

# 4

## **¿POR QUÉ TRANSPARENTAR LAS ACTIVIDADES DE CABILDEO?**

**EL CASO DEL PRESUPUESTO DE  
EGRESOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

**ALEJANDRA BETANZO DE LA ROSA**

**OSCAR GUERRA FORD**  
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE

**JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ**  
COMISIONADO CIUDADANO

**ARELI CANO GUADIANA**  
COMISIONADA CIUDADANA

**SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS**  
COMISIONADO CIUDADANO

**AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ**  
COMISIONADO CIUDADANO

**MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO**  
COMISIONADA CIUDADANA



**info**df  
Instituto de Acceso a la Información  
Pública del Distrito Federal

### **COMITÉ EDITORIAL 2008**

**ARELI CANO GUADIANA**  
PRESIDENTA DEL COMITÉ EDITORIAL / INFODF

**MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO**  
INTEGRANTE / INFODF

**JOSÉ LUIS BUENDÍA HEGEWISH**  
INTEGRANTE / FUNDACIÓN PRENSA Y  
DEMOCRACIA A. C. (PRENDE)

**RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID**  
INTEGRANTE / CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y  
DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

**PEDRO SALAZAR UGARTE**  
INTEGRANTE / INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS DE LA UNAM

**MA. ÁNGELES HERNÁNDEZ SÁNCHEZ**  
SECRETARIA TÉCNICA / INFODF

D.R.© 2008, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La Morena No. 865, Plaza Narvarte, local 1, Col. Narvarte Poniente, Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.

Primera edición, diciembre de 2008.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de su autora.

<b>5</b>	● <b>INTRODUCCIÓN</b>
<b>9</b>	● <b>CABILDEO Y CALIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO</b>
<b>15</b>	● <b>LA TRANSPARENCIA COMO MEDIO PARA POSIBILITAR QUE LAS ACTIVIDADES DE CABILDEO REDUNDEN EN UNA MAYOR CALIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO</b>
<b>19</b>	● <b>PARA TRANSPARENTAR EL CABILDEO</b>
<b>31</b>	● <b>EL CABILDEO EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL D.F.</b>
<b>35</b>	● <b>LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL D.F.</b>
<b>41</b>	● <b>CONCLUSIONES</b>
<b>43</b>	● <b>REFERENCIAS Y NOTAS</b>



## INTRODUCCIÓN

---

**E**ste ensayo tiene como objetivo reflexionar acerca de la necesidad de transparentar las actividades de cabildeo para la gestión del presupuesto en la entidad más importante de la república. A nivel teórico, sostiene que éstas pueden ser consideradas como una oportunidad para enriquecer la calidad de un sistema democrático, siempre y cuando se establezcan mecanismos a través de los cuales queden a la vista del público. A nivel empírico, el texto describe la situación específica que guarda el Distrito Federal (D.F.) en materia de cabildeo, en la cual, la ausencia de mecanismos que garanticen la publicidad de este tipo de actividades en procesos de decisión —tales como la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la ciudad— lleva inevitablemente al predominio de intereses particulares por encima del interés público.

ALEJANDRA BETANZO DE LA ROSA



Licenciada en Ciencias Políticas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), es candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, España, donde obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y la suficiencia investigadora (2001-2004), becada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México. Su tesis doctoral versa sobre el efecto de la organización territorial de los partidos políticos en el funcionamiento de Estados federales.

Como investigadora se especializa en el diseño institucional desde una perspectiva comparada. Sus proyectos de investigación más recientes versan sobre presupuestación por resultados, transparencia, rendición de cuentas, y procesos de negociación multiactor para la construcción de acuerdos. Sus avances de investigación los ha presentado en congresos internacionales, como la American Political Science Association (APSA), el European Consortium of Political Research (ECPR) y la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA).

Como consultora ha desarrollado proyectos para la empresa Coordinadas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro de Colaboración Cívica (CCC) y Transparencia Mexicana, entre otros.

Varias son las razones por las cuáles se eligió el caso del D.F. y en particular el proceso que se sigue en esta demarcación para elaborar y aprobar su Presupuesto de Egresos; entre ellas destaca que, a pesar de contar con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información desde 2003, en la práctica todavía es posible identificar áreas de entidades y dependencias públicas que tienen mucho por hacer para garantizar a los ciudadanos el acceso a la información. Además, en la capital de la República no existe aún norma alguna que regule de manera específica las actividades de cabildeo. Hace menos de un año el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) sometió a consideración una iniciativa de decreto por la que se crea la Ley de Cabildeo y Gestión de Causas del Distrito Federal, pero ésta aún se encuentra en comisiones.

Si bien los sectores e industrias que suelen mostrar mayor actividad de cabildeo son los relacionados con la energía, el sistema financiero, los negocios agrícolas, la salud, los sindicatos, el software, el transporte y los seguros, al lado de la promoción de causas específicas por parte de grupos de la sociedad civil, tales como aquellos que promueven temas de género, medio ambiente o gobierno local principalmente; no obstante, durante el proceso de toma de decisiones relacionadas con el Presupuesto de Egresos, también es posible observar una intensa actividad de cabildeo por parte de aquellos actores que pueden verse influidos por las decisiones de redistribución de recursos públicos, entre las que destacan por ejemplo, la inversión pública en infraestructura, los subsidios y las transferencias.

Sabemos que la conformación del Presupuesto de Egresos es uno de los procesos políticos en donde mayor enfrentamiento puede haber entre intereses contrapuestos. Más aún en una jurisdicción como el D.F., en donde es más evidente e intensa la relación entre funcionarios públicos y representantes políticos con grupos de interés que buscan influir en las decisiones de las que éstos son responsables.

La sección segunda de este estudio se propone a establecer una definición que sirva para referirnos tanto al concepto de cabildeo como al de un “sistema democrático de calidad”, así mismo se señalan algunas

de las condiciones bajo las cuales es posible evitar que las decisiones que toman los servidores públicos se traduzcan en el predominio de los intereses de unos cuantos sobre los intereses del resto de los ciudadanos. Más adelante, se discute cómo la existencia de ciertos mecanismos, que permiten transparentar las actividades de cabildeo, puede promover condiciones que lleven a que dichas actividades tengan un efecto positivo en la calidad del sistema democrático. En el tercer apartado se describen con detenimiento los distintos mecanismos que permitirían a los ciudadanos conocer tanto las actividades que forman parte del proceso de toma de decisiones en el ámbito público —en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo— como la información sobre los actores involucrados, las dinámicas que se desarrollan entre los mismos, o a la información con base en la cual los servidores públicos toman decisiones. La reflexión teórica de las primeras secciones se ilustra con el análisis de las actividades de cabildeo que se observan durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos del D.F. Este análisis sirve para demostrar cómo la falta de una regulación para transparentar dichas actividades tiene como resultado el predominio sistemático de ciertos intereses particulares por encima del resto. En la última sección se presentan las reflexiones finales así como las conclusiones.





## CABILDEO Y CALIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO<sup>1</sup>

**C**on el fin de contar con una base a partir de la cual sea posible desarrollar la discusión, es necesario abundar en dos conceptos sustantivos: “cabildeo” y “sistema democrático de calidad”. Por “cabildeo” se entiende aquellas actividades que llevan a cabo distintos grupos de interés en un sistema democrático, ya sea directamente o a través de terceros, encaminadas a influir en el proceso de toma de decisiones del que son responsables funcionarios públicos o representantes políticos. La actividad de cabildeo tiene como objetivo primordial el lograr que éstas sean favorables a sus intereses.<sup>2</sup>

En cuanto al concepto que se refiere a la calidad de un sistema democrático, sabemos que un sistema de este tipo puede ser medido por tantos raseros como concepciones de la democracia misma existan.

