

TERCERA PARTE
LA REGULACIÓN DEL CABILDEO

VIII. El cabildeo... a debate	105
1. Las críticas al cabildeo	105
2. Los beneficios del cabildeo	108
IX. Regulación del cabildeo	111
1. Regulación del cabildeo en los Estados Unidos.	111
2. Regulación del cabildeo en el Reino Unido.	116
3. Hacia una adecuada regulación del cabildeo	118
4. Contenido de un instrumento regulatorio del cabildeo	121
5. Lineamientos para un instrumento regulatorio	125
X. Conclusión. El cabildeo como mecanismo de participación social y complemento del sistema representativo	128

VIII. EL CABILDEO... A DEBATE

Existe la percepción de que cabildeo es igual a corrupción. También existe el mito acerca de profesionales del cabildeo todopoderosos que controlan a un Congreso decadente e ineficiente por medio de la compra de los votos. Sin embargo, como se argumentó, el cabildeo es simplemente el acceso a los que toman las decisiones y el intercambio de información entre ellos y los grupos de interés. En sí mismo no tiene una connotación negativa y sí puede contribuir a enriquecer el proceso de toma de decisiones públicas.

Se busca mostrar cómo el cabildeo tiene ventajas y desventajas y que se pueden potenciar la primeras y evitar las segundas con una adecuada regulación.

1. *Las críticas al cabildeo*

Los ciudadanos estadounidenses creen que una de las razones principales por las que el sistema de gobierno no funciona mejor es porque hay mucha influencia de grupos especiales de interés y cabildeos dentro del gobierno. Una encuesta de Harris Poll dice que 84% de sus cuestionados responden que “los intereses especiales obtienen más del gobierno”.⁹³

Existen varias razones que apoyan la preocupación acerca del papel que juegan en la política esos grupos de interés:

- Los grupos de interés se organizan mejor y así son mejores y más capaces de movilizar y utilizar sus recursos en las batallas políticas.

⁹³ Hrebennar, Ronald J., *Interest Group Politics in America*, 3a. ed., Nueva York, M. E. Sharpe, 1997, pp. 331-339.

- Los grupos del interés tienen acceso a mayores recursos que los individuos.
- Los grupos del interés son más visibles a causa de sus logros a través del cabildeo.
- Los grupos del interés han aumentado su presencia pública conforme los partidos políticos han declinado en prestigio e importancia.
- Los medios de comunicación han enfocado su atención en grupos de interés y sus actividades.
- El estilo en prácticas políticas, muchas veces agresivo y directo, les ha atraído atención adicional.

Todas estas críticas no van a la esencia de lo que significan o hacen los grupos de interés, sino al modo como lo hacen. Sin embargo sus prácticas no son determinadas sólo por ellos, sino que muchas veces sus estrategias están condicionadas por las prácticas de los políticos. Por otra parte, el papel preponderante que están tomando los grupos de interés no es la causa del deterioro de las instituciones políticas, sino su expresión. El cabildeo no es la causa sino el efecto.

Los tres principales riesgos del cabildeo son: la posible compra de influencia, la posible parálisis gubernamental y finalmente, en casos extremos, problemas de gobernabilidad derivados del desprestigio de las instituciones públicas.

La crítica más común que sí va a la esencia del cabildeo es que los recursos de que disponen los grupos de interés les permiten “una compra de influencia”.⁹⁴

Ejemplos de corrupción o mal uso del cabildeo abundan. En el Reino Unido, *sir* Marcus Fox, Miembro del Parlamento Británico por el distrito de Shipley, en un debate en la Cámara de los Comunes sobre la clausura de un hospital en su distrito electoral debido a recortes presupuestales, argumentó con vehemencia en

⁹⁴ Dubs, Alf, *Lobbying: an Insider's Guide to the Parliamentary Process*, Winchester, Pluto Press, 1988, p. 193.

favor de la permanencia del hospital: Se “sabe que contratistas privados pueden realizar este trabajo (de limpieza) ahorrando en promedio un 20 %. Si un tercio de los servicios limpieza se le dieran a esos contratistas, el Hospital de Shipley podría permanecer abierto”.⁹⁵

El Parlamento Británico hizo caso a su propuesta, otorgó en concesión los servicios de limpieza del hospital para evitar su cierre, para después descubrir que *sir* Marcus se unió al Consejo Directivo de los Care Services Group, que era la empresa subsidiaria principal de Hospital Higiene Services, Ltd. que resultó ser la segunda compañía más grande en las tareas de limpieza de hospitales.

En México también abundan los casos de funcionarios que pasan de ser reguladores de un área de actividad económica a ser empleados de las mismas empresas que antes les tocaba vigilar.

La esencia de este riesgo estriba en que el resultado final de los procesos de deliberación pública ya no estará determinado por la capacidad de la sociedad para organizarse y mostrar a través de esta organización qué tan “democrática” puede ser una medida de gobierno. En un sistema de cabildeo donde impera la corrupción tampoco importan los argumentos, ni la calidad del debate. En un sistema así, el factor determinante siempre será la cantidad de recursos con que cuenten los grupos de interés. El que tenga e invierta más recursos en un proceso de deliberación pública será el ganador.

