

**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA
LEÓN**

ESTUDIOS CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ
OFICIAL POR DECRETO PRESIDENCIAL DEL 27 ABRIL DE 1981



**EL CABILDEO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE
GUANAJUATO**

ARTÍCULO PUBLICABLE EN REVISTA ESPECIALIZADA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

PRESENTA

JORGE OCTAVIO SOPEÑA QUIROZ

ASESOR

MTRO. ALEJANDRO ARMANDO RAMÍREZ ZAMARRIPA

LEÓN, GTO.

2021

EL CABILDEO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Jorge Octavio SOPEÑA QUIROZ*

* Fue secretario técnico de diversas comisiones legislativas permanentes y asesor técnico de la Comisión de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción. Actualmente es director de Procesos Legislativos y se encarga de la operación del Padrón de Cabilderos y de la *Gaceta Parlamentaria*. Además funge como asesor directivo de la Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, y de la Secretaría General del Congreso del Estado de Guanajuato. Ha cursado estudios en Derecho Constitucional, Parlamentario y Notarial.

SUMARIO: *I. Introducción. II. El cabildeo: la participación ciudadana institucionalizada. III. El cabildeo político. IV. El cabildeo en Guanajuato. V. Conclusiones. VI.*

Fuentes.

I. INTRODUCCIÓN

El Congreso del Estado de Guanajuato ha constituido un Parlamento Abierto que busca incentivar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para la creación de leyes, y así promover la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental por medio de la tecnología al alcance de los ciudadanos.

La trascendencia del ámbito legislativo y la participación de la ciudadanía es importante para la construcción de leyes sensibles que favorezcan el desarrollo del estado. Aquí es donde radica la importancia del parlamento: la ciudadanía hace alianzas con el gobierno en un ambiente de pluralidad constituido por diversas manifestaciones sociales, culturales y políticas que son susceptibles de dar forma a un reflejo de la sociedad; por lo que es importante la profesionalización de esta voz ciudadana.

Desde las primeras sociedades democráticas, la responsabilidad compartida en el control gubernamental formó parte de los esquemas democráticos y, desde esos años, los parlamentos han mantenido dos perspectivas a la hora de legislar: la parte política y la parte técnica. A la parte política le atañe la responsabilidad de tomar decisiones con un marco ideológico social específico en la construcción de las leyes, las cuales deben ser generales, abstractas y permanentes. Mientras que la parte eminentemente técnica del derecho busca la creación de leyes que, en su aplicación, no generen problemas a los juzgadores y operadores de la ley que pudieran tener consecuencias negativas.

Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez (2017) consideran que la democracia participativa se cimienta en la tarea de colocar al ciudadano en el centro como

principio fundamental de las decisiones. De la necesidad de tomar en cuenta a la ciudadanía para su involucramiento en el quehacer legislativo de forma transparente, han surgido diversos mecanismos de participación ciudadana, los cuales fueron introducidos a la legislación mexicana desde tiempos atrás, y han sido mejorados para garantizar el ejercicio del derecho ciudadano de plantear propuestas para concertar acciones.

El referéndum, la revocación de mandato, el plebiscito, la consulta popular para la planeación y la iniciativa popular son algunos de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos procedimientos —a través de diversos ordenamientos secundarios, de orden estatal y federal— han sido regulados para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular; así como la promoción de la participación ciudadana cada día más institucionalizada.

Esta sinergia entre ciudadanos y gobierno ha convencido a los actores políticos y a las instituciones, tanto públicas como privadas, de los beneficios que se pueden producir en múltiples aspectos que generarán competitividad gubernamental. Debido a ello, hoy en día es un deber promover la creación de espacios e implementar los mecanismos que permitan a los ciudadanos incidir en las decisiones del Estado.

En este mismo sentido, se debe entender como una responsabilidad de la sociedad el involucrarse responsable e informadamente en estos espacios, porque solamente disponiendo de ellos es como se podrá medir su eficiencia e impacto en el quehacer gubernamental.

En el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México (2015) de la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), constituido por doce organizaciones de la sociedad civil, se indica qué tan cercanos y transparentes son los congresos del país y si rinden o no cuentas a

los ciudadanos. En México se agruparon diez principios de parlamento abierto con base en el contenido de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, que a continuación se destacan:

1. Derecho a la información
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas
3. Información parlamentaria
4. Información presupuestal y administrativa
5. Información sobre legisladores y servidores públicos
6. Información histórica
7. Datos abiertos y no propietarios
8. Accesibilidad y difusión
9. Conflictos de interés
10. Legislar a favor de gobierno abierto

En el Congreso del Estado de Guanajuato se han realizado acciones en concreto para materializar estos diez principios, con la intención de transparentar el trabajo legislativo y la rendición de cuentas, de manera que se pueda establecer un congreso abierto que permita formalizar las aspiraciones de los ciudadanos.

