

**Análisis:**  
**Iniciativa de Ley que regula las actividades de cabildeo en el Congreso de la Unión,**  
**presentada por el Sen. Ricardo Monreal**  
**11 de octubre de 2018**

**Mtro. Fernando Dworak**  
**Octubre 2018**

## **Resumen**

El 11 de octubre de 2018 el senador Ricardo Monreal (Morena) presentó una iniciativa de Ley que regula las actividades de cabildeo en el Congreso de la Unión. Si bien puntos relevantes como mejorar la normativa vigente en los reglamentos de las cámaras, en temas como registro de cabilderos y “huella legislativa”, es insuficiente para generar condiciones de certidumbre en las relaciones entre el poder legislativo y los grupos de presión, mientras las cámaras no tengan medidas regulatorias claras en cuanto a estándares de ética y transparencia por parte de diputados y senadores.

Se espera que la restauración del derecho ciudadano a premiar y castigar a los legisladores con base en su desempeño, incremente los costos de un escándalo, de tal forma que se tenga que adoptar un marco regulatorio más eficaz. Por eso es necesario defender la figura de la reelección inmediata.

## **Contenido**

**¿Qué es y cómo tiene lugar el cabildeo?**

**¿Qué efectos trae el cabildeo?**

**La regulación del cabildeo**

**El cabildeo en México**

**¿Qué propone la iniciativa del Sen. Monreal?**

**Conclusiones**

**Sobre el autor**

## **¿Qué es y cómo tiene lugar el cabildeo?**

Se entenderá al cabildeo como la serie de actividades que realizarán los grupos de presión, ya sea por sí mismos o a través de intermediarios, para influir en las políticas públicas. Gran parte de estas acciones consiste en acumular información útil y encontrar formas de canalizarla a quienes puedan influir en la toma de decisiones.

El cabildeo no se limita a la interacción entre grupos de interés y legisladores, sino que es parte del conjunto de relaciones entre actores públicos y privados y va más allá del mero proceso legislativo. Es necesario conocer las distintas modalidades para diseñar un marco normativo eficaz.

Hay varias formas en que puede tener lugar el cabildeo:

Los órganos legislativos pueden ser recurridos como blanco o como canal. Esta distinción se toma de la teoría de mercados, donde un blanco es una persona o institución que puede traer un cambio deseado y un canal es la persona o institución que puede influir en los blancos. Por lo tanto, las asambleas serán blanco en tanto retengan una capacidad autónoma para modificar las iniciativas y canal si permiten a los grupos atraer la atención de los medios y el gobierno.

Segundo, las organizaciones pueden tener a sus representantes entre los parlamentarios. En sistemas de corte corporativista los grupos tienen acuerdos previos con los partidos para tener cuotas de representación en las listas de sus candidatos. Los legisladores que tienen esos vínculos vigilan sus intereses externos en la asamblea, hablan a favor de éstos e incluso ejercen simultáneamente cargos en las organizaciones. Esto es algo importante para la iniciativa a analizar.

Es posible que un grupo de presión financie las campañas de candidatos que puedan representar sus intereses en el órgano legislativo. Este patrón es común en sistemas políticos son débiles, altamente descentralizados y el financiamiento de las campañas es fundamentalmente a través de recursos privados.

Por otra parte los grupos de presión pueden contar con la ayuda de legisladores a quienes se les informa de sus opiniones, llegando los segundos a hablar de vez en cuando a su nombre o incluso realizar actividades como presentar iniciativas al pleno o proponer enmiendas a las que se estén debatiendo.

Hay casos donde la vinculación entre representantes y grupos se dé a través de remuneraciones económicas, prospectivas de promoción política o incluso gratificación psicológica. En el primer caso, un grupo de presión puede contratar a algún legislador como consultor, proveerle personal adicional como asesores o financiarle una oficina en el distrito o incluso sobornarlo. Además el posicionamiento que adquiere el parlamentario le puede ser útil en el futuro. Finalmente, es posible que al individuo le pueda reportar un beneficio simbólico saber que ha prestado su respaldo a una causa.

Por último hay casos en que un grupo tratará de influir sobre toda o gran parte del órgano legislativo. Esto implica fundamentalmente la organización de movimientos de base para presionar a la institución. Lo anterior incluye movilizaciones masivas, el envío de cartas o telegramas a todos o algunos miembros de la asamblea, e incluso invitaciones personales para manifestar apoyo a las causas. Dichas tácticas son adoptadas fundamentalmente por grupos externos con escaso acceso al órgano legislativo, o en temas que llegan a ser considerados de extrema relevancia por amplios sectores de la opinión pública.

