

# CABILDEO

## NUEVOS INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Édgar D. Heredia Sánchez

*...corrigiendo a Clausewitz, la política no es sino  
la extensión de la economía por otros medios.*

Kevin W. Hula

Édgar D. Heredia Sánchez es maestro en estudios políticos y sociales por la UNAM. Becario del CONACYT y de la Fundación Telmex. Actualmente es profesor en la maestría en comunicación para acción política en la Universidad Simón Bolívar.

### Introducción

La ola democratizadora que vive la mayor parte de los países del mundo y la expansión de las libertades públicas y económicas plantean al Estado —y a la sociedad— problemas cruciales de organización política, de orden gubernamental y de gestión pública.

Gobernar en contextos políticos plurales autónomos de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales que aún no han sido resueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público mediante las más diversas formas de intermediación. Como anota Javier Medina: el equilibrio de fuerzas entre los poderes legislativo y ejecutivo hace que las acciones y toma de decisiones sean definidas de manera compartida. La pluralidad de la vida política en México, como reflejo de la situación actual, obliga a la negociación y la conciliación de intereses entre los distintos actores políticos. De lo contrario

la labor gubernamental sería caótica y en permanente confrontación. Sería como tratar de aplaudir con una sola mano.

Gobernar en este ambiente implica hacerlo de acuerdo con una política pública, lo que significa incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos. La política pública supone gobernantes elegidos democráticamente y políticas compatibles con el marco institucional.

Kevin W. Hula recupera acertadamente a Robert Salisbury y señala: “el ambiente político de hoy es un ambiente desestabilizado de intereses fragmentados y desafíos multidimensionales de los distintos grupos sociales, es decir hay un ambiente de atomización”,<sup>1</sup> en donde cada sector social trata de imponer legítimamente en la agenda gubernamental la resolución de sus problemas. Gobernar hoy implica la atención de intereses locales para solventar problemas globales.

La alternancia política que se concretó en 2000 puso a México en el concierto de las naciones democráticas. En palabras de José Woldenberg: “la alternancia política no dio paso a la democracia, sino que ésta demostró su existencia”.<sup>2</sup> La consolidación de la democracia ha hecho de la mexicana una sociedad abierta y de alta competencia política, lo cual ha traído que el debate sobre la conformación de la agenda política y gubernamental prescindiera de la consolidación democrática, para dar paso a los temas de gobernabilidad, desarrollo económico y justicia social.

Los mecanismos de funcionamiento del sistema político mexicano se han transformado en los últimos 20 años. El presidencialismo autoritario ha sido superado por las dinámicas políticas y la apertura democrática, lo cual pone de manifiesto que el arreglo institucional vigente requiere ser modificado y adecuado a las nuevas condiciones de pluralidad y competencia política, tanto en los terrenos electoral, gubernamental y organizativo. Es decir, aquello que había sido aceptado como la omnipotencia del poder ejecutivo federal, sus facultades legales y metaconstitucionales —como grandes prerrogativas jurídicas para superponerse a los otros dos poderes—, ha quedado obsoleto. El omnípoter que ostentaba el ejecutivo se fundaba en elementos ajenos a lo que el texto constitucional señala.

El principio de división de poderes y la inexistencia de un gobierno monopartidista ponen de manifiesto que el arre-

glo institucional y la norma jurídica son incompatibles, lo que dificulta el ejercicio del poder y las acciones del gobierno. Esto compromete por un lado la certeza y confianza para desarrollar programas económicos de beneficio social; y por el otro, conduce a escenarios y coyunturas que ponen en riesgo la gobernabilidad y gobernanza democráticas, estratégicas en escenarios de interdependencia económica y mundialización de los problemas públicos.

Uno de los instrumentos para enfrentar el desafío del ejercicio de la autoridad en los sistemas democráticos es el *lobbying* o cabildeo.

#### Estructura conceptual

El estudio del evento político se nutre hoy de un nuevo factor que aniquila y debilita la fuerza comprensiva y el sentido de categorías y conceptos clásicos de la ciencia política. Dicho fenómeno es el de la globalización, cuyo paradigma principal es la integración del mundo por vía económica, mediante la generación de zonas geográficas de intercambio comercial que compiten entre sí, lo cual ha provocado el debilitamiento o al menos la limitación de conceptos como Estado y ciudadanía, entre otros.