Por estas consideraciones, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado fue armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado y los Municipios de Guanajuato, con el fin de dar cabida a estos principios en el quehacer legislativo. Se implementó la gaceta parlamentaria de naturaleza electrónica y dinámica que muestra, de principio a fin, el proceso legislativo de las iniciativas, propuestas e informes de resultados de auditorías practicadas a los sujetos obligados; de igual manera se puso a disposición de la ciudadanía

la información presupuestal del Congreso del Estado, así como la información histórica sobre el trabajo legislativo en datos abiertos; asimismo se establecieron, por parte del órgano interno de control, los formatos de declaraciones de interés, patrimonial y fiscal, cuyo llenado de conformidad a la norma en materia anticorrupción es una obligación que tienen los integrantes del Congreso del Estado.

En relación con el cumplimiento del principio «Legislar a favor de gobierno abierto», como Congreso del Estado se comenzó con la generación de las normas que permitieron la implementación de los propios mecanismos al interior de este, y en 2018 se llevó a cabo el proceso legislativo para reformar el artículo 36 de la Constitución Política para el estado de Guanajuato, donde se establece que los poderes del Estado deberán regirse bajo los principios de Parlamento Abierto, Gobierno Abierto y Justicia Abierta, respectivamente, mismos que estarán orientados a la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en los términos de sus respectivas leyes orgánicas; tarea en la que se encuentran inmersos los Poderes del Estado para dar cumplimiento a este precepto constitucional.

La figura que ha adquirido importancia en cuanto a su desarrollo, evolución y trascendencia es la del cabildeo formal ante el Congreso del Estado. A partir del cabildeo, ciudadanos con intereses legítimos han intervenido directamente en las decisiones y el comportamiento de los legisladores, lo que ha generado que propuestas ciudadanas se materialicen a través de la norma.

II. EL CABILDEO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

Según Víctor Sampedro (2000) existen dos tipos de formas de opinión pública desarrolladas de distinta manera. La opinión pública agregada es un resultado de la suma de juicios individuales a través del voto y los sondeos. En cambio, la opinión pública

discursiva es el proceso de un agente colectivo, como lo es el pueblo, que conversa en ambientes formales o informales procesando experiencias propias, conocimientos e informaciones (p. 20).

Entendiéndolo así, la opinión pública agregada es un resultado donde el público que importa es la mayoría que suma voluntades ya determinadas, mientras que la opinión pública discursiva es un proceso donde el público es un colectivo de voluntades individuales que deliberan entre sí y se condicionan mutuamente. Por lo tanto, la opinión pública discursiva siempre es más amplia que la agregada, donde las mayorías y los números predominan sobre los argumentos.

En el proceso de interacción entre interesados, en el mejor sentido, los errores son subsanados de tal manera que la opinión más brillante, mejorada por la discusión, despuntará sobre las demás. Este proceso puede estar influido por condicionantes emocionales, estereotipos, símbolos o líderes políticos. Técnicamente, el internet parece ser un espacio comunicativo no jerárquico que permite a todo el mundo presentar y recibir información u opiniones, sin depender de la selección y descripción que ejercían los medios de masas tradicionales.

Por un lado esto ha generado el surgimiento de ciudadanos participativos, lo cual confirma que la evolución más tangible de las sociedades es resultado de su involucramiento activo y propositivo. La sociedad por naturaleza es dinámica, pero este dinamismo actual aún no se ve reflejado en el interés por los temas públicos.

Cabe mencionar que existe la percepción social de que el modelo democrático representativo no responde a las necesidades y las demandas de la ciudadanía, lo cual se agrava debido a la falta de mecanismos de rendición de cuentas transparentes que permitan dotar de mayor legitimidad la acción de gobierno. Ante esta situación, han surgido varios

instrumentos legales de democracia directa o de participación en las decisiones del conjunto de ciudadanos, así como marcos de debate y de decisión que faciliten la labor complementaria entre ciudadanos y gobernantes. Algunos ejemplos de estos instrumentos de participación ciudadana, según Wright (2016), son: 1) la acción legislativa directa (iniciativa legislativa popular, referendos, plebiscito, revocación de mandato); 2) la formulación de intereses particulares en las políticas públicas (cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas); y 3) la cogestión en prestación de servicios públicos (p.45).

Además de lo anterior, en el Congreso del Estado de Guanajuato se implementaron nuevos mecanismos para permitir a los ciudadanos interesados construir puentes permanentes orientados a trabajar de la mano con el gobierno a través de su participación en el Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto (ahora denominado Observatorio Ciudadano Legislativo), así como la implementación de mesas de trabajo, como integrantes del padrón de cabilderos, y como consultores. Esto fue concebido principalmente por la voluntad política de los integrantes del Pleno del Congreso del Estado, bajo la premisa de que esta sensibilidad ciudadana con los temas públicos debe ser capitalizada en beneficio de la resolución de los retos que se tengan en todos los niveles del sector público.

El cabildeo se define como una práctica para orientar las decisiones de los actores políticos y se ha establecido como uno de los diversos mecanismos de participación organizada e informada, con el fin de manifestar inquietudes, necesidades e intereses, así como para coadyuvar en el diseño y elaboración de políticas públicas, por sí mismo o por medio de interpósita persona (representación).

Se considera al cabildeo una técnica porque estudia las formas y elementos para obtener información y transferirla oportunamente a tomadores de decisiones. También se le

valora como un arte, ya que descubre y desarrolla las habilidades que tienen las personas para emprender vínculos efectivos basándose en el diálogo informado y bajo un código de ética.

