

## EL CABILDEO COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Efrén ELÍAS GALAVIZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La participación de los grupos de interés en la política*. III. *El cabildeo y su regulación en un entorno democrático*. IV. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La importancia de los grupos de interés en la política está aumentando. En algunos sistemas políticos, como en los Estados Unidos o en el Reino Unido, la participación de grupos de interés ha llegado a ser una característica esencial del proceso de toma de decisiones públicas. A pesar de ello, muchas personas ven en los grupos de interés y en la acción que realizan a través del cabildeo, una amenaza a la democracia y un símbolo de corrupción política, ¿es eso verdad?, ¿cabildeo y corrupción son una misma cosa?, ¿debe restringir la sociedad la participación de los grupos de interés en los procesos de elaboración de políticas públicas?, ¿debe evitar la sociedad cualquier clase de cabildeo?, ¿existe algún aspecto positivo del cabildeo? En suma: ¿hay alguna manera en que el cabildeo pueda contribuir a fortalecer a las instituciones democráticas? Este trabajo buscará contestar de algún modo a estas preguntas.

La tesis central de este trabajo es que sí se puede hablar de una concepción democrática del cabildeo. Que la sociedad puede sacar provecho de manera significativa de la participación, a través del cabildeo, de los grupos de interés en procesos de toma de decisiones públicas, dejando atrás el miedo que su mala imagen provoca. El flujo de información que implica el cabildeo desde los grupos de interés hacia quienes toman las decisiones públicas, enriquece la visión de estos últimos y les pro-

porciona mejores instrumentos para la toma de decisiones. Esta función contribuye de manera determinante a perfeccionar nuestro sistema representativo y por lo tanto se convierte en un factor que apuntala cualquier régimen democrático. Esto es más válido si se tiene en cuenta la crisis por la que atraviesa la representación política, ante la complejidad de determinar las modalidades y el contenido mismo del mandato representativo. Al perfeccionar los mecanismos de toma de decisiones públicas y las decisiones mismas —porque se toman con más y mejor información— se puede hablar de una genuina aportación del cabildeo al entorno democrático.

Sin embargo, no hay que negarlo, pueden existir consecuencias negativas del cabildeo, por ejemplo, la posibilidad de que la influencia de los grupos sociales se dé en función de los recursos financieros que poseen y no tanto de los argumentos que presentan para sustentar sus posiciones. Aun así, la única manera efectiva de reducir estas posibles consecuencias negativas de lo que se podría llamar “compra de influencias” es alentar la participación de más grupos de interés durante el proceso, buscando que disminuya la influencia de los “grupos predominantes” en el resultado final del proceso. Por supuesto algunas condiciones y regulaciones (las menos posibles, en mi opinión) serán requeridas para asegurar un balance positivo del cabildeo. Regulaciones que, más que restringir, busquen promover la participación social en el diseño e instrumentación de políticas públicas a través del cabildeo. Este tipo de regulación es la que fortalecerá nuestras instituciones representativas y las democráticas.

## II. LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA POLÍTICA

### 1. *La crisis de la representación política*

Actualmente muchos conceptos políticos tradicionales se encuentran bajo discusión. Nuestro mundo moderno y nuestra sociedad cambiante imponen una revisión profunda de conceptos político-jurídicos tradicionales. Conceptos tales como “soberanía” han ido transformando su significado como consecuencia de las nuevas realidades sociales.

La representación política forma parte de estos conceptos políticos en crisis y transición. Por ello, una forma nueva de participación política ha aparecido recientemente, y los ciudadanos manifiestan su preferencia sobre las políticas públicas ya no sólo votando por representantes populares que proponen distintas opciones en materia de políticas públicas,<sup>1</sup> ahora también las preferencias políticas se manifiestan “*uniéndose o enviando dinero a organizaciones con las que simpatizan*”<sup>2</sup> y que buscan influir en las políticas públicas.

¿Por qué las teorías tradicionales acerca de la representación y de la democracia ya no son suficientes para explicar estos fenómenos políticos? ¿Cuáles son las críticas hacia estas teorías? ¿Por qué ahora grupos organizados realizan funciones tradicionalmente atribuidas a instituciones representativas formales, tales como las legislaturas? Esta es la temática que abordaré a continuación.

A pesar del amplio desarrollo de las instituciones representativas, en el mundo actual hay una insatisfacción creciente hacia ellas. A decir de algunos autores,<sup>3</sup> la expansión de la influencia de los grupos de interés en la toma de decisiones públicas se explica en parte por el fracaso de los sistemas tradicionales en proporcionar una representación adecuada a una gran variedad de intereses públicos que están emergiendo. Está surgiendo una nueva forma de representación que permite traducir las necesidades y preferencias de estos nuevos intereses en reclamos tangibles y propuestas concretas para la acción del gobierno.

La lógica de la representación de los grupos de interés establece que los intereses múltiples pueden ser más genuinamente reflejados por un sistema de representación también múltiple, donde se agregan y articulan la diversidad de intereses en una manera tal que los hace comprensibles a los líderes políticos a través de mecanismos específicos y propios, como lo es el cabildeo.

Dicho de otra manera, el mandato representativo tradicional a través de las elecciones ya no es suficiente para determinar las preferencias

1 Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 1.

2 *Ibidem*, p. 44.