Ello obliga en un primer momento a ubicar en su justa dimensión las nociones de conceptos categóricos como gobernanza, cabildeo y *lobbying*.

César Nicandro Cruz escribió hace un par de años —para una revista especializada en términos como gobierno, asuntos públicos y administración pública— un interesante artículo sobre el *governance* y la *governability*, del cual se da cuenta aquí. Nicandro Cruz señala: *governance* ha sido mal traducido al castellano (como buen gobierno, gobernanza, gobernanza y gobernabilidad), lo cual nos ha llevado a (con)fundir y mimetizar *governability* y *governance*. Según Mayntz al no existir una palabra internalizada, el desarrollo teórico del *governance* se entiende como el resultado de extensiones semánticas y de significado que pueden entenderse como cambios paradigmáticos. Por el lado del concepto *governability*, éste se ha caracterizado por ser ambiguo y concebirse como un *catch-all words*.

La gobernabilidad democrática es entendida como la capacidad de presentar y poner en marcha decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos. La gobernabilidad



es un atributo sistémico, una capacidad y se confiere su existencia (en un nivel elemental) a la rama ejecutiva del gobierno, y más ampliamente al gobierno en su totalidad y al sistema político en su conjunto.

La *governance* democrática se refiere a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos. Kooiman define *governance* como los patrones o estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el resultado común o *outcome* de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados.<sup>3</sup> La *governance* también puede ser definida como el conjunto de mecanismos y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos, mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias (Schmitter, 2000).

Gran parte del estudio de la *governance* se centra en la actualidad en el papel que las instituciones públicas, económicas y sociales juegan como articuladores de decisiones públicas y como modeladoras de procesos socioeconómicas en el interior de los regímenes democráticos.

El reconocimiento y reivindicación del papel central del Estado como articulador (y conductor) de procesos políticos en las democracias no consolidadas se vincula fácilmente con la *governance*, ya que se asume la importancia del Estado y de su gobierno como catalizador y conductor de la acción colectiva.

A través de ella, el tejido institucional que configura afecta directamente la *governability*, ya que en la medida en que la *governance* se entienda como un conjunto de instituciones (patrones, estructuras, reglas de juego) que condicionan y posibilitan la acción social y política, se reconoce su papel como determinante de las capacidades individuales, colectivas y sociales para la toma y aplicación de decisiones políticas y de política pública bajo contextos democráticos, además de ampliar las posibilidades explicativas para la determinación de razones que permitieron generar su ulterior éxito o fracaso.

Como Feldman propone, es necesario un posterior cambio en el foco de análisis que deje atrás el estudio de la estricta arena política para concentrarse en el estudio de la *governance* y su contribución a la *governability* en un sentido amplio.<sup>4</sup>

El estudio de la *governance* y su contribución a la *governability*, debe ir a fondo, pues la segunda condiciona la operatividad y eficacia de la primera, o de otro modo: hay que ver de qué forma la gobernabilidad o ingobernabilidad modifican, refuerzan o suprimen las reglas de juego y las estructuras de interacción sociopolítica.

El *lobbying* dicen Lerdo de Tejada y Godina

es una voz de origen anglosajón que se define en castellano como cabildeo y es entendida como: la facultad de ejercer presiones; tratar de convencer; intentar neutralizar; modificar o influir en las decisiones de la autoridad pública. Por su parte Norberto Bobbio define al *lobbying* en su *Diccionario de política* como el proceso por medio del cual los representantes de los grupos de interés actúan como intermediarios y ponen en conocimiento de los legisladores, o de los decisión-makers, los deseos de su grupo.<sup>5</sup>