Debido a que el cabildeo se financia con fondos privados o personales, no es necesario el uso del erario para recopilar la información. Esto ahorra dinero al contribuyente, porque los funcionarios públicos y los legisladores no están obligados a asignar grandes cantidades a la recopilación de datos ni a la acumulación y análisis de la investigación de la opinión pública, lo que agiliza el procedimiento del cabildeo.

Como antecedente, el primer registro que se tiene del surgimiento como concepto y palabra de los *lobbist* es en los Estados Unidos de América, en el año de 1876, cuando el Congreso aprobó la primera ley que exigía que los profesionales del cabildeo se registraran; sin embargo, según sostiene Elías (2006), esta ley solo estuvo vigente durante la legislatura que le dio origen (p. 111).

No fue sino hasta 1948 que el Congreso estadounidense aprobó la primera ley exhaustiva para el cabildeo, como un título dentro de la Ley de Reorganización Legislativa (Elías, 2006, p.112), la cual, en esencia, regulaba que cada persona que solicitara o recibiera contribuciones con el propósito de influir en la legislación debía llevar un registro de esas contribuciones, gastos y su destino específico, y presentarlo al Congreso a manera de informe cada tres meses. Se tenía que indicar también el nombre de las personas que solicitaban, recaudaban o recibían dinero para influir en la aprobación o derrota de una ley.

En el ámbito internacional, actualmente, más de 20 países regulan el cabildeo: Australia, Austria, Brasil, Canadá, Chile, Francia, Georgia, Alemania, Irlanda, Israel, Lituania, Macedonia, México, Montenegro, Holanda, Perú, Polonia, Eslovenia, Taiwán, Estados Unidos, entre otros.

III. EL CABILDEO POLÍTICO

En el Congreso de Guanajuato el cabildeo es una práctica lícita, se encuentra sustentada en la libertad de expresión y el derecho de petición garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se concibe en la norma como la profesionalización de la participación ciudadana democrática y transparente; así como en una nueva cultura de participación ciudadana y de los grupos de interés en el involucramiento de la participación de la sociedad en la agenda pública y en una corresponsabilidad con la implementación de políticas públicas y en la creación de leyes o reglamentos.

Los grupos de interés son importantes ya que dan visibilidad a nuevos pensamientos, ideas y perspectivas. Estos grupos acrecientan el panorama, no solo de los legisladores, sino de toda población ya que la amplitud de información permite que se elija la dirección correcta en lo que concierne en la toma de decisiones y se guían con base en la lógica. La legislación pasa por un proceso de análisis de impacto a cualquier grupo específico e identificable, después estudian el impacto en la población en general. Al formar parte de este proceso se busca percibir de primera mano el pensamiento y las opiniones al respecto.

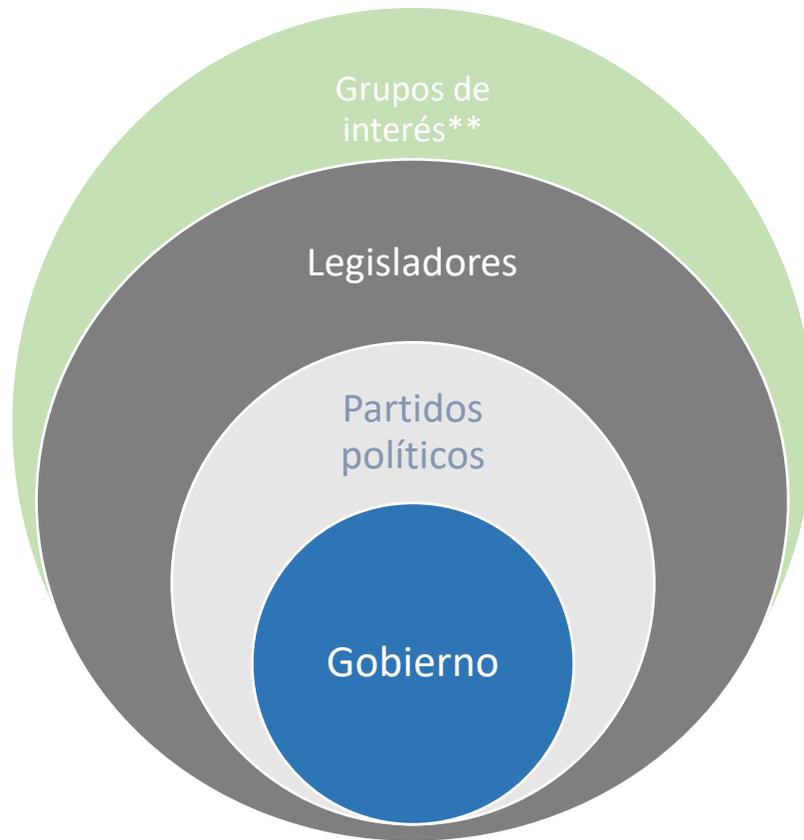


Figura 1: *Interacción en el cabildeo*

Fuente: elaboración propia.