Se trata de una discusión permanente que ha ocupado la reflexión de los teóricos de la política durante al menos los últimos veinte siglos. En consecuencia, decir que un sistema democrático es “de mayor calidad” que otro implicaría suponer que existe una sola noción de las características con las cuales un sistema de este tipo debería contar. No obstante, en asuntos del deber ser difícilmente es posible llegar a un consenso unívoco e incontestable. Es así que presentes estas dificultades de conceptualización —respecto a las cuales además no cabría aquí hacer un desarrollo extenso— resulta útil hacer referencia a una definición base de lo que se puede entender, primero, por un sistema democrático, y segundo, identificar algunos de los rasgos que permitirían valorar la “calidad” del mismo.

Primero, para ubicar si un sistema político y de gobierno es democrático o no, se tomará como referencia la definición de Robert Dahl (1998, capítulo 5), en la que se entiende como democracia un “sistema en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y tienen el poder de removerlos e influenciar sus decisiones dentro de las siguientes condiciones:

- a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos.
- b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes.
- c. Hay libertad de expresión.
- d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información.
- e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno.
- f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política”.<sup>3</sup>

Segundo, para efectos de este ensayo también asumiremos que la calidad de un sistema democrático podrá ser ponderada considerando el nivel de probabilidad de que en las decisiones que se toman en el mismo predomine, de manera sistemática, algún interés particular por encima del resto.

En este sentido, hay razones para esperar que bajo ciertas condiciones, los sistemas democráticos que cuentan tanto con arreglos institucionales inclusivos como con mecanismos para transparentar la toma de decisiones, tiendan a producir políticas que eviten el predominio de unos cuantos intereses por encima del resto. Por un lado, los arreglos institucionales inclusivos permiten la amplia participación de los actores interesados y abren la posibilidad de poner sobre la mesa una visión más completa de determinado problema, de contrastar ideas discordantes y de contar con información proveniente de fuentes plurales. Por otro lado, la existencia de mecanismos que permitan transparentar los procesos de toma de decisiones hace posible que todos los interesados puedan conocer no solo cómo se tomó la decisión, sino quiénes participaron y cuál fue la racionalidad e información técnica que la orientó. Ello fomenta a la vez la discusión y el debate público, además de abrir la posibilidad de que los especialistas puedan opinar respecto a las alternativas y a la calidad de la información que sirvió de base a la decisión.

No podemos soslayar, sin embargo, que lo anterior puede ser realidad solamente en el caso de estar presentes las condiciones que a continuación se describen.

La primera condición tiene que ver con la idea de que en una sociedad plural todos los grupos deben tener acceso a las mismas oportunidades para movilizarse, participar en los espacios públicos, producir información confiable sobre el tema que les interesa, así como defender o promover sus intereses frente a las autoridades responsables de tomar las decisiones. Por el contrario, en la medida en que unos cuantos grupos tengan mayores capacidades que otros para influir en las decisiones que les conciernen, es más probable encontrar que éstas tiendan a favorecer a esos intereses particulares de manera sistemática, por encima del resto de intereses que se verían afectados por una decisión.

La segunda condición está relacionada con la necesidad de que los funcionarios públicos y representantes políticos actúen de manera imparcial buscando únicamente, a través de las decisiones tomadas a partir de sus cargos públicos, conciliar el mayor número de intereses y

favorecer a la mayor parte de ellos, en lugar de privilegiar preferencias personales o intereses particulares. De lo contrario, aún en sociedades plurales que contaran con arreglos institucionales inclusivos para la toma de decisiones, estas autoridades tenderían a elegir de entre las alternativas de política pública a aquellas que redundaran en los mayores beneficios para su partido o para grupos específicos que representan.

La tercera condición, necesaria para que los arreglos institucionales amplios eviten el predominio de los intereses particulares, es que los distintos grupos de la sociedad utilicen instrumentos legítimos para influir sobre la toma de decisiones colectiva. Dentro de estos instrumentos de cabildeo es posible mencionar la producción de información especializada, así como el diseño e implementación de estrategias de comunicación encaminadas a persuadir a los tomadores de decisiones. En contraste, cuando existen grupos de la sociedad que intentan comprar o coaccionar la voluntad de los funcionarios públicos o representantes políticos, no es posible descartar que las decisiones colectivas tiendan a privilegiar sistemáticamente ciertos intereses particulares por encima del resto.

Una cuarta condición que minimizaría las probabilidades de que el interés de pocos se impusiera, es que la información que los distintos grupos sociales entregan a los funcionarios públicos y representantes políticos para intentar influir en la toma de decisiones sea de calidad, confiable, verificable, relevante y oportuna. Es decir, no se puede descartar de que aún con base en una mayor cantidad de información, es posible que las autoridades responsables de elegir entre distintas políticas terminen por dar sistemáticamente prioridad a aquellas que favorezcan a unos cuantos.

Una revisión de los procesos que se siguen en la práctica cotidiana del cabildeo sugiere que las cuatro condiciones mencionadas difícilmente se cumplen. Primero, porque suelen existir importantes disparidades en cuanto a la capacidad de distintos grupos para influir y acceder a los espacios de toma de decisiones; segundo, los tomadores de decisiones son seres humanos con preferencias, prioridades e intereses propios, tendientes a buscar que sus decisiones redunden en

beneficios personales; tercero, es muy frecuente que los grupos de la sociedad que buscan influir en la toma de decisiones sean capaces de recurrir a medios poco legítimos para “convencer” a las autoridades de favorecerlos con su decisión; cuarto, no toda la información que producen los grupos de interés es información objetiva, confiable y certera.

Con lo anterior, aún cuando las decisiones sean adoptadas por medio de arreglos y mecanismos institucionales inclusivos, plurales y a los ojos del público, difícilmente podemos evitar que éstas se traduzcan en el predominio del interés particular de unos cuantos por sobre los del resto.

Así, resulta pertinente reflexionar concretamente sobre cómo el proveer a los procesos de toma de decisiones de mecanismos que permitan garantizar su publicidad de cara a los ciudadanos, puede promover que las actividades de cabildeo tengan un efecto positivo en la calidad de un sistema democrático.



## LA TRANSPARENCIA COMO MEDIO PARA POSIBILITAR QUE LAS ACTIVIDADES DE CABILDEO REDUNDEN EN UNA MAYOR CALIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

L

os mecanismos que podrían facilitar las condiciones para evitar que algunos intereses prevalezcan de manera sistemática sobre otros en una democracia son muchos y de varios tipos. Este ensayo se concentra solamente en aquellos que tienen que ver con transparentar los procesos de toma de decisiones de la esfera pública. Como ya es sabido, la influencia desproporcionada de intereses privados sobre las decisiones públicas encuentra el mejor caldo de cultivo en contextos en donde las decisiones se toman no sólo de manera jerárquica y centralizada, sino también a espaldas de los ciudadanos. Bajo estas condiciones el poder se enfrenta a pocos o nulos controles y por consecuencia, se abre la puerta a la arbitrariedad, a la imposición y a la posibilidad de que los bienes públicos, en su más amplio concepto, sean privatizados.