3 Thompson, Fred y Stanbury, W. T., *The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1979, p. 6.

concretas de la población en materia de políticas públicas. Permítanme un ejemplo muy coyuntural y actual de la realidad mexicana para ilustrar esta afirmación. La mayoría de los mexicanos puede estar de acuerdo en un reforma fiscal que otorgue al gobierno más recursos para afrontar sus responsabilidades, sin embargo no está tan claro si la población quiere una reforma fiscal que se base en un aumento generalizado de impuestos al consumo o, por el contrario, que se aumente la recaudación por la vía del impuesto sobre la renta. Es en este tipo de cuestiones —que cada vez son más complejas y también más frecuentes— donde el mandato representativo tradicional exhibe sus limitaciones y en las que se hace evidente que necesitamos de mecanismos alternativos que lo complementen.

## *2. Las alternativas de la representación política tradicional*

Para encarar todos estos cambios sociales y sus desafíos se han elaborado conceptos y teorías nuevas como alternativas o complementos a la representación política tradicional. Un ejemplo significativo de estas modernas alternativas a la representación tradicional lo constituyen los llamados mecanismos de democracia directa, que incluyen al referéndum, por medio del cual una pregunta directa es puesta a la consideración de la gente; la revocación del mandato, por la cual se faculta al electorado a remover a sus representantes, forzando con ello a una nueva elección; o la iniciativa popular, a través de la cual una cierta proporción del electorado puede proponer algo para la consideración de las legislaturas.

Estos métodos se han ido difundiendo y adoptando porque en algunos gobiernos la población no tiene influencia en la conducción de los asuntos públicos entre los periodos de elecciones. Sin embargo, y a pesar de su indiscutible aporte al perfeccionamiento del mandato representativo, el referéndum ha sido criticado como alternativa a la representación política tradicional. Se cuestiona si el electorado debe ser utilizado para decidir cuestiones que afectan la esencia de los intereses nacionales de un país, aun cuando los electores no puedan estar debidamente informados ni posean la experiencia necesaria para tener una opinión fundada sobre un asunto complejo.

Aún más, los críticos de los mecanismos de democracia directa, como el referéndum, afirman que los asuntos públicos complejos no pueden generalmente ser reducidos a dos alternativas sencillas y, en la ausencia

de una pregunta bien definida, un referéndum probablemente llevará a la confusión de los votantes. Incluso, en el ejercicio mismo de la formulación de la pregunta se puede esconder detrás una visión parcial o sectorial de la cuestión en decisión. Se podría decir entonces que quien frasea la pregunta determina el resultado del referéndum, como se dijo que ocurrió en el reciente caso del referéndum llevado a cabo en Australia sobre la permanencia de la monarquía.

Para enfrentar las deficiencias que se observan en la representación política tradicional surge otro concepto: el de la representación funcional. Ésta se basa en un principio distinto al del tradicional gobierno representativo, ya que busca la representación en función de la actividad social y económica que realizan los sectores de la población, y no con base en los criterios tradicionales del espacio territorial donde se encuentra esta población.

La representación funcional se vuelve cada vez más importante en las sociedades modernas, sin embargo la importancia de ambos principios es similar. Por un lado, para la mayoría, los intereses relacionados con “lo que hacemos” son casi tan importantes —y en ocasiones contrarios— a los intereses que están en función de “donde vivimos”. Un ejemplo clásico de ello es el de los obreros de una industria que viven en sus alrededores. Un residente, por el simple hecho de que vive en ese territorio, por probables cuestiones ecológicas o de salud estaría en favor de dismantelar la industria, aun cuando no estuviera cierto que existieran, pero por su calidad de obrero de esa industria defendería su estancia.

La tendencia moderna es que predominen cada vez más los intereses vinculados a lo que hacemos (representación funcional) sobre los vinculados a donde vivimos (representación territorial). Tal vez las conquistas mismas del Estado moderno contribuyen a ello, ya que los intereses territoriales son predominantemente básicos: servicios públicos (agua, alumbrado, pavimento, entre otros), servicios educativos, de salud, etcétera. De esta manera, una vez satisfechos estos intereses surgen nuevas necesidades que están vinculadas a nuestra actividad cotidiana. Entonces, en la toma de decisiones públicas, el ser obrero, empresario, padre de familia o burócrata se vuelve más importante que mi residencia en tal o cual territorio.

Sin embargo, habrá que reiterar, esta nueva forma de representación política complementa y no sustituye a la representación política tradi-

cional. De hecho, para algunos autores, la eficacia de los sistemas políticos contemporáneos depende de que también sus instituciones reconcilien las necesidades de representación territorial y sectorial de sus miembros.<sup>4</sup>

### 3. *El pluralismo y sus críticos*<sup>5</sup>

Quizá la teoría más coherente y difundida que se ha propuesto como una alternativa a la teoría tradicional de la democracia y la representación es el pluralismo. Corriente que si bien fue concebida y desarrollada en el entorno político de países anglosajones aporta conceptos y explicaciones que empiezan a difundirse por el mundo.