** Organizaciones empresariales, asociación de profesionales, organizaciones sindicales

La práctica del cabildeo ha existido desde hace tiempo como la actividad de hacer política, pero era vista de una forma unilateral desde la perspectiva de los gobernantes. La profesionalización se empieza a advertir en los grandes cambios: cuando en el año de 1997 el país inicia su proceso de democratización, durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, periodo en el cual la Cámara de Diputados, por primera ocasión, dejó de componerse en su mayoría por legisladores provenientes de un único partido político.

Esta nueva composición permitió un nuevo dinamismo y cambio de actitud, de postura y de posicionamiento de los partidos políticos, así como de la sociedad, grupos empresariales y sindicatos. Aquellos grupos que habían rondado en torno a la política

encontraron nuevas formas de involucrarse en las actividades de gobierno a partir de esa recomposición de las mayorías de la Cámara de Diputados. Esto debido a que entendían el lenguaje y el funcionamiento de las políticas públicas, lo que permitía acercar a los legisladores —algunas veces experimentados, otras veces no— sus posicionamientos, lo que a la postre creó la necesidad de profesionales en la gestión. Esa mayoría de oposición al Gobierno Federal manifiesta en la Cámara de Diputados comenzó a generar divergencia y bilateralidad entre la sociedad y el gobierno.

Los principales factores que dan origen a la práctica del cabildeo legislativo en México son:



Figura 2. *Factores que originan el cabildeo en México*
Fuente: elaboración propia.

Con la alternancia democrática completa (en el sentido de que no solamente hubo un cambio de partido en el gobierno, sino también una serie de elecciones que acabaron por consolidar una normalidad democrática, en la que los tres partidos políticos más importantes gobernaban en diferentes entidades de la República) surgieron diversos partidos y otros desaparecieron, lo que generó cohesiones de corrientes políticas y trajo en consecuencia una pluralidad que provocó un juego político distinto; se preparó el terreno para el cabildeo y la interacción entre sociedad civil y el Poder Legislativo de una forma más activa.

Los cambios de partido en el gobierno federal y en algunos estados suscitaron que funcionarios de las administraciones públicas salieran y se sumaran a la creciente industria del cabildeo, y así formaron grupos de profesionales compuestos por personas con experiencia en las funciones específicas de gobierno. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada se expidió la Ley General de Transparencia, lo que permitió concebir el ejercicio de la política pública y de la política en sí bajo los preceptos de transparencia y acceso a la información, de manera que el desarrollo de la actividad de cabildeo profesional fuera favorecida con más elementos para participar en la toma de decisiones.

En consecuencia, la actividad del cabildeo se reguló y se reconoció formalmente en 2010, en los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso, donde se definió el cabildeo como «toda actividad que se haga ante cualquier legislador (diputado o senador), órgano o autoridad de la(s) Cámara(s), en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros». Mientras que se designa como cabildero al «individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico».

Los componentes que el proceso de democratización mexicano llevaron a normalizar la actividad de cabildeo en el país reconfiguraron el mapa político, lo que propició el surgimiento de nuevas formas de articulación y de entendimiento entre el gobierno y la sociedad civil. Autores como Brussino *et al.* (2009), de acuerdo con Conway (1990), nos dicen que la participación política

incluye todos aquellos comportamientos que realizan personas y grupos para influir en los asuntos públicos: a través de estas prácticas, los ciudadanos explican sus preferencias respecto a qué tipo de gobierno debe regir una sociedad, cómo se dirige

el Estado, y cómo aceptan o rechazan decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales. (p.168)

IV. EL CABILDEO EN GUANAJUATO

A partir del 1 de enero de 2017 se incorporó la figura de cabildero al orden jurídico estatal en Guanajuato, con la finalidad de regular la actividad de particulares que promuevan intereses legítimos, propios o de terceras personas ante los órganos del Congreso del Estado o ante los diputados, con el propósito de impulsar iniciativas y propuestas para fortalecer la toma de decisiones.

Su fundamento legal se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, en los artículos 213 y 214, y en los Lineamientos para el Desarrollo de Actividades de Cabildeo ante Órganos del Congreso del Estado o ante Diputados del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

Dichos lineamientos fueron propuestos por la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la LXIII Legislatura y reformados por la correspondiente a la LXIV Legislatura, con la finalidad de que los cabilderos contaran con las bases para sus actividades de cabildeo, y cumplir con la disposición transitoria de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Con la expedición de los lineamientos en marzo de 2017, se comenzó con el registro de cabilderos en el padrón. En total, en la LXIII Legislatura, el registro cerró con la acreditación de setenta y ocho personas físicas y veintidós personas morales para integrar el Padrón de Cabilderos, de los cuales, actualmente setenta y cuatro cabilderos están certificados con firma electrónica vigente. En la segunda experiencia, en la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, el registro de cabilderos cerró con la acreditación de 258 personas físicas y treinta y ocho personas morales.

La vigencia de la acreditación según lo dispuesto por los lineamientos es a partir de la fecha en que haya sido otorgada y hasta el 24 de septiembre del año en el que se renueva el Congreso del Estado de Guanajuato, salvo que el o los asuntos para los que fue otorgada la acreditación se dictaminen o resuelvan antes de esta última fecha, caso en el cual la vigencia expira el día en que el asunto resultó dictaminado o resuelto.