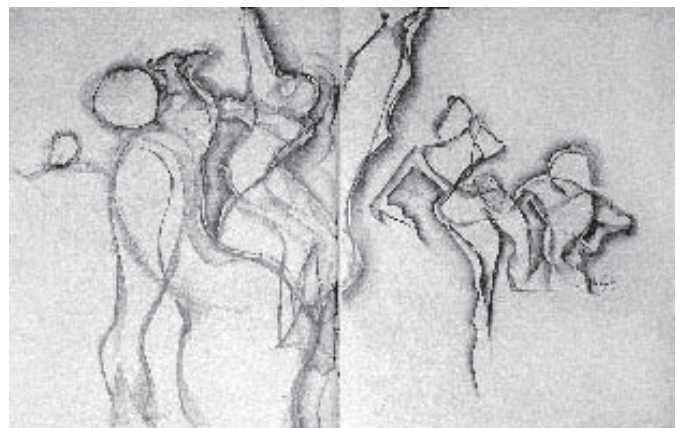
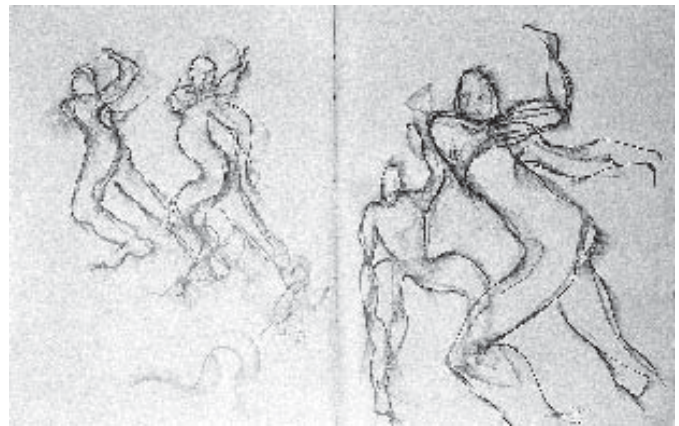
*Lobbying* (o *lobby*, como lo llaman algunos) forma parte del lenguaje con el que se expresan todos aquellos que se relacionan, de una u otra forma, con el poder público.

El *Diccionario de la Real Academia Española*, en su versión más reciente, define el vocablo cabildear como gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en cuerpo colegiado o corporación.

Algunos autores prefieren utilizar el término *lobbying* en vez de cabildeo, ya que presuponen erróneamente que cabildeo es una voz que se asocia más a una figura jurídica de autoridad local en México que es el cabildo, lo cual es inexacto. Por un lado cabildo es una figura que responde a un modo de organización del poder público y la representación popular y el cabildeo además de ser una actividad que pretende incidir en la toma de decisiones, es en términos lingüísticos verbo y el cabildo un sustantivo. De tal modo que para efectos de este artículo cabildeo y *lobbying* significan lo mismo.

Doris Gómora anota que el cabildeo es

la actividad que realiza para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, o para influir en un actor con poder de decisión. Dentro de la práctica parlamentaria el término se refiere a negociar o



gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a favorecer alguna iniciativa que después se convierta en ley.<sup>6</sup>

Esta nueva herramienta de acción política infiere necesariamente el término público, el cual es entendido como el espacio donde los privados proyectan como asuntos de interés general sus intereses, para lo cual utilizan los principios de libre acceso y transparencia. En suma, a través del cabildeo los particulares tratan de formular y desarrollar políticas, con el fin de encarar problemas públicos, en medio de un escenario político de actores diferenciados.

Existen diferentes tipos de *lobbying*, según el texto de Lerdo de Tejada y Godina, quienes identifican los siguientes tipos:

- *Lobbying* al interior. Consisten en acuerdos de estrategia y acciones dentro de una organización.
- *Lobbying* preventivo. Pone en marcha una estrategia que anticipa políticas públicas que afectan la cooperación del futuro de la organización.
- *Lobbying* técnico. Promueve y convence de los méritos y necesidades técnicas de un proyecto.
- *Lobbying* promotor. Impulsa proyecto o iniciativas que benefician a la organización, a la región o a un grupo de interés.
- *Lobbying* de seguimiento. Realizar un trabajo para mantener y ampliar los beneficios logrados o para paliar o retardar las decisiones contra la organización.
- *Lobbying* legislativo. Impulsar iniciativas o propuestas para fortalecer la toma de decisiones ante los órganos legislativos, federales, locales o cabildos municipales.

La anterior clasificación no es excluyente y determinante. La actividad del *lobbying* implica un proceso de incidir en la toma de decisiones como un proceso gradual en el cual la persuasión debe darse en todos los niveles, desde convencer a los particulares de llevar a cabo acciones de cabildeo hasta lograr convencer a los *decision-makers* o legisladores de actuar en tal o cual dirección.

Las actividades del *lobbyist*, gestor de grupos de interés o promotor de coaliciones, se dividen en dos tipos:

actividades de política, las cuales implica incidir en la formación de la agenda política y actividades electorales; mientras que por el otro lado están las actividades de po-

líticas públicas, en donde se busca incidir en la formación de una política pública o bien en la conformación de la legislación en torno a un tema determinado.<sup>7</sup>

#### El cabildeo/*lobbying*

El *lobbying* tiene como referencia obligada sociedades democráticas y de alta competencia política. Es decir, se genera lo que Robert Dahl ha dado en llamar poliarquía, la que define como una sociedad en la que diferentes actores tienen influencia en la toma de decisiones. El cabildeo nace de manera normal, ya que lo que pretende es que los intereses privados figuren como intereses públicos, cuidando que no se obtengan beneficios ilegales.