Otra práctica indebida en el cabildeo se presenta cuando el gobierno organiza y financia subrepticamente “grupos de interés” que adoptan las posturas que convienen al gobierno o que se utilizan para mostrar un “entusiasmo popular” por las políticas gubernamentales exitosas. Una situación similar se presenta cuando son grupos genuinos, pero que conviven constantemente y que desarrollan sus actividades alrededor del accionar guber-

⁹⁵ Hollingsworth, Mark, *MPs For Hire: The Secret World of Political Lobbying*, Londres, Bloomsbury Publishing Ltd., 1991, p. 70.

namental. En tales casos la convivencia intensa y el constante intercambio de información genera una visión muy parecida respecto de los temas en que intervienen, que termina convirtiendo a grupos de interés genuinos en parte de una red cerrada de interés o en un simple satélite político del gobierno.⁹⁶ Estas redes de intereses, cuando existen pero no son reveladas, hacen que sea más difícil producir un cambio a través del cabildeo, porque no hay manera de competir contra lo que no se ve. Incluso, llegan a producir un estancamiento en políticas públicas por el *status quo* que beneficia sólo a los que sostienen esa red invisible. Esta actividad de grupos, al final conducirá a “la cosificación en una sociedad”.⁹⁷

Por último, para muchos⁹⁸ el cabildeo se percibe como una amenaza a la democracia, ya que los grupos de interés se han olvidado del interés público en la búsqueda de sus propios objetivos. Critican que se ha perdido el equilibrio entre grupos de interés y la comunidad. Sostienen que la proliferación de grupos de interés ha traído como resultado la disminución en términos de responsabilidad pública y rendición de cuentas, ya que esos grupos no rinden cuentas a nadie, hay muy pocos límites a sus actividades, están fuera control político alguno por parte de la población.

El peligro último es que la desconfianza en las autoridades llegue a tal grado que se presenten problemas de gobernabilidad, porque la población prefiere actuar al margen de los canales institucionales que supone controlados por los grupos de interés.

2. Los beneficios del cabildeo

Los beneficios principales del cabildeo están relacionados con el intercambio de información entre grupos de interés y autorida-

⁹⁶ Malvern, Paul, *Persuaders: Influence Peddling, Lobbying and Political Corruption in Canada*, Ontario, Methuen, 1985, p. 333.

⁹⁷ Grant, Wyn, *op. cit.*, nota 35, p. 23.

⁹⁸ Hrebenar, Ronald J., *op. cit.*, nota 94, pp. 332 y 333.

des o representantes populares. Para algunos académicos la proliferación de grupos de interés ha elevado, no sólo en cantidad sino en calidad, el nivel de información disponible para quienes toman decisiones públicas. Gracias a que cuentan con más y mejor información, proporcionada por los grupos de interés, las autoridades pueden escuchar más puntos de vista y analizar más datos para su mejor toma de decisiones.⁹⁹

Un beneficio del cabildeo es que permite a ciertos grupos expresar sus puntos de vista en asuntos tan complejos que no pueden ser reducidos a una posición de sí o no. El cabildeo permite que en el debate público se tome en cuenta la “intensidad de la opinión”,¹⁰⁰ manifestada a través de la cantidad de tiempo y recursos que invierten para hacerse oír en algún problema, así como en la calidad de argumentos que se presentan.

En el mundo moderno, otra ventaja que representa la actividad de los grupos de interés a través del cabildeo, es que permite al ciudadano ordinario tener una voz en asuntos públicos sin tener que comprometerse con algún partido político.¹⁰¹

Otras ventajas del cabildeo son:¹⁰²

- El sistema de cabildeo, donde los intereses están en constante competencia, da incentivos para interesarse y seguir más de cerca las actividades, decisiones y disposiciones del gobierno y los políticos, con lo que se mejora significativamente la rendición de cuentas.
- Permite la oportunidad de presentar sus puntos de vista en el debate público a grupos minoritarios, así como a algunos intereses e ideologías que quizás de otra manera serían ignorados.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 332.

¹⁰⁰ Grant, Wyn, *op. cit.*, nota 35, p. 21.

¹⁰¹ Davies, Malcolm, *Politics of Pressure: The Art of Lobbying*, Londres, BBC, 1985, p. 22.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 24 y 25.

- Permite que ciertos asuntos sean discutidos en la prensa y en las legislaturas, que sin la acción del cabildeo serían ignorados.
- Proporciona a los ciudadanos alternativas para la participación política.
- Proporciona algunos medios para contrarrestar las actividades de grupos e intereses poderosos, que de otro modo quizás no contarían con oposición alguna.

Es especialmente importante el papel de grupos de interés y cabildeo como una alternativa de movilización política. Al irse debilitando los partidos se buscó la oportunidad para el acceso directo a los cuerpos legislativos y el número creciente de dependencias de gobierno.¹⁰³ Algunos ciudadanos aprendieron a hacer valer sus propios intereses y se procuraron influir cada vez más directamente en legisladores y promover proyectos de ley, usando métodos que pueden considerarse como legales aunque no siempre políticamente correctos. Por tanto, donde una vez los partidos dominaban el acceso al poder, ahora hay una multitud de asociaciones y movimientos que persiguen sus metas a través de esfuerzos independientes de campañas y cabildeo dirigidos hacia los partidos, pero también directamente a las dependencias de gobierno y a las legislaturas. Todo esto ha conducido a que las instituciones políticas deban estar más pendientes de los problemas que afectan a una población, que cada vez está más dispuesta a organizarse en grupos para lograr la satisfacción de sus demandas. Esto hace que el gobierno y sus representantes sean más responsables y rindan mejores cuentas. Gracias a la acción decidida de grupos de interés y a su cabildeo, ya no se depende sólo de partidos políticos para ello, ni hay que esperar a las elecciones para corregir errores en las políticas públicas.

¹⁰³ Clemens, Elisabeth, *The People's Lobby*, Chicago, University of Chicago Press, 1997, pp. 18-40.

IX. REGULACIÓN DEL CABILDEO

En términos generales la disposición fundamental que se utiliza para la regulación del cabildeo es que los grupos de interés y los legisladores tienen que hacer público el intercambio de información que realizan a través del cabildeo usando para ello un registro al que puede acceder el público en general. Los requisitos y las condiciones para este tipo de registros varían. En algunos países no hay un cuerpo especializado que haga cumplir esta regulación; en otros lugares las sanciones para su violación van desde la amonestación al encarcelamiento.

¿Este modelo de regulación será suficiente? Dados los abusos, ¿por qué no es más regulado el cabildeo? ¿Cuáles son los problemas para regular el cabildeo? Se buscarán las respuestas a partir de las experiencias de regulación en los dos países con las industrias más desarrolladas de cabildeo: los Estados Unidos y el Reino Unido.