En este contexto, los tomadores de decisiones no se ven obligados a rendirle cuentas a nadie y, por tanto, pueden seleccionar aquellas decisiones que más beneficio les reporten, sin tener que dar alguna justificación al respecto.

Para alejarse de escenarios como el anterior, las democracias representativas suelen contar con distintos mecanismos de control de los políticos. Aun cuando, por medio de comicios electorales, los ciudadanos delegan a sus gobernantes la capacidad de tomar decisiones en su nombre, la transferencia de este poder no es absoluta. Para ello, los sistemas de representación democrática suelen incluir, además del sufragio, un diseño institucional de pesos y contrapesos que sirven de límite a la actuación de los gobernantes. De hecho, con el fin de promover que estos últimos tengan incentivos para beneficiar a sus representados, resulta necesario no sólo que los ciudadanos cuenten con mecanismos eficaces que les permitan llevar a cabo un monitoreo relativamente sencillo y accesible de la actuación de sus representantes en los cargos que les fueron asignados, sino también que tengan a mano mecanismos para sancionar aquellas conductas de sus representantes que se desvíen de lo deseable.

Ésta es la lógica básica sobre la cual se basan los argumentos a favor de transparentar los procesos de toma de decisiones públicas. En la medida en que el ciudadano tenga la oportunidad de observar con claridad el comportamiento de sus gobernantes y de conocer las razones detrás de las decisiones que éstos toman, tiene entonces la posibilidad de castigarlos o premiarlos en las urnas con base en información obtenida de primera mano. Pero más importante todavía es que esta posibilidad le permite al ciudadano intentar influir en dichas decisiones durante el periodo entre elecciones, de tal forma que no tenga que esperar a emitir su voto para evitar que ciertos intereses particulares prevalezcan.

Las acciones que permiten transparentar la dinámica entre los grupos interesados en influir en las decisiones que toman funcionarios y representantes, promueven que dicha influencia tienda a ser más homogénea entre los distintos grupos. Si la presión que reciben los servidores públicos es heterogénea, debido a las capacidades



de movilización dispares de los distintos grupos, es posible que sus decisiones tiendan a privilegiar los intereses de aquellos no sólo con mayores recursos, sino también con mayor acceso a los espacios de decisión. No obstante, en un escenario en el que los ciudadanos cuenten con mecanismos para conocer claramente cuáles son los intereses que están en juego, quiénes son los grupos que activamente intentan influir en las decisiones, así como las razones que llevaron a los políticos a preferir una opción sobre otra, también tendrán la posibilidad de denunciar públicamente lo que observan. De tal modo, un ejercicio de transparencia en el proceso de toma de decisiones públicas que permita a los ciudadanos saber qué grupos defienden qué intereses y a través de qué medios, puede incentivar significativamente a funcionarios públicos y representantes políticos —que por naturaleza buscan mantenerse en el poder— a no privilegiar intereses particulares aun cuando tuvieran beneficios al dar preferencia a los intereses de unos cuantos.

En este mismo sentido, la existencia de mecanismos que permitan hacer públicos los procesos de toma de decisiones también puede inhibir el uso —por parte de ciertos grupos— de instrumentos ilegítimos para comprar o coaccionar la voluntad de los funcionarios públicos o representantes políticos, así como que estos últimos intenten vender favores o traficar con sus influencias para obtener un beneficio. La idea es que en la medida en que los responsables de tomar decisiones perciban que pueden ser sancionados por acceder a medios ilegítimos o someterse a presiones de grupos de interés que buscan ser favorecidos por la decisión, tenderán a evitar este tipo de prácticas.

Finalmente, en estos procesos de toma de decisiones, la transparencia también promueve hacer del conocimiento público la información con base en la cual están orientadas las decisiones de nuestros gobernantes y funcionarios públicos. La publicidad de esta información la hace susceptible del escrutinio de aquellos cuyos intereses pueden verse afectados, así como de especialistas que de esta manera tendrán la posibilidad de discutir públicamente su veracidad, objetividad o confiabilidad, e incluso de proveer información adicional que permita minimizar posibles sesgos.



## PARA TRANSPARENTAR EL CABILDEO

E

n la sección anterior se argumentó que el incremento de las actividades de cabildeo solamente puede redundar en una mayor calidad del sistema democrático si se garantiza la transparencia en los procesos de toma de decisiones de los funcionarios públicos y gobernantes.

Garantizar la transparencia de dichos procesos implica dotar a los ciudadanos de mecanismos eficaces que les permitan tener no sólo mayor información, sino más clara y precisa sobre quiénes, cómo y con base en qué tomaron ciertas decisiones concernientes al interés público. Dicho de otra manera, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información relacionada con los procesos de toma de decisiones que les conciernen, así como a conocer la justificación de la acción gubernamental, son los instrumentos más

importantes que permitan hacer evidente a los ojos de los ciudadanos<sup>4</sup> las decisiones de funcionarios y representantes.

Desde hace más de treinta años, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la información pública. Sin embargo, garantizar este derecho requiere no sólo que la información exista, sino que además existan mecanismos para recuperarla, procesarla y hacerla accesible a los ciudadanos de manera sencilla y expedita, así como para sancionar a las autoridades que no cumplan con esta exigencia. De ahí que por tantos años el mero reconocimiento constitucional de este derecho no es suficiente para poder hacerlo efectivo.

Por esta razón, en 2002 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental bajo el principio de que la información en poder del Estado es información pública y, por tanto, de libre acceso para todos los ciudadanos, salvo las excepciones que la propia ley señala. Esta incluye una lista de obligaciones de transparencia para todos los entes públicos federales, crea una institución autónoma encargada de garantizar este derecho, protege al mismo tiempo los datos personales y establece además, una serie de procedimientos a través de los cuales un ciudadano puede recurrir la decisión de una instancia pública que en un momento dado le niegue información.

Hacia 2007, y con pleno reconocimiento a los avances en esta materia, se detectó que la delimitación de competencias entre los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— promovía que cada uno de los ámbitos tuviera mecanismos y principios propios para proteger el derecho a la información, lo que llevaba a una situación de heterogeneidad y, por tanto, de desigualdad en el acceso a la información entre los ciudadanos de unos y otros estados de la república (Merino 2006:127). En otras palabras, tal y como se establecía en la Constitución y en la ley aprobada, la legislación promovía que cada entidad federativa pudiera decidir qué información consideraba como pública y los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos podían ya sea acceder a la información o exigir el cumplimiento de dicho derecho.

En consecuencia, para mediados del mismo año, a iniciativa de algunos gobiernos estatales y grupos de la sociedad civil, se reformó nuevamente la Constitución con el fin de establecer principios mínimos que permitieran a todos los ciudadanos del país tener igual acceso a la información pública. Además, esta reforma buscó establecer mecanismos que permitieran a los ciudadanos tener este acceso de manera efectiva y “en breve término”, a través de procedimientos sencillos así como garantizar la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables. Finalmente, esta reforma al artículo sexto constitucional obliga tanto a la federación como a las entidades y al D.F. a expedir una ley o a hacer modificaciones necesarias en materia de transparencia y acceso a la información pública, conforme a las bases que establece el artículo mencionado.

