

acuerdo con esta misma autora, las deficiencias en el marco regulatorio del cabildeo se han identificado como un riesgo importante para que el cabildeo se dé por medios legales y legítimos, sobre todo por la falta de transparencia.⁶² De ahí que la palabra ‘cabildeo’ pueda tener una connotación negativa. Sin embargo, los problemas complejos requieren de información y perspectivas provenientes de todos los actores directamente afectados para resolverse de manera efectivamente, de manera que el cabildeo es una actividad que puede contribuir a generar decisiones que estén en línea con el interés público cuando no involucren prácticas que distorsionen la toma de decisiones transparente e incluyente.

Entonces, ¿qué distingue al cabildeo *ciudadano* de otros tipos de cabildeo?

Lo principal es que los grupos de interés o presión de las definiciones anteriores son sustituidos por actores de la sociedad civil. Recordemos que la sociedad civil, como la definimos antes, es un sector o esfera distinta de las esferas del mercado y del Estado, tiene carácter voluntario y está orientada a la identificación y solución de problemas públicos. Estas tres características —independencia de las esferas económicas y políticas, participación voluntaria de sus miembros y orientación pública— implican que la sociedad civil promueve intereses que dejan de ser estrictamente particulares.

¿Qué intereses promueven entonces quienes hacen cabildeo ciudadano? La orientación pública de la sociedad civil implica que el interés que impulsa se presume de carácter público. Los problemas que intentan solucionar son comunes a distintos miembros de la sociedad y se busca una solución común y legítima. Para que sea legítima la solución es indispensable que provenga de procesos deliberativos de calidad,⁶³ donde las ideas sean susceptibles de ser enriquecidas, criticadas y cuestionadas. Entonces, podemos definir al cabildeo ciudadano como:

Toda acción realizada en representación de colectivos de la sociedad civil, orientada a influir sobre servidores públicos, tomadores de decisiones o representantes, con la intención de que las decisiones públicas resuelvan de manera efectiva los problemas públicos que los colectivos han identificado mediante prácticas deliberativas.

2.4.1 ¿Quiénes pueden hacer cabildeo ciudadano?

Este libro busca, a partir de estudios de caso, aterrizar los conceptos antes desarrollados en acciones y consecuencias concretas. En cuanto a las formas organizativas que adoptan los actores de la sociedad civil que hacen cabildeo, son tantas que no

62 Irma del Carmen Guerra, *Transparencia y regulación del cabildeo: el caso del Senado de la República de México*.

63 Habermas, *Between Facts and Norms*.

tiene mucho sentido ofrecer una tipología exhaustiva. No obstante, en la literatura y los casos de este libro destacan cinco tipos:

- **Organizaciones de la sociedad civil (OSCs):** son grupos de personas con preocupaciones comunes que conforman un colectivo legalmente constituido, sin fines de lucro ni proselitismo partidista, político-electoral o religioso.⁶⁴
- **Comunidades de práctica:** son grupos de personas y/u organizaciones que comparten y discuten ideas y conocimiento especializado o *expertise* sobre temas específicos.⁶⁵
- **Movimientos sociales:** son “un desafío sostenido a quienes se encuentran en el poder (*power holders*) en nombre de una población que habita bajo la jurisdicción de esas autoridades mediante demostraciones públicas de la dignidad, unidad, número y compromiso de esa población.”⁶⁶
- **Grupos de interés o de presión:** son “conjuntos de individuos formados en torno a intereses particulares comunes cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales, que influyen para el efecto de la política pública.”⁶⁷ Estas cuatro formas asociativas pueden existir sucesiva o simultáneamente en un proceso de incidencia. Lo que es importante es que sus prácticas y causas se ajusten mínimamente a la definición de sociedad civil propuesta, particularmente en lo concerniente a ser independientes o autónomos frente a intereses económicos y políticos, así como en su compromiso con la identificación de problemas públicos y sus soluciones. En sí mismas, las formas descritas no garantizan nada en este sentido, pero si los actores involucrados no son percibidos como suficientemente autónomos y comprometidos con lo público, su incidencia en el proceso legislativo no puede distinguirse conceptualmente de otros tipos de cabildeo. Es común, por ejemplo, que las organizaciones gremiales y las cámaras empresariales se constituyan legalmente en una A.C., pero eso no significa que su actuación sea autónoma de los intereses económicos que abiertamente representan.

64 *Diario Oficial de la Federación*, “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 25 de abril, 2012, último acceso junio 16, 2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>

65 Marisa Martín, *Comunidades de Práctica* (México: Tecnológico de Monterrey, 2003), último acceso junio, 2016, http://sitios.itesm.mx/va/dide2/doctos_2007/dr_duran.pdf

66 Sidney Tarrow y Charles Tilly, en Johan Gordillo, “Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad” (Tesis de Maestría, El Colegio de México, 2015).

67 José de Jesús Orozco, “El Poder de los Grupos de Presión” en *Constitución y Grupos de Presión en América Latina*, coordinado por Diego Valadés (México: UNAM 1977):105-133, último acceso junio, 2016, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/713/7.pdf>

Redes o colectivos no constituidos legalmente. Conformadas por individuos y organizaciones que se asocian en torno a una agenda compartida, cuyas características centrales son: la naturaleza descentralizada de la toma de decisiones, el carácter abierto de la membresía, las prácticas deliberativas para la problematización, y una existencia *de facto* con distintos niveles de formalidad.

