

CABILDEO DE LOS GRUPOS EMPRESARIALES EN EL CONGRESO MEXICANO, LXII LEGISLATURA

*Luis Rubén Hernández Gutiérrez**

RESUMEN: Se analiza el cabildeo de los grupos empresariales en el Congreso mexicano durante la LXII Legislatura, tomando como casos de estudio los procesos legislativos correspondientes a la reforma fiscal y de telecomunicaciones. El argumento es que la firma del Pacto por México constituyó una coalición legislativa relativamente estable entre gobierno y oposición, frente a la cual los empresarios no lograron articular una estrategia eficaz, sino que actuaron de manera aislada y contradictoria, por lo que su influencia fue limitada.



BUSINESS LOBBYING IN THE MEXICAN CONGRESS: AN ANALYSIS OF LXII LEGISLATURE

ABSTRACT: This paper analyzes the business lobbying in the Mexican Congress during LXII Legislature, with Taxes and Telecommunication reform legislative processes as case studies. The argument is as follows: the signing of *Pacto por México* formed a stable legislative coalition between government and opposition, against which the business groups failed to articulate an effective strategy. In fact, their participation was isolated and contradictory, therefore their influence was limited.

PALABRAS CLAVE: grupos de interés, Pacto por México, proceso legislativo, reforma fiscal.
KEY WORDS: interest groups, legislative process, Pacto por México, tax reform.

RECEPCIÓN: 18 de octubre de 2018.
APROBACIÓN: 27 de julio de 2020.
DOI: 10.5347/01856383.0135.000299474

*Asistente de investigación en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Se prohíbe su reproducción total o parcial por cualquier medio, incluido electrónico, sin permiso previo y por escrito de los editores.

CABILDEO DE LOS GRUPOS EMPRESARIALES EN EL CONGRESO MEXICANO, LXII LEGISLATURA*

Introducción

La vigencia de los gobiernos sin mayoría¹ a nivel federal en México, entre 1997 y 2018, significó el establecimiento de una dinámica del régimen político que se reflejó en dos aspectos centrales. El primero es que, habiéndose terminado la hegemonía de un solo partido en las instituciones públicas, las distintas fuerzas políticas representadas en el poder legislativo tuvieron la necesidad de negociar y entrar en acuerdos para tomar sus decisiones, en tanto que ninguna contó con la mayoría absoluta para aprobar por sí sola leyes reglamentarias y menos la mayoría calificada para reformar la Constitución. El segundo aspecto es que la pluralidad instaurada en el Congreso permitió la activación del sistema de pesos y contrapesos que es propio de un régimen de poderes separados,² pues al no contar ya con mayoría parlamentaria de su mismo partido, el ejecutivo dejó de ser

57

* Ensayo ganador del primer lugar de la sexta edición, 2018, del Concurso de Ensayo Político Alonso Lujambio.

¹ En un sistema presidencial, se trata del tipo de gobierno en el que el partido del titular del ejecutivo no tiene la mayoría de los asientos en la legislatura, ya sea porque la tiene un partido opositor —como suele suceder en los sistemas bipartidistas— o porque ningún partido político la tiene, como sucede en los sistemas multipartidistas. Josep Colomer, *Instituciones políticas* (Barcelona: Ariel, 2007), 197.

² Sobre el funcionamiento del régimen de poderes separados es esclarecedor el estudio de Alonso Lujambio, “Woodrow Wilson y los orígenes de la crítica al régimen de separación

el actor determinante en materia de legislación y el legislativo adquirió autonomía en sus resoluciones.

La pluralidad y la autonomía del poder legislativo, a su vez, tuvieron como efecto que las organizaciones sociales dejaran de acercarse exclusivamente a la presidencia de la república para expresar sus intereses y demandas en temas de legislación, como ocurría en el viejo régimen autoritario que prevaleció en el siglo XX.³ Dichas organizaciones ahora procuran vincularse directamente con los diputados y senadores porque saben que ellos ostentan el poder político para definir las leyes. La transición democrática significó, en efecto, el establecimiento de un modelo de representación que permite a los ciudadanos organizados vigilar el quehacer gubernamental y participar con propuestas en la hechura de políticas públicas. Es común que organizaciones de empresarios, sindicatos, asociaciones profesionales, grupos de causa y agencias de cabildeo establezcan relaciones permanentes con los representantes populares, con el propósito de presentarles sus demandas e influir en sus decisiones.⁴ No es posible, por supuesto, afirmar que estos actores sociales hayan dejado de acudir a las diferentes instancias del poder ejecutivo para

de poderes”, en *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, ed. por Luisa Béjar y Rosa María Mirón (México: Instituto de Investigaciones del Senado de la República, AMEP, 2003).

³En este régimen prevaleció un gobierno unificado (el partido del presidente tiene la mayoría en las cámaras legislativas) que resultaba de un presidencialismo con desequilibrio de poderes a favor del ejecutivo, un partido hegemónico, un sistema electoral mayoritario no competitivo y un sistema corporativo de representación de intereses. En este contexto, las organizaciones sociales que aspiraban a tener alguna influencia política en México debían formar parte de alguno de los sectores corporativos del PRI (obrero, campesino y popular) o integrarse a uno de los grandes organismos empresariales que surgieron entre las décadas de 1920 y 1940 y que mantenían un canal de comunicación privilegiado con el presidente de la república, quien era el gran árbitro político y generador de consensos en torno a la legislación. Véase: Frank Brandenburg, *The making of modern Mexico* (Nueva Jersey: Prentice-Hall, 1964) y L. Vincent Padgget, *The Mexican political system* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1996).

⁴“El Congreso se ha convertido en una institución plural debido a que en él están representados la mayoría de los intereses sociales; posee una aceptable autonomía para tomar decisiones; y como hemos establecido, el Congreso es capaz de plantear y resolver los problemas de su competencia. Precisamente por estos motivos es frecuente que los distintos sectores de la población dirijan su atención hacia los temas tratados en aquel espacio legislativo, determinando acudir a él con frecuencia a expresar sus demandas.” Lorenzo Arrieta Cenicerros, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, *Estudios Políticos* 20 (2010): 58.

externar ciertas preocupaciones y demandas legislativas; sin embargo, es sobre todo al Congreso donde dirigen sus esfuerzos de persuasión, porque son conscientes de que es ahí donde se decide, finalmente, el contenido de una ley o reforma.

Ahora bien, tratándose especialmente de los grupos empresariales, se creó en las últimas dos décadas una idea negativa de su participación en la toma de decisiones públicas, sobre todo en la fase de formulación legislativa. En el periodo en que gobernó el PAN en México (2000-2012), a estos grupos se les llamó, sin mucho rigor conceptual, “poderes fácticos”, y se extendió la opinión de que lograban imponer sus preferencias tanto al ejecutivo como al legislativo en la toma de sus decisiones. Se dijo que el mexicano era un Estado débil, capturado por intereses creados, por un sistema de privilegios largamente incubado durante la doble transición hacia la democracia y la apertura económica, lo cual dio pie a que se formase una economía oligopólica, un “capitalismo de cuates”. Los ejemplos para respaldar esta idea fueron el cuasimonopolio en la telefonía, el “duopolio televisivo” y la incapacidad del Estado para recaudar impuestos debido a que se mantenía un “régimen de consolidación fiscal” que beneficiaba a los más ricos del país.⁵

Los actores políticos que constituyeron el Pacto por México (gobierno federal, PRI, PAN y PRD) en 2012, partieron del diagnóstico anterior para impulsar su programa de gobierno. El sentido político del Pacto fue aprender de la experiencia de negociación política en gobiernos sin mayoría para tratar de trascender la práctica de alianzas legislativas

⁵ Héctor Aguilar Camín y Jorge Castañeda escribieron: “México ha pasado del autoritarismo irresponsable a la democracia improductiva, de la hegemonía de un partido a la fragmentación del poder, del estatismo deficitario al capitalismo oligárquico, de las reglas y los poderes no escritos de gobierno al imperio de los poderes fácticos”. *Una Agenda para México, 2012* (México: Punto de Lectura, 2011), 53-54; Denisse Dresser, en un discurso famoso pronunciado ante legisladores, preguntó: “¿Quién gobierna en México, el Senado de la República o Ricardo Salinas Pliego, cuando logra controlar los vericuetos del proceso legislativo, como lo hizo en el tema de los corresponsales bancarios? ¿Quién gobierna en México, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o UNEFON, la Comisión Nacional Bancaria o los bancos que se rehúsan a cumplir con las obligaciones de transparencia que la ley les exige? ¿Quién gobierna en México, la Secretaría de Educación Pública o Elba Esther Gordillo, la Comisión Federal de Competencia o Carlos Slim, Pemex o Carlos Romero Deschamps, ustedes o una serie de intereses que no logran contener?”. Foro México ante la crisis. ¿Qué hacer para crecer?, 29 de enero de 2009, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/573207.html>.

coyunturales e inestables, como había ocurrido en los sexenios panistas, porque se consideraba causa de la incapacidad de los poderes públicos para sacar adelante las reformas estructurales⁶ frente a las cuales oponían resistencia los “poderes fácticos”. Había entre la clase política cierta conciencia de que la transición y los años de la alternancia habían producido una dispersión del poder político a tal punto que la fuerza del Estado había disminuido en relación con los intereses particulares. Trataron, en consecuencia, de conformar una coalición legislativa amplia y estable para recuperar la rectoría del Estado en la vida nacional. En esta coyuntura, los grupos empresariales enfrentaron retos muy importantes para legitimar su participación en los procesos legislativos y hacer válidas sus demandas.