### **¿Qué efectos trae el cabildeo?**

Como toda actividad en una sociedad compleja, el cabildeo arroja efectos positivos e inesperados. Los primeros son:

*Grupos de presión-* El beneficio no tiene que ser necesariamente material. Aunque lo óptimo es influir en las políticas públicas, también puede la causa ganar mayor relevancia ante la opinión pública a partir de su relación con el órgano legislativo e incluso, a partir de ésta, llamar la atención del gobierno. También los beneficios pueden ser de carácter más simbólico, como pasar un rato en el recinto legislativo y codearse con políticos.

*Legisladores-* El mayor beneficio es la información. En muchos países los órganos legislativos carecen de una infraestructura adecuada, pues las bibliotecas no son extensas y el apoyo del *staff* es poco profesionalizado y escaso. La información que provean los grupos de presión les será de utilidad para vigilar al gobierno o modificar las iniciativas. El contacto con organizaciones puede ayudarles en sus carreras, especialmente cuando se convierten en el enlace frente a las dirigencias partidistas. En países donde los partidos son débiles, los intereses externos proveen información relevante para mejorar los prospectos de reelección de los legisladores.

*Sistema político-* El cabildeo puede contribuir a la estabilidad del sistema, en tanto que los grupos de presión pueden acceder a la esfera pública. De esa forma tienen la oportunidad de al menos hacer escuchar sus posturas y quizás influir en las decisiones; liberándose potenciales presiones al interior de la sociedad y contribuyendo a la legitimidad del régimen.

Por otra parte, se pueden mencionar los siguientes efectos indeseados:

*Ineficiencia-* Cabildear a un órgano legislativo puede ser ineficaz si se compara con los resultados que se obtendrían de acercarse al gobierno. Las estrategias adoptadas pueden ser inadecuadas, como enviar cartas a todos los representantes en lugar de identificar a quienes podrían simpatizar con sus causas.

*Información sesgada-* Debido a que los grupos de presión defienden sus propios intereses, la información que presentan será necesariamente parcial, como en toda democracia. El problema surge cuando algunas organizaciones son más activas al cabildear, pues ciertas opiniones serán más atendidas. También algunas comisiones puedan tener una

sobrerrepresentación de algún interés, ya sea por afiliación o vínculos económicos. El órgano legislativo puede perder apoyo si se da a conocer tal sesgo.

*Sobrecarga de trabajo*- La dinámica social hace que los grupos aumenten de número y sus demandas sean cada vez más complejas. Por ello sus contactos con los órganos legislativos son más frecuentes e intensivos, así como el material que envían. La atención de las solicitudes a través del cabildeo puede representar un costo de oportunidad para los legisladores en términos de la atención que podrían darle a otras actividades; conllevando el riesgo de la sobresaturación de las demandas.

*Colusión entre agencias públicas, comisiones y grupos de presión*- Existe el riesgo de la creación de “triángulos de hierro”: relaciones privilegiadas y excluyentes entre agencias del ejecutivo, comisiones legislativas y grupos de presión; favoreciendo ciertas políticas.

*Deslegitimación del sistema político*- No todos los intereses tienen la misma capacidad para influir en el proceso legislativo o siquiera hacer escuchar sus demandas. La existencia de organizaciones con acceso privilegiado puede generar acusaciones de que las instituciones son parciales acosta de otros grupos. Esta situación se puede exacerbar cuando algunas agrupaciones tienen vínculos estables con legisladores; existan o no casos de corrupción abierta o velada. Si esto sucede el régimen en su conjunto puede perder legitimidad.

## **La regulación del cabildeo**

Un problema central de la democracia es reconciliar las demandas de grupos que persiguen su propio beneficio con los intereses más amplios de la sociedad. En este contexto la regulación del cabildeo se torna un elemento crítico para darle viabilidad a un régimen. El reclamo surge por numerosas razones, destacando el exceso de cabilderos, la sobrecarga de demandas, la influencia de la corrupción y la inequidad en el acceso a las decisiones públicas. Por lo tanto el principal problema de regulación es la provisión de estándares de transparencia y certidumbre en la relación entre los sectores público y privado.