1. *Regulación del cabildeo en los Estados Unidos*

La primera norma para regular el cabildeo en los Estados Unidos se da en 1852 en la Cámara de Representantes y prescribía que los periodistas que cubrían las noticias de la Cámara, que eran empleados para presentar propuestas a los congresistas, no tendrían lugares asignados en el área de plenos y debate.¹⁰⁴ Posteriormente en 1867, se estipuló que antiguos miembros del Congreso con un interés en el resultado de cualquier propuesta no tendrían acceso al salón de pleno y debates.

En 1876 el Congreso aprobó su primera ley que exigía que los profesionales del cabildeo se registraran; sin embargo la ley sólo estuvo vigente durante la XLIV Legislatura del Congreso.

Como resultado de una investigación sobre los métodos de cabildeo de las compañías que ofrecían servicios públicos, se intro-

¹⁰⁴ Keefe, William J. y Ogul, Morris S., *op. cit.*, nota 64, pp. 345-347.

dujo una disposición en la Ley de Compañías de Servicios Públicos de 1935 que requirió el registro de los profesionales del cabildeo que representaban a dichas compañías ante el Congreso, la Comisión Federal de Energía, o ante la Comisión de Intercambio de Valores. Una disposición similar se publicó para los profesionales del cabildeo implicados con cuestiones reguladas por la Ley de Marina Mercante de 1936.

El Congreso estadounidense aprobó la primera ley exhaustiva para el cabildeo hasta 1948. Se adoptó como el título III de la Ley de Reorganización Legislativa. Las disposiciones principales de esta Ley eran:

- Cada persona (individuo, asociación, comité, corporación o cualquier otra organización o grupo de personas) que solicite o reciba contribuciones con el propósito principal de influir en la legislación, debe llevar un registro de todas esas contribuciones y gastos, incluyendo el nombre y la dirección de cada persona que hace una contribución de 500 dólares americanos o más y a quien hace un gasto de 10 dólares americanos o más.
- Se deben presentar ante las oficinas del Congreso declaraciones trimestrales detalladas que incluyan la información de contribuciones y gastos, junto con el destino específico de cada gasto.
- La gente que solicita, reúne o recibe dinero con el propósito principal de influir en la aprobación o derrota de una ley, tiene que registrarse ante el jefe administrativo de la Cámara de Representantes o ante el secretario del Senado.
- Se debe informar trimestralmente lo siguiente: los nombres de sus empleadores; sus salarios, gastos, recibos; los artículos o editoriales que ellos han hecho que se publiquen; la legislación en la que fueron empleados para oponerse o ayudar.
- Toda la información recopilada con motivo de esta Ley se publicará trimestralmente en los reportes oficiales del Congreso.

A partir de entonces se adoptaron disposiciones similares a nivel local. Los propósitos principales de las regulaciones en los estados han sido:¹⁰⁵

- Revelar la identidad de los profesionales del cabildeo y sus empleadores.
- Revelar las medidas legislativas que los profesionales del cabildeo y sus empleadores promueven o las que se oponen.
- Restringir algunas actividades de los profesionales del cabildeo.
- Prohibir a algunas personas actuar como profesionales del cabildeo.
- Eliminar el incentivo para actividades ilegítimas prohibiendo la compensación contingente, es decir, la que depende del resultado efectivo y no del servicio prestado.
- Revelar la cantidad de dinero que se ha utilizado para influir a la legislación.
- Sancionar las violaciones a estas disposiciones.

En 1946 se estableció la Ley Federal para la Regulación del Cabildeo que exigía que las personas empleadas únicamente con el propósito de cabildear en el Congreso tuvieran que presentar informes financieros. Con base en esta determinación, algunas organizaciones, después de presentar informes en los primeros años, dejaron de hacerlo argumentando que el cabildeo no era su “propósito principal”. Después de eso, en 1954 la Suprema Corte de los Estados Unidos, en el caso *Estados Unidos vs. Harris* (347 U.S. 612) decretó que las actividades de cabildeo indirecto, es decir, con la población y no con legisladores, no estaban reguladas por esta ley, a menos que una organización instara al público a contactar al Congreso sobre una legislación. La Corte decidió

¹⁰⁵ Logan, Edward B., *Lobbying*, American Academy of Political and Social Science, 1929, pp. 68 y 69.

también que las disposiciones de la ley sólo se aplicarían a los profesionales del cabildeo y grupos que buscaban el contacto directo con el Congreso, por lo que hacer cabildeo con el Poder Ejecutivo también quedaba excluido.¹⁰⁶

Las interpretaciones judiciales citadas y el lenguaje vago de la Ley se combinaron para reducir la eficacia de las disposiciones para regular el cabildeo, básicamente al cambiar o flexibilizar los criterios de registro, por lo que muchas actividades quedaron fuera de este registro.

Debido a estas deficiencias, se aprobó una nueva regulación, la Ley para la Transparencia en el Cabildeo (Lobbying Disclosure Act), la cual sufrió una modificación importante en 1998. Esta ley establece varias definiciones que son importantes:¹⁰⁷

- Profesional del cabildeo es todo individuo que es empleado o contratado por un cliente para realizar “actividades de cabildeo” a cambio de una compensación. Para entrar en esta definición la ley requiere que dedique más del 20% de su tiempo a esas actividades para un cliente en un periodo de seis meses.
- Actividades de cabildeo es hacer “contactos para cabildear”, así como todos los actos de preparación para ello, que incluyen investigaciones técnicas.
- Hacer contactos para cabildear es toda comunicación oral, escrita o electrónica con “funcionarios” que se hace a nombre de un cliente en relación con una variedad de posibles decisiones ejecutivas, administrativas o legislativas. Esta ley contiene curiosamente 18 actividades que con constituyen una acción de cabildeo, entre ellas, las realizadas por las iglesias u asociaciones de iglesias.

¹⁰⁶ Holtzman, Abraham, *op. cit.*, nota 55, 1966, p. 108.