Cuadro 1. *Obligaciones legales en cuanto a la figura de cabildeo*

Cabilderos	Diputados u órganos legislativos
Informar a la Junta de Gobierno y Coordinación Política en el que se detallan las actividades cada tres meses.	Informar a la Junta de Gobierno y Coordinación Política, dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, de las actividades que hubieren llevado ante ellos los cabilderos.
Mantener actualizados sus datos personales.	
Acudir a las capacitaciones que en la materia efectúe el Congreso del Estado.	
Conducirse con respeto en las instalaciones del Congreso del Estado.	

Fuente: elaboración propia.

El micrositio del Padrón de Cabilderos² contiene la información sobre las personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo ante los órganos del Congreso o ante los diputados, presenta sus temas de interés, así como las solicitudes de audiencia y los

² <http://cabilderos.congresogto.gob.mx>

informes rendidos de actividad de cabildeo con la finalidad de brindar certeza a los legisladores así como para dar cumplimiento a las disposiciones legales en materia de transparencia.

La Junta de Gobierno y Coordinación Política conforma, opera y actualiza el Padrón de Cabilderos y establece la normativa para el desarrollo de las audiencias de cabildeo, mismas que se definen en los lineamientos como «la reunión en la cual los órganos legislativos y los diputados, en la oportunidad y modo que dispongan, reciben a los cabilderos de forma individual, presencial y pública, para tratar alguna de las materias o temas registrados» (LDACOCEDPLEG, art. 2o.).

Procedimiento de la actividad de cabildeo:

1. La cabildera o cabildero acreditado presenta su solicitud de audiencia en la Unidad de Correspondencia del Congreso para su trámite, en la que manifestará ante qué diputada o diputado, o Comisión, desea tenerla, asimismo el tema de la audiencia y el resultado que desea obtener.
2. Cuando la solicitud de audiencia ha sido aprobada por el órgano legislativo o por el legislador se notificará al cabildero por parte de la Dirección de Procesos Legislativos.
3. Durante el desahogo de la sesión de cabildeo, conducida por el legislador, de formato libre, se presenta la propuesta del cabildero y se arriban a conclusiones.
4. Se informa a la Junta de Gobierno y Coordinación Política, por escrito, sobre la audiencia del cabildero en el formato establecido, para su conocimiento y publicación en la página oficial del Congreso del Estado.

1. *Experiencia con relación al funcionamiento de la figura de cabilderos durante las LXIII y LXIV Legislaturas del Congreso del Estado de Guanajuato*

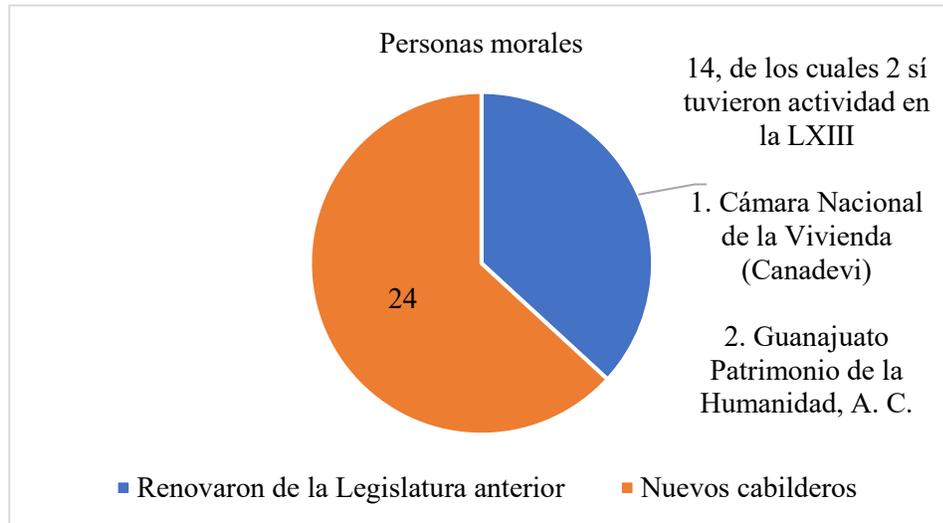


Figura 3. *Personas morales*

Fuente: Unidad de Transparencia del Congreso del Estado de Guanajuato, Dirección de Procesos Legislativos.