Los avances legislativos en este sentido podrían considerarse como condición suficiente para evitar que las actividades de cabildeo pudieran poner en riesgo la calidad del sistema democrático en México. En la medida en que toda dependencia y entidad pública quedara obligada por esta ley a cumplir con las condiciones que se establecen en la Constitución en materia de acceso a la información, todo ciudadano tendría derecho a conocer lo derivado de los procesos de toma de decisiones, tanto en el ámbito del Ejecutivo como del Legislativo, en las entidades federativas como en el D.F. y por ende de las actividades de cabildeo. De hecho, el Distrito Federal aprobó su primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde 2003, misma que vino reformando para garantizar, de manera más efectiva, este derecho a los ciudadanos. No obstante, posterior a la ya mencionada reforma al artículo sexto constitucional que se llevó a cabo en 2007, el Distrito Federal cuenta con una nueva ley.

No obstante, como se explica a continuación, la existencia per se del marco jurídico antes descrito no permite garantizar la transparencia de las actividades de cabildeo. Antes de desarrollar este argumento, se dedican unas líneas a revisar qué tipo de información permitiría que estas actividades tuvieran efectos positivos en la calidad del sistema democrático.

Es posible afirmar que mucha de la información generada a partir de los procesos de toma de decisiones, en los cuales intentan influir distintos grupos de la sociedad, no necesariamente es registrada de manera natural, ni cuenta con un archivo histórico o ha sido ordenada de tal manera que pueda recuperarse para ser proporcionada al público. Por esta razón, es necesario obligar a los actores que participan en estos procesos a producir, almacenar y ordenar dicha información con el fin de estar en disposición absoluta de cumplir con el derecho que tiene cualquier ciudadano a conocer quiénes tomaron la decisión, bajo qué criterios, con qué información y cómo se justifica la elección entre distintas alternativas.

Hasta ahora son varias las iniciativas presentadas tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores y en la Asamblea Legislativa del D.F. (ALDF) para regular el cabildeo, y muchas de éstas incluyen mecanismos específicos para transparentar dichas actividades. Un resumen de esto se presenta en el cuadro 1 (siguientes páginas).

De este cuadro podemos destacar que los mecanismos que han sido propuestos para transparentar las actividades de cabildeo se concentran en tres grandes grupos. Por un lado, se han propuesto mecanismos que permitan conocer quiénes son los actores involucrados en este proceso. Ello se refiere no sólo a los funcionarios públicos o representantes políticos responsables de tomar la decisión, sino también a los grupos de la sociedad que intentan influir en las decisiones públicas. Concretamente, se ha sugerido la conformación de un registro público al que pueda acceder cualquier ciudadano, el cual contenga información sobre quiénes son los grupos que hacen cabildeo o gestionan causas (ya sea de manera directa o a través de terceros), esto con el fin de que cualquier ciudadano pueda conocer qué intereses representan cada uno de los grupos, lo que resulta ser especialmente útil cuando los cabilderos o gestores de causas son terceros que buscan promover los intereses de grupos específicos.

**CUADRO 1. INICIATIVAS PRESENTADAS ANTE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS PARA REGULAR EL CABILDEO**

INICIATIVA	FECHA	LEGISLADOR	CÁMARA	ESTATUS	MECANISMOS
<p>Proyecto de decreto que adiciona un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>30 de marzo de 2004</p>	<p>Fidel Herrera Beltrán</p>	<p>Senadores</p>	<p>Se turnó a las Comisiones unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos</p>	<p>Turnar peticiones de todo aquel sin derecho a iniciativa a la comisión correspondiente; planteamientos de grupos organizados a las Unidades de Enlace de las diferentes Cámaras para hacer conocer sus peticiones; solicitud de registro ante la Unidad de Enlace; registro y seguimiento de comunicaciones con la Unidad de Enlace; el proceso de cabildeo no tendrá costo.</p>
<p>Que adiciona los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>17 de agosto de 2005</p>	<p>Sami David David</p>	<p>Diputados</p>	<p>Turnado a Comisión de Reglamentos y Prácticas Reglamentarias de la Cámara de Diputados</p>	<p>Inscripción en un registro a las personas físicas y morales dedicadas a la actividad, con una exposición de los motivos de su petición de inscripción; investigación sobre legisladores que formaran parte de alguna persona jurídica peticionaria, para no formar parte en el asunto que se tratase.</p>
<p>Que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>24 de agosto de 2005</p>	<p>Cristina Portillo Ayala</p>	<p>Diputados</p>	<p>Turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias</p>	<p>Definición de cabildeo y términos relacionados a la práctica; organización, sistematización y publicación de la información recabada; creación de registros públicos de cabilderos (separados Senado y Cámara de Diputados); obligaciones de los cabilderos; transparencia de comunicaciones, actividades y contactos de cabilderos con sus clientes.</p>

INICIATIVA	FECHA	LEGISLADOR	CÁMARA	ESTATUS	MECANISMOS
De Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas	22 de noviembre de 2005	Alejandro Murat Hinojosa	Diputados	Turnado a Comisión de Reglamentos y Prácticas Reglamentarias de la Cámara de Diputados	Definición de términos relativos a la actividad de cabildeo; principio de publicidad de los actos de los cabilderos; los legisladores tienen la facultad de aceptar ser contactados; establece límites a quienes puedan ejercer la función; llevar un Registro Nacional de cabilderos y gestores de causas, que dependerá del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); mantener secreto en la información reservada que conozcan, salvo si se trata de ilícitos; presentación de informes de parte de los cabilderos y gestores de causas, así como los plazos de los mismos; comunicaciones escritas y sus características; registro de clientes para quienes trabaja el cabildero; sanciones por violación de la ley a cabilderos y funcionarios.
De la participación ciudadana y el cabildeo legislativo, compuesto por los artículos 136 al 141 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	10 de noviembre de 2005	Sara Isabel Castellanos Cortés	Senadores	Se turnó a las Comisiones unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos	Establecimiento de mecanismos de participación ciudadana; las comisiones deberán recabar información y opiniones respecto a iniciativas, sin que esto indique que tienen efecto vinculatorio; gestión profesional de cabildeo como complemento de la participación ciudadana, de manera que no sean privilegiados sobre esta última; obligación de los legisladores de atender la participación ciudadana y el cabildeo; registro público de cabilderos profesionales; no será posible en la designación de cargos; no se podrán registrar quienes aporten a las campañas inmediatamente anteriores.



INICIATIVA	FECHA	LEGISLADOR	CÁMARA	ESTATUS	MECANISMOS
Que expide la Ley Federal de Cabildeo	31 de octubre de 2006	Sara Isabel Castellanos Cortés	Diputados	Turnada a la Comisión de Gobernación	Reconocimiento de la legítima práctica del cabildeo como una actividad profesional; publicidad de los documentos aportados por los cabilderos; establecimiento de un Registro Público de Cabilderos; se facilitará el trabajo de cabildeo de parte del poder Legislativo; prohibición de apoyos monetarios o en especie de parte de los cabilderos; sanciones a los cabilderos que no respeten la ley.
Que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo	27 de febrero de 2007	Cuahtémoc Velasco Oliva	Diputados	Dictaminada en sentido negativo el jueves 24 de abril de 2008; se considera asunto totalmente concluido	Integración de un Registro Público del Cabildeo Legislativo, a cargo de un Consejo de Ética que monitorea la actividad legislativa; la información recabada por los cabilderos será pública, de manera que se haga transparente; definiciones de los términos empleados en la ley; diferenciación entre el cabildeo con el Poder Legislativo y el cabildeo con el Poder Ejecutivo; exención de registro para la actividad de gestión de causas legítimas, con el fin de no afectar a grupos vulnerables; establecimiento de un Código de Ética; sanciones a cabilderos que violenten la reglamentación.
Que crea la Ley de Cabildeo y Gestión de Causas del Distrito Federal	23 de julio de 2008	Miguel Ángel Errasti Arango	ALDF	Aún en comisiones	Principalmente, prohíbe a cabilderos pagar a representantes políticos o funcionarios públicos, y obliga a funcionarios a reportar sus contactos con personas dedicadas al cabildeo.