¹⁰⁷ Woodstock Theological Center, *The Ethics of Lobbying*, Washington, Georgetown University Press, 2002, pp. 40 y 41.

- En concepto de “funcionarios” incluye a los altos mandos de las dependencias gubernamentales, así como a los directivos de agencias administrativas y miembros del Congreso, incluido su personal de apoyo. También incluye al personal de apoyo de los comités del Congreso.
- El registro de actividades de cabildeo no es obligatorio cuando un cliente no paga más de 5,000 dólares estadounidenses por servicios de cabildeo o si una firma no paga más de 20,000 dólares estadounidenses al personal que emplea para hacer cabildeo.
- El registro de actividades debe incluir: el cliente, el profesional del cabildeo, las áreas en las que se busca influir y los temas específicos en los que se realizan las actividades de cabildeo.

A pesar de estas disposiciones, el principal problema actual no sólo del cabildeo, sino del sistema político estadounidense, es el que se conoce como *soft money*, que es el dinero que se otorga a los políticos mediante mecanismos indirectos que no alcanzan a ser regulados con la misma severidad con que se regulan las campañas, básicamente a través de los *political action committees* (PACs), que en 1998 manejaron más de 525 millones de dólares estadounidenses.¹⁰⁸

Recientemente estalló un escándalo que ha puesto de manifiesto las insuficiencias de la regulación del cabildeo en los Estados Unidos. Es el caso de Jack Abramoff, quien fue encontrado culpable de evasión fiscal así como de conspiración para el soborno de funcionarios y condenado a prisión por cinco años y 10 meses y a devolver más de 21 millones de dólares, como parte de su acuerdo con la fiscalía a cambio de su cooperación. Este caso ocupó la portada de la edición de la revista *Time* del 9 de enero de 2006.

¹⁰⁸ Cfr. <http://www.publicintegrity.org/lobby/report.aspx?aid=774>.

2. Regulación del cabildeo en el Reino Unido

Desde 1995 en el Reino Unido las disposiciones que regulan el cabildeo obligan a los miembros del Parlamento (MPs) a:¹⁰⁹

- A revelar sus ganancias, según los niveles de ingresos.
- A no plantear preguntas a ministros o hacer enmiendas a leyes en favor de terceras personas.
- Están limitados en cuanto a lo que ellos pueden decir en los debates de la Cámara en favor de intereses de terceros.
- Desde 1996, están obligados a registrar ante el comisionado parlamentario todos los detalles de contratos que firmen.
- La Ley de Reforma Ética de 1989 requiere una declaración financiera anual de todas las fuentes de ingresos, incluyendo las cantidades.

A los miembros del Parlamento les está prohibido:¹¹⁰

- Recibir honorarios externos por más del 15% de su salario anual.
- Recibir honorarios de más de 2000 libras esterlinas por un discurso, apariciones en público o artículos.
- Usar su posición oficial para beneficio personal.
- Recibir el pago por servicios de representación o gestión prestados.
- Aceptar cualquier forma de compensación de un gobierno extranjero.
- Contratar directa o indirectamente con el gobierno.
- Votar en cualquier asunto en el que tenga un interés en particular.
- Aceptar obsequios que sumen más de 300 libras esterlinas en valor, aparte de los que se reciben de parientes.

¹⁰⁹ Jones, Bill *et al.*, *Politics UK*, Londres, Prentice Hall, 1998, p. 177.

¹¹⁰ Hollingsworth, Mark, *op. cit.*, nota 96, pp. 170 y 171.

Es importante aclarar que en la práctica parlamentaria británica no les está prohibido a los miembros del Parlamento realizar acciones de cabildeo a favor de terceros. De hecho es frecuente que algunos miembros del Parlamento trabajen en compañías privadas con cargos no ejecutivos, sino de consejo.

No obstante estas reglas, el sistema de registro de intereses tiene algunas fallas.¹¹¹ Por ejemplo, hay ocasiones en las que no se tienen que revelar sus ingresos o relaciones de cabildeo:

- Cuando hacen preguntas orales en los periodos de preguntas a ministros o simplemente presentan las preguntas por escrito.
- Cuando hacen “breves” intervenciones durante los debates.
- Cuando patrocinan mociones en la Cámara de los Comunes.

Aunque un MP haya hecho su declaración sobre sus relaciones de cabildeo, hay varios puntos que no quedan registrados:

- La descripción del tipo de la compañía declarada.
- La cantidad de dinero recibido.
- La posesión de acciones de menos de 1%.
- El valor de las acciones declaradas.
- Los clientes de su consultoría y compañías de cabildeo, si fuera el caso.
- La naturaleza de servicios proporcionados por el MP al cliente.
- La duración y el propósito de sus viajes transatlánticos.
- Los honorarios recibidos de compañías por servicios no directamente relacionados con sus deberes parlamentarios.

Otro problema que ha tenido el Reino Unido en su regulación del cabildeo, además de las deficiencias sustantivas de la regulación, está en su aplicación misma. Los MPs son inmunes a las

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 162 y 163.

acusaciones de corrupción si las ofensas se cometen en el Parlamento y también disfrutaban de inmunidad de acusaciones o juicios debido a una interpretación de las cortes que concluyeron que la expresión oficial “funcionario público” no incluye a los MPs. La esencia de este vacío legal es que pareciera que la clase política ni la judicial aceptan “que un MP que haga cabildeo para cuerpos externos a cambio de un pago es corrupto”.¹¹²

Es digno notar que aunque el gobierno del Reino Unido se rehúsa aplicar el derecho penal a los MPs, los miembros de los cabildos locales son tratados de manera diferente. Los manejos económicos de las autoridades locales son regidos por estrictas medidas legales. Después de declarar un interés en un asunto, un miembro del cabildo es obligado a salir de la habitación y no participar más en ningún procedimiento. Cualquier violación de esta regla se considera ilegal, y los miembros del cabildo pueden ir a la cárcel o pueden ser multados por ello.¹¹³ Por tanto, no se entiende por qué funcionarios electos de cuerpos colegiados a nivel local sí son funcionarios públicos, pero a nivel nacional no lo son.