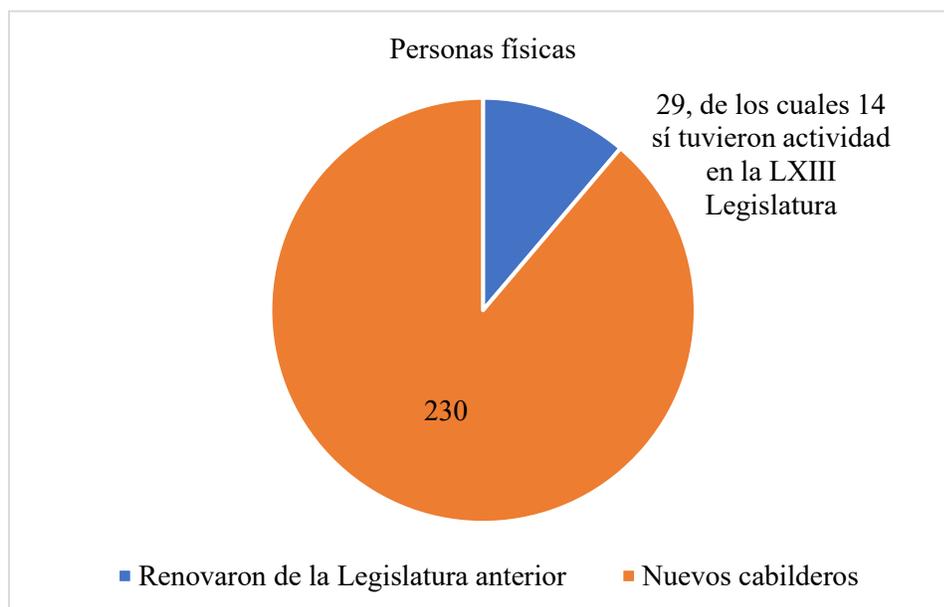


Figura 4. *Personas físicas*

Fuente: Unidad de Transparencia del Congreso del Estado de Guanajuato, Dirección de Procesos Legislativos.

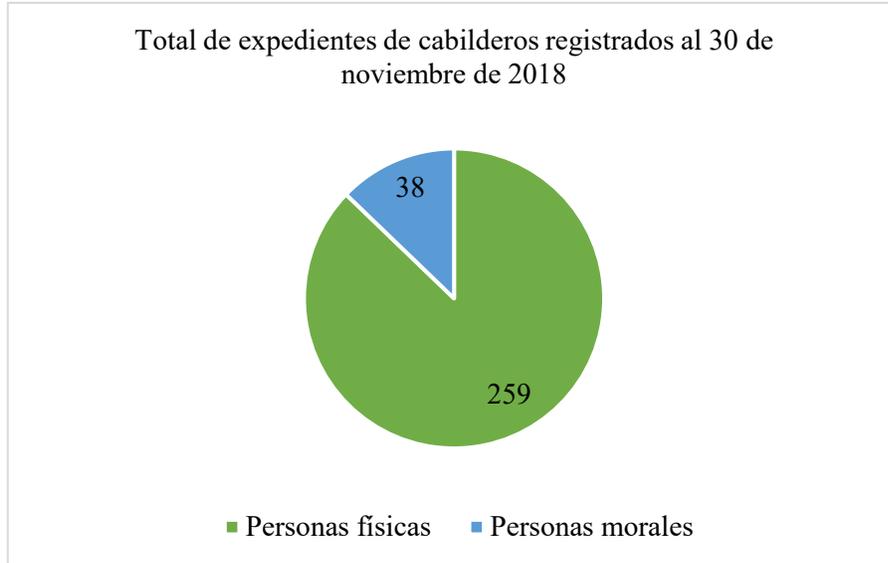


Figura 5. *Total de expedientes: personas físicas y morales*
 Fuente: Unidad de Transparencia del Congreso del Estado de Guanajuato, Dirección de Procesos Legislativos.