En los casos de este libro veremos cómo los actores adoptan cierta forma al inicio de un proceso de incidencia, para transformarse en otra conforme cambia el contexto o la estrategia, y sus prácticas no siempre se ajusta a la definición de cabildeo ciudadano que hemos dado.

Tomemos como ejemplo la Reforma Educativa del 2013. En este caso, diversas OSCs se interesaron en mejorar la calidad de la educación a partir de la transición democrática. Durante años se reunieron en espacios deliberativos para compartir ideas y formar una agenda en común. La profundidad y continuidad en el intercambio dio lugar a la conformación de una sólida comunidad de práctica, de la cual emergió una agenda común que incluía la propuesta de acabar con el acuerdo de 1946, que daba al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el control sobre la carrera de los maestros. En el momento en que se cristalizó la agenda, la comunidad de práctica se convirtió en un grupo de interés de la sociedad civil, sin que ello implicara que dejaba de ser comunidad de práctica. Por su parte, la Coordinadora de Trabajadores de la Educación (CNTE) —que se opuso a la reforma y continúa resistiéndose a su implementación, antes y después de la reforma— ha tomado más bien la forma de un movimiento social, puesto que desafía al gobierno y a la dirigencia sindical oficial del SNTE. Ahora bien, como se verá en el capítulo de la reforma educativa, los críticos del CNTE argumentan que éste opera, al igual que la SNTE, más como grupo de interés en la defensa de privilegios económicos. Mientras que los críticos de la reforma educativa acusaron a algunos miembros de la comunidad de práctica de impulsar una reforma a modo de los intereses económicos del sector empresarial.

Estas visiones encontradas sobre la naturaleza y motivaciones de los actores ilustran lo complejo que es evaluar si los actores que operan en la esfera de la sociedad civil trabajan efectivamente para definir colectivamente el interés público y con mira a objetivos compartidos, así como lo difícil que es construir una reputación de actor independiente o autónomo de intereses políticos y económicos, particularmente en un país donde la desconfianza es generalizada. Paradójicamente, sin este carácter diferenciador, no hay contribución posible de la sociedad civil a la democracia, más allá de la que puede hacer cualquier otro grupo de interés perteneciente a las esferas política o del mercado. De ahí la importancia que tienen, por ejemplo, la agenda de transparencia interior de las organizaciones y colectivos de

sociedad civil; así como la diversificación de fuentes de financiamiento, o el carácter público e incluyente de las deliberaciones con base en las cuales la sociedad civil construye y defiende su agenda. La legitimidad de la sociedad civil siempre estará en disputa, sobre todo si su actuar afecta intereses de actores poderosos que buscarán cualquier falta para descalificarla. Además, no debemos olvidar que la esfera de la sociedad civil, como la política y la del mercado, está poblada de individuos imperfectos cuyas motivaciones podrán ser altruistas en muchos momentos, pero también en otros buscarán su beneficio o reconocimiento personal. De ahí la importancia de controles, contrapesos y escrutinio público también en esta esfera, si reconocemos "...la dificultad a la que se enfrenta ... en el intento de conferir un carácter genuino a sus objetivos, así como su propensión a la promiscuidad, ya sea con el Estado o con el mercado."⁶⁸

2.4.2 Hipótesis: cabildeo ciudadano y cuatro dimensiones de actuación

¿Qué aporta cada dimensión y cómo se relacionan entre sí las dimensiones en un proceso de cabildeo ciudadano? En primer lugar, el capital social permite que los individuos en una sociedad se puedan organizar más fácilmente para actuar coordinadamente y con efectos multiplicadores participar en distintas actividades orientadas a lo público. A su vez, cuando la sociedad se organiza con base en redes de reciprocidad y colaboración voluntaria, contribuye a la construcción de confianza y se fortalece el capital social, el cual es fundamental para la calidad de la democracia. Estas redes de colaboración horizontal y voluntaria son fundamentales para activar movilizaciones, para construir coaliciones amplias o para convocar a un conjunto amplio de actores de sociedad civil a los espacios deliberativos sobre los temas que se pretende cabildear.

Por su parte, la deliberación ayuda a que los ciudadanos puedan no sólo expresar sus opiniones o posiciones respecto a temas específicos, sino que escuchen y articulen mejores argumentos y soluciones a las problemáticas que buscan solucionar, generando entendimiento compartido sobre lo que está o no en línea con el interés público. Incluye además una dimensión de legitimación de las decisiones que se basen en ella, pues se tratará de decisiones basadas en argumentos que han sido sometidos al escrutinio público en condiciones en las que se puede imponer la fuerza del mejor argumento y no el interés del más poderoso. Los espacios deliberativos amplios y plurales abonan a la construcción de confianza y por ende fortalecen el capital social. La deliberación pública también le da credibilidad a las causas y propuestas que impulsan los movimientos sociales.

68 Boaventura De Sousa, *Reinventar la Democracia...*, 96.