3. *Hacia una adecuada regulación del cabildeo*

¿Por qué hay tantos problemas para regular el cabildeo? Porque es una actividad compleja y la regulación debe ser tal que logre evitar los abusos en el cabildeo sin afectar los beneficios que éste produce y esta regulación se termine convirtiendo en un obstáculo entre gobernados (grupos de interés) y gobernantes (funcionarios o representantes populares). La pregunta se convierte en ¿cuáles son las prácticas que se deben permitir y cuáles prohibir? o, ¿qué criterio se debe utilizar para trazar los límites entre el cabildeo benéfico para el sistema representativo del que no lo es.

¹¹² *Ibidem*, p. 170.

¹¹³ *Ibidem*, pp. 171 y 172.

La legislación basada en la exposición pública de las relaciones de cabildeo busca que se divulguen los favores recibidos a cambio de contraprestaciones indebidas y de esta manera hacer que tanto los profesionales del cabildeo como las autoridades estén más conscientes de sus responsabilidades públicas. Sin embargo, en este tipo de regulaciones surgen muchas preguntas sin respuesta: ¿A quién se debe exigir el registro? ¿Se debe regular el cabildeo indirecto, el que se realiza sobre la población y no sobre las autoridades? ¿Se debe regular de igual manera el cabildeo con el Poder Ejecutivo? ¿Qué tan exhaustivos y complejos deben ser los datos a reportar? ¿También deben registrarse quienes apoyan a las organizaciones, que en ocasiones realizan labores de cabildeo? ¿Cómo se debe hacer cumplir esta regulación? En el caso particular de los Estados Unidos, ¿cuánta regulación es constitucional y no viola el principio de libertad de expresión?¹¹⁴

Visto desde ese punto de vista, es necesario que se aprecie la insuficiencia de una regulación basada en el registro y publicidad de las relaciones de cabildeo. “Si nos basamos únicamente en el registro entonces, de acuerdo con la ley, todas las prácticas son legales después de que el cabildero se registre”.¹¹⁵

La práctica indica que el método principal de regular al cabildeo ha sido la revelación antes que el control, pero también la práctica nos muestra cuán deficiente es este tipo de regulación. A nivel local, debido a los defectos en las definiciones y en la regulación, se ha tenido poco éxito en regular prácticas indebidas, más aún que a nivel federal.¹¹⁶

Algunas de las críticas que han sido formuladas a la legislación de cabildeo de los Estados Unidos¹¹⁷ son:

¹¹⁴ Ornstein, Norman J. y Shirley Mayor, *op. cit.*, nota 57, p. 110.

¹¹⁵ Logan, Edward B., *op. cit.*, nota 106, p. 72.

¹¹⁶ *Congressional Quarterly*, *cit.*, nota 54, p. 19.

¹¹⁷ Keefe, William J. y Ogul, Morris S., *op. cit.*, nota 64, p. 347.

- El mero registro de datos y su publicidad no son un método eficaz de control, porque la mayoría de las veces los datos simplemente se archivan, pero no se analizan.
- No existe ningún organismo encargado de “vigilar” el cumplimiento de la ley para el cabildeo. Tampoco existen recursos presupuestales asignados para tal tarea.
- El cabildeo con el Poder Ejecutivo está fuera de toda regulación.
- Información relevante para detectar malas prácticas no es compilada.
- Los contactos indirectos de electores con el personal de apoyo de los miembros del Congreso no están regulados.

Como muestra de la ineficacia de la ley está el hecho que desde 1946 y hasta 1980 sólo se presentaron seis casos criminales por violación a la ley de cabildeo, de los cuales cinco fracasaron.¹¹⁸

En el contexto de los Estados Unidos hay un problema adicional para regular el cabildeo. Es la decisión de la Suprema Corte que limita enormemente los alcances de una futura regulación más restrictiva del cabildeo. En efecto, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha expresado que el “concepto que el gobierno pueda limitar la voz de algunos elementos de nuestra sociedad para aumentar la voz relativa de otros es enteramente ajeno a la Primera Enmienda”.¹¹⁹ En otras palabras, cualquier legislación futura que restrinja la expresión de los grupos de interés a través del cabildeo puede ser considerada anticonstitucional.

Por ello, se debe buscar una alternativa tanto para los modelos basados en el simple registro de las relaciones de cabildeo, como aquellos modelos que buscan ante todo restringir algunas actividades y prácticas que se consideran indebidas.

¹¹⁸ 96th Congress, “Proposals to Revise the Lobbying Law”, *Legislative Analyses*, 2a. ed., Washington, 1980, p. 20.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 21.

4. *Contenido de un instrumento regulatorio del cabildeo*

A. *La definición de cabildeo*

El primer problema que tiene que resolver un instrumento regulatorio de cabildeo es cómo definir el cabildeo, porque más allá de un consenso general en torno a que las definiciones reglamentarias son vagas o ambiguas, no hay un acuerdo en torno a esa definición. Ha habido varias definiciones. Algunas identifican al cabildeo con “ofrecimientos corruptos”; “influencia reclamada”; “apelaciones a lo irrazonable”; “interés privado”,¹²⁰ al final, permanece la pregunta ¿Qué parte del cabildeo es “buena” y qué parte del cabildeo debe restringirse?

Una adecuada regulación del cabildeo debe definir claramente cuáles prácticas constituyen un cabildeo apropiado y cuáles son inapropiadas. Por ejemplo, un proyecto de ley introducido por el senador Robert Stafford y el senador Edward M. Kennedy propone que en la definición de cabildeo el concepto de “propósito principal” quede determinado por el nivel de gasto. Ellos proponen que se considere que alguien tiene como “propósito principal” el cabildeo cuando gasta más de 250 dólares americanos por trimestre o más de 500 por año en esa actividad, o aquellos cuyo salario por el trabajo de cabildeo esté en esos niveles. También proponen que se considere que se dedica al cabildeo aquella persona que cuando menos tiene tres comunicaciones en un trimestre con autoridades o legisladores con el propósito de cambiar una ley. El proyecto también define como gastos de cabildeo los de publicidad, boletines, correos, campañas de correo, gastos de oficina, y el dinero usado para propósitos de investigación.¹²¹

Para los efectos de que sea una actividad regulada, una adecuada definición de cabildeo debe incluir por lo menos tres aspectos fundamentales: una *actividad sistemática* a cambio de una *contraprestación*, con el *propósito de influir* en las autoridades.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 47-57.