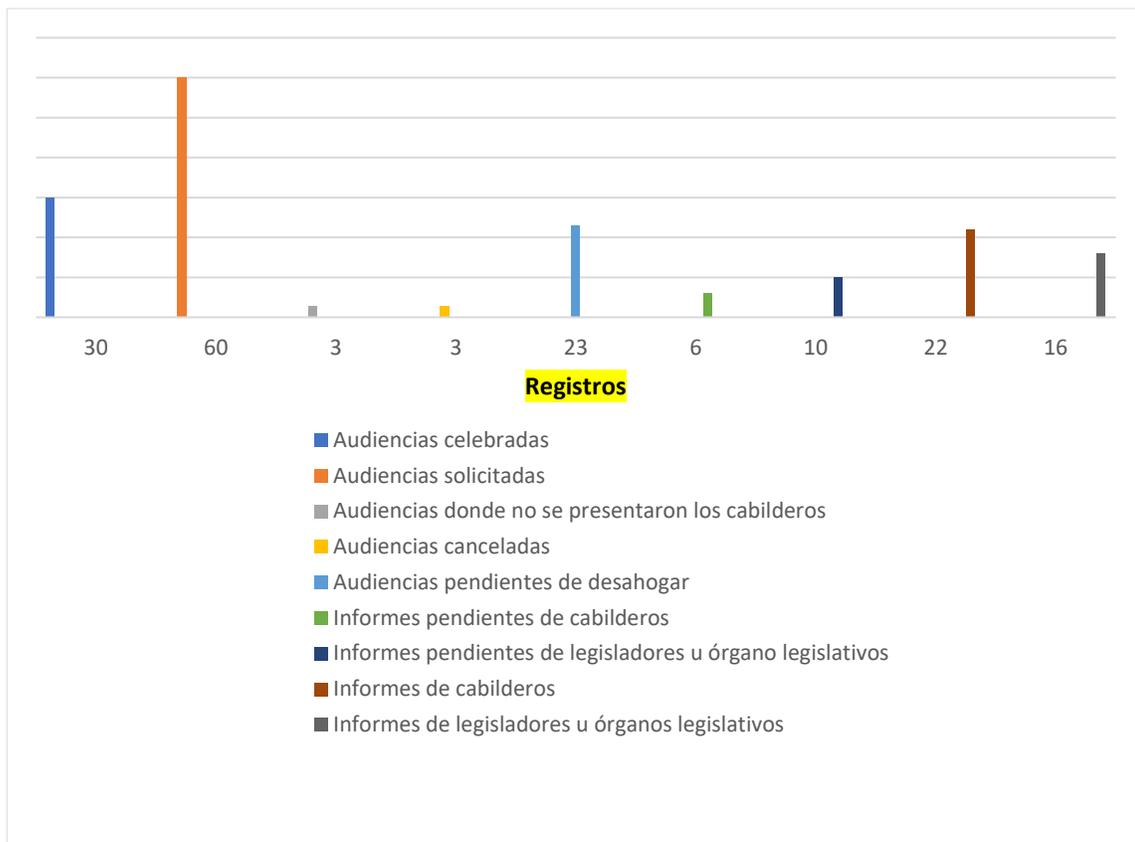


Figura 6. *Total de expedientes*
 Fuente: Unidad de Transparencia del Congreso del Estado de Guanajuato, Dirección de Procesos Legislativos.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MEJORAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA FIGURA
DEL CABILDEO

La actividad de cabildeo en México se caracteriza por distintas formas de operar. Por mencionar un ejemplo, el padrón de cabilderos ante la Cámara de Diputados tiene registradas alrededor de 800 personas y el del Congreso del Estado de Guanajuato 297 personas, entre físicas y morales (empresas, despachos de cabildeo, colegios de profesionistas, organizaciones civiles, entre otros). En Guanajuato el padrón de cabilderos es operado por áreas institucionales y en la Cámara de Diputados se encuentra coordinado por la Mesa Directiva en turno.

El número de cabilderos registrados en el padrón es síntoma de la relevancia de la actividad, por lo que una adecuada regulación permitirá su óptimo funcionamiento, transparentar y legitimar la actividad con la finalidad de contribuir con el objetivo de facilitar la cercanía entre los congresos y los representados. Cada día la iniciativa privada destina mayores recursos económicos y humanos para involucrarse en la actividad legislativa para favorecer sus intereses y contribuir al beneficio social, esta situación paulatinamente significará la necesidad de la profesionalización de la participación ciudadana en el quehacer de gobierno.

En el caso del estado de Guanajuato la ciudadanía —sin influencia de la aglomeración ni partidista— cada día se involucra más y de mejor manera profesionalizándose en la política, de manera que le permite influir en la toma de decisiones. Para que un estado sea democrático es necesario que cuente con el marco legal correspondiente para que la ciudadanía tenga la posibilidad de intervenir de forma significativa en los asuntos públicos.

Las prácticas internacionales sugieren homogeneizar la regulación en todos los ámbitos del gobierno. Por ello se considera que puede servir de sustento proponer, como energía nueva para los legislativos, la apertura total y la innovación en mecanismos de transparencia y participación política ciudadana para ser incluidos en sus agendas legislativas. Para ello, ir por una legislación de aplicación municipal y estatal para regular la figura del cabildero resulta fundamental para normalizar esta actividad de forma transparente.

El cabildeo se ha diversificado desde su origen, las nuevas atribuciones en el rediseño institucional (ejemplo: en órganos reguladores), incrementan la necesidad de acercar información técnica a los tomadores de decisiones, lo cual se está logrando en varias instituciones con la implementación de los principios de Gobierno Abierto.

Promover la cultura de la transparencia legislativa, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, así como la promoción de la participación ciudadana como un derecho fundamental de los guanajuatenses —a través de las funciones que realiza el Congreso de Guanajuato—, son actividades sumamente importantes para el quehacer parlamentario cotidiano, debido a que quienes lo integran son representantes populares y constructores del derecho a través de la confección de normas acordes a las necesidades y demandas ciudadanas.

La modalidad de Gobierno Abierto es un «concepto en constante redefinición que permite a los gobiernos establecer los canales de comunicación para el diálogo directo con la ciudadanía, sin intermediarios» (Aguilar, 2017, p. 94); técnicamente hace referencia a la apertura de datos, a la participación ciudadana y al uso de la tecnología con la finalidad de mejorar la relación entre el gobierno y la ciudadanía enalteciendo la libertad de expresión y los valores de la democracia. Debido a que la regulación vigente en materia de cabildeo no

cuenta con el nivel de especificidad recomendado por analistas de mejores prácticas en la materia a nivel internacional (organismos internacionales como la OCDE o Transparencia Internacional), la situación alienta a que se establezca un registro público de cabilderos, obligatorio y en formato de datos abiertos, además de la creación de un registro de interacciones entre grupos de cabilderos y servidores públicos.