Fuente: Elaborado por la autora con base en las iniciativas citadas.

Incluir en el registro mencionado los antecedentes profesionales de las empresas o particulares que prestan estos servicios es un medio para que el ciudadano pueda conocer los intereses que cada uno representa. Asimismo, según algunas de las propuestas, de darse el caso las empresas que hacen cabildeo también deben reportar si sus clientes son entidades públicas nacionales o extranjeras, y si son secretarías, gobiernos estatales, locales, organismos públicos descentralizados, descentralizados o autónomos.

Adicionalmente y con el fin de detectar si alguno de los grupos de la sociedad que buscan influir en las decisiones públicas ha intentado utilizar medios ilegítimos para “convencer” a los representantes de tomar una decisión que los favorece, se ha sugerido que el registro incluya detalles tales como si estos grupos de la sociedad han hecho contribuciones financieras, materiales —u otras— a la carrera política o partidista de alguno o algunos de los tomadores de decisiones.

A la par de requerir que la información de los grupos que llevan a cabo actividades de cabildeo sea pública, también se sugiere que los mismos tomadores de decisiones revelen información sustantiva para identificar posibles beneficios personales u otorgamiento de privilegios a intereses particulares. Entre otras cosas, se sugiere que funcionarios públicos y representantes políticos hagan explícito los intereses que representan o, si por sus antecedentes profesionales o actividades privadas actuales, tienen preferencia por algún grupo de la sociedad o pudieran verse beneficiados o perjudicados de manera personal por el resultado del proceso de decisión en la que participan.

Con el fin de evitar que los funcionarios públicos y representantes políticos reciban regalos, donaciones, invitaciones a viajar o similares a cambio de favorecer algún interés particular, se ha sugerido dar a conocer las declaraciones patrimoniales de estas autoridades, así como la firma de una carta de integridad en la que se comprometan a no recibir contraprestaciones por utilizar su cargo para favorecer a algún interés particular o involucrarse en tráfico de influencias.

La viabilidad del conjunto mencionado de mecanismos para transparentar el cabildeo ha sido puesta en cuestión bajo el argumento de

que, gracias al artículo 8° constitucional, todo ciudadano mexicano cuenta con el derecho de petición que le permite exigir el cumplimiento de derechos expresamente reconocidos por el sistema jurídico o para pedir el reconocimiento de aquellos que aún no estén reconocidos. En este sentido, todo ciudadano mexicano que haga efectivo este derecho podría considerarse como un sujeto que lleva a cabo actividades de cabildeo. Ello complicaría la posibilidad de distinguir a quiénes se debería requerir ser incluidos en un registro público de cabilderos.

En esta misma tesitura estaría la obligación de los servidores públicos para hacer explícitos los intereses a los que representan en la medida en que el derecho de respuesta —también constitucionalmente consagrado y como contraparte del derecho de petición— obliga a funcionarios públicos y representantes políticos a “dictar un acuerdo escrito a cada petición que se eleve ante ellos y notificar tal acuerdo al peticionario, todo esto en breve término” (Salgado Cienfuegos, 2004).

Un segundo conjunto de propuestas incluidas en las iniciativas legislativas que tienen como objetivo transparentar el cabildeo se relacionan con la publicidad de estas actividades. Para ello, se ha sugerido que las reuniones sostenidas por las autoridades con los distintos grupos de la sociedad que defienden algún interés o promueven alguna causa, cumplan con ciertos requisitos de transparencia. Dicha publicidad implicaría que éstas estuviesen abiertas a la participación de cualquier observador interesado y fuesen videograbadas, televisadas o reproducidas en versión estenográfica. De forma similar, se ha sugerido que las reuniones de comités, comisiones u órganos colegiados en las cuales se toman decisiones estén también a la vista de los ciudadanos. Para este propósito se requiere, ya sea que exista un procedimiento claro para la toma de decisiones y que los funcionarios o representantes puedan demostrar su apego a dichas normas, o que los ciudadanos tengan la posibilidad, si así lo desean, de observar los procesos a través de los cuales estas autoridades intentan conciliar entre distintos intereses, negociar o construir acuerdos, de tal forma que la imparcialidad de los decisores sea verificable. La intención es, que en la medida en que los tomadores de decisiones se vean como sujetos de escrutinio público y de posibles sanciones correspondientes, se les inhiba privilegiar los intereses de unos cuantos sobre los de la mayoría.

Este tipo de mecanismos suelen ser criticados con base en la idea de que existen algunos tipos de reuniones cuyo propósito se vería desvirtuado por la publicidad, especialmente aquellas cuya esencia y objetivo principal tienen que ver con la construcción de acuerdos, y por tanto, con la negociación. De hecho, al respecto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del D.F. incluye una cláusula que dice a la letra: “Es pública toda la información que obra en los archivos de los entes públicos, con excepción de aquella que de manera expresa y específica se prevé como información reservada en los siguientes casos: [...] La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto pueda influenciar un proceso de toma de decisiones que afecte el interés público y hasta que no sea adoptada la decisión definitiva. En todos los casos se deberá documentar la decisión definitiva” (Capítulo IV, artículo 37, fracción X).

Por último, es posible agrupar en un tercer conjunto aquellos mecanismos sugeridos tanto para especificar la manera en que la información mencionada debe hacerse pública, como enlistar las entidades públicas obligadas a seguir los lineamientos. Esto es importante, pues hace posible garantizar que la información requerida por algún ciudadano respecto al proceso de toma de decisiones, esté disponible de forma sencilla y expedita.

Para que los mecanismos de publicidad y transparencia se conviertan en un verdadero ejercicio de rendición de cuentas y realmente susciten un cambio en la conducta de los tomadores de decisiones, es necesario que no sólo permitan monitorear su cumplimiento, sino también incluir un conjunto de sanciones asociadas a la violación de las regulaciones de transparencia. Por ejemplo, uno de los mecanismos de vigilancia que se han propuesto es la revisión periódica de una muestra aleatoria de empresas de cabildeo por parte del órgano de vigilancia del Poder Legislativo, con el fin de verificar si éstas efectivamente están inscritas en el Registro Público de Cabildeo y si los datos que proporcionaron al mismo coinciden con los reales. Como sanción, hay países que han propuesto anular ciertas prestaciones o prerrogativas a aquellos funcionarios públicos o representantes políticos que violen dicha regulación.

De lo anterior, es posible deducir que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información no basta para promover condiciones que permitan minimizar la probabilidad de que las actividades de cabildeo deriven en el predominio de los intereses de unos cuantos por encima del resto. Si bien, dicha ley y el artículo constitucional del cual se deriva establecen el principio de la “máxima publicidad” de la información pública, esto último es inviable si antes no se prevé la generación, almacenamiento y organización de dichos datos para su eventual recuperación. Una regulación específica para transparentar el cabildeo haría posible no sólo que las autoridades sean capaces de garantizar este derecho a los ciudadanos, sino además, que la existencia de dichas reglas —que incluyan mecanismos para vigilar y sancionar su cumplimiento— promueva un cambio de conducta en los actores que llevan a cabo estas actividades.