Robert Dahl<sup>6</sup> explica que mientras la doctrina republicana coloca un gran énfasis en la importancia fundamental de la virtud cívica para el funcionamiento de un sistema político, la misma doctrina se preocupa seriamente por la fragilidad de dicha virtud. En la visión republicana, son precisamente las facciones y los conflictos políticos los que engendran la mayor amenaza a la virtud cívica. Por ello, para algunos la democracia no pasa de ser un sistema donde “*una mayoría desorganizada y políticamente inactiva se convierte en el árbitro de la lucha entre las minorías organizadas y políticamente activas*”.<sup>7</sup>

De esta crítica surge una teoría nueva y un grupo de teóricos construye el “pluralismo”, que sostiene que la dispersión del poder es una característica deseable en cualquier sistema que pretenda ser democrático. Propone, en términos muy generales, que la interacción de intereses puede suministrar una alternativa práctica a la “voluntad general” como fuente de autoridad legítima, y que las inestabilidades del proceso de negociaciones que caracterizan a la toma de decisiones públicas en un sistema pluralista ayuda a que los participantes en el proceso se mantengan vincu-

4 Pross A., Paul, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1992.

5 Este nombre del inciso es un parafraseo del título del libro *La democracia y sus críticos*, escrito por uno los pluralistas más conocidos: Robert Dahl.

6 Dahl, R., *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 24-33.

7 Sartori, Giovanni, *Democratic Theory*, Londres, Frederick A. Praeger, 1962, p. 124.

lados —e incluso atados— a él, con la esperanza de que en futuras negociaciones ellos puedan obtener un mejor resultado.<sup>8</sup>

Hasta aquí encontramos sustentos teóricos para la participación política de los grupos de interés compatibles con un entorno democrático, sin embargo no podemos ser ingenuos y es necesario advertir que hay una versión extrema del pluralismo que es el “liberalismo de grupos de interés”, donde no hay límites a la acción de estos grupos, por lo que todo lo que hagan por ganar en la batalla contra otros grupos de interés es perfectamente legítimo. Esta concepción política justifica una distribución desigual de beneficios e incluso una abdicación a los deseos de tales grupos. Aquí la legitimidad de su representación proviene de su capacidad de organizarse, misma que se muestra mediante la capacidad para obtener y utilizar recursos en favor de sus propuestas. Una crítica severa a esta modalidad, expuesta por Grant McConnell, es que el utilizar sistemáticamente a los intereses bien organizados y atenderlos preferentemente en la toma de decisiones públicas es delegar buena parte de la autoridad pública en ellos. Con ello, el pluralismo extremo abandona la noción de un Estado de derecho basado en la soberanía popular y ejercitada a través de la representación electoral y lo sustituye por el gobierno de los intereses privados. La crítica de Theodore J. Lowi va más a fondo aún, al decir que el liberalismo de grupos de interés socava la autoridad pública y su legitimidad, además de que la representación popular se vuelve simbólica al momento que los ciudadanos son alentados a presentar sus reclamos a través de la negociación de grupos de interés y no mediante la representación legislativa.

En el liberalismo de grupos de interés, el poder puede ser ejercitado delegando la potestad popular soberana en los intereses afectados. Las consecuencias de esta delegación de la autoridad son peligrosas. Se justifica un vacío de responsabilidad pública y de rendición de cuentas. En este caso, preguntas tales como la de ¿quién tiene la autoridad, con qué consecuencias y para quién? nunca se hacen, porque se presume que serán resueltas por el proceso de negociación —y en ocasiones de regateo— de los intereses.

<sup>8</sup> Richardson, Jeremy, “The Pluralism of Pluralism”, en Richardson, Jeremy, *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 58.

#### 4. *La participación democrática de los grupos de interés*

Hemos visto que los grupos de interés son una realidad en la política actual y que no se puede negar su influencia en las acciones de gobierno. Sin embargo, ¿cuál sería la justificación para incorporarlos como elementos permanentes y característica importante de los sistemas políticos modernos? ¿Cómo deben ser orientados para fortalecer los procesos democráticos y no ser un obstáculo elitista para su desarrollo? Este es el siguiente paso de nuestro análisis.

John Stuart Mill reconoce la existencia de intereses colectivos de “grupos de personas”, e incluso identifica “varios intereses de seccionales” como colectividades. No obstante, aclara, ellos deben estar finamente “equilibrados en la legislatura para asegurar... que ningún interés seccional prevalezca sobre la verdad y la justicia y sobre los otros intereses seccionales combinados”.<sup>9</sup> Para Tocqueville, el “arte de la asociación” proporciona instrumentos de vigilancia en contra de los abusos de poder gubernamentales que se hacen en nombre de las mayorías.

Al enfatizar el proceso de acomodamiento de intereses, los pluralistas transforman el problema mencionado por Madison de la “violencia de la facción” en un aspecto positivo, que llega a ser la “esencia del proceso político”. Ésta es la contribución política más grande del pluralismo y algo que debe ser rescatado de las críticas. Así las cosas, será necesario hacer un esfuerzo para tornar a las “facciones” en un complemento de la representación tradicional y no en su sustituto.

La suposición básica para considerar benéfica la acción de los grupos de interés es que, dado que el interés público pluralista es simplemente el resultado de la acomodación de grupos, éstos tienen que hacer sus reclamos al gobierno siguiendo las reglas del juego previamente establecidas. Una de estas reglas fundamentales debe ser que los individuos o los grupos que carecen de recursos no sean impedidos para participar en el proceso político de modo activo.<sup>10</sup>

La interacción entre grupos de interés no sólo se caracteriza por sus fricciones. La interacción es más bien un proceso deliberativo en el que

<sup>9</sup> Judge, David, “Parliament and Interest Representation”, en Rush, Michael, *Parliament and Pressure Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 24.