¹²¹ Keefe, William J. y Ogul, Morris S., *op. cit.*, nota 64, pp. 347 y 348.

B. *El registro del cabildeo*

Las definiciones de cabildeo se hacen con el propósito de que sirvan de base para determinar qué actos deben ser permitidos, siempre y cuando se hagan públicos, dado que a través de esta publicidad se pueden evitar las prácticas indebidas.

Por ello, sería deseable que los datos del registro de actividades de cabildeo fueran desglosados ley por ley, para que a la hora de votarse cada una de ellas, el registro estuviera a la mano y se vieran a la vista todas las acciones de cabildeo que se han dado en torno a esa ley en particular. Así se podría analizar quién cabildeó, con quién se cabildeó y qué instrumentos se utilizaron.

No basta que se proporcionen datos y compilarlos. Es necesario que los mismos sean verificados y posteriormente analizados. También se requiere que algún organismo determine las acciones a seguir en función del análisis de los datos que se obtengan del registro de acciones de cabildeo.

Es importante que las normas sobre registro del cabildeo incluyan una disposición específica respecto del tiempo de registro, por ejemplo, una semana a partir de que se realizan las acciones.

Si se toma en cuenta la recomendación sobre no sólo compilar la información del registro, sino analizarla, lo mejor será que quien reciba esos reportes para el registro sea el mismo organismo que los analizará posteriormente.

La regulación debe establecer quién tiene la obligación de presentar los informes sobre actividades de cabildeo. Caben dos posibilidades: los profesionales del cabildeo o quienes los contratan. Sería recomendable que la obligación de presentar reportes sobre las actividades de cabildeo sea de ambos, para así incluso tener la oportunidad de contrastar dichos informes.

Con respecto a lo que debe ser informado, la legislación de Ohio es un buen modelo a seguir. Ella requiere:

- Si es un individuo, su nombre completo, lugar de residencia y domicilio del negocio u organización.

- Si es un despacho, nombre del despacho, razón social, domicilio, así como el nombre y domicilio de cada socio.
- Si es una corporación o asociación, el nombre completo, la ubicación del lugar principal del negocio o, si es una corporación o asociación voluntaria, los nombres y lugares de residencia de cada uno de sus funcionarios.
- La naturaleza y la clase del negocio, ocupación o empleo.
- El nombre completo, domicilio y ocupación de cada persona que ha sido empleada para las acciones de cabildeo, junto con el tiempo de duración.
- El asunto exacto pendiente que se busca cambiar o prevenir.

Si la eficacia de los sistemas regulatorios del cabildeo se funda en que la publicidad de los datos ayuda a prevenir prácticas indebidas, es esencial al sistema el método de publicación de estos datos. Lo ideal sería que los mismos fueran publicados en el órgano oficial de divulgación de la autoridad de que se trate. En el caso de México, en las gacetas parlamentarias o en los diarios oficiales respectivos.

En algunos casos, se podrá requerir la emisión de un certificado de registro. Este certificado servirá como evidencia de que tanto el profesional del cabildeo como su empleador han cumplido con la norma.

C. Prohibiciones

Además de las disposiciones elementales para evitar el soborno, la regulación del cabildeo no debe ser restrictiva respecto de las acciones que pueden o no llevar a cabo los profesionales del cabildeo. Como ya se ha visto, una regulación restrictiva por lo general es poco eficaz y a quienes termina afectando es sólo a los grupos con menos recursos y al flujo mismo de la información, que es la razón fundamental para permitir un cabildeo sistemático en los procesos de toma de decisiones públicas.

D. Sanciones

Las leyes basadas en el principio de transparencia y publicidad de las acciones de cabildeo buscan prevenir más que castigar conductas indebidas. Sin embargo, para no ser una ley imperfecta se deben contemplar sanciones para aquellos que sean tan descuidados o tan osados para violar las disposiciones contenidas en la ley. En los Estados Unidos la máxima pena por violar disposiciones de cabildeo es de prisión de 30 días. Una sanción que sería muy efectiva sería la de tipo económico aplicadas directamente a quienes realizan las labores de contacto y no de quienes los contratan.

E. Mecanismos para hacer valer el esquema regulatorio

La imposición de estas sanciones depende del vigor con que las leyes se hagan valer y ello a su vez depende de la iniciativa de los funcionarios responsables. Sin embargo, en los Estados Unidos la única disposición al respecto se limita a decir que “Será el deber del procurador general llevar a juicio a las personas que violen las disposiciones establecidas en este capítulo, siempre y cuando reciba la información necesaria.”¹²² Esta fórmula, o una variante cercana, es lo que aparece en las leyes de trece estados en los Estados Unidos.

Sin embargo, la realidad es que no hay ningún funcionario capacitado ni con los instrumentos para hacer valer las disposiciones de la ley para el cabildeo. Por ello, lo recomendable sería establecer un cuerpo específico con los recursos necesarios para compilar información, verificarla y analizarla, así como para realizar las investigaciones pertinentes en casos de denuncia de violaciones a la ley. En aras de no violentar la protección que se otorga a los parlamentarios para el cumplimiento de su labor, es

¹²² Lane, Edgar, *Lobbying and the Law*, Berkeley, University of California Press, 1964, p. 87.

te cuerpo debe estar integrado por miembros del Congreso y contar con recursos asignados al Poder Legislativo.