## EL CABILDEO EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL D.F.

L

a elaboración y aprobación de un presupuesto es uno de los procesos de toma de decisiones del ámbito público que más puede afectar intereses de distintos grupos de la sociedad. Ante recursos escasos, los gobernantes se ven en la necesidad de priorizar entre políticas y programas. Sin embargo, un presupuesto suele ser elaborado y aprobado por más de un representante político. No sólo intervienen en este proceso el Ejecutivo y el Legislativo, sino todos aquellos actores que conforman ambos poderes y que representan intereses disímboles. A su vez, distintos grupos de la sociedad también buscan influir en las decisiones presupuestarias, de tal manera que sus intereses estén representados y sus necesidades satisfechas.

En casos como el mexicano y, en concreto, de entidades subnacionales como el D.F. es posible observar múltiples intereses tanto en el mismo Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo. Los secretarios a cargo de cada uno de los sectores de la administración pública siempre quieren más recursos y perciben que las necesidades de sus dependencias son las prioritarias de entre las del conjunto del gobierno. Además, cada una de estas parcelas de poder dentro del Poder Ejecutivo recibe presiones de grupos de interés específicos que también demandan un aumento en determinados rubros de inversión, en subsidios o transferencias. Además, el partido político al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo tiene sus propias cuotas de poder a repartir, así como sus propios intereses —que suelen ser predominantemente electorales.

Por su parte, el Poder Legislativo también juega un papel importante en este proceso al funcionar como contrapeso del Ejecutivo, porque sus miembros también intentan promover o defender los intereses de los grupos que ellos a su vez representan y que, en muchas ocasiones, el Ejecutivo deja fuera. De manera específica, la Legislatura que inició en 2006 se trata de una asamblea plural en la cual, aunque un solo partido cuenta con la mayoría de escaños —Partido de la Revolución Democrática (PRD)—, su bancada presenta divisiones internas, a tal punto que la dinámica de construcción de coaliciones se asemeja más a una que es bastante frecuente en sistemas de tipo presidencial, en donde ninguna fuerza política tiene la capacidad de aprobar el presupuesto por sí sola.

Una parte del procedimiento que se sigue para elaborar y aprobar el presupuesto está conformado por una serie de normas establecidas. Sin embargo, otra parte bastante significativa se caracteriza por ser de tipo informal, lo cual facilita que estos se desarrollen fuera del ámbito accesible a los ojos de los ciudadanos. Por esta razón, en la mayoría de las ocasiones, sólo es posible saber quiénes son los participantes y sus dinámicas de interacción a través de observadores cercanos, testigos y de los propios participantes.

Aunque existe una legislación que protege el derecho de acceso a la información como ya se mencionó, el Poder Legislativo del D.F. no



cuenta con una ley que obligue a transparentar las actividades de cabildéo. A lo único a lo que se tiene acceso, por ende, es a las cifras de los montos que el Ejecutivo asigna en su proyecto de presupuesto, a las cifras agregadas de los totales para cada uno de los distintos ramos y partidas de gasto, así como a las modificaciones que los legisladores hacen a dicha propuesta durante la etapa de aprobación presupuestal. En otras palabras, el ciudadano del D.F. no puede conocer quiénes son los responsables de proponer determinadas asignaciones o modificaciones presupuestales, ni tampoco respecto a las razones que los llevaron a tomar tal decisión o el proceso que se siguió para la negociación y la construcción de acuerdos para aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos.

Lo que sí sabemos es que el titular del Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal (GDF) tiene amplia discrecionalidad para reasignar los recursos entre ramos y partidas, y que aún cuando muchas de estas asignaciones se hacen por medio de negociaciones con otros actores, como pueden ser los jefes delegacionales o los diputados locales, lo único que el ciudadano puede conocer es el resultado final de las mismas a través de la Cuenta Pública.

Asimismo, para el caso de estudio que aquí nos ocupa, las decisiones presupuestarias que se toman en la ALDF tienden a concentrarse entre unos cuantos líderes de los partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD) así como en los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del mismo órgano legislativo. Adicionalmente, muchas de las modificaciones que hacen los diputados al Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo se concretan por medio de negociaciones con el mismo Ejecutivo, con los jefes delegacionales y con algunos grupos de interés.

Sin embargo, tampoco tenemos certeza sobre quién o quiénes fueron los actores que propusieron alguna de estas modificaciones ni las razones por las cuales los diputados decidieron aprobar determinada propuesta. La única información a la que tiene acceso un ciudadano del D.F. es a los montos aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos.

Al considerar el bajo nivel de transparencia observado en el proceso de aprobación anual del Presupuesto de Egresos del D.F., solamente es posible hacer algunas inferencias, deducciones y formular algunas hipótesis respecto a los intereses que tienden a predominar durante el proceso, lo cual lleva a concluir que en ausencia de mecanismos que permitan su publicidad, es probable que las actividades de cabildeo deriven en una baja capacidad del sistema para evitar que intereses particulares predominen sobre el resto. En la siguiente sección se exponen algunos datos que permiten dar sustento a este argumento.

## LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL D.F.

**C**on base en la poca información disponible sobre el proceso de aprobación del presupuesto, es posible deducir que una de las principales presiones recibidas tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo a la hora de elaborar el Presupuesto de Egresos, proviene de los grupos políticos que encabezan las distintas demarcaciones territoriales dentro del D.F. conocidas como delegaciones.

En la medida en que la carrera política de los jefes delegacionales suele continuar en la competencia por otros cargos de representación política, tales como diputado local o federal en esta misma demarcación, la manera que encuentran para promoverse entre los electores es a través de la gestión de gobierno. Por esta razón, no resultaría sorpresivo descubrir que los políticos a cargo de dichas jurisdicciones

busquen allegarse de más recursos públicos para tener un desempeño gubernamental que aumente su visibilidad política. También así, de manera informal, los jefes delegacionales buscan acercarse a los funcionarios encargados de asignar los montos en el presupuesto, particularmente al Secretario de Finanzas del GDF, para convencerlos de que su demarcación territorial necesita más recursos.

Sin embargo, las negociaciones entre los titulares de las delegaciones y los funcionarios del GDF son desconocidas para los ciudadanos. Salvo una fórmula que fue establecida el año pasado para repartir una parte de los recursos entre estas demarcaciones, no existe claridad respecto a los criterios utilizados para aumentar o disminuir los montos asignados a cada una de estas jurisdicciones. Como se puede observar en la tabla 1, en comparación con el Proyecto de Egresos de 2007, al año siguiente el Jefe de Gobierno del D.F. propuso aumentar los recursos asignados para estas demarcaciones territoriales. Los datos sugieren que casi se triplicó el presupuesto para delegaciones como Tláhuac y Azcapotzalco, a diferencia del monto que se incrementó a otras como Milpa Alta, Magdalena Contreras o Cuajimalpa.