El propósito de este ensayo es analizar el papel que cumplieron los grupos empresariales en el Congreso mexicano durante la LXII Legislatura, tomando como ejemplos los procesos legislativos correspondientes a las reformas fiscal y de telecomunicaciones. Se escogieron estas reformas porque son emblemáticas del intento del gobierno y la oposición por cambiar la relación de fuerzas entre el Estado y el sector privado: en el área de telecomunicaciones, los mercados de la televisión y la telefonía estaban sumamente concentrados en dos grandes empresas, mientras que en el área fiscal siempre fue conocida la incapacidad del Estado para recaudar impuestos suficientes. Para lograr tal propósito, se acude al método de recrear los procesos legislativos, conjuntando el aparato conceptual con las informaciones consignadas por la prensa y los documentos oficiales. Se trata de hilar los hechos para descubrir en ellos el sentido de la acción política de los participantes.

Para afinar el análisis, identificamos a los grupos empresariales como una especie del género “grupos de interés” y ubicamos sus estrategias de acción bajo el concepto de “cabildo” (*lobbying*). La hipótesis principal del ensayo es que si bien los grupos empresariales echaron mano de diversas técnicas de cabildo para lograr que sus demandas fueran

⁶En la discusión pública mexicana, desde hace tres décadas se usa el término “reformas estructurales” para referirse a cambios constitucionales y legales de corte económico con orientación al libre mercado que se suponen necesarios para detonar el crecimiento y arribar por fin a la “modernidad”.

tomadas en cuenta en la hechura de las reformas fiscal y de telecomunicaciones, tuvieron un éxito limitado porque se enfrentaron a un contexto político e institucional desfavorable frente al cual no lograron articular una estrategia eficaz. La firma del Pacto por México por parte del gobierno federal y los principales partidos políticos de oposición, implicó la adopción de fuertes compromisos políticos que llevaron a formar una coalición legislativa más o menos resistente al cabildeo. De esta manera, los grupos empresariales actuaron de forma aislada e incluso enfrentados entre sí, lo que hizo más difícil defender sus posiciones como sector productivo.

El ensayo se divide en cinco apartados. En el primero se abordan los conceptos de instituciones políticas, proceso legislativo, grupos de interés y cabildeo utilizados en el análisis; además, se hace un brevísimo recuento de los estudios de los grupos de interés y cabildeo en México. En el segundo apartado se revisa el marco institucional de la relación de los grupos de interés con el Congreso mexicano. En el tercer y el cuarto apartados se analizan las estrategias de cabildeo directo de los grupos empresariales, consistentes en reuniones privadas con actores políticos y en su participación en las audiencias organizadas por las comisiones legislativas. El quinto apartado comprende las estrategias de cabildeo indirecto y las presiones. En las conclusiones se hacen algunos apuntes sobre el alcance del cabildeo de los empresarios en el Congreso mexicano.

Fundamentos conceptuales: instituciones políticas, proceso legislativo, grupos de interés y cabildeo

Los grupos empresariales en México se involucran constantemente en los procesos legislativos porque reconocen que ahí se deciden normas que afectan sus intereses particulares y el interés general. Fácilmente puede verse que estos grupos dedican energía y recursos a relacionarse con los poderes del Estado, especialmente con el presidente de la república, diputados y senadores, con el fin de convencerlos o incluso presionarlos para que escuchen y acepten sus demandas. En un régimen de

corte pluralista, como es el mexicano, se puede comprender la influencia de los grupos empresariales en los procesos legislativos siguiendo el esquema teórico que aborda la relación entre los grupos de interés y las instituciones públicas.

Al hablar de esta relación, conviene tener siempre presente la distinción entre *influir en el poder y ejercer el poder político*. El poder político —el que ejerce el Estado— es la clase de poder que es capaz de emitir “decisiones colectivizadas soberanas”, esto es, órdenes predominantes y vinculadoras *erga omnes*, dictados que se aplican a la totalidad de los miembros de una sociedad circunscrita en un territorio determinado.⁷ Son actos del poder político emitir normas válidas para todos los ciudadanos de un país y la extracción y distribución de recursos de un sector a otro de la sociedad. Una cuestión clave es que las decisiones soberanas deben ser generales, es decir, que habrán de sustraerse a la *discrecionalidad* de los grupos sociales particulares, quienes solo aspiran a influir en el poder político pero no a tomarlo en sus manos.

El poder legislativo es el poder público encargado de emitir las normas que habrán de acatar todos los habitantes de un país. En México, el ejercicio de este poder se deposita en el Congreso federal, que es una institución política conformada por una serie estructuras, símbolos, reglas y prácticas normalizadas⁸ que ordenan y canalizan las demandas sociales y la pluralidad política para el correcto ejercicio de la representación y la toma de decisiones colectivizadas. En este sentido, recuérdense las funciones esenciales que cumple el poder legislativo en una democracia, a saber: 1) representación política, 2) vigilancia y limitación del poder del gobierno, 3) legislación, y 4) aprobación del presupuesto nacional.⁹ El establecimiento de gobiernos sin mayoría en nuestro país

⁷ Giovanni Sartori, “¿Qué es política?”, en *La política. Lógica y método en las ciencias sociales* (México: FCE, 2006), 221; Norberto Bobbio, “Política”, en *Diccionario de política*, ed. por Norberto Bobbio *et al.* (México: Siglo XXI, 2012), 1215.

⁸ La bibliografía sobre instituciones y nuevo institucionalismo es abundante. Para este ensayo se revisaron los siguientes estudios: James G. March y Johan P. Olsen, “The new institutionalism: Organizational factors in political life”, *The American Political Science Review* 78, núm. 3 (1984): 734-749; Elinor Ostrom, “An agenda for the study of institutions”, *Public Choice* 48, núm. 1 (1986): 3-25 y Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento* (México: Taurus, CIDE, 2005).

⁹ Jean Blondel, *Comparative legislatures* (Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1976), 15; Walter Bagehot, *The English constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2001), parte IV.

hizo que en el Congreso se formara una nueva institucionalidad consistente en que las mencionadas funciones del legislativo se cumplieran con la negociación entre los partidos políticos y el cabildeo de las agrupaciones de la sociedad civil. Esto puede verse con claridad en los procesos legislativos.

Un proceso legislativo comprende el conjunto de hechos políticos y procedimientos jurídicos que se desenvuelven en la producción de una ley. Concebido como fenómeno amplio, el proceso legislativo es tanto una sucesión de actos jurídicamente preordenada como un conjunto de *patrones de interacción* entre partidos políticos y grupos sociales que pugnan porque sus intereses se vean reflejados en una resolución legislativa.¹⁰ En los regímenes democráticos, dicha pugna se produce de manera abierta y más o menos transparente: los argumentos e intereses de cada fuerza política y social se presentan y discuten en las instituciones y ante la opinión pública. Por este motivo vemos que los diversos grupos de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, asociaciones civiles y profesionales, etc.) están en contacto permanente con los legisladores y se hacen escuchar por ellos para proponerles la mejor manera de diseñar una ley según convenga a sus preferencias.

Dentro del amplio espacio de la sociedad civil¹¹ se encuentran los grupos empresariales a los cuales —para propósitos del estudio de su relación con el poder legislativo— puede comprendérseles como *grupos de interés*. Dennis S. Ippolito y Thomas G. Walker han proporcionado una definición útil de este concepto. Los autores señalan que el “interés”

¹⁰ Véase: Jorge Moreno Collado, “El proceso y la práctica legislativos”, en *Política y procesos legislativos* (México: Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, 1985), 196-198.