<sup>10</sup> Grady, Robert C., *Restoring Real Representation*, Chicago, University of Illinois Press, 1993, p. 42.



sus participantes reconocen y entienden sus divergencias y puntos de conflicto, pero cuando los intereses coinciden o pueden ser hechos coincidir, la deliberación dirige a los actores a reconocer los intereses que tienen en común y las maneras en que ellos pueden hacer de los intereses de otros, el suyo propio.<sup>11</sup> Es decir, la interacción de grupos de interés puede ser una fuente importante de generación de consensos.

En este proceso, las partes implicadas no sólo efectúan maniobras para conseguir posiciones ventajosas, también tratan de entender las necesidades de la otra parte y lo que realmente quiere, y no por una actitud altruista sino para estar en posición de ofrecer una satisfacción más barata de lo que la contraparte demandó originalmente, al atender a sus intereses reales identificados y no a sus meras demandas formales.

En todo este proceso de generación de consensos, a través de la interacción de grupos de interés, los que realizan labores de cabildeo juegan un papel fundamental. Dejan de ser simples representantes que defienden a ultranza las posiciones de sus clientes y se transforman en mediadores. Así entendida, su función es enseñar a sus clientes a aceptar las limitaciones que imponen el gobierno, la sociedad y los otros grupos; su deber es ayudar a esos clientes a equilibrar y determinar las prioridades entre las posibilidades reales que se presentan en el proceso de interacción. Su papel más importante será el de trabajar para los intereses de clientes y no para sus deseos o caprichos. Deben obtener lo mejor posible para sus clientes de un proceso de interacción que por definición presenta limitaciones y restricciones. Desde esta perspectiva, una tarea fundamental de los profesionales del cabildeo será el impulsar procesos deliberativos más intensos y profundos al interior de los propios grupos de interés que los contratan, y parte importante de sus esfuerzos se concentrará en trabajar en la construcción y fortalecimiento de las posiciones que el grupo de interés adoptará, en vez de malgastar energías abogando inútilmente por propuestas que no tienen viabilidad.

Para asegurar la maximización de esta función de información y generación de consensos que desarrollan los grupos de interés y para contribuir a un mejor proceso deliberativo hacia su interior, Mansbridge propone asegurar a todos igual acceso al proceso deliberativo, ya que la deliberación efectiva requiere que aquellos con información relevante

<sup>11</sup> Mansbridge, Jane J., "A Deliberative Theory of Interest Representation", en Petracca, Mark P., *The Politics of Interests*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 46 y 47.

para el público deben de contar con los recursos mínimos necesarios a fin de que sus puntos de vista sean escuchados. La meta ideal es que al eliminar los accesos privilegiados y garantizar un acceso igualitario a todos los grupos de interés, sean las razones y no los recursos los que predominen, que se busque convencer y no imponer.

En todo este proceso alguien debe desempeñar el papel de “jurado” para analizar la información y los argumentos que los grupos de interés han proporcionado, y finalmente valorar —desde el punto de vista de la mayoría de la población— los costos y los beneficios de la decisión final que se adoptará. Entonces, si bien la representación de los distintos grupos y el proceso de acomodamiento de sus intereses serán una fuerza poderosa en todo este proceso de elaboración de políticas públicas, la legitimidad del sistema entero y de las decisiones que se adopten dependerán de la “autorización” que otorguen los representantes populares, principalmente en las legislaturas.

Al finalizar esta sección podemos concluir que con su tendencia a la especialización, la sociedad moderna ha creado nuevos intereses que están cada vez más relacionados con lo que la gente hace, mas que donde la gente vive. Cada vez más, la gente se siente identificada con esta clase de interés, y se forman grupos que tienden a ser más importantes y que, en algunas sociedades, han llegado a ser parte esencial de los sistemas políticos.

En esta sociedad cada vez más compleja, los asuntos públicos no pueden seguir siendo dirigidos sólo con las instituciones de representación política tradicional. Es necesario incorporar a los grupos de interés al proceso político a través de una forma específica de representación, que se puede llamar “sectorial” o “funcional”. Al mismo tiempo tenemos que estar seguros que estos grupos con su gran cantidad de recursos cuenten con un equilibrio apropiado para garantizar que los asuntos públicos se conducirán en favor del interés público y no en beneficio de los intereses particulares, por legítimos o poderosos que ellos sean. Por ello, para preservar el interés público es necesario —aunque no suficiente— permitir que estos grupos compitan entre ellos dentro de un proceso de toma de decisiones públicas institucionalizado.

La representación tradicional (o espacial) y sectorial (o funcional) no se oponen entre sí, antes bien, pueden complementarse una a la otra y es necesario alentar su interacción. Entre más grupos de interés participen

y entre más puntos de vista se consideren, mejores decisiones se tomarán. El lugar perfecto para “escuchar” a estos grupos de interés son las legislaturas, porque proporcionan un ambiente más público que el que ofrecen las burocracias administrativas para el intercambio de ideas, lo que ayuda a expandir el debate, dando así más estímulos para que la gente y otros grupos puedan tomar parte en el proceso de toma de decisión. Además, dentro de legislaturas, las demandas legítimas de los grupos de interés pueden ser evaluadas por servidores públicos electos que usan como referencia para sus decisiones el interés popular.