Retomando la naturaleza que a la figura del cabildero se le ha dado —en el sentido de que permite a los ciudadanos que representan intereses propios participar en la toma de decisiones— los Congresos y las entidades que implementen esta figura deben prever los instrumentos legales y el presupuesto necesario para lograr que los cabilderos obtengan la capacitación que les permita desempeñarse de mejor manera, teniendo en cuenta las cualidades que debe tener el profesional del cabildeo:

1. *Dominio de los mecanismos*: Conocimiento del entorno político-gubernamental que le permitan al profesional del cabildeo visualizar los actores específicos del ambiente sociopolítico donde se desenvuelve, así como conocimiento de la materia en la que se pretende influir o con capacidad de establecer una vinculación con otros actores políticos en favor del cabildero.
2. *Conocimiento del proceso legislativo-normativo*: El profesional del cabildeo debe conocer plenamente la dinámica de la toma de decisiones en los parlamentos o en las entidades gubernamentales, para aquellos países en los que ya se encuentra regulado el cabildeo ante los tres poderes públicos, incluyendo al personal burocrático. En la medida en que la propuesta se plantee de mejor manera, mayores serán las posibilidades de que sea tomada en cuenta.
3. *Conocimiento de las personas y componente moral*: es decir fortalecer la relación de confianza, respeto, ética y transparencia bajo las reglas conceptuales del interlocutor

válido³, en definitiva, con la finalidad de encontrar la ruta y descubrir las reglas que permitan conservar el «placer de actuar junto a los otros y por los otros en el proceso de toma de decisiones racionales en el espacio público por parte de alguien investido de autoridad» (Alcántara, 2015, p. 75).

4. *Competencia técnico-jurídica*: Es importante que el profesional del cabildeo posea el conocimiento de la problemática y la especialización en el marco regulatorio del tema en el que trata de influir en la toma de decisiones.

Por otro lado, los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier ente que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, limitan su aplicación para los sujetos obligados a los que va dirigido desde la naturaleza propia de las leyes secundarias.

En este orden de ideas, la norma general en materia de transparencia dispone que los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal, de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México cuenten con un padrón de cabilderos (LGTaip, art. 72), lo que nos señala la obligación de normalizar la actividad del cabildeo regulándola en los ordenamientos correspondientes sin precisar cuál será el contenido del Padrón de Cabilderos, lo que deriva en una situación de incertidumbre para las entidades federativas en cuanto al contenido, mas no en que deben de contar con un padrón de cabilderos.

³ Jürgen Habermas lo define como toda persona que posibilita una comunicación transparente, respeta la dignidad de los otros y tiene en cuenta los intereses de todos.

Cabe hacer la reflexión de que los cabilderos no son ni pueden ser considerados funcionarios o integrantes de los entes públicos que señalamos anteriormente, puesto que son ciudadanos con interés legítimo en realizar propuestas o impulsar algún tema específico. Por ende, la obligación de transparentar las actividades llevadas a cabo por los cabilderos es inexistente, a diferencia de las actividades de cabildeo que llevan a cabo los legisladores o funcionarios públicos con quienes se encuentran registrados en el Padrón de Cabilderos.

Actualmente los procesos y hechos de la vida democrática de Guanajuato y del país nos aclaran que debe existir una alianza estratégica entre la ciudadanía y gobierno con compromiso y por ministerio de ley; por ello es imperante que las normas vigentes reconozcan a los agentes de cabildeo para que las gestiones de los legisladores sean el anhelo de las personas a las que representan, que apoyen al trabajo legislativo de forma honorífica como gestores impulsores e interesados en la ley.

De igual manera, los poderes legislativos no tienen el mandato de consultar a los ciudadanos sobre los proyectos de ley o reformas que se discutan como parte de su función, así como los proyectos de ley no son publicados para la consideración de los ciudadanos en la mayoría de los congresos locales. Al no existir un mandato para las comisiones, no es posible que la población intervenga en la discusión parlamentaria; ante estos hechos, es importante el papel que juegan los cabilderos para fomentar la participación ciudadana.

Debido a que la figura de cabildeo fue creada, precisamente, para normalizar una actividad que ya se presentaba con anterioridad y en la que se promueven intereses del particular, es necesario estimar la existencia de la normativa que prevenga el conflicto de interés, dados los vínculos que se generan entre legisladores, personal de los órganos legislativos y actores externos.

Del mismo modo, es necesario introducir códigos de ética obligatorios, tanto para los funcionarios como para los grupos de cabilderos que garanticen sanciones apropiadas, con procedimientos claros y autoridades con independencia y capacidad, para asegurar que la regulación y las sanciones sean aplicadas efectivamente.

VI. FUENTES

1. *Bibliografía*

AGUILAR, Marco Humberto. (2017). *La negociación*. México: Miguel Ángel Porrúa.

ALCÁNTARA, M. (2015). *El oficio político*. España: Tecnos.

ELÍAS GALAVIZ, E. (2006). *El Cabildo Legislativo y su regulación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

ROMERO ALTAMIRANO, G. y MORALES MARTÍNEZ, G. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en México. En *Mecanismos de participación ciudadana. Una experiencia global* (pp. 251-264). México: Tirant lo Blanch.

SAMPEDRO, V. (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo. Recuperado de <https://victorsampedro.com/libros-victorsampedro/opinion-publica-y-democracia-deliberativa/>

WRIGHT, C. y CUEVAS, V. (2016). *Participación ciudadana y democracia en el estado de Nuevo León*. México: Universidad Autónoma del Estado de Nuevo León.

2. *Legislación*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). México.

Constitución Política para el Estado de Guanajuato (1917). México.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015). México.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. (2016). México.

Lineamientos para el Desarrollo de Actividades de Cabildeo ante Órganos del Congreso del
Estado o ante Diputados del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. (2017).
México.