¹¹ La sociedad civil es la parte de la sociedad general que se distingue fundamentalmente porque *se dirige al Estado* con el objetivo de influir en el establecimiento de las reglas del juego social, de modo que sus valores materiales y simbólicos queden salvaguardados. En la medida en que las decisiones políticas colectivizadas implican el intento de las autoridades públicas por establecer nuevas normas y modificar el comportamiento del público, se desafían los arreglos sociales existentes, y por esa vía a los individuos y grupos que se beneficiaban de ellos. Esto genera necesariamente resistencias y da pie al surgimiento de organizaciones, movimientos, vínculos solidarios y estrategias de actuación para la promoción y defensa de derechos adquiridos e intereses particulares. Joel S. Migdal, *Estados débiles, estados fuertes* (México: FCE, 2016), 78, y Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transitions and consolidation: Southern Europe* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1996), 7.

es el deseo consciente —ya sea de carácter material o moral— que comparten personas con afinidades sociales, mismas que se asocian voluntariamente para conseguir su propósito. Cuando estas personas comprenden que solo pueden satisfacer su deseo mediante la acción colectiva, participando en el espacio público para mantener o producir cambios en los arreglos sociales existentes, se constituyen en grupo de interés. Aunque estos grupos defienden intereses privados, su acción tiene un carácter político en tanto que buscan influir en los dirigentes de las instituciones del Estado para que tomen decisiones favorables a sus deseos.¹² A nuestro juicio, es preferible usar el término “grupo de interés” que el de “grupo de presión”, por la razón que ha aducido Lorenzo Arrieta en el sentido de que la “presión” es solo un método de influencia que implica constreñimiento y que suele usarse después de agotar otros métodos, como la persuasión o convencimiento.¹³

Hay dos grandes tipos de grupos de interés. Uno ha sido denominado “grupo de vocación ideológica”, “de causa” o “promoción” y tiene como propósito la defensa de posiciones morales y el impulso de causas sociales (por ejemplo, despenalización del aborto). El otro se conoce como “grupo sectorial” o “de interés económico especializado” y su objetivo es “la conquista de ventajas materiales para sus adherentes o la protección de situaciones adquiridas, es decir, que tienden a acrecentar el bienestar de la categoría que representan”.¹⁴ Miguel Jerez ubica dentro de los grupos de interés económico a las organizaciones empresariales y de inversionistas, a los sindicatos y a ciertas clases de asociaciones profesionales.¹⁵ En este ensayo nos concentramos específicamente en las estrategias de acción política de las organizaciones empresariales.

¹²En su definición sucinta, Ippolito y Walker señalan que un grupo de interés es “una colección organizada de personas que se unen por actitudes y preocupaciones compartidas para hacer demandas a las instituciones políticas a fin de alcanzar objetivos que no podrían conseguir de forma individual”. Dennis S. Ippolito y Thomas G. Walker, *Political parties, interest groups and public policy: Group influence in American politics* (Nueva Jersey: Prentice Hall, 1980), 270.

¹³Arrieta Ceniceros, “La acción de los grupos de interés”, 61-62.

¹⁴Fernando Dworak, *Cabildeo* (México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011), 15.

¹⁵Miguel Jerez, “Los grupos de presión”, en *Manual de ciencia política*, editado por Rafael del Águila (Madrid: Trotta, 2008), 302.

En términos generales, el conjunto de estrategias y tácticas que utilizan estos actores privados para influir en las decisiones públicas se engloban en el concepto de *cabildeo*, que consiste en “la ejecución de ciertas acciones planificadas que un individuo, grupo u organización realiza ante los poderes públicos, directamente o mediante un tercero, para influir en la toma de decisiones a fin de defender y promover sus propios intereses o los de su representado”.¹⁶ Los cabilderos de los grupos de interés suelen realizar análisis minuciosos tanto de los temas que promueven como del contexto político e institucional al que buscan tener acceso, con el fin de elegir la mejor estrategia posible. Esto implica conocer los procedimientos legislativos, seleccionar a los actores políticos clave que se abordarán, preparar la información y los mejores argumentos que respalden sus posiciones, así como evaluar las mejores tácticas para influir en el ánimo de los tomadores de decisiones.¹⁷

En la bibliografía se dividen las técnicas de cabildeo en dos clases: las directas o internas y las indirectas o externas.¹⁸ Las primeras operan “directamente ante el actor político que se desea influir y se ejecutan en su ámbito de trabajo o competencia”.¹⁹ Se incluyen aquí los encuentros informales, entrevistas en persona, llamadas por teléfono, envío de cartas o correos electrónicos, invitación a almuerzos, cenas o cocteles, participación en foros y audiencias, invitación a impartir conferencias y el apoyo de personas cercanas al funcionario público (*key contacts*). Las técnicas indirectas o externas son aquellas que se ejecutan por medio de la opinión pública, es decir, que buscan influir en la percepción de los ciudadanos sobre el quehacer gubernamental. Aquí se contemplan, por ejemplo, las inserciones pagadas en los periódicos, conferencias y boletines de prensa, declaraciones de personalidades con fama pública, levantamiento de encuestas de opinión y difusión de mensajes en los

¹⁶ Walter Astié-Burgos, *Lobby y democracia. Lo positivo y lo negativo del cabildeo* (México: Siglo XXI, 2011), 15.

¹⁷ *Ibid.*, 199-200.

¹⁸ Ippolito y Walker, *Political parties*, 320; Anne Binderkrantz, “Legislatures, lobbying and interest groups”, en *The Oxford handbook of legislative studies*, editado por Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare W. Strøm (Oxford: Oxford University Press, 2014), 530-532; Astié-Burgos, *Lobby y democracia*, 200.

¹⁹ *Ibid.*

medios de comunicación.²⁰ Según Anne Binderkrantz, estudiosa destacada en este tema, las tácticas de cabildeo más usadas por los grupos de interés en las democracias occidentales son el establecimiento de una red de contactos con legisladores afines y la participación en audiencias públicas.²¹

Los estudios sobre grupos de interés y cabildeo que se han producido en México abordan cuatro grandes vertientes de investigación. En primer lugar se encuentran los trabajos históricos y politológicos que utilizan la teoría clásica de los grupos de presión para analizar las estrategias de influencia de grupos concretos en procesos políticos de coyuntura o de mediana duración.²² Una segunda vertiente —más actual— ha conjugado la mencionada teoría clásica con las teorías de las políticas públicas, con resultados fructíferos.²³ La tercera trata el asunto desde un punto de vista jurídico, haciendo énfasis en la necesidad de regulación del cabildeo legislativo.²⁴ Por último, la cuarta vertiente sistematiza las estrategias y tácticas de cabildeo con vistas a profesionalizar esta actividad.²⁵ Este ensayo toma elementos de la primera y la segunda vertientes; su aporte radica en dejar constancia de las tensiones entre los grupos empresariales y las autoridades públicas que intentaron —seriamente por primera vez— hacer compatible la pluralidad política con el imperativo de contar con un Estado fuerte.

²⁰ *Ibid.*, 214.

²¹ Binderkrantz, “Legislatures”, 531.

²² Para el caso del viejo régimen autoritario, dos ejemplos son los siguientes: Lorenzo Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario, 1910-1940* (México: El Colegio de México, 2012) y Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana* (México: Costa-Amic, 1968). Para el caso del régimen pluralista contemporáneo, véanse: Arrieta Ceniceros, “La acción de los grupos de interés”, y José de Jesús Gómez Valle, *El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados de México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)* (México: IEEI, 2006).

²³ Por ejemplo: Luisa Béjar Algazi, “Cómo se establece la agenda legislativa del Congreso en México”, en *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, ed. por Luisa Béjar (México: UNAM-La Biblioteca, 2017) y Ángela Guerrero, Alejandro Madrazo, José Cruz y Tania Ramírez, *Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México* (México: CIDE, 2010).

²⁴ Al respecto pueden consultarse los trabajos de Efrén Elías Galaviz, *El cabildeo legislativo y su regulación* (México: IJ-UNAM, 2006) y Fernando Dworak, *Cabildeo*.

²⁵ Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, *El lobbying en México* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2004) y Adrian Gimete-Welsh, Mark Fagan y Guillermina Martínez, *Lobbying* (México: UAM-I, 2015).

Contexto institucional del cabildeo en el Congreso mexicano, LXII Legislatura

Suele decirse que el fundamento constitucional del cabildeo de los grupos de interés en México se encuentra en los artículos 8° y 9° que establecen, respectivamente, el derecho de petición y la libertad de asociación. Ciertamente, el artículo 9° es esencial para que puedan constituirse dichos grupos, porque señala el derecho de los ciudadanos a asociarse y tomar parte en los asuntos políticos, además de que prohíbe considerar ilegal toda reunión o asamblea que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta a una autoridad. Sin embargo, el derecho de petición se concibe de forma extraña en las normas mexicanas, al menos en lo que atañe a su relación con el cabildeo legislativo.

Por una parte, el artículo 8° constitucional indica expresamente que toda petición se formula por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y corresponde a la autoridad a la que haya sido dirigida responder de la misma manera. Por otra parte, los reglamentos del Congreso regulan el cabildeo y el derecho de petición en forma separada, como si fuesen asuntos distintos. Por ejemplo, los artículos 132 y 133 del Reglamento de la Cámara de Diputados facultan a las personas físicas o morales a presentar peticiones que pueden ser legislativas (contienen alguna opinión o propuesta de modificación sobre normas legales vigentes), de gestión (solicitan la mediación de la Cámara ante otras instancias), quejas (presentan alguna inconformidad por actos u omisiones de una autoridad) y de información. Luego, para encontrar las normas sobre cabildeo en el mismo Reglamento hay que remitirse a los artículos 263 a 268, los cuales presentan otros conceptos y procedimientos. El Reglamento de la Cámara de Senadores repite lo anterior al señalar que todas las peticiones se dirigen por escrito a la Mesa Directiva para que las turne a los órganos que correspondan (art. 278, numerales 1, 2 y 3), mientras que las reglas sobre cabildeo están aparte (artículos 298 y 299).