La experiencia comprada muestra que el problema por regular el cabildeo se presenta tras algún escándalo público generado por prácticas corruptas, ya sean reales o supuestas. A razón de esto los legisladores se ven obligados a normar esta actividad, o se corre el riesgo de que las instituciones entren en una pendiente de desgaste. Las normas adoptadas son el resultado de una reacción y por ello resultan incompletas frente a lo que se debería hacer. Es decir, son siempre perfectibles y todo avance requerirá un nuevo escándalo como detonante.

Un marco normativo eficaz no se agota en una ley que regule a los grupos de presión que cabildeen al legislativo; sino que hablamos de un engranaje de normas, algunas importantes y otras que pueden ser útiles:

*Financiamiento de campañas*- Se pueden regular los esquemas de fondeo para los candidatos durante sus campañas a través de limitar o prohibir el ingreso de fondos

externos frente al financiamiento público. También se puede optar porque los partidos o los candidatos administren los recursos y reporten de los mismos a la autoridad electoral.

*Tipificación de delitos que constituyen actos de corrupción-* Es necesario tener codificados delitos como cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, tráfico de influencias y otros. También es importante contemplar normas para combatir los problemas de conflicto de interés, como las políticas de “puerta giratoria”: que una persona que haya salido del sector público no pueda ser empleado de inmediato en el privado sino pasando un tiempo para que no llegue a usar información privilegiada.

*Regulación de las actividades del cabildeo-* Bajo esta modalidad se definen las etapas del proceso legislativo donde pueden intervenir los grupos de interés, las prácticas que son aceptadas o no y las sanciones que aplican por cada infracción. Las normas que se adopten dependen, en gran medida, tanto de la cultura política del país como de las prácticas consideradas “correctas” o “incorrectas”. También se cubren los estándares de integridad para los grupos de presión, como las listas de cabilderos, con el fin de tener control sobre quienes puedan tener acceso al proceso de toma de decisiones.

*Estándares de ética para legisladores y creación de órganos garantes-* En todo acto de corrupción hay dos actores: el corruptor y el corrompido, y en el caso del cabildeo tanto grupos de presión como legisladores pueden estar en cualquiera de estos dos lugares. Por lo tanto es indispensable tener estándares de ética internos que contemplen sanciones. Entre los estándares se encuentran tanto las incompatibilidades y los registros de intereses externos. Esto es, la publicación de listas donde cada uno de sus integrantes declara si tiene algún ingreso externo a su dieta, sea por actividad empresarial o porque cuenta con algún vínculo con grupos de interés. Los registros pueden tener diferentes grados de publicidad frente a la opinión pública, datos que se dan a conocer o incluso ser o no obligatorio declarar estas relaciones.

*Autorregulación de grupos de interés y cabilderos-* Las organizaciones e intereses externos pueden establecer sus propios marcos regulatorios, generalmente en torno a estándares éticos. Las ventajas de esta norma es su flexibilidad frente a las leyes y el notable ejercicio de autodisciplina que representan. Sin embargo, al no contemplar sanciones vinculantes deben ser vistos como complementos, nunca sustitutos, del marco legal. Es decir, esta medida no es indispensable pero ayuda.

La normatividad en torno al cabildeo no va a modificar las estructuras de intermediación. Un mal cabildero no se va a convertir en uno bueno por ley. Tampoco las reglas prohibirán a los intereses fuertes ejercer su influencia. Pero abren la posibilidad de sentar las bases de cambios posteriores en las relaciones entre los grupos de presión y la esfera pública.

## **El cabildeo en México**

En nuestro país el cabildeo está relacionado con las siguientes garantías establecidas en la Constitución: derecho al trabajo (artículo 5), derecho a la libre expresión (artículo 7), derecho de petición (artículo 8) y derecho de asociación (artículo 9). Veamos cómo está regulada la relación entre los sectores público y privado a partir de los criterios mencionados arriba:

*Financiamiento de campañas-* La normativa electoral fue diseñada para rastrear todo tipo de gasto en el afán de detectar si algún partido o candidato se excedió del tope asignado, pero no vigila orígenes de montos. En esa dinámica se ha llegado a investigar hasta sobre propaganda de empresas en fotos de candidatos, con el fin de tasar un presunto financiamiento del que se pueda inferir un gasto excesivo.

*Tipificación de delitos que constituyen actos de corrupción-* La Ley General de Responsabilidades Administrativas de 2016 obliga a los servidores públicos a declarar su patrimonio, ingresos e intereses. Además se castigan conductas de las que derivan actos de corrupción. El cohecho está tipificado en el Código Penal. Sin embargo, las normas no aplican para legisladores.