El *lobbying* se incluye como un derecho ciudadano para impulsar temas específicos ante órganos colegiados. Los estadounidenses lo entienden como la actividad que se expresa en el derecho ciudadano de influir en el gobierno.

Sin embargo, esta actividad, como lo señalan los autores de *El cabildeo en México*, ha sido profundamente desprestigiada por los niveles de corrupción que llegó a tener, ya que tiende a confundirse con actividades de cohecho o bien de tráfico de influencias para favorecer la toma de decisiones en cierta dirección. De ahí la necesidad de definir en nuestro país un marco jurídico que sea estricto, pero también uno de los más claros.

Históricamente el cabildeo encuentra sus primeros datos de regulación en 1946, cuando el gobierno estadounidense estableció la primera Federal Regulation of Lobbying Act; sin embargo fue hasta 1995 cuando se regula la actividad con el documento llamado The Lobbying Disclosure Act. Los puntos que destacan de dicha acta son:

- Obtener un registro como lobbyista tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, dentro de los 45 días siguientes al inicio de haber establecido contacto con cualquier congresista.
- Define a un lobbyista como cualquier individuo, empleado o independiente, que tiene más de un contacto de *lobbying* con congresistas, siempre y cuando esa actividad ocupe más de 20% de su tiempo.
- Se establecen rangos de gasto para determinar si se hacen excepciones al registro.
- Se reportan todas las peticiones de información, así como la información que se da a los congresistas.

- Por lo menos dos veces al año se reportan actividades.
- Se establecen penalidades por violar la acta.<sup>8</sup>

El cabildeo es una profesión y un arte al mismo tiempo, ya que no sólo implica una gran capacidad de análisis y persuasión, sino "es el arte de llevar a la cama a dos perfectos desconocidos para coincidir en un tema aparentemente aje-



no a su naturaleza".<sup>9</sup> El presupuesto del *lobbyist* es asegurarse de que los actores políticos encargados de tomar las decisiones, legisladores sobre todo, no cuentan con toda la información y el análisis adecuado para la toma de decisiones. Es decir, se trata de acomodar todas las piezas del rompecabezas, de medir perfectamente bien las variables y de tener los sustentos técnicos lo suficientemente sólidos como para poder concretar la pretensión que se está negociando. El cabildeero no hace política, incide en ella, pero de ninguna manera pretende sustituir las funciones de la autoridad o representante.

El cabildeo, dice Javier Median

es una de estas nuevas formas de interlocución política que debe servir para evitar los abusos de la autoridad, luchar contra la negligencia, procurar el balance entre el interés económico y el interés público, evitar los extremos en la acción de gobierno. En suma, el cabildeo debe servir para aplanar caminos a la democracia.<sup>10</sup>

Puede afirmarse que el interés económico, su protección y su incidencia en la política son la razón de ser del cabildeo. Por este motivo se requieren tres aspectos a desarrollar en el proceso de cabildeo: investigar, consensar y negociar.

#### Retos del cabildeo en México

México es una nación neófita tanto en la democracia como en el uso de herramientas e instrumentos políticos, como lo es el *lobbying* y el mercadeo político, por ejemplo. Si bien éstos son sobredimensionados en su tarea y pertinencia o bien son ignorados y poco estudiados, esto da paso a análisis intelectuales cómodos y poco serios.

La agenda política mexicana está hoy conformada por las reformas estructurales, el tema laboral, hacendario, energético o bien los temas de sustentabilidad o medioambientales. Sin embargo, poco se ha reparado en el arreglo constitucional e institucional, el cual debe reconfigurarse con objeto de promover una interacción por cooperación entre los poderes públicos para hacer fluida la convivencia política y la toma de decisiones, ya que el actual modelo promueve el bloqueo gubernamental y la participación por funciones entre los órganos de poder, lo cual no hace sino contraponer posiciones.

La recomposición del escenario político no sólo resulta vital para el buen desempeño del cabildeo, sino para el de todas las actividades del gobierno en su conjunto, lo cual hace indispensable al menos tres retos en lo inmediato para el país y sus autoridades.