La regulación del cabildeo legislativo en México, en efecto, se encuentra todavía en el nivel de los reglamentos y no en el de las leyes

generales, como ocurre en países como Estados Unidos, Chile y Perú, por mencionar ejemplos.²⁶ Dado que la Ley Orgánica del Congreso General faculta a cada una de sus Cámaras a expedir su reglamento sin la intervención de la otra (artículo 3º), cada recinto parlamentario tiene reglas diferentes. La Cámara de Diputados resulta ser la más “exigente”. De acuerdo con su Reglamento, todo individuo que busca cabildar ahí por más de una vez debe inscribirse, al inicio de la legislatura, en un registro público que elabora la Mesa Directiva. Veinte es el número máximo de cabilderos por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita, con posibilidades de incrementarse según lo estime la propia Mesa (artículo 264, numerales 1 y 4). Para realizar la inscripción solo se pide el nombre del solicitante, copia de identificación vigente, domicilio, lista de comisiones en las que está interesado y, en el caso de personas morales, relación de quienes se acreditan como representantes legales. Con esto se obtiene una credencial con la que se puede cabildar toda la legislatura. En el Senado, hasta 2015 no había registro público, número máximo de cabilderos ni mayores trámites, solo se indicaba que las comisiones deben informar a la Mesa Directiva sobre las actividades de los cabilderos (artículo 298, numeral 2).²⁷

68 | A todo esto se agrega la opacidad con que se puede manejar la información generada por las actividades de cabildeo. El Reglamento de la Cámara de Diputados ordena publicar esta información en el micrositio de internet de cada comisión legislativa (artículos 244 y 266 numeral 2), pero en general no se cumple esta norma. El Senado no previene publicación alguna. Como puede verse, este marco institucional representa una invitación al frenético cabildeo directo, en persona,

²⁶ En Estados Unidos hay tres leyes: Lobbying Disclosure Act (1995), Honest Leadership and Open Government Act (2007) y Prevention of Corruption Act (1988). En Chile están la ley núm. 20.730, que regula el cabildeo y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios (marzo de 2014) y el reglamento que regula el cabildeo y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la administración del Estado (junio de 2014). En Perú, la ley núm. 28024, que regula la gestión de intereses en la administración pública (julio de 2003) y decreto 099-2003 que expide el reglamento de la ley núm. 28024 para la regulación de la gestión de intereses en la administración pública (diciembre de 2003).

²⁷ El 18 de agosto de 2015 se estableció por primera vez en el Senado un acuerdo que fija los criterios para integrar un padrón de cabilderos. Véase: http://www.senado.gob.mx/cabilderos/pdfs/ACUERDO_CRITERIOS_PADRON_CABILDEROS.pdf.

sin transparencia ni rendición de cuentas, como en efecto suele ocurrir en los procesos legislativos. Con todo, hay disposiciones que buscan prevenir los actos de corrupción. Los diputados, por ejemplo, están obligados a informar de los asuntos en los que tengan intereses y excusarse de participar en su tratamiento (artículo 8, fracción VI); además, deben renunciar a obtener beneficios económicos o en especie para ellos, sus parientes, socios o empresas por las actividades inherentes a sus funciones (artículo 8, fracción XIII). También tienen prohibido hacer recomendaciones que equivalgan a cabildeo cuando ello les represente algún beneficio económico y no pueden aceptar dádivas de parte de ningún cabildero (artículo 265, numerales 1 y 2).²⁸ Los senadores, por su parte, están obligados a informar y excusarse de los asuntos parlamentarios en los que tengan intereses privados (artículo 10, numeral 1, fracción VII), así como a rechazar cualquier dádiva de algún cabildero (artículo 299, fracción 1). Sin embargo, para todo lo que tiene que ver con conflictos de interés, el Reglamento del Senado remite a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Otro aspecto importante es el conjunto de reglas que permiten a los órganos del Congreso contar con espacios para organizar foros y audiencias en los que participen los grupos de interés. Los Reglamentos de ambas Cámaras depositan en las comisiones legislativas la atribución de celebrar, si lo estiman conveniente y por una decisión de la mayoría de sus integrantes, consultas, audiencias, entrevistas o foros con el fin de escuchar a funcionarios públicos, grupos de interés y especialistas respecto de un tema que se halle en trámite (artículo 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados; artículo 133 del Reglamento del Senado). Cuando el poder legislativo se encuentra decidiendo sobre un asunto que causa polémica, suele abrir estos espacios para escuchar a todos los interesados y distender el clima político. Las audiencias constituyen la cara más institucional de las relaciones entre los legisladores y los grupos de interés.

²⁸ Cabe aclarar que estas disposiciones fueron establecidas justamente en medio de la discusión legislativa sobre la reforma fiscal de 2013, como veremos en el siguiente apartado.

LUIS RUBÉN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

A pesar de la flexibilidad de estas reglas, para los grupos empresariales no es tan sencillo influir en los procesos legislativos como pudiera pensarse, porque no solamente se enfrentan a la competencia de otros grupos con intereses divergentes y hasta contrarios a los suyos, sino que también tienen la necesidad de adaptarse a un arreglo institucional diseñado para que los partidos políticos tengan pleno control del procedimiento legislativo. La normatividad interna del Congreso mexicano permite a las fracciones parlamentarias, por medio de las comisiones, la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva de ambas Cámaras, manejar la agenda legislativa, decidir los ritmos de la negociación parlamentaria y determinar el modo en que culmina el proceso (con una decisión o sin decisión).²⁹ Ello implica que los grupos empresariales enfrentan algún grado de incertidumbre, ya que no siempre conocen los acuerdos y compromisos a los que llegan los legisladores. Por eso tratan siempre de aprovechar los “puntos de acceso”³⁰ de la política legislativa, esto es, todo resquicio institucional para cabildear lo más posible en la fases de formación, revisión y aprobación de las leyes, además de procurar incidir en la opinión pública con el fin de ganar legitimidad en sus posturas.

70

Cabildeo directo de los grupos empresariales en las Cámaras del Congreso. Contactos personales y reuniones privadas

En 2012, los líderes políticos que participaron en el Pacto por México sostenían, como una de las claves de su diagnóstico del país, que los 15 años anteriores de gobiernos divididos se habían caracterizado por una franca improductividad legislativa en áreas estratégicas de política económica, debido a la resistencia que oponían los grupos de interés.³¹

²⁹ Véanse: artículos 23, 27, 31, 34, 37, 38, 43, 62, 66, 71, 72, 74 y 77 de la Ley Orgánica del Congreso General.

³⁰ Son los espacios institucionales en los que se preparan, modifican o vetan las iniciativas de ley o reforma. Véase: Gabriel Almond, “A comparative study of interest groups and the political process”, *The American Political Science Review* 52, núm. 1 (1958): 278-279.

³¹ José Murat, *Pacto por México. De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos* (México: Miguel Ángel Porrúa, 2014), cap. II.

Para ese momento ya era un lugar común entre analistas y líderes de opinión la idea de que nuestra democracia era “defectuosa” debido a que los “poderes fácticos” se habían impuesto a la institucionalidad del Estado mexicano. En particular, se decía que los gobiernos de la alternancia no habían sido capaces de impulsar las reformas estructurales, en parte por la incapacidad de operación política del presidente y su partido, y en parte porque los grupos de interés se las arreglaban para impedir que las autoridades públicas acometieran dicha tarea. Los miembros del Pacto se hicieron eco de este planteamiento y declararon lo siguiente en el documento que contiene sus acuerdos:

La creciente influencia de poderes fácticos frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. La tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional.³²

El presidente de la república, su equipo de colaboradores más cercano y los dirigentes de los partidos políticos (PRI, PAN y PRD), agrupados en el Pacto por México, se imaginaban un Estado fuerte pero no interventor de la economía, uno que fuera árbitro y regulador de las condiciones de competencia del mercado abierto. En este sentido puede entenderse que el segundo de los acuerdos del Pacto proclamara que el Estado mexicano era el responsable de generar las condiciones para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad. En particular, en el acuerdo se señalaba, por una parte, la necesidad de intensificar “la competencia en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energías”, y por la otra, se proclamaba el imperativo de “fortalecer la capacidad financiera del Estado” mediante la eliminación de los privilegios fiscales.³³ Resulta claro que las reformas

³²Acuerdos del Pacto por México, <http://pactopormexico.org/acuerdos/>.