**TABLA 1. AUMENTO PORCENTUAL EN LOS MONTOS ASIGNADOS A DELEGACIONES EN EL PROYECTO DE EGRESOS (PER CAPITA)**

DELEGACIONES	PROYECTO 2007	PROYECTO 2008	CAMBIO PORCENTUAL
Tláhuac	2,397.0	2,682.2	11.9
Azcapotzalco	2,256.1	2,486.3	10.2
Cuauhtémoc	3,770.5	3,910.1	8.0
Venustiano Carranza	3,031.8	3,272.7	7.9
Xochimilco	2,538.2	2,728.3	7.5
Gustavo A. Madero	1,975.8	2,113.1	6.9
Miguel Hidalgo	3,525.7	3,765.8	6.8
Iztacalco	2,483.2	2,639.1	6.3
Benito Juárez	2,775.8	2,940.2	5.9
Tlalpan	2,155.5	2,277.7	5.7
Coyoacán	2,032.1	2,145.5	5.6
Iztapalapa	1,497.4	1,576.5	5.3
Álvaro Obregón	2,040.3	2,134.5	4.6

DELEGACIONES	PROYECTO 2007	PROYECTO 2008	CAMBIO PORCENTUAL
Cuajimalpa	3,454.6	3,732.2	3.7
Magdalena Contreras	2,827.8	2,931.0	3.7
Milpa Alta	5,791.3	5,983.4	3.3

**Fuente: Proyecto de Egresos D.F. 2007 y 2008.**

Lo mismo sugiere los datos que evidencian las modificaciones hechas por los diputados locales al Proyecto de Presupuesto del GDF propuesto por el Jefe de Gobierno. Como se puede observar en la tabla 2, las ampliaciones que hicieron los legisladores son distintas para las diferentes delegaciones. Aún considerando que algunas de estas demarcaciones están más densamente pobladas que otras, no parece haber un criterio claro que haya orientado las decisiones de estos diputados.

**TABLA 2. MODIFICACIONES AL PROYECTO DE EGRESOS 2008 PRESENTADO POR EL JEFE DE GOBIERNO (PER CAPITA)**

DELEGACIONES	PROYECTO TOTAL	LEY DE EGRESOS	AMPLIACIONES	CAMBIO PORCENTUAL CON RESPECTO AL PROYECTO
Milpa Alta	981.44	1,037.07	55.63	5.7
Magdalena Contreras	949.65	993.03	43.38	4.6
Cuajimalpa	960.84	1,003.69	42.85	4.5
Álvaro Obregón	2,134.53	2,201.67	67.14	3.1
Tlalpan	1,958.47	2,011.16	52.69	2.7
Iztapalapa	4,062.86	4,164.14	101.28	2.5
Benito Juárez	1,477.31	1,510.20	32.89	2.2
Coyoacán	1,907.09	1,949.26	42.17	2.2
Iztacalco	1,475.49	1,500.53	25.05	1.7
Miguel Hidalgo	1,884.22	1,905.79	21.57	1.1
Tláhuac	1,306.24	1,318.82	12.59	1.0
Azcapotzalco	1,496.54	1,507.98	11.44	0.8

DELEGACIONES	PROYECTO TOTAL	LEY DE EGRESOS	AMPLIACIONES	CAMBIO PORCENTUAL CON RESPECTO AL PROYECTO
Xochimilco	1,561.76	1,574.24	12.47	0.8
Gustavo A. Madero	3,568.25	3,593.89	25.64	0.7
Venustiano Carranza	2,072.54	2,082.30	9.76	0.5
Cuahutémoc	2,753.84	2,763.40	9.56	0.3
<b>Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos, 2008.</b>				

Lo anterior permite inferir que existen delegaciones con mayor capacidad para influir en las decisiones que se toman en la administración central del D.F. y otras que la tienen para influir sobre las decisiones de los diputados. Para el periodo de estudio que aquí nos ocupa, dado que el grupo político con más posiciones en el GDF es distinto al que pertenecen los diputados capaces de conformar mayorías en la ALDF, es posible suponer que la influencia que cada grupo desea tener se relaciona más con las preferencias políticas de los representantes que toman las decisiones y con los beneficios (probablemente para su carrera política) que puedan obtener, al privilegiar de manera predominante y sistemática a ciertos intereses por encima de otros. Sin embargo, esta es sólo una suposición basada en la poca información sobre el proceso a la cual se tiene acceso.

La misma opacidad se hace evidente al observar los aumentos en los montos asignados a los distintos ramos administrativos. La tabla 3 indica que el incremento de recursos de unas secretarías supera de manera desproporcionada al asignado a otras. La secretaría que más llama la atención es la de Desarrollo Social, la cual recibió un aumento de poco más de 4 mil millones de pesos respecto al año anterior. Ello equivale a un incremento aproximado de 515%, contrastante frente al ramo que le sigue en monto aumentado, que fue de poco más de 36%. También salta a la vista que hubo ramos que sufrieron disminuciones significativas, tales como los de Salud, Contraloría General y Obras y Servicios, sin que se conozcan las razones que orientaron su asignación.

**TABLA 3. AUMENTO PORCENTUAL EN LOS MONTOS ASIGNADOS A LOS RAMOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROYECTO DE EGRESOS (MILLONES DE PESOS)**

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	PROYECTO 2007	PROYECTO 2008	CAMBIO PORCENTUAL
Secretaría de Desarrollo Social	852.9	5,250.9	515.6
Secretaría de Turismo	54.2	73.7	36.1
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	269.4	358.5	33.1
Secretaría de Cultura	400.8	489.0	22.0
Secretaría de Desarrollo Económico	107.3	130.0	21.2
Secretaría de Seguridad Pública	7,294.9	8,657.1	18.7
Secretaría del Medio Ambiente	830.6	976.7	17.6
Secretaría de Gobierno	1,688.7	1,895.4	12.2
Jefatura de Gobierno	236.4	259.5	9.8
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	503.7	533.1	5.8
Secretaría de Finanzas	1,507.1	1,588.4	5.4
Procuraduría General de Justicia	3,799.0	3,972.0	4.6
Oficialía Mayor	643.3	642.3	-0.1
Secretaría de Transportes y Vialidad	789.7	783.4	-0.8
Secretaría de Obras y Servicios	4,914.8	4,315.1	-12.2
Contraloría General	272.0	229.9	-15.5
Secretaría de Salud	7,639.3	4,666.0	-38.9
<b>Fuente: Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos 2007 y 2008.</b>			

En cuanto a las decisiones presupuestarias tomadas por los diputados respecto al Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2008 presentado por el Ejecutivo, llama la atención no observar modificación alguna en los ramos administrativos, en contraste con las modificaciones que los legisladores hicieron en los correspondientes a los órganos desconcentrados, los descentralizados y los autónomos. En este caso, tampoco se conocen las razones detrás de la decisión de los diputados de dejar intacto el presupuesto asignado por el GDF a la administración central.

En cuanto a las entidades y dependencias que salen perdiendo a partir de las modificaciones hechas por los legisladores, se identifica la reducción aparentemente arbitraria de 50 mil millones de pesos en el monto propuesto por el Ejecutivo para el Sistema de Aguas, así como recortes al Tribunal Superior de Justicia del D.F. (0.7%), al Consejo de la Judicatura (0.2%), al Instituto Electoral (6.3%), a la Comisión de Derechos Humanos (3.4%), al Tribunal Contencioso Administrativo(3.7%), a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (0.2%), y a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (3.6%).

A su vez, además de aumentar el presupuesto asignado por el Ejecutivo a las delegaciones, los legisladores incrementaron algunos de los montos propuestos para distintas entidades y dependencias. Por ejemplo, aumentaron en 50 millones de pesos el asignado por el Ejecutivo al Instituto de Vivienda del D.F.<sup>5</sup>, y en 11 millones de pesos el presupuesto de la Procuraduría Ambiental<sup>6</sup>. Finalmente, llama la atención que entre los mayores aumentos que llevaron a cabo los diputados al monto propuesto por el Poder Ejecutivo, figure el correspondiente a su propia actividad legislativa; esto es, la ALDF experimentó un incremento de casi 67% respecto a la cantidad que había sido asignada por el GDF a este órgano.