### III. EL CABILDEO Y SU REGULACIÓN EN UN ENTORNO DEMOCRÁTICO

#### 1. *Grupos de interés, cabildeo y políticas públicas*

Como se dejó claro en la sección previa, los grupos de interés son muy importantes en cualquier Estado moderno. Paul Pross<sup>12</sup> reconoce la habilidad de los grupos de interés para canalizar información hacia quienes toman decisiones de políticas públicas. Tal habilidad no afecta negativamente de por sí a prácticas e instituciones democráticas, ni siquiera a los partidos políticos, porque los grupos de interés “no causaron el declive partidista, pero seguramente se han beneficiado de la desilusión y la enajenación que está en las raíces de la deserción partidista”.<sup>13</sup>

Los grupos de interés no sólo transmiten las demandas de distintos sectores de la población a las autoridades, sino que ayudan a su vez en la construcción del apoyo público a políticas públicas. Por lo tanto, debe ser interés del gobierno fomentar la participación de todos los actores relevantes en las decisiones que se tomen. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la participación en sí misma de los grupos de interés no garantiza nada: la legitimidad de las propuestas de los grupos de interés deriva primero de su representatividad y después de la calidad misma de su propuesta.

Una vez más no podemos cerrar los ojos a los vicios que se tejen alrededor de esta participación de grupos de interés. Por ello se debe

<sup>12</sup> Pross A., Paul, *op. cit.*, nota 4.

<sup>13</sup> Berry, Jeffrey M., *Lobbying for the People: the Political Behaviour of Public Interest Groups*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1977, p. 289.

advertir que la constante interacción de grupos de interés y autoridades gubernamentales lleva a constituir lo que en la experiencia anglosajona se denomina *Policy Networks* o “redes de políticas públicas”. En estas redes, sus miembros, compartiendo el mismo conocimiento o interés en cierto asunto e incluso manejando el mismo idioma técnico, son capaces de interactuar en el diseño y formulación de las políticas a través de acuerdos con beneficios recíprocos. Estas redes fundamentalmente están constituidas por expertos en la materia (normalmente provenientes del ámbito académico), autoridades gubernamentales encargadas de esa área y representantes de grupos de interés.

Un peligro de estas redes es que llegan a ser comunidades relativamente cerradas, y la interacción constante entre sus miembros termina por eliminar los puntos de vista divergentes, uniforma criterios que se vuelven permanentes y tienden a conservar el *statu quo*. En tal caso, es posible que grupos de interés bien organizados, a través de estas redes de políticas públicas, terminen adquiriendo un control relativo sobre las entidades gubernamentales encargadas de la regulación. De esta manera, sin el contrapeso de nuevos miembros con perspectivas diferentes que desafíen los intereses del grupo que controla, los resultados tienden a favorecer al grupo controlador y en ocasiones van, incluso, contra el interés público.

Por lo tanto, es saludable que otros grupos ejerciten un poder contralor sobre los grupos de interés influyentes de estas “redes de políticas públicas”. Como Andrew S. McFarland expresa, “el choque entre distintos intereses aumenta la autonomía de las agencias, aunque este conflicto no sea una condición necesaria para mantener la autonomía de la agencia”.<sup>14</sup> El mecanismo institucional a través del cual actúan los grupos de interés —dominantes o controladores— es precisamente lo que se conoce como cabildeo, o *Lobbying* en la práctica anglosajona.

Resumiendo: los grupos de interés buscan influir en las políticas públicas según el “interés particular” del grupo que ellos representan. La mejor manera de hacerlo deberá ser permaneciendo “dentro” del proceso de la toma de decisión, y dándole a los que toman las decisiones públicas la información y la perspectiva que ellos tienen, que suele ser precisa, fundamentada, aunque en ocasiones sesgada. Sin embargo, cuando el

<sup>14</sup> McFarland, Andrew S., “Interest Groups and the Policymaking Process”, en Petracca, Mark P., *The Politics of Interests*, cit., nota 11, p. 67.

intercambio de información entre los mismos grupos de interés y quienes toman decisiones públicas llega a ser permanente e intenso, existe un peligro de formar una red que no sólo previene que otros grupos sean escuchados, sino que tiende a mantener el *statu quo*, evitando la innovación en políticas públicas. A pesar de ello, desde ahora adelante que, en mi opinión, la solución a esta problemática no vendrá de restringir la participación de grupo de interés alguno, sino de alentar la participación de más grupos con nuevas ideas, lo que impedirá la conformación de redes estáticas y cerradas.

Hay autores que sostienen que el servicio más importante que pueden ofrecer los que se dedican al cabildeo es el intercambio de información entre los grupos de interés a quienes representan y los legisladores junto con sus asesores.<sup>15</sup> En el contexto de un entorno democrático esto llega a ser bastante importante si se considera que la organización moderna del poder gubernamental no incluye formalmente un esquema para la representación de grupos. Por lo tanto, este intercambio de información a través del cabildeo da a los grupos la oportunidad de presentar sus demandas al gobierno que de otra manera difícilmente podrían hacer llegar de un modo legítimo e institucional. De esta forma, los grupos de interés y el cabildeo pueden llegar a ser indispensables no sólo como fuentes de información en el proceso legislativo, sino como apoyo y sostén para programas gubernamentales que son aprobados por los Congresos tomando en consideración sus propuestas.<sup>16</sup>

El cabildeo ofrece beneficios no sólo a los grupos de interés, también los ofrece para los mecanismos institucionales de toma de decisiones públicas. Por ejemplo, el cabildeo ayuda al Congreso a allegarse de información acerca de problemas y asuntos públicos confrontando puntos de vista muy diversos; estimula además el debate público, constituyendo al Congreso como una vía por la que pueden optar los que no han sido oídos en la toma de decisiones.

