



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

ANÁLISIS INTERNACIONAL EL CABILDEO Y SU REGULACIÓN: UNA META DE TRANSPARENCIA



Modo Lectura

16 DE OCTUBRE DE 2018

Este documento considera distintos estudios sobre el cabildeo y señala las mejores prácticas a nivel mundial para asegurar que se proteja el interés público.

This document considers different studies about lobbying and highlights best practices on the world stage to ensure that public interest is preserved.

ANTECEDENTES

El cabildeo o *lobbying* está definido por el Artículo 298 del Reglamento del Senado como “la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado, o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades”.¹ En 2010, se expidieron reglamentos internos para ambas Cámaras que detallaron disposiciones al respecto.

Asimismo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) señala que el cabildeo es “un derecho democrático que (...) permite a la ciudadanía y a grupos de interés

presentar sus posiciones sobre decisiones públicas”.² No obstante, la organización destaca que el cabildeo, “puede causar que existan ventajas indebidas para intereses particulares” asimismo, la actividad está asociada con prácticas poco transparentes e injustas, por lo cual el interés público puede ponerse en riesgo.

El cabildeo o lobbying es considerado un derecho democrático que, de manejarse con transparencia y apego a leyes y reglamentos específicos, puede aportar a la toma de decisiones de carácter público.

Desde 1940, se comenzó a regular la actividad del cabildeo a nivel internacional y Estados Unidos fue el primer país en hacerlo, más no fue hasta el Siglo XXI que comenzó a proliferar este interés

en más países alrededor del mundo.³ Hoy en día, más de 20 países regulan el cabildeo, a saber: Australia, Austria, Brasil, Canadá, Chile, Francia, Georgia, Alemania, Irlanda, Israel, Lituania, Macedonia, México, Montenegro, Holanda, Perú, Polonia, Eslovenia, Taiwán, el Reino Unido y los Estados Unidos, además de que la Unión Europea tiene regulaciones comunitarias en la materia.⁴

La importancia de regular los esfuerzos de

cabildeo es generar una rendición de cuentas y una claridad sobre cómo están siendo influenciadas las personas a cargo de la toma de decisiones. La regulación al cabildeo debe por ende asegurar que se genere la igualdad de oportunidades en el proceso de toma de decisiones y que se establezcan mecanismos específicos para prevenir posibles conflictos de interés que surjan por intentos de influenciar los procesos deliberativos.

ANÁLISIS

Regular el cabildeo: una meta internacional

En 2015, se publicó un reporte titulado “Estándares Internacionales para la Regulación del Cabildeo”, resultado de dos años de trabajo con organizaciones de sociedad civil liderados por Transparencia Internacional, Acceso a la Información Europa, la Fundación *Sunlight* y la Fundación del Conocimiento Abierto.⁵ El trabajo fue financiado por el Programa de Prevención y Lucha contra el Crimen de la Comisión Europea y su meta fue “proveer lineamientos claros para quienes gestionan políticas públicas, gobiernos y organizaciones internacionales que estén en el proceso de regular el cabildeo”. Asimismo, los estándares generados podrán servir como punto de referencia para que “asociaciones

de sociedad civil hagan campañas en sus países para asegurar que los esfuerzos regulatorios del cabildeo sean robustos, comprehensivos y efectivos”.

Los principios que guiaron la investigación fueron los siguientes: 1) El cabildeo es una actividad legítima y es parte importante del proceso democrático; 2) Existe interés público para asegurar la transparencia así como la diversidad de actores en la toma de decisiones; 3) Cualquier medida regulatoria para asegurar éstos fines será proporcional, diseñada para su propósito y no debe impedir los derechos de asamblea, libertad de expresión o peticiones al gobierno. El estudio especifica que todo “funcionario público” es aquel o aquella que ha sido electo o nombrado en el Ejecutivo

o Legislativo a nivel nacional, estatal (o local) o representantes de organizaciones públicas internacionales que operan en el país en cuestión. Asimismo, un cabildero/a o lobbyist, es cualquier persona física o moral que se dedique al cabildeo para fines privados, públicos o colectivos con o sin remuneración por dicho trabajo.

El estudio tiene las siguientes consideraciones:

1) Transparencia; 2) Integridad; 3) Participación y acceso; 4) Supervisión, manejo y sanciones; 5) Diseño del marco regulatorio. El primer apartado señala que es necesario contar con un registro para cabilderos, donde se deben registrar aquellos y aquellas que deseen desempeñar la actividad; ahí mismo deberán también entregar reportes de su trabajo, para evaluaciones periódicas.⁶ Se sugiere que los reportes sean frecuentes e incluyan: identidad del o la cabildero/a; las actividades desarrolladas y desenlaces deseados; quién se verá últimamente beneficiado/a por dicho cabildeo; la institución o el/la servidor/a pública de interés; la frecuencia de las actividades; información compartida con el/la funcionario/a; costo del cabildeo y fuentes de financiamiento para el mismo, incluyendo todo tipo de contribuciones políticas y dinero público; acceso a la información a través de un portal de internet, sin costo,

que permita descargar la información. Se especifica que el sistema de registro y reporte debe ser fácil de utilizar, sin procesos engorrosos.