³³*Ibid.*

fiscal y de telecomunicaciones eran herramientas especialmente importantes para conseguir el objetivo de fortalecer al Estado frente a los grupos de interés económico.³⁴

En cuanto las iniciativas de reforma en materia fiscal y de telecomunicaciones fueron presentadas a la consideración del Congreso,³⁵ los grupos empresariales se dispusieron a actuar y elaboraron estrategias muy minuciosas de cabildeo directo. En ambos procesos legislativos las empresas afectadas optaron ya sea por intentar bloquear las disposiciones que consideraban más dañinas o bien presentar ante los legisladores propuestas para modificar el sentido de las iniciativas. Estos actores sociales se encargaron de elaborar estudios técnicos y argumentos políticos para defender sus posiciones; además, por medio de sus cabilderos se las arreglaron para tener encuentros privados con las autoridades en cuyas manos estaba la posibilidad de cambiar las piezas legislativas, sobre todo los coordinadores parlamentarios de ambas Cámaras, los presidentes de las comisiones legislativas y los secretarios de Estado. Las técnicas de persuasión más utilizadas fueron el suministro de información, el aprovechamiento de amistades y redes de contacto personal y los ofrecimientos de beneficios en especie a los legisladores.³⁶

Una vez que la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados recibió para su estudio y dictamen la iniciativa de reforma fiscal, los cabilderos de empresas nacionales y extranjeras comenzaron a entrar en

³⁴ En este ensayo no abordamos la influencia que tuvieron los grupos de interés en las decisiones que tomó el Consejo Rector del Pacto por México a la hora de confeccionar las iniciativas de ley y reforma constitucional. Aunque este asunto es muy importante, se requiere un estudio más amplio que el que aquí se ofrece.

³⁵ La iniciativa de reforma fiscal fue presentada por el ejecutivo, junto con el paquete económico 2014, el 8 de septiembre de 2013. Las iniciativas de reforma constitucional y de reforma a las leyes reglamentarias en materia de telecomunicaciones fueron presentadas el 11 de marzo de 2013 y 24 de marzo de 2014.

³⁶ Una primera impresión de la magnitud del cabildeo la proporcionan los siguientes datos. El 31 de octubre de 2012, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Ley Orgánica del Congreso General, artículo 38) dio a conocer la lista de cabilderos registrados que operarían durante la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados; se trataba de 252 cabilderos que provenían de 32 asociaciones, 25 cámaras, ocho consejos, seis fundaciones, cinco consultorías, cuatro confederaciones, tres institutos, dos federaciones, dos centrales y 165 despachos. Véase: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 31 de octubre de 2012, Año XV, núm. 3636-VI; y *24 Horas*, 8 de octubre de 2013, 6.

contacto con los comisionados y con todas las fracciones parlamentarias. No obstante que solicitaron e hicieron valer su derecho de audiencia en la Comisión, dada la enorme cantidad de solicitantes solo dispusieron de unos minutos para exponer sus puntos de vista. Cometieron el error de saturar la capacidad de atención de la Comisión de Hacienda. Ante estas circunstancias, se vieron obligados a pasar jornadas de 12 a 14 horas en la Cámara de Diputados, tiempo en el cual invitaban a legisladores a tomar café o a comer en el restaurante del recinto de San Lázaro, perseguían a los coordinadores y vicecoordinadores de los grupos parlamentarios y buscaban a los presidentes y secretarios de distintas comisiones para conversar “en corto”. Prácticamente vivieron en la Cámara durante los meses de septiembre y octubre en que se tramitó la reforma.³⁷

Sin embargo, en medio del proceso sucedieron acontecimientos que enrarecieron el ambiente político y colocaron un manto de sospecha de corrupción sobre la Cámara de Diputados. En primer lugar, trascendió que exfuncionarios públicos aprovechaban sus contactos políticos, familiares o de negocios para hacer cabildeo a favor de empresas privadas. Por ejemplo, se acusó al entonces director del ISSSTE, Sebastián Lerdo de Tejada, de incurrir en un conflicto de interés porque la agencia cabildera LGT-Lobbying, de la que era socio fundador y dirige su sobrino, Ángel Lerdo de Tejada, operaba en la Cámara a favor de empresas interesadas en revertir diversas medidas de la reforma fiscal.³⁸ También se supo que Max Correa, exdiputado por el PANAL, se había convertido en cabildeador de empresas refresqueras y operaba en San Lázaro, aprovechando sus contactos políticos, para revertir el impuesto de un peso por litro a las bebidas de alto contenido calórico, como se proponía en la iniciativa.³⁹

³⁷ *El Financiero*, 30 de septiembre de 2013, 33. El cabildeo llegó a ser tan frenético y caótico que el coordinador de los diputados del PRD, Silvano Aureoles, denunció que los legisladores estaban siendo “acosados”.

³⁸ La acusación la hizo el entonces coordinador de los diputados de Movimiento Ciudadano, Ricardo Monreal. La agencia efectivamente se encontraba en el registro de cabildeadores de la Cámara de Diputados. Véase: *Reforma*, Nacional, 12 de octubre de 2013, 5.

³⁹ *La Jornada*, Política, 18 de octubre de 2013, 6. Por el lado del Senado, se supo que la senadora del PAN por Nayarit, Martha Elena García, era socia de Distribuidora de la Costa de

En segundo lugar, entre los diputados circuló un documento en el que se indicaba que la agencia cabildera PriceWaterhouseCoopers (PwC) ofrecía a empresas nacionales y extranjeras “tirar” o “modificar” artículos de la reforma fiscal, servicio por el cual supuestamente cobraba un millón de dólares más IVA.⁴⁰ Por si fuera poco, a lo anterior se agregó el fuerte rumor de que los cabilderos ofrecían canonjías a los diputados, como viajes al extranjero con todos los gastos pagados o asientos de primera fila en peleas de box, partidos de futbol americano y carreras de Fórmula 1.⁴¹

Estas circunstancias obligaron a los diputados a hacer una pausa en la discusión de la reforma fiscal para modificar el Reglamento de la Cámara de Diputados e imponer mayores restricciones al cabildeo. El cambio consistió en limitar el número de cabilderos a 20 por cada comisión e impedir que cualquier servidor público y sus cónyuges y parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado lleven a cabo actividades de cabildeo; asimismo, se prohibió que el personal de apoyo de la Cámara acepte dádivas de los cabilderos. La iniciativa provino de la diputada de Movimiento Ciudadano Merylyn Gómez Pozos, en ese entonces Secretaria de la Mesa Directiva.⁴² Hubo un momento en

74

Nayarit y Fletes Alica, empresas transportistas al servicio de Coca-Cola, y que el senador por San Luis Potosí, Octavio Pedroza, también del PAN, había trabajado en Chicles Canel's. García se oponía al impuesto a los refrescos y Pedroza a la aplicación del IVA de 16% a los chicles. Véase: *Excélsior*; Nacional, 23 de octubre de 2013, 7.

⁴⁰ *El Universal*, Nación, 14 de octubre de 2013, A-8.

⁴¹ *24 Horas*, 8 de octubre de 2013, 6; *Excélsior*; Nacional, 16 de octubre de 2013, 6, y *La Jornada*, Política, 17 de octubre de 2013, 5. Cuando estos hechos salieron a la luz pública, la prensa entrevistó al exdiputado panista Miguel Ángel Toscano, el que durante el gobierno de Vicente Fox denunció a las empresas tabacaleras por sobornar a los legisladores. Toscano describió así el *modus operandi* de los cabilderos: “compran conciencias de una manera muy decente y discreta, saben volverse tus amigos, se involucran con tu familia de manera personal, te invitan a buenos restaurantes y ellos pagan las cuentas o de fin de semana a su casa en Valle de Bravo [...] Son unos profesionales, ellos se hacen amigos del puesto, no del legislador, y ese es el problema porque el legislador está en su nube de tres años ganando un sueldazo; lo invitan a cenar, conocen sus gustos y comienzan a personalizar sus regalos, invitaciones, intereses, y eso es delicadísimo porque los diputados o senadores lo ven como normal”. *El Universal*, Nación, 27 de octubre de 2013, A-4.