Este cuerpo legislativo debe contar con el personal apropiado y con fondos suficientes para analizar la información, hacer investigaciones, presentar informes, emitir recomendaciones reglamentarias, conducir audiencias y hacer valer el cumplimiento de la ley.

5. Lineamientos para un instrumento regulatorio

El desafío de una adecuada regulación del cabildeo es prevenir las malas prácticas y los excesos que se pueden presentar en el cabildeo, sin limitar el derecho de expresarse a los grupos de interés y sin privar a los cuerpos legislativos del flujo de información ni de los demás beneficios que aporta el cabildeo.

Por ello, la regulación del cabildeo se debe basar en medidas preventivas en vez de punitivas; que promuevan buenas conductas en vez de sólo tratar de restringir las malas; que abarquen todos los aspectos del cabildeo en vez de sólo estar vinculadas con el registro de información.

La mejor regulación del cabildeo debe ser tal que con el menor número de reglas logre el mayor número de conductas positivas y se prevengan las negativas.

A. Medidas para promover los aspectos positivos del cabildeo

Los procesos de consulta pública deben ser una práctica sistemática de legislaturas. Las características del proceso de consulta debe seguir criterios objetivos y permanentes. Es necesario definir los criterios para la extensión de la consulta, los criterios para invitar a participantes, los criterios para determinar qué hacer con la información recabada, los criterios para establecer cuándo se debe hacer un informe público de las consultas de la legislatura, entre otras cosas.

Para planear sus propios procesos de consulta, las legislaturas deben recibir información detallada de los procesos previos de consulta, especialmente los que llevó a cabo el Poder Ejecutivo, a través un informe que podría acompañar a cada iniciativa formal o propuestas que el Ejecutivo realice.

Para poder servir de contrapeso a la gran cantidad de recursos de algunos grupos de interés, debe haber fondos públicos para ayudar a individuos u organizaciones pequeñas para que puedan organizarse y presentar de la mejor manera posible sus argumentos ante la legislatura. Si existen recursos públicos para garantizar un adecuado acceso a la justicia a presuntos criminales, ¿por qué negar a sectores minoritarios o sin recursos el mejor acceso a sus representantes populares?

Un servidor público merece una adecuada retribución por su trabajo, si cuenta con las mismas necesidades y posee las mismas cualidades que los que trabajan en el sector privado. Por ello es importante otorgar una adecuada retribución económica a los legisladores. Entre más justa sea esa retribución, menor tentación tendrán por obtener “ingresos extras” indebidos.

Entre mejores instrumentos tenga una legislatura para analizar la información presentada por los grupos de interés, menos dependerá de ellos. Por tanto, legisladores y comisiones del Congreso deben contar con suficiente capital humano y recursos materiales para poder desempeñar su tarea.

Las legislaturas deben crear una oficina especializada en promover su interacción con grupos de interés y actores sociales. Entre las funciones de esta oficina podría estar:

- Ayudar a las comisiones a organizar audiencias públicas.
- Mantener un registro público de las actividades de cabildeo.
- Dar al público y a las organizaciones información acerca de los procesos legislativos.
- Dar información y asesorar en técnicas de cabildeo a individuos y grupos necesitados.

- Analizar la información relacionada con el registro de las actividades de cabildeo y presentar informes al cuerpo legislativo apropiado a cargo de las normas parlamentarias.
- Promover la participación en procesos de consulta pública de personas u organizaciones con prestigio y conocimientos en algún campo en particular.

Los procesos de la interacción entre grupos de interés y legislaturas deben ser tan abiertos y públicos como sea posible. De esta manera, los individuos o las organizaciones con diferentes puntos de vista de los grupos que de hecho ya son escuchados por la legislatura, podrían presentar sus contrargumentos. Por tanto, sería útil dar publicidad a las reuniones, entrevistas o audiencias.

B. Medidas para prevenir los aspectos negativos del cabildeo

Si bien se ha dicho que las principales disposiciones para la regulación del cabildeo se deben relacionar con la expansión de sus beneficios en vez de con las restricciones del abuso del cabildeo, se tienen que tomar algunas medidas para castigar las prácticas ilícitas en el cabildeo, tales como el soborno. En este caso ambas partes deberían ser castigadas, tanto el que ofrece sobornos como el que los acepta. Sin embargo, los legisladores deben tener una protección especial para impedir que acusaciones criminales se utilicen como forma de presión política, pero una vez que el cuerpo legislativo tiene la convicción que un legislador ha cometido un ilícito, la protección se debe retirar y no se debe hacer ninguna excepción, en términos del procedimiento legal.

Estrechamente relacionado al tema del soborno está el caso de las gestiones de legisladores pagadas. Se debe aceptar que un legislador pueda obtener beneficios de su conocimiento del proceso legislativo y sus relaciones, de la misma manera que en la mayoría de las actividades profesionales entre más experiencia se

cuenta se obtienen mejores ingresos. No obstante, es necesario evitar que el pago de gestiones pueda transformarse en un soborno “institucional o permitido”. Para que esto sea así se deben prohibir los pagos sobre resultados. En otras palabras, la relación “comercial” entre un legislador y el profesional del cabildeo debe ser en base permanente y no para asuntos específicos. Además, siempre que el profesional del cabildeo tenga un interés en alguna cuestión, el legislador debe abstenerse de intervenir de manera alguna en ella. Sería mucho mejor alentar a los legisladores a tener muchas de estas relaciones comerciales legítimas en vez de restringir lo que pueden hacer cuando tiene una de ellas. Mientras más relaciones de este tipo tenga un legislador, más libre en sus determinaciones será.

El mejor instrumento para prevenir conductas indebidas es contar con un amplio y muy buen sistema de registro de actividades de cabildeo. Las lagunas que actualmente se presentan en algunos registros deben ser subsanadas para hacer del cabildeo una actividad más transparente y por ello más legítima. Sabiendo “quién” y “qué” se da y se recibe a través del cabildeo, la sociedad estará más enterada de los intentos de “comprar” influencias y tendrá más capacidad para contrarrestar esas influencias “no deseadas”.