*Regulación de las actividades del cabildeo-* Los reglamentos de ambas cámaras tienen disposiciones relativas al cabildeo, que contemplan registro de cabilderos, responsabilidades de legisladores y *staff* para resguardar y publicar toda información derivada de la actividad y algunas sanciones. Sin embargo no las disposiciones no son vinculantes.

*Estándares de ética para legisladores y órganos garantes-* Existe un Comité de Ética en la Cámara de Diputados que al día de hoy es inoperante. Tampoco hay obligaciones para los legisladores de transparentar ingresos, patrimonio o intereses.

*Autorregulación de grupos de interés y cabilderos-* La Asociación Mexicana de Profesionales de Cabildeo (PROCAB) cuenta con su código de ética.

Desde 2002 se han presentado numerosas iniciativas para regular el cabildeo y ninguna ha prosperado, aun cuando se han presentado numerosos escándalos, reales o supuestos. Si la experiencia comparada muestra que el tema es materia de regulación al haber legisladores que asumen costos electorales e instituciones que necesitan cuidar su reputación colectiva, un elemento que ha impedido a aprobación de un marco normativo adecuado es la inexistencia, hasta recientemente, de las carreras parlamentarias a través de la posibilidad de reelección inmediata.

## **¿Qué propone la iniciativa del Sen. Monreal?**

La iniciativa se divide en ocho capítulos: disposiciones generales, de los derechos y obligaciones de los Legisladores y Servidores Públicos de las Cámaras, de los derechos y obligaciones de los Cabilderos, del Registro y Padrón de Cabilderos, de los Informes relativos a las Actividades de Cabildeo, de la trazabilidad de las actividades de Cabildeo en las Cámaras del Congreso de la Unión, de las limitaciones para realizar actividades de Cabildeo y de las responsabilidades y sanciones. Se hará un breve repaso con sus respectivos comentarios.

### Disposiciones generales

El artículo 2 define al cabildeo como la actividad remunerada que realizan personas físicas o morales dedicadas a promover, defender o representar los intereses legítimos de particulares o de terceras personas ante Legisladores en lo individual o en conjunto o ante cualquier Servidor Público de las Cámaras, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

Por otra parte se define al cabildero como la persona física o moral que realiza actividades de Cabildeo para promover, defender o representar intereses particulares o de terceras personas ante Legislador en lo individual o en conjunto, o ante cualquier Servidor Público de las Cámaras, con el propósito de obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses que representa.

La experiencia comparada ha mostrado la importancia de definir claramente las actividades que se entenderán como parte de la actividad, así como quienes la realizan. Por ejemplo, si se omite la remuneración como parte del cabildeo, se puede abrir demasiado el rango de personas que pueden ser acreditadas como cabilderos, perdiéndose el control sobre la acreditación.

Si bien bajo la definición que se ofrece quedaría fuera el trabajo voluntario, particularmente el activismo, se entiende que ellos tienen otros derechos para participar en el proceso de toma de decisiones. El cabildeo requiere de agentes con intereses económicos claros y fijos a lo largo del tiempo.

El artículo 4 establece que las actividades de Cabildeo sólo se realizarán respecto al proceso legislativo y no podrá realizarse en el ejercicio de las funciones de orden jurisdiccional, de control, vigilancia, administrativo, o para la designación de personas en cargos públicos que corresponden al Congreso de la Unión.

Esta limitación reconoce que, si bien habrá participación de otros grupos de interés en temas como la designación de cargos, ésta se dará dentro de los procesos de toma de decisiones correspondientes, como la consulta a expertos en los procesos de selección.

### De los derechos y obligaciones de los Legisladores y Servidores Públicos de las Cámaras

Los derechos y obligaciones que se proponen no son muy distintos a los que ya se encuentran en los reglamentos de cada cámara: decidir si se reúnen o no con cabilderos, usar la información que les entreguen, denunciar actos de corrupción y publicar informes sobre las actividades de cabildeo.

El primer problema es la inexistencia de instancias que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de legisladores y servidores públicos: ¿sería la Mesa Directiva? ¿La Junta? ¿O un Comité de Ética, donde en realidad deberían tratarse estos asuntos?

El segundo es más relevante: no hay medidas de transparencia para legisladores, como debería ser la publicidad de sus declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses. Sin este elemento la legislación será incompleta. La existencia de partidos de carácter corporativista, donde los legisladores representan también sectores de la producción así como otros intereses privados hacen que esto sea apremiante.