⁴² *Reforma*, Nacional, 11 de octubre de 2013, 7, y *Reforma*, Nacional, 15 de octubre de 2013, 12.

que la aprobación de la reforma al Reglamento se retrasó y los diputados de Movimiento Ciudadano acusaron al PRI de congelar el dictamen porque, según ellos, eran los que más incurrían en conflictos de interés. No obstante, el 15 de octubre de 2013 los diputados aprobaron los cambios al Reglamento con 457 votos a favor.⁴³ Diversas agencias cabilderas criticaron las nuevas regulaciones, especialmente la restricción de tener solo 20 cabilderos por comisión, argumentando que ello podía abrir la puerta al cabildeo “fuera de las Cámaras y del escrutinio público”.⁴⁴

Mientras tanto, los grupos empresariales no cesaron en su actividad y procuraron sostener reuniones privadas con los coordinadores parlamentarios y presidentes de comisiones dentro y fuera del Congreso. Por ejemplo, el Consejo Coordinador Empresarial del Caribe se reunió en Cancún con el coordinador de los diputados del PRI, Manlio Fabio Beltrones, para plantearle su rechazo a la aplicación de IVA a congresos y convenciones, ISR en tiempos compartidos, IVA a créditos para la vivienda y 16% de IVA a estados fronterizos.⁴⁵ Por su parte, el coordinador de los senadores del PRI, Emilio Gamboa, y el presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, José Yunes Zorrilla (también del PRI), tuvieron reuniones con representantes del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, la Cámara Nacional de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados y Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Vivienda, así como con Juan Pablo Castañón, entonces dirigente de la COPARMEX, y con Gerardo Gutiérrez Candiani, presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Los empresarios expresaron a los legisladores su preocupación de que la reforma fiscal desincentivara la inversión nacional y extranjera, así como la creación de empleos; en especial, rechazaban la homologación del IVA en estados fronterizos, los impuestos a los dividendos de las

⁴³ *Excélsior*, Nacional, 16 de octubre de 2013, 6.

⁴⁴ Fue la opinión de Raúl Rodríguez Márquez, Presidente de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab). *El Universal*, Nación, 18 de octubre de 2013, A-9.

⁴⁵ *El Economista*, 19 de septiembre de 2013, 34.

LUIS RUBÉN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

empresas y a las utilidades de las personas físicas, el límite a la deducibilidad de prestaciones laborales y el nuevo monto de ISR que tendrían que pagar.⁴⁶

Desde luego, por la propia naturaleza de la reforma fiscal, las estrategias de cabildeo directo también incluyeron muchas reuniones privadas con el Secretario de Hacienda, Luis Videgaray. Fácilmente puede notarse que la estrategia de los grupos económicos consistía en convencer al secretario de sus demandas para que este, a su vez, girara instrucciones al grupo parlamentario del PRI en las Cámaras para que aplicara los cambios demandados. Trascendieron los encuentros que Videgaray sostuvo con el CCE, la Asociación de Bancos de México, la CONCAMIN, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y la Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica. Entre los asuntos que trataron estaban la inconformidad con los nuevos impuestos a los créditos hipotecarios, el impuesto de 7.5% a las regalías de las empresas mineras, el límite a la deducción de las prestaciones sociales, el IVA a las colegiaturas, los impuestos a las importaciones temporales, la homologación del IVA en la frontera y el impuesto especial a las bebidas azucaradas.⁴⁷

76 Para los procesos sobre las reformas constitucional y legal en telecomunicaciones no se cuentan con datos tan precisos como en el caso anterior, pero sí algunos indicios. Por ejemplo, el presidente del CCE, Gerardo Gutiérrez Candiani, acudió personalmente a la Cámara de Diputados y al Senado a presentar un estudio en el que se rechazaban los términos de la iniciativa de reforma constitucional y se pedía que el Estado mexicano pusiera a disposición del sector privado el espectro radioeléctrico en las bandas de 700 MHz, 1.7/2.1, 2.3, 2.5 y 3.5 GHz, que eliminara los impuestos especiales en telecomunicaciones, que re-

⁴⁶ *El Universal*, Nación, 20 de septiembre de 2013, A-16; *La Jornada*, Política, 22 de octubre de 2013, 7; *El Economista*, 22 de octubre de 2013, 26; *Rumbo de México*, 22 de octubre de 2013, 3; y *Reforma*, Nacional, 22 de octubre de 2013, 8.

⁴⁷ *Milenio*, Negocios, 20 de septiembre de 2013, 26; *El Universal*, Cartera, 21 de septiembre de 2013, A-15; *Reforma*, Negocios, 27 de septiembre de 2013, 2; *El Economista*, 2 de octubre de 2013, 10.

dujera los impuestos en servicios y equipos y que incentivara esquemas de participación público-privada para la inversión en infraestructura del sector.⁴⁸

Cuando las leyes reglamentarias se presentaron al Senado, el presidente de la Mesa Directiva, Raúl Cervantes Andrade (PRI), recibió sendas cartas de los directivos de las principales empresas telefónicas del país. Una de ellas la envió el director de Telmex, Héctor Slim Seade, para quejarse de que el Estado mexicano creó monopolios regionales al otorgar concesiones para televisión de paga, lo cual impide la competencia, la convergencia en telecomunicaciones⁴⁹ y la participación de Telmex en la prestación de ese servicio.⁵⁰ Días después, Francisco Gil Díaz, director de Telefónica México (a la sazón, aliada de Televisa), envió otra carta para rebatir lo que Slim Seade había dicho en la primera, señalando que México pierde en crecimiento económico cada año 2% del PIB a causa de Telmex-Telcel y que este consorcio cumple con los “cuatro mandamientos del monopolio: 1) Niega, 2) Retrasa, 3) Deteriora y 4) Estrecha el margen del competidor”.⁵¹

La receptividad que tuvieron los legisladores a las demandas de las empresas de telecomunicaciones no fue la misma en las dos Cámaras. En general, los diputados opusieron mayor resistencia a los cabildeos que los senadores. Un día después de que la iniciativa de reforma constitucional se turnara a comisiones en la Cámara de Diputados, el presidente de la Mesa Directiva, Francisco Arroyo Vieyra (PRI), marcó la pauta con que se daría el procedimiento legislativo al declarar que si las reformas estructurales servían “para abundar las ya enormes panzas de los monopolios y los capitostes, entonces no deben contar

⁴⁸ La información proviene de Guadalupe Georgina Sosa Hernández, “Los grupos de poder mediático ante el cambio institucional: la reforma en telecomunicaciones (2013-2015)”, *Estudios Políticos* 39 (2016): 107.

⁴⁹ La convergencia en telecomunicaciones significa que los operadores puedan ofrecer a los consumidores servicios de telefonía, televisión e internet con la misma infraestructura de telecomunicaciones.

⁵⁰ *Reforma*, Nacional, 16 de abril de 2014, 3.

⁵¹ *El Universal*, Nación, 25 de abril de 2014, A-7.

LUIS RUBÉN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

con nosotros”.⁵² De alguna manera, esta actitud se reflejó en la celeridad del trámite legislativo, porque el 12 de marzo de 2013 la iniciativa se turnó a comisiones y para el día 22 ya había sido aprobada por el pleno.

En contraste, en el Senado se le dio mucho mayor margen al cabildeo directo gracias al impulso de los senadores panistas que antes habían formado parte del equipo de gobierno de Felipe Calderón. El tono lo dio Javier Lozano, quien hizo notar que no había manera de impedir encuentros “en corto” de los senadores con los concesionarios de la televisión.⁵³ Los hechos mostraron que los senadores panistas fueron los más sensibles a las demandas de las televisoras. En el caso de la reforma constitucional, defendieron que un juicio de amparo indirecto suspenda las resoluciones de IFETEL y COFECE cuando perjudiquen a las empresas, y en el caso de las leyes reglamentarias, que la declaración de preponderancia de las empresas en telecomunicaciones se haga tomando en cuenta el sector en el que operan y no los servicios que prestan.⁵⁴ En general, los senadores calderonistas hicieron todo lo que estuvo a su alcance para romper los consensos legislativos alcanzados en el Pacto por México debido a la disputa que sostenían con su dirigente nacional, Gustavo Madero.

78

Participación de los grupos empresariales en audiencias de las comisiones legislativas

Otra forma de cabildeo directo que utilizan los grupos económicos en el Congreso es participar en los foros y audiencias organizadas por las comisiones legislativas. Estos encuentros constituyen la práctica formal más característica de las relaciones entre los legisladores y los

⁵² Boletín núm. 1097, http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/marzo_marzo/13_13/1097_reformas_deben_servir_al_mercado_interno_y_al_salario_no_a_los_monopolios_arroyo_vieyra.

⁵³ *Reforma*, Nacional, 28 de marzo de 2014, 9.

⁵⁴ *El Economista*, 17 de abril de 2013, y *El Universal*, Nación, 1° de julio de 2014, A-4.

grupos de interés en la institucionalidad del Congreso mexicano. Se trata de reuniones públicas en las que grupos empresariales, académicos, intelectuales, periodistas, consultores y asociaciones civiles tienen la oportunidad de presentar sus argumentos técnicos, políticos y hasta morales sobre proyectos de ley y reforma ante los coordinadores parlamentarios y los presidentes de las comisiones dictaminadoras.