## CONCLUSIONES

---

**E**l objetivo de este estudio es reflexionar acerca de la necesidad de transparentar las actividades de cabildeo, en la medida en que ello haría posible que éstas funcionaran como un instrumento para mejorar la calidad de un sistema democrático. Para fines de este texto, un sistema democrático de calidad es entendido como aquel que promueve que en las decisiones colectivas no predomine sistemáticamente el interés de unos cuantos ciudadanos o grupos por encima de los de la mayoría. Para ello, se sostiene que bajo ciertas condiciones, los arreglos institucionales inclusivos así como los mecanismos que permiten transparentar los procesos de toma de decisiones propician que el sistema democrático sea de mayor calidad.

Si bien las actividades de cabildeo facilitan a funcionarios públicos y representantes políticos el acceso a información más completa para orientar las decisiones públicas, se sabe que dichas actividades observadas hoy en día en muchos sistemas democráticos llevan consigo riesgos para mejorar la calidad de los mismos.

Como se discutió en el ensayo, son cuatro las condiciones que permitirían que el cabildeo se tradujera en una mayor calidad del sistema democrático. En primer lugar, la garantía de que todos los grupos de la sociedad tengan las mismas posibilidades de movilizarse, participar en espacios públicos, producir información relevante y confiable sobre el tema que les interesa promover y defender sus intereses frente a las autoridades responsables de tomar las decisiones. En segundo lugar, la necesidad de que los tomadores de decisiones mantengan la mayor imparcialidad posible al mediar entre intereses contrapuestos. En tercer lugar, la utilización por parte de cabilderos de instrumentos legítimos para persuadir a los tomadores de decisiones de defender

sus intereses. Y por último, la garantía de que la información utilizada por los grupos para convencer a los tomadores de decisiones de favorecer sus intereses sea de calidad, confiable, verificable, relevante y oportuna.

Entre los mecanismos para garantizar que se fortalezcan las citadas condiciones se mencionó a aquellos que permiten transparentar la identidad de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, de aquellos que intentan influir sobre las mismas, así como de la dinámica que se desarrolla entre ambos. De existir estos mecanismos, el ciudadano contará con la posibilidad de denunciar conductas reprobables, así como de premiar o castigar con su voto a los responsables de las decisiones. El castigo inhibirá a estos últimos a privilegiar los intereses de algún grupo sobre los del resto y aceptar instrumentos ilegítimos de presión. Adicionalmente, se reducirá la posibilidad de que estas autoridades orienten sus decisiones con información sesgada o parcial.

Finalmente, la revisión del marco jurídico del D.F. en materia de acceso a la información y regulación del cabildeo permitió confirmar que al no garantizar mecanismos mínimos de transparencia en los procesos de toma de decisiones, se abre la oportunidad para que intereses particulares tiendan a predominar de manera sistemática sobre los intereses del resto y que ello se vea reflejado en la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la ciudad.

## REFERENCIAS Y NOTAS

---

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATHIÉ, A.** (2005). "Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos". *Información básica para la rendición de cuentas*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C. Colectivo por la Transparencia.
- BOBBIO, M. MATTEUCCI, N. Y PASQUINO, G.** (1976). *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI Editores.
- BECERRA, R. Y A. LUJAMBIO** (2006). "¿Por qué constitucionalizar?", en López Ayllón, S., coordinador (2006). *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, número 350.
- CARBONELL, M.** (2006). "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental", op. cit.
- CÓRDOVA, R. Y J. L'HOIST** (2006). *La IV Legislatura de la ALDF: déficit en transparencia y derechos humanos*, Fundar; México, D.F.
- DAHL, R. A.** (1998). *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- GALAVIS, E. E.** (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*, Serie: Estudios Jurídicos, número 101, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- LÓPEZ AYLLÓN, S.**, coordinador, (2006). *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 350.
- MERINO, MAURICIO** (2006). "Muchas políticas y un solo derecho", op. cit.
- PETRACCA, M.P.** (1992). *The politics of interests*, West View Press Boulder: EE.UU.
- SALGADO CIENFUEGOS, D.** (2004). *El Derecho de Petición en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Doctrina Jurídica, número 182. [en línea]: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1336/1.pdf>

SCHEDLER, A. (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”, México: Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos para la Transparencia, número 03.

## REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

GABRIELA ROMERO Y RAÚL LLANOS, *Nueva Izquierda pierde presencia en la ALDF, La Jornada*, jueves 13 de diciembre de 2007.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 20 de julio de 2007.

Iniciativa que reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2155-I, martes 19 de diciembre de 2006.

Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo del senador Fidel Herrera Beltrán, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Cámara de Senadores, lunes 29 de julio de 2002.

Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2008, Ciudad de México, 30 de noviembre de 2007.

Informe de Actividades de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, IV Legislatura Asamblea Legislativa del Distrito Federal, septiembre 2007–marzo 2008.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información del D.F. [en línea]: <http://www.transparencia.df.gob.mx/legislacion/ley.html>

## NOTAS

1. En lo sucesivo se utilizan el término constitucional y su abreviatura, es decir, Distrito Federal (D.F.).
2. Para Pasquino G. (en Bobbio, Matteucci et al. 1984: 751) el *lobbying* o cabildeo es la “transmisión de mensajes de los grupos de presión a los *decision-makers* por medio de representantes especializados (y en algunos casos como el de los Estados Unidos de América, legalmente autorizados) que pueden o no hacer uso de la amenaza de sanciones”.
3. Es muy importante dejar en claro que la definición mínima de “democracia de calidad” que se utiliza en este ensayo tiene como finalidad desarrollar

una discusión específica y no pretende, por ningún motivo, minimizar la complejidad que conlleva el dar significado a dicho concepto y, más aún, el acompañarlo de un adjetivo calificativo como puede ser el de calidad. Para ahondar en esta compleja discusión se recomienda revisar los siguientes textos: Beetham, D. (2004), "The quality of democracy. Freedom as the foundation", *Journal of Democracy*, vol. 15, 4: 61-75; Diamond, L. y Morlino, L. (2004), "The Quality of Democracy: an Overview", *Journal of Democracy*, vol. 15, 4: 20-31; O'Donnell, G. (2004), "The Quality of Democracy. Why the Rule of Law matters", *Journal of Democracy*, vol. 15, 4: 32-46.

4. Para mayor referencia sobre las diferencias conceptuales entre "transparencia" y "acceso a la información" ver López Ayllón (2006:241 y 242).
5. Según la prensa de esos días, dicho aumento obedeció a presiones que ejercieron grupos pertenecientes al Movimiento Urbano Territorial mediante acciones tales como la toma de las instalaciones de la ALDF. Ver por ejemplo: Gabriela Romero y Raúl Llanos, "Nueva Izquierda pierde presencia en la ALDF", en *La Jornada*, jueves 13 de diciembre de 2007.
6. Al respecto, algunas entrevistas realizadas de manera informal permiten suponer que este incremento obedeció a una concesión hecha al Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.  
***Ensayo 4. ¿Por qué transparentar las actividades de cabildeo?  
El caso del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.***

Diciembre de 2008.

Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C. V.

General Victoriano Zepeda No. 22, Col. Observatorio, C.P. 11860, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 g y forros  
en couché de 220 g.

Fuentes tipográficas: Arial, Century Old Style STD y Times New Roman.

Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia.