Al brindar acceso a los grupos de interés, los legisladores requieren de ellos que les proporcionen información técnica precisa acerca de los problemas que les plantean, así como información política pertinente de

<sup>15</sup> Citado por Holtzman, Abraham, *Interest Groups and Lobbying*, Nueva York, Macmillan, 1966, p. 92.

<sup>16</sup> Keefe, William J. y Ogul, Morris S., *The American Legislative Process: Congress and the States*, 5a. ed., Nueva Jersey, Prentice Hall Inc., 1981, pp. 350 y 351.

cara a los efectos que la medida propuesta por esos grupos podrá tener. Los grupos que acuden ante los legisladores deben estar dispuestos a ayudar a estos últimos a solucionar los problemas políticos que puedan enfrentar al instrumentar sus propuestas. Para ello deben estar dispuestos a ceder en sus demandas en los procesos de generación de consensos entre grupos que acuden ante el Congreso para formular demandas diversas y contradictorias entre sí sobre los mismos puntos de discusión.

Esta interacción entre legisladores y grupos de interés no sólo es saludable sino deseable, porque “mientras más grupos de interés buscan influir en un legislador, éste actúa de manera más libre. En tales casos, las amenazas de cualquier grupo de interés se pueden ignorar, repudiar, o incluso castigar”.<sup>17</sup>

## 2. *Evaluación del cabildeo como mecanismo de participación política*

El cabildeo, como la mayoría de los mecanismos e instituciones públicas, tiene ventajas y desventajas que hay que valorar. En cuanto a los aspectos negativos, para unos<sup>18</sup> el cabildeo se percibe como una amenaza a la democracia, porque los grupos de interés, en la persecución de sus propios objetivos “egoístas”, pierden de vista el bien público. Para ellos, si bien la proliferación de grupos de interés tiene como resultado una mayor participación social en la definición de políticas públicas, también puede ocasionar la disminución de la responsabilidad y de la rendición de cuentas en esos procesos de toma de decisiones, porque esos grupos no tienen responsabilidades directas con la población por las acciones que realizan, además de que existen pocos controles legales sobre sus actividades y no están sujetos a una revisión periódica por parte de la población, como lo están los representantes populares a través de las elecciones.

El cabildeo puede tener muchas consecuencias negativas. La más importante es creer que después de la “batalla” entre grupos de interés dentro del proceso de toma de decisiones públicas, el interés predominante será automáticamente y necesariamente igual al interés público, o

<sup>17</sup> Holtzman, Abraham, *op. cit.*, nota 15, p. 79.

<sup>18</sup> Hrebenar, Ronald J., *Interest Group Politics in America*, 3a. ed., Nueva York, Armonk, M. E. Sharpe, 1997, pp. 332 y 333.

peor aún, creer que dada la participación de los actores más relevantes en el proceso de toma de decisiones, ya no es necesario acudir al referente del interés público. Esto se podría frasear de la siguiente manera: “no importa que no estén todos ni siquiera la mayoría de los afectados, si estamos los verdaderamente importantes podemos tomar la decisión”.

En la otra cara de la moneda están los beneficios principales del cabildeo, mismos que están relacionados con la información que proporcionan a los que toman las decisiones públicas. La cantidad de expertos que trabajan para los grupos de interés ha ensanchado la cantidad y la calidad de información disponible a los que toman decisiones; quienes, gracias a la información proporcionada por los grupos de interés, son capaces de oír más puntos de vista, analizar más datos y confrontar posturas para tomar una mejor decisión.<sup>19</sup>

El cabildeo, además, sirve a algunos ciudadanos para expresar sus posiciones en asuntos complejos que no pueden ser reducidos a una simple posición, por lo que se requiere que se tome en cuenta la intensidad de la opinión o del apoyo, así como la calidad de los argumentos que se presentan.<sup>20</sup> Otra ventaja es que esos grupos de interés proporcionan un medio para que el ciudadano ordinario tenga voz en los asuntos públicos sin tener que establecer un compromiso formal con partido político alguno.<sup>21</sup>

Dando somera cuenta de las críticas y beneficios que ofrece el cabildeo, nos parece que el balance es positivo en favor del cabildeo. La información especializada y oportuna que proporcionan los grupos de interés es sumamente útil para el proceso de toma de decisiones, más aún cuando se trata de un asunto particularmente complejo o técnico. Los aspectos negativos del cabildeo se podrían prevenir con una regulación adecuada, cuyo desafío será mantener los aspectos negativos del cabildeo en su mínimo, sin desalentar el intercambio útil de información que aportan los grupos de interés.

Incluso cuando abogemos por la legitimación de la intervención de los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones y de las ac-

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>20</sup> Grant, Wyn, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Hertfordshire, Philip Allan, 1989, p. 21.

<sup>21</sup> Davies, Malcolm, *Politics of Pressure: the Art of Lobbying*, Londres, British Broadcasting Corporation, 1985, p. 22.

tividades de cabildeo que esto implica, se debe dejar bien en claro el papel que las instituciones representativas deben tener. Estas instituciones representan no sólo a la sociedad en su totalidad, sino también tienen el mandato específico de la población para velar por el interés general. Esta legitimidad nunca la podrá ostentar un grupo de interés por más organizado, poderoso, e incluso numeroso, que sea.

### 3. *Regulación del cabildeo*

En términos generales, la provisión básica para la regulación del cabildeo es que los grupos de interés y los legisladores tienen que revelar su relación de cabildeo, usando un registro al que generalmente tiene acceso el público; los requisitos y las condiciones para este registro varían y las sanciones en caso de infracciones van de la amonestación al encarcelamiento.

