbying/cabildeo* en México, que procure la atención de las necesidades ciudadanas, que refuerce la confianza y las oportunidades de participación.

BIBLIOGRAFIA

- Astíe-Burgos, Walter.** "Lobby y democracia: lo positivo y lo negativo del cabildeo". S XXI. México. 2011.
- Baumgartner, F. y B. Leech.** "Basic Interests: The importance of Groups in Politics and Political Science. Princeton University Press, Princeton. (1998).
- Berry, Jeffrey M.; Wilcox, Clyde.** "The Interest Group Society" (5th Edition) Longman. 2008.
- 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.
- Dahl, R.** "Análisis político moderno". Editorial Fontanella, Colección Ciencias del Hombre N° 3; Barcelona; 1976.
- 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.
- Del Rosal A. y Hermosillo.** Apuntes Sobre La Transición en el Poder Legislativo Mexicano la Reelección Inmediata, la Regulación del Cabildeo y la Disciplina de los Legisladores Federales, 1ª ed. México, D.F: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008.
- Dworak, Fernando.** "Cabildeo". Senado de la República. Cuadernos de trabajo – Instituto Belisario Domínguez. Cuaderno 1. Enero de 2011.
- 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.
- _____ "El cabildeo en México: retos y perspectivas". México. 10 Nov. 2010. <http://www.lasillarota.com/> Consulta el 28 de noviembre de 2010.
- Galaviz, E.** El cabildeo legislativo y su regulación. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.
- 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 2006.

- Gómez, V. José de J.** “El cabildeo de los grupos de presión” México. IEEJ, Colección Tesis y Ensayos. 2006.
- Grossman, G.M. and Helpman, E.** “Special Interest Politics”. Cambridge: MIT Press. 2001.
- Heredia, E.** “Cabildeo/Lobbying: nuevos instrumentos de gobernanza democrática,” Bien Comun, 2006.
- Lerdo de Tejada S.y L. A. Godina Herrera.** El Lobbying En México. Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- 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.
- Mascott Sánchez, M. de los Ángeles.** “Cabildeando la nación. (Spanish),” Metapolitica, vol. 11, n. 54, pp. 79-85, Jul. 2007.
- Milbrath, Lester W.** “The Washington Lobbyists. Rand McNally”. USA. 1963.
- Movimiento ciudadano por la democracia. “Manual de cabildeo”. México.1998.
- Nownes, Anthony J.** “Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)”. University of Tennessee. Hardback. 2006.
- OECD.** “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.
- OECD.** “Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying” en Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, OECD Publishing. 2012.
- Parra, R. L.** “El cabildeo llegó para quedarse. (Spanish),” Revista Mexicana de Comunicacion, vol. 19, n. 104, pp. 26-30, Abr. 2007.
- Peregrin, E. A.** “El lobbying en la Unión Europea”. Ediciones Esic. Madrid. 1995.
- 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.
- Rosenthal, A.** “The third house: lobbyists and lobbying in the states”. CQ Press, 2001.
- Thomas, C. S. and Hrebemar, R. J. “Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies”. Journal of Public Affairs, 8: 1–14. doi: 10.1002/pa.287. 2008

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. 2008.

Wright, John R. “Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence”. Longman Publishing Group, 2003.