Primero: es urgente rediseñar el modelo de convivencia y participación de los tres poderes de la unión, con objeto de promover un modelo de pesos y contrapesos, en el sentido madisoniano del término, donde los poderes sean responsables de la toma de decisiones por cooperación y no por función o facultad legal.

Segundo: este arreglo jurídico-institucional tiene que impactar en el establecimiento de un nuevo orden normativo en todos los órdenes de la vida nacional, con lo cual se deje en claro un estado de derecho que regule la vida en sociedad.

Tercero: el *lobbying* debe de dar paso a un esquema de profesionalidad donde se deje en claro que el cabildeero es un profesional del análisis de políticas públicas y de la vida política y económica y no un mero sujeto encargado de las relaciones públicas. La actividad además de profesionalizarse requiere de un doble ejercicio de transparencia: por un lado,

debe contar con la transparencia y las facilidades de acceso a las actividades que lleva a cabo el gobierno (no sólo el *lobbyist*, sino la sociedad en su conjunto debe de saber qué y cómo hace su tarea el gobierno), con objeto de reducir las sospechas a las que la actividad misma es inherente; por otro lado, debe asegurarse que la legitimidad de los intereses privados y su gestión ante los *decisión-makers* no conduzcan a la ob-



tención de beneficios ilegales. Para lo anterior Lerdo de Tejada y Godina proponen considerar los siguientes aspectos:

- Definir con claridad la naturaleza y alcances del cabildeo y promoción de causas.
- Precisar los sujetos activos y pasivos de dicha actividad.
- Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales para la actividad de cabildeo.
- Producir un código de conducta.
- Establecer un registro público de obligatoriedad de los prestadores de este servicio.
- Definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos respecto al cabildeo.
- Establecer las bases para la realización de cabildeo en los distintos niveles de gobierno y el sector privado.
- Regular las actividades de cabildeo en México de nacionales y extranjeros.
- Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.
- Definir al *lobbying* como una actividad que se promueve en nombre y por cuenta de otro, y que es consecuencia de una participación organizada, informada, responsable, de la sociedad en las decisiones legislativas y administrativas, para hacer transparente las acti-

vidades de este ejercicio, así como los gastos asociados a ellas.

- Obtener un registro por los temas a abordar.
- Reservar la actividad de *lobbying* sólo para mexicanos y establecer que no podrán recibir compensaciones económicas por parte de los legisladores en torno a las actividades de cabildeo.
- Establecer la reserva y confidencialidad de los trabajos que se llevan a cabo por las personas o entidades certificadas como cabilderos.

El cabildeo es hoy día una actividad natural y legítima, que es propia de las naciones democráticas con sociedades abiertas, plurales y de alta competencia. En un país como el nuestro, donde los déficit sociales, de desarrollo económico y convivencia política son muchos y complejos, se hace necesaria la jerarquización de tales problemas para su atención. Mucho se ha hablado de que lo urgente se ha comido a lo importante para la consolidación democrática. La conformación de un nuevo régimen político y de convivencia hacen necesario que el proyecto de país sea consensado y las herramientas democráticas situadas en su justa dimensión, como lo es el caso del *lobbying*/cabildeo. •

#### Bibliografía

- Kevin W. Hula, *Cabildeo/Lobbying*, México, Limusa, 2004, 235 pp.  
 Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, *El lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, 161 pp.  
 José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés, 2002.

#### Notas

- <sup>1</sup>Kevin W. Hula, *Cabildeo/Lobbying*, México, Limusa, 2004, p. 16.  
<sup>2</sup>José Woldenberg, *La construcción de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés, 2002, pp. 21-22.  
<sup>3</sup>J. Kooiman, *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, California, 1993, p. 258.  
<sup>4</sup>E. Feldman, "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización", en *Instituciones y desarrollo* (2001), 8-9, pp. 367-384.  
<sup>5</sup>Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, *El lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.  
<sup>6</sup>Doris Gómora, "Los gatos en cabildeo", en *Reforma*, México, noviembre 7, 2002.  
<sup>7</sup>Hula, *op. cit.*  
<sup>8</sup>Lerdo de Tejada, *op. cit.*, pp. 85-87.  
<sup>9</sup>Hula, *op. cit.*  
<sup>10</sup>Javier Median, "Los retos del cabildeo", en *Reforma*, México, agosto 31, 2003.