En el caso de la reforma fiscal, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados realizó 86 audiencias repartidas en cuatro días (24 y 25 de septiembre y 1° y 2 de octubre de 2013) para atender a los 252 cabilderos solicitantes. Esto implicó que cada día se celebraran en promedio 21 audiencias, que cada una durara entre 30 y 40 minutos, que participaran 100 ponentes —pero cada uno con muy poco tiempo para expresar sus planteamientos— y que en la Comisión se trabajaran jornadas de más de 13 horas.⁵⁵

En el caso de la reforma constitucional en telecomunicaciones, fueron los senadores panistas más identificados con el expresidente Calderón los encargados de impulsar los foros de consulta. Cabe recordar que la Cámara de Diputados aprobó con celeridad la iniciativa proveniente del Pacto por México, pues dictaminó en una sola comisión y sin hacer ninguna consulta pública, con la pretensión de proteger los acuerdos políticos de la influencia de los grupos de interés. Sin embargo, al llegar la minuta al Senado, el presidente de la Mesa Directiva, Ernesto Cordero Arroyo, y otros senadores panistas pugnaron porque se organizaran foros y se diera turno a cuatro comisiones dictaminadoras (Puntos Constitucionales; Estudios Legislativos Segunda; Radio, Televisión y Cinematografía; y Comunicaciones y Transportes) aun cuando el Reglamento señala que deben ser como máximo tres (artículo 178, numeral 1). Esto fue visto como un intento del grupo calderonista por

⁵⁵ *El Financiero*, 30 de septiembre de 2013, 33. “El presidente de la Comisión de Hacienda, José Isabel Trejo, señaló que estas peticiones han complicado el análisis de la discusión de la reforma hacendaria y del paquete de ingresos de 2014. ‘Estamos tratando de dar media hora, 40 minutos máximo, para desahogar la agenda de audiencias. No pensamos que iba a ser tanto, y hemos tenido que recibir todas las solicitudes. Estamos realmente apretados’, dijo el legislador del blanquiazul.” *Reforma*, Nacional, 25 de septiembre de 2013, 5.

retrasar la aprobación de la reforma para contraponerse a la estrategia del Pacto por México, desautorizar la línea política dictada por la dirigencia nacional del PAN y beneficiar a los empresarios.⁵⁶ En todo caso, se organizaron foros de consulta los días 10, 11 y 12 de abril de 2013, todos dirigidos por el senador panista Javier Lozano.⁵⁷ En el caso de las leyes reglamentarias, la cámara de origen fue el Senado, por lo que las cuatro comisiones anteriores siguieron el mismo método de trabajo y organizaron el “Foro para el análisis sobre las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión” los días 2, 3 y 4 de abril de 2014, en el que hubo 49 ponencias. También estos encuentros fueron moderados por Lozano.

En los foros de consulta sobre la iniciativa de reforma constitucional en telecomunicaciones, el principal punto de tensión ocurrió entre las empresas privadas y las autoridades públicas por el grado de intervención y regulación del mercado. Ahí, los empresarios expresaron su preocupación por las propuestas de que un juicio de amparo no pudiera suspender los actos de IFETEL y COFECE; que el Estado manejara por completo la banda ancha de 700 MHz; y que el IFETEL tuviera facultades para regular los contenidos que se transmiten en televisión, radio e internet.⁵⁸ Entre otras cosas, dijeron que estas medidas los dejaban en la “indefensión jurídica”, que los actos de autoridad podrían ser “violatorios de garantías y derechos humanos”, que la infraestructura de tele-

80

⁵⁶ *El Universal*, Nación, 14 de marzo de 2013, A-19 y *Excélsior*, Dinero, 23 de marzo de 2013, 20.

⁵⁷ En ocasión de la discusión del dictamen en el pleno del Senado, Lozano declaró: “en su origen este proceso de consultas no se dio ni en el seno del Consejo Rector del Pacto por México ni tampoco en la Cámara de Diputados, aquí lo hicimos en el Senado de la República, había dudas incluso de por qué turnar a cuatro comisiones dictaminadoras el proyecto. Se hablaba incluso de algunos malquerientes, decían que estábamos tratando de hacer tácticas dilatorias, que no queríamos que saliera ese proyecto y que las consultas eran también para retrasarlo todo y no salir en tiempo en este periodo ordinario de sesiones”. *Diario de los debates del Senado de la República*, núm. 27, 19 de abril de 2013, 489.

⁵⁸ En este sentido se manifestaron Cristina Ruiz de Velasco, vicepresidenta de Relaciones Institucionales de Nextel; Gerardo Soria Gutiérrez, presidente del Instituto de Derecho de las Telecomunicaciones; Gabriel Székely, representante de la Asociación Nacional de Telecomunicaciones; Emilio Nassar, de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión; y Gerardo Gutiérrez Candiani, presidente del CCE.

comunicaciones en manos del Estado generaría “costos incalculables para la productividad y competitividad” y que la regulación de contenidos llevaría a la “censura o autocensura”.⁵⁹

En los foros sobre las leyes reglamentarias, Luisa Béjar ha hecho notar que se produjeron dos conflictos: el primero fue la confrontación entre los oligopolios de radiodifusión y telecomunicaciones, por un lado, y las pequeñas empresas que querían nivelar las condiciones de competencia en el mercado, por el otro. El segundo conflicto fue la pugna entre los representantes de los medios de radiodifusión de uso público y social y los voceros de la radio y la televisión de uso comercial.⁶⁰

En el caso de la discusión sobre la reforma fiscal, como era de esperarse, la pugna se dio entre todos los empresarios descontentos con los nuevos gravámenes y la autoridad pública. Los representantes del sector privado defendieron sus intereses ante los legisladores argumentando en las audiencias en términos de lo que ellos concebían como el “interés público” que debía tutelarse. Por tal motivo, sus frases más recurrentes fueron que la reforma “afecta a la clase media y no a los más ricos”, “encarece el empleo”, “acentúa la desaceleración económica de México”, “fomenta la informalidad” y “ahuyenta a las inversiones”. Un caso curioso que ilustra la índole de estas aseveraciones fue la participación de las empresas refresqueras, embotelladoras y de pequeños comerciantes que se quejaron del impuesto de un peso por litro a las bebidas de alto contenido calórico. Cuauhtémoc Rivera Rodríguez, dirigente de la Alianza Nacional de Pequeños Comercios, dijo que el impuesto “es duro para el pueblo” porque el refresco “es una fuente de energía para la gente más pobre”.⁶¹

⁵⁹ Boletín núm. 1337, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/6422-boletin-1337-piden-acotar-participacion-del-estado-en-reforma-a-telecomunicaciones.html>.

⁶⁰ Luisa Béjar Algazi, “Proceso legislativo y sociedad civil organizada: El Pacto por México”, en *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, ed. por Héctor Zamitiz (México: La Biblioteca, 2016), 139.

⁶¹ Boletín núm. 2186, http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/octubre_octubre/02_02/2186_sectores_productivos_demandan_a_diputados_un_voto_razonado_para_aprobar_la_reforma_hacendaria.

LUIS RUBÉN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

Cabildeo indirecto y presiones de los grupos económicos a los legisladores

Los grupos empresariales suelen utilizar estrategias de cabildeo indirecto que consisten en declaraciones en los medios de comunicación. Sabedores de que a los legisladores les importa mucho su imagen, estos grupos se esfuerzan por recurrir a los medios para influir en la opinión pública a favor de sus preferencias. Por esa vía buscan disuadir a los diputados y senadores de adoptar medidas que los afecten. Sin embargo, la táctica que resultaría mucho más eficaz, a saber, los anuncios en radio y televisión, cayó en desuso hace una década, a raíz de la reforma electoral de 2007, que prohibió que personas físicas y morales contraten propaganda en dichos medios para influir en las preferencias electorales. Conservaron otras tácticas, como las inserciones pagadas en los diarios de circulación nacional, conferencias de prensa, levantamiento de encuestas, recolección de firmas y campañas en redes sociales. Con todo, cuando la combinación de cabildeo directo e indirecto resulta insuficiente, según la valoración que tengan los grupos empresariales del proceso legislativo, se llega a echar mano de acciones directas que solemos pensar como propias de los movimientos sociales, tales como marchas, bloqueos y plantones, lo cual representa ya formas de presión sobre los legisladores. Por el carácter público y abierto de estas tácticas, revisamos en este apartado el uso de los medios de comunicación y las acciones de presión que utilizaron diversos grupos empresariales en los procesos legislativos aquí tratados.

Un seguimiento de la prensa entre 2013 y 2014, periodo en el cual se confeccionaron y discutieron las iniciativas de reforma constitucional y de leyes secundarias sobre telecomunicaciones y competencia económica, muestra que el recurso predilecto de las empresas interesadas fue el de publicar desplegados en los periódicos. En general, fueron dos tipos de mensaje los que aparecieron en estas publicaciones: se exhortó a las autoridades públicas a escuchar las demandas del sector privado antes de decidir sobre las piezas legislativas y se atacaron entre sí las

empresas de la televisión y la telefonía para persuadir tanto a los legisladores como a la opinión pública de sus posiciones.