¿Es esta regulación suficiente? Si son tantos los abusos, ¿por qué el cabildeo no se regula más?, ¿cuáles son los problemas que enfrentan quienes regulan los problemas del cabildeo? A continuación se desarrollará nuestro punto de vista.

Ya que es una actividad compleja, el principal problema de la regulación del cabildeo es el cómo se debe evitar que la prevención de los vicios en éste afecte la posibilidad de obtener los beneficios del mismo, y sobre todo el impedir que esta regulación se convierta en un muro entre los representantes y los representados.

La regulación que gira en torno al registro del cabildeo tiene varios problemas, empezando por el evidente: “Si se fía meramente en el registro, entonces y según lo establecido por ley, toda práctica es legal después de que el cabildero se ha registrado”.<sup>22</sup> En la controversia acerca de la regulación del cabildeo las preguntas básicas son: ¿A quién se debe solicitar que se registre? ¿Qué modalidades del cabildeo se deben registrar? ¿Qué tan comprensivos y complejos deberán ser los registros?

La experiencia de la regulación del cabildeo basada en el registro, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, no ha sido muy afortunada. En primer lugar, en nuestro vecino país del norte, la definición que se hace de cabildeo permite jugar con la ley y deja fuera algunas

<sup>22</sup> Logan, Edward B., *Lobbying*, American Academy of Political and Social Science, 1929, p. 72.



actividades importantes, pero, sobre todo, lo que está muy mal regulado —a pesar de varios intentos de mejorar esa legislación— es la participación de los grupos de interés en las campañas políticas. De esta manera, si bien los grupos de interés tienen sus manos “atadas” en el cabildeo formal, su relación previa no está del todo regulada. Si nos pusiéramos en el peor de los supuestos podríamos decir que esta regulación impide “comprar políticas” pero permite tener “políticos propios”.

El caso del Reino Unido no es mejor, ya que se llega al extremo de considerar que el ofrecer o dar dinero a parlamentarios no constituye técnicamente el delito de cohecho, ya que ellos no son “servidores públicos”. En la práctica más cotidiana, hay muchas omisiones en los datos que se deben proporcionar al registro de intereses de los miembros y muchas actividades que, debiendo estar restringidas, no lo están.

Al considerar otras alternativas a la regulación, hay que tomar en cuenta que el desafío de la regulación del cabildeo es eliminar los aspectos “negativos” de éste sin afectar el flujo de información que, a través del cabildeo, proporciona elementos para tomar mejores decisiones públicas.

La única forma efectiva de hacer esto no es restringiendo el cabildeo ni sus actividades. Ya hemos visto que la experiencia sajona es muy ilustrativa al respecto. Al final de cuentas, lo que hay que evitar es que un grupo de interés se convierta en dominante en la toma de decisiones públicas, no por la calidad de sus propuestas ni su capacidad para argumentar y convencer, sino por la cantidad de recursos que invierte para imponer sus puntos de vista. Esto es lo que se conoce como “compra de políticas”.

El camino efectivo para evitar que un grupo de interés predomine artificialmente en la toma de decisiones públicas es promover la participación del mayor número de grupos de interés posible en el diseño e instrumentación de esas políticas públicas.

En la medida que un mayor número de grupos de interés participe en el proceso, mayor será el control que unos pueden ejercer sobre las acciones de los otros, y mayor será el flujo de información, con lo que tendrán más y mejores argumentos que valorar para tomar la decisión. De esta manera no sólo se eleva la calidad del proceso mismo, sino el resultado es necesariamente mejor. Por si esto fuera poco, esta mayor

participación hace mucho más difícil que un solo grupo predomine en la decisión final.

Por lo tanto, insistimos, se pueden restringir los efectos nocivos del cabildeo, sin afectar el flujo de información que representa para una mejor toma de decisiones, mediante una regulación que promueva el cabildeo en lugar de restringirlo.

#### 4. *Propuestas para una regulación que promueva el cabildeo*

En la parte final de este trabajo apuntaremos algunas propuestas que son compatibles con el modelo regulatorio del cabildeo que se propone.

- a) Los procesos de la consulta pública deben ser una práctica sistemática en las legislaturas, y las características de estos procesos deben seguir criterios permanentes, de preferencia establecidos en la ley.
- b) Para planear sus propios procesos de la consulta, las legislaturas deben recibir información detallada de procesos previos de consulta, sobre todo los realizados por el Ejecutivo, con una relatoría precisa de los participantes en el proceso de la consulta y la posición de cada grupo.
- c) Para contrarrestar la gran cantidad de recursos que algún grupo de interés pueda invertir en los procesos de toma de decisiones, deberían estar disponibles fondos públicos para ayudar a individuos y/o entidades pequeñas para organizarse a sí mismos y para presentar sus argumentos de una mejor manera ante la legislatura. Si hay tantas disposiciones y recursos disponibles para garantizar el acceso a la justicia, mediante el cual un particular presenta sus demandas muy personales al Estado, ¿por qué no hemos de disponer recursos públicos para garantizar el acceso de los representantes a sus representados y mejorar así la calidad de nuestra democracia representativa? En un marco de restricción presupuestal habría que pensar en la reasignación de recursos que se destinan a fortalecer la acción de otros actores de la democracia representativa.
- d) Un servidor público no es un profesional menos calificado ni tiene menos necesidades que otros, así que sus actividades tienen que recibir la remuneración merecida o apropiada. Mientras mejor sea

su retribución, menos legisladores estarán tentados por “fuentes exteriores de ingresos”, que pueden provenir del cabildeo. Es entonces que más fácilmente predominarán las razones y no los recursos al decidir sobre políticas públicas.