El segundo apartado, "Integridad", se refiere a la importancia de que las funcionarias públicas y los funcionarios públicos son quienes deberán de demostrar la mayor responsabilidad en sus acciones dada su posición como representantes del Estado. Se deberá requerir que toda persona del servicio público tenga un registro detallado de sus reuniones con cabilderos/as, evitando siempre contacto con quienes no formen parte del registro antes mencionado, así como contar con un mecanismo comprensivo para lidiar con "cualquier conflicto de interés real o potencial".⁷

Como buena práctica para regular el cabildeo, se señala la creación de un organismo gubernamental independiente que se ocupe de llevar un registro, investigar anomalías, identificar conflictos de interés y sancionar a quienes están en violación de la normatividad estipulada.

Se sugiere que exista un periodo mínimo de 2 años entre que se abandona un puesto y se asume el otro: es decir, una funcionaria pública deberá de esperar dos años antes de poder trabajar como cabildera, o viceversa.

Posteriormente, al hablar de “Participación y acceso” se especifica la importancia de que se reconozca “el derecho a participar en la toma de decisiones de todos los grupos y el público en general”. Debería existir un marco legal de consulta pública dentro del cual se establezcan las distintas maneras en las que los grupos o individuos pueden participar en la formulación, implementación y evaluación de políticas y leyes. Para esto es necesario la transparencia y la comunicación oportuna con la ciudadanía: se señala el caso de Finlandia, donde el gobierno actualiza puntualmente los procesos de deliberación legislativa y permite que la ciudadanía opine al respecto. Asimismo, gracias a la información, se pueden organizar grupos civiles de cabildeo para distintos temas, lo cual otorga una mayor oportunidad de injerencia a ciudadanos; de tener procesos más opacos, el cabildeo quizás podría ocurrir únicamente por medio de grupos que ya hayan establecido puntos de contacto e información en el Legislativo.⁸ Las autoridades públicas deben garantizar el acceso igualitario al cabildeo; los servidores públicos deberán de asegurar que están consultando con un “set de intereses balanceados” y que están intentando escuchar puntos de vista menos publicitados. Finalmente, deberá de haber

transparencia y rendición de cuentas en cómo se tomaron decisiones legislativas y qué consideraciones fueron decisivas, esto permite que se identifiquen influencias “desproporcionadas” en el proceso de toma de decisión.

El siguiente apartado menciona la importancia de la supervisión y regulación del cabildeo, destaca: la creación de un organismo gubernamental independiente que se encargue de manejar el registro de cabilderos, revisar potenciales conflictos de interés, monitorear el apego a los procesos, dar seguimiento a quejas, investigar anomalías, entre otras. Este organismo deberá también encargarse de impulsar las mejores prácticas en el sector y generar un mecanismo de quejas que permita reportar violaciones de manera confidencial o anónima. Los y las participantes en los procesos de cabildeo serán sujetos a “sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas” por estar en violación de leyes vigentes.⁹

Finalmente, en cuanto al “Diseño de un marco regulatorio”, el reporte destaca que se debe de tomar en cuenta el contexto local, y los grupos de interés que en éste mismo se generan, la cantidad de cabildeo profesional o informal así

como las preocupaciones públicas relacionadas al cabildeo; el marco legal y regulatorio general del país.¹⁰ En caso de que éste no contara con las siguientes consideraciones, podría ser mucho más complejo y poco efectivo intentar de regular el cabildeo: sanciones que castiguen el tráfico de influencias, los sobornos y las conductas corruptas; transparencia y límites en las finanzas públicas; procesos de supervisión para compras estatales y licitaciones; leyes que regulen a los medios de comunicación y sus campañas; leyes que amparen convenios colectivos; protección para quienes denuncian actividades ilegítimas (*whistleblowers*); revisión judicial y administrativa; derecho a la libertad de expresión, libre asamblea y peticiones al gobierno.

Distinciones importantes entre corrupción y cabildeo

Aunque sin duda la perspectiva otorgada por la OCDE y el estudio de la Comisión Europea entienden el *lobbying* como una actividad en la cual pueden y deben participar la mayor cantidad de actores, con distintos intereses y perspectivas, la realidad es que ésta es una industria valuada en miles de millones de dólares donde es posible identificar la injerencia de la iniciativa privada y en particular,

de las grandes corporaciones. Por ende, ésta actividad es comúnmente asociada con la corrupción o la obtención ilícita de acceso e influencia sobre la creación de políticas públicas. Bard Harstad y Jakob