Ejemplo del primer tipo de mensaje fueron los desplegados del CCE y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT). El 10 de abril de 2013 el CCE publicó una inserción en los principales diarios de circulación nacional que fue muy comentada por la clase política y los analistas, porque ahí el organismo empresarial expresa su preocupación por el artículo 28 de la iniciativa de reforma constitucional que deja “en estado de indefensión” al sector productivo debido a la propuesta de que los particulares solo cuenten con un juicio de amparo indirecto, sin posibilidad de suspensión del acto reclamado, ante las resoluciones que tome la Comisión Federal de Competencia Económica. Por su parte, el 3 de abril de 2014 la CIRT publicó un comunicado en el que “celebra” la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pero pide a los legisladores que revisen las multas propuestas (que le parecen “desproporcionadas”) y especifiquen que el operador preponderante en telecomunicaciones (Telmex-Telcel) no debe beneficiarse de la gratuidad de contenidos radiodifundidos.⁶²

En cuanto a los ataques que las empresas de telecomunicaciones y radiodifusión se hicieron entre sí, merece destacarse que casi todos los días de febrero a julio de 2014 la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones por Cable (CANITEC) publicó desplegados muy duros en contra de Telmex. El objetivo era persuadir a los legisladores y a la opinión pública de que las medidas antimonopólicas contempladas en las leyes debían dirigirse en contra del gigante de la telefonía. La CANITEC acusó al consorcio de Carlos Slim de “simulación”, “falta de transparencia”, “mentir a las autoridades mexicanas”, “presionar al Estado mexicano para poder eliminar a las empresas de televisión de paga” y causar al pueblo de México “una pérdida de 129 000 millones de dólares al año”. Además publicó fragmentos de un supuesto documento confidencial titulado “Proyecto confidencial Alpha

⁶² En <http://www.cirt.com.mx/portal/index.php/comunicacion/desplegados/1016-a-los-legisladores-federales-y-a-la-opinion-publica>.

de Telmex-Dish”, en el que se indica que la empresa telefónica adquirió derechos corporativos y accionarios sobre el 51% de Dish.⁶³ Para enfrentar tales acusaciones, Telmex y Dish respondieron, también por medio de desplegados, que entre ambas empresas solo existe un contrato por servicios de facturación, cobranza y arrendamiento, que es falso que haya participación accionaria entre una y otra, que Televisa debe ser declarada preponderante en televisión de paga y que toda la información publicada por CANITEC es parcial y malintencionada.⁶⁴

En el caso de la reforma fiscal, las tácticas de los empresarios fueron diferentes. Algunos optaron por realizar actos políticos de demostración de fuerza, como los organismos empresariales de Baja California, que convocaron a la prensa para anunciar la formación de un bloque opositor y una reunión ciudadana de emergencia para que cualquier persona se sumara al rechazo de la homologación del IVA en los estados fronterizos.⁶⁵ También fue el caso de los empresarios del sureste, quienes formaron el “Grupo Quintana Roo” (con 16 asociaciones empresariales y 250 compañías turísticas) que es, según sus promotores, “un movimiento inédito en la historia de la entidad ante la amenaza de una reforma fiscal que, desde la óptica empresarial, dañará principalmente a la clase media y a la pequeña y mediana empresa”.⁶⁶

Por su parte, la Alianza Nacional de Pequeños Comerciantes llevó a cabo cuatro acciones de cabildeo indirecto en contra del impuesto a las bebidas azucaradas: 1) en septiembre de 2013 levantó una encuesta a 1278 personas de Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México que supuestamente demuestra que 92% están en contra del impuesto, 70% opinan que las “élites políticas” deben bajarse los salarios y 72% creen que la situación económica del país está peor que el año anterior; 2) recopiló e hizo llegar a los legisladores 1 150 000 cartas de ciudadanos que rechazan el impuesto al refresco; 3) recolectó 1 200 000 firmas

⁶³ *Reforma*, febrero a julio de 2014.

⁶⁴ *Reforma*, 24 de febrero, 9 y 10 de marzo, 2 y 30 de junio de 2014.

⁶⁵ *Reforma*, Nacional, 12 de septiembre de 2013, 2, y *El Economista*, 15 de octubre de 2013, 27.

⁶⁶ *El Economista*, 20 de septiembre de 2013, 26-27.

de propietarios de tienditas que se pronunciaron en contra del impuesto; y 4) publicó una historieta en la que dos personajes, un abarrotero y una ama de casa, hacen una petición a los legisladores: “¡Que no se metan con el chesco!”⁶⁷

Otros empresarios recurrieron a campañas en redes sociales. Por ejemplo, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación realizó la campaña “Despertador Social”, que consistió en programar la alarma de los celulares de todas las personas que trabajan en dicha industria, sus amigos y familia, el 14 de octubre de 2013 a las 12 del día, para luego tomar fotos y videos de lo sucedido y enviárselas a los legisladores como mensaje de su rechazo a la reforma fiscal.⁶⁸ Asimismo, la Coparmex de Nuevo León lanzó en Twitter la tendencia #tuvotomivoto para “recordarle” a los legisladores que deben representar los intereses de los ciudadanos y votar en contra de los nuevos impuestos, que perjudican al sector privado.⁶⁹

Cuando algunos empresarios consideraron que sus estrategias de cabildeo directo e indirecto no estaban dando los resultados que esperaban, recurrieron a las presiones. El presidente de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, Roberto Díaz Ruiz, ordenó que más de 100 vehículos pesados se apostaran en las calles aledañas al recinto de San Lázaro para protestar en contra de la reforma fiscal. El dirigente de la Alianza Nacional de Pequeños Comerciantes llevó a sus agremiados a la Cámara de Diputados para realizar un plantón de protesta contra el impuesto al refresco. Por su parte, empresarios de distintos giros de Tamaulipas, Baja California y Chihuahua organizaron marchas en contra de la homologación del IVA en los estados fronterizos; y lo mismo hicieron empresarios de la industria maquiladora y manufacturera de Nuevo León, Baja California y Chihuahua para protestar por los impuestos a las importaciones temporales. Las presiones más graves, a modo de

⁶⁷ *El Universal*, Cartera, 24 de septiembre de 2013, B-5; *El Sol de México*, Finanzas, 4 de octubre de 2013, 4; *Reforma*, Nacional, 4 de octubre de 2013, 7; *El Universal*, Nación, 5 de octubre de 2013, A-8.

⁶⁸ *El Economista*, 11 de octubre de 2013, 8.

⁶⁹ *El Economista*, 15 de octubre de 2013, 27.

LUIS RUBÉN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

represalia, llegaron una vez que la reforma fiscal fue aprobada. Con motivo de la homologación del IVA en los estados de la frontera, distintos grupos organizaron lo que fue calificado como “una campaña de odio” en contra de los diputados y senadores que votaron a favor de la reforma, declarándolos en espectaculares personas no gratas y destruyendo sus oficinas.⁷⁰

Conclusiones

En este ensayo se mostró la complejidad de la relación entre los legisladores y los grupos de interés en la institucionalidad del Congreso mexicano. La enorme cantidad de actores sociales que siguen muy variadas estrategias de cabildeo directo e indirecto en los procesos legislativos dificulta calibrar sus resultados. No obstante, es posible esbozar los alcances reales de los grupos empresariales en las reformas y leyes aquí estudiadas.

Una comparación entre las iniciativas y los decretos publicados indica que, entre los aumentos de impuestos planteados por la reforma fiscal, los grupos empresariales lograron, por ejemplo, mantener la exención del pago del IVA en compra, renta y pagos de hipoteca de casa habitación y en las colegiaturas de escuelas privadas, pero no consiguieron detener el impuesto a las bebidas azucaradas y solo obtuvieron que el régimen de diferimiento del pago de ISR quedara en cinco años (ya no en 10, como ocurría antes con la consolidación fiscal). En la reforma de telecomunicaciones casi no lograron nada excepto que la obligación de transmitir las señales de televisión abierta no aplicara para las empresas cableras asociadas con otras empresas de telecomunicaciones que fueran declaradas preponderantes.

En suma, puede decirse que, como siempre ocurre en la política que se hace en los regímenes pluralistas y democráticos, ningún actor gana y pierde todo de una vez y para siempre. Aunque los grupos empresariales

⁷⁰ *El Sol de México*, 15 de octubre de 2013, 7; *El Universal*, Cartera, 18 de octubre de 2013, B-6; *Reforma*, Nacional, 21 de octubre de 2013, 3; *Reforma*, Nacional, 23 de octubre de 2013, 6.

riales no obtuvieron todo lo que querían, algo lograron, ya sea un beneficio nuevo o impedir un perjuicio sobre sus intereses. Su tarea en lo inmediato deberá ser aprender de los aciertos y errores cometidos en estos episodios de la vida parlamentaria mexicana y ajustar sus formas de actuación de modo que sean cada vez más transparentes, con argumentos mejor elaborados y más eficaces políticamente. Esto enriquecería la discusión pública y legitimaría su participación en la toma de decisiones legislativas.

Se prohíbe su reproducción total o parcial por cualquier medio, incluido electrónico, sin permiso previo y por escrito de los editores.