- e) En la medida que las legislaturas cuenten con mejores instrumentos y recursos para analizar la información presentada por los grupos de interés, menos dependerán de los grupos de interés. Por lo tanto, los legisladores y las comisiones deben ser provistos con suficientes recursos tanto materiales como humanos en miras a completar esta tarea.
- f) Las legislaturas deben crear una oficina destinada a promover su interacción con los grupos de interés, que auxilie a las comisiones en los procesos de consulta pública, que mantenga un registro público de las actividades de cabildeo y promueva la participación social en los procesos legislativos.
- g) Los procesos de la interacción entre grupos de interés y legislaturas deben ser lo más abiertos y públicos posibles.
- h) Las provisiones restrictivas se deben evitar. Sin embargo, el instrumento que puede ayudar a prevenir los vicios en el cabildeo es un sistema muy bueno y lo más amplio y comprensivo posible para registrar todas las actividades que se realicen relacionadas con el cabildeo. Sabiendo “quién” y “qué” es dado y recibido a través del cabildeo, la sociedad estará más enterada de los intentos por “comprar” influencia y será capaz de contrarrestar esas “influencias indeseables”.
- i) Aunque las provisiones principales de la regulación de cabildeo se deben relacionar con la expansión de sus beneficios antes que con la restricción de la actividad misma, algunas medidas tienen que ser tomadas para castigar las prácticas criminales en el cabildeo, como el soborno.

Nuevos tiempos crean problemas nuevos que para su solución requieren de instrumentos nuevos. En vez de la idea temerosa de que el cabildeo pone en riesgo la vida democrática, la sociedad debe aprender a usar el cabildeo en su beneficio. En nuestro flamante siglo XXI, la información ha llegado a ser una característica esencial, y el cabildeo podría ser una fuente muy importante de información para mejorar sus-

tancialmente los procesos de creación de políticas públicas. El cabildeo podría ser aún más democrático y más útil cuando se da en el ámbito legislativo, porque en este ambiente particular la “pelea” entre intereses tendrá un árbitro elegido por la gente, y no a burócratas designados por el gobierno.

Un cabildeo compatible con un sistema democrático, apoyado por una regulación igualmente democrática que fomente la participación social en la toma de decisiones públicas, puede llegar a ser un instrumento excelente que contribuya al fortalecimiento de nuestro sistema representativo.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- BERRY, Jeffrey M., *Lobbying for the People: the Political Behaviour of Public Interest Groups*, Princeton University Press, 1977.
- DAHL, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- DAVIES, Malcolm, *Politics of Pressure: the Art of Lobbying*, Londres, British Broadcasting Corporation, 1985.
- GRADY, Robert C., *Restoring Real Representation*, Chicago, University of Illinois Press, 1993.
- GRANT, Wyn, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Hertfordshire, Philip Allan, 1989.
- HOLTZMAN, Abraham, *Interest Groups and Lobbying*, Nueva York, Macmillan, 1966.
- HOLLINGSWORTH, Mark, *MPs for Hire: the Secret World of Political Lobbying*, Londres, Bloomsbury Publishing Ltd., 1991.
- HREBENAR, Ronald J., *Interest Group Politics in America*, 3a. ed., Nueva York, M. E. Sharpe, 1997.
- JUDGE, David, “Parliament and Interest Representation”, en RUSH, Michael, *Parliament and Pressure Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- KEEFFE, William J. y OGUL, Morris S., *The American Legislative Process: Congress and the States*, 5a. ed., Nueva Jersey, Prentice Hall Inc., 1981.
- KOLLMAN, Ken, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton University Press, 1998.

- LANE, Edgar, *Lobbying and the Law*, Berkeley, University of California Press, 1964.
- LOGAN, Edward B., *Lobbying*, American Academy of Political and Social Science, 1929.
- MALVERN, Paul, *Persuaders: Influence Peddling, Lobbying and Political Corruption in Canada*, Ontario, Methuen, 1985.
- MANSBRIDGE, Jane J., "A Deliberative Theory of Interest Representation", en PETRACCA, Mark P., *The Politics of Interests*, Boulder, Westview Press, 1992
- MCFARLAND, Andrew S., "Interest Groups and the Policymaking Process", en PETRACCA, Mark P., *The Politics of Interests*, cit.
- MILBRATH, Lester W., "The Impact of Lobbying on Governmental Decisions", en SALISBURY, Robert H., *Interest Group Politics in America*, Nueva York, Harper & Row, 1970.
- MILLER, Charles, *Lobbying: Understanding and Influencing the Corridors of Power*, 2a. ed., Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- ORNSTEIN, Norman J. y ELDER, Shirley, *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1978.
- PATEMAN, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.
- PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- PROSS A., Paul, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1992.
- RICHARDSON, Jeremy, "The Pluralism of Pluralism", en RICHARDSON, Jeremy, *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- SARTORI, Giovanni, *Democratic Theory*, Londres, Frederick A. Praeger, 1962.
- THOMPSON, Fred y STANBURY, W. T., *The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1979.
- WOOTTON, Graham, *Interest Groups*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1969.