### De los derechos y obligaciones de los Cabilderos

Como en el capítulo anterior, no se definen grandes avances frente a los reglamentos. Empero, falta definir un órgano competente para atender los reclamos que hagan los cabilderos por incumplimiento de derechos, las denuncias de actos de corrupción por parte de legisladores y servidores públicos, así como la presentación de los informes de actividades. Otra vez, falta un Comité de Ética.

### Del Registro y Padrón de Cabilderos

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados y los acuerdos vigentes para el Senado, las mesas directivas reciben las solicitudes de registro y elaboran el padrón. La inclusión de las juntas de coordinación política, como sugiere el artículo 12, podría sesgar políticamente la conformación del padrón según los intereses de quien presida cada órgano de gobierno.

En varios países los registros obligan a los cabilderos a declarar número de horas que se dedican a la actividad, ingresos y cartera de clientes. Si las horas e ingresos son inferiores a un umbral, entonces no se considera que el agente no desarrolla esta actividad de manera profesional.

### De los Informes relativos a las Actividades de Cabildeo

Como en capítulos anteriores, falta un órgano que se encargue de compilar los informes, así como supervisar que los legisladores elaboren los propios.

### De la trazabilidad de las actividades de Cabildeo en las Cámaras del Congreso de la Unión

Se obliga a cada comisión o comité a guardar todo documento relacionado con el cabildeo, así como publicarlo en la página electrónica, aunque otra vez no hay forma de vincular el cumplimiento, como sucede hoy con las disposiciones en los reglamentos.

Un avance significativo es incluir en los dictámenes, proyectos y resoluciones un apartado donde se registren los acercamientos con grupos de presión y cabilderos: lo que se conoce como “huella legislativa”, como se establece en el artículo 17.

### De las limitaciones para realizar actividades de Cabildeo

Si como se ha visto un criterio demasiado amplio para acreditar quién puede ser cabildero genera problemas de control y seguimiento, uno demasiado estrecho termina beneficiando a un pequeño grupo de interlocutores, pudiendo incrementar los riesgos de colusión entre agencias, comisiones e intereses. Aunque la iniciativa evita el primer riesgo, su aprobación puede hacer que se caiga en el segundo.

Las fracciones II y III del artículo 19 establecen que no pueden realizar actividades de cabildeo ni registrarse en el padrón los cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el cuarto grado de legisladores y servidores públicos, así como las personas físicas o morales que durante el proceso electoral inmediato anterior hayan realizado aportaciones en especie o efectivo a candidatos o partidos políticos. El primero debería ser también tema de transparentar intereses por parte de los legisladores para saber si hay o no conflicto. Por su parte, todo grupo de interés tiene derecho a participar si persigue fines lícitos y lo hace dentro de la ley: la segunda prohibición no abona a la legalidad y apuesta a la simulación en fuentes de financiamiento.

### De las responsabilidades y sanciones

Se establecen sanciones para cabilderos, legisladores y servidores públicos.

### **Conclusiones**

La iniciativa, aunque aporta elementos para mejorar las relaciones con grupos de presión, es insuficiente para combatir la corrupción mientras las cámaras no tengan medidas regulatorias claras en cuanto a estándares de ética y transparencia por parte de diputados y senadores.

Se espera que la restauración del derecho ciudadano a premiar y castigar a los legisladores con base en su desempeño, incremente los costos de un escándalo, de tal forma que se tenga que adoptar un marco regulatorio más eficaz. Por eso es necesario defender la figura de la reelección inmediata.

## **Sobre el autor**

Fernando Dworak

Analista y consultor político. Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, en Reino Unido. Entre sus libros se encuentra *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (Fondo de Cultura Económica, 2003) del cual es coordinador y coautor, así como *Caminando hacia el futuro. La experiencia de la movilidad en la Ciudad de México*, coescrito con Laura Ballesteros (M2050, 2016). Es coordinador del Diplomado en Planeación y Operación Legislativa en el ITAM. Colabora en los portales *Político.Mx* e *Indicador Político* y en la *Primera Emisión con Luis Cárdenas*, por MVS. Profesor de asignatura en el ITAM y la Universidad Iberoamericana, también ha impartido cátedra en diversas instituciones académicas del país.

Página electrónica: [fernandodworak.com](http://fernandodworak.com).

Twitter: @FernandoDworak

Correo electrónico: [fernandodworak@gmail.com](mailto:fernandodworak@gmail.com)