X. CONCLUSIÓN. EL CABILDEO COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y COMPLEMENTO DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

La sociedad está cambiando, las instituciones democráticas deben hacerlo. Los mecanismos de la democracia representativa tradicional hoy resultan insuficientes para dar respuesta a las demandas de una sociedad cada vez más compleja y tecnificada.

Cuando los intereses de los ciudadanos se relacionaban más con el lugar donde vivían, la gente solía escoger sus representantes sobre la base de territorios. Con su tendencia a la especialización, la sociedad moderna ha creado nuevos problemas que están

más relacionados con lo que la gente hace y no tanto con dónde vive. Entre más pasa el tiempo, más personas se identifican con esta nueva clase de intereses, formando grupos que se vuelven más importantes cada vez, y que en algunas sociedades han llegado a ser esenciales en el proceso de toma de decisiones.

En esta sociedad cada vez más compleja, las instituciones de representación política tradicional ya no son suficientes para la adecuada conducción de los asuntos públicos. Es necesario incorporar a los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones públicas a través de una forma específica de representación, que se puede llamar “sectorial” o “funcional”. Al mismo tiempo es necesario estar seguro de que estos grupos, a pesar de la gran cantidad de recursos con que cuentan, tienen los contrapesos apropiados que garanticen que los asuntos públicos se conducirán siempre a favor del interés público y no sólo para beneficio de los intereses particulares, sin importar qué tan legítimos ni poderosos sean.

Para preservar el interés público es necesario, aunque no suficiente, dejar que esos grupos de interés compitan en el proceso de toma de decisiones, y lo hagan tomando en consideración que la competencia por sí sola no legitima el resultado final. Podría darse el caso que el “ganador de la competencia” será el interés más poderoso pero no necesariamente el más representativo de los intereses de la comunidad.

La representación tradicional (o espacial) y sectorial (o funcional) son representaciones que no están en contra la una de la otra. Por el contrario, es deseable promover su interacción. Mientras más grupos de interés participen, más se enriquecerá el proceso político por la información que cada uno aporta, que en muchos casos implica los conocimientos de expertos en su campo. Al final, entre más puntos de vista se puedan comparar, se tendrán mejores resultados. Aumentar el debate da más incentivos a la gente y a otros grupos para tomar parte en la decisión. El lugar perfecto para “escuchar” a los grupos de interés son las legislaturas, porque éstas cuentan con el voto popular que les

otorga una legitimidad que en ese sentido no tienen las burocracias. Además, es en las legislaturas que los servidores públicos electos pueden evaluar mejor las demandas de los grupos de interés a la luz del “interés público” como parámetro.

Es plenamente legítimo que los grupos de interés busquen influir en las políticas públicas buscando que se atiendan las demandas particulares que ellos representan. La mejor manera para influir dentro del proceso de toma de decisiones es brindando la información y la perspectiva que sólo ellos pueden proporcionar. El conjunto de actividades a través del cual los grupos de interés intercambian información para influir se llama cabildeo. Este flujo de información es el beneficio más importante que se puede aportar a un sistema democrático y bien llevado contribuye a enriquecerlo y fortalecerlo.

Sin embargo, el cabildeo mal practicado puede llevar a paralizar el progreso en políticas públicas, a que los recursos económicos dominen el debate público y, en casos extremos, a que se desgasten tanto a las instituciones democráticas que se presenten problemas de gobernabilidad.

Para evitar estos posibles riesgos, la solución no será impedir la participación de grupos de interés o restringir sus actividades. Cuando se ha intentado eso, la experiencia enseña que a quien se termina afectando es a los grupos pequeños, mientras que los grandes grupos de interés cuentan con los recursos necesarios para terminar pasando por encima de las regulaciones restrictivas.

La única manera efectiva de evitar que pocos grupos dominen los mecanismos de formulación de políticas públicas por medio de sus recursos económicos es alentar la participación de más grupos con ideas nuevas. Entre más grupos participen, mayor será el debate, los argumentos contarán más y se podrá hacer un contrapeso adecuado a los grandes grupos dominantes.

Al hacer un balance de las críticas y los beneficios del cabildeo, el resultado favorece al cabildeo. La información que aportan los grupos de interés es bastante útil en el proceso de toma de decisiones y más si el asunto es particularmente complejo, como

la mayoría de los asuntos en política y economía moderna. Por otro lado, todas las actividades humanas tienen sus inconvenientes, especialmente cuando están relacionadas con poder y dinero. Desgraciadamente el cabildeo está relacionado de cerca con ambos. Sin embargo, los inconvenientes del cabildeo se podrían prevenir con una regulación adecuada.

Un riesgo del cabildeo que debe ser evitado es creer que después de la “batalla” entre grupos de interés dentro del proceso de toma de decisiones, el interés predominante es automática y necesariamente igual al interés público o, aún peor, que la mera participación de los grupos de interés más relevantes hace innecesaria cualquier consideración ulterior al interés público.

Para legitimar la intervención de grupos de interés en el proceso de toma de decisiones y en sus actividades de cabildeo, es necesario permitir que las instituciones representativas sean quienes velen por el interés público y lo hagan efectivamente, so pena de sufrir un desgaste tal que ocasione problemas de gobernabilidad.

El reto de la regulación del cabildeo es precisamente potenciar sus beneficios y prevenir sus inconvenientes.

Los nuevos tiempos crean problemas nuevos que requieren instrumentos nuevos. En vez de vivir atemorizados del cabildeo por el riesgo de lo que crea para la democracia, la sociedad debe aprender cómo usar el cabildeo en su beneficio. En el siglo XXI, la información ha llegado a ser una característica esencial, y el cabildeo podría ser una fuente muy importante de información para procesos políticos. El cabildeo puede ser aún más útil cuando se maneja dentro de legislaturas, porque en este ambiente particular la “pelea” entre intereses tendrá a un árbitro elegido por la gente, no burócratas designados por el gobierno. Promover en lugar de restringir regulaciones de cabildeo será útil para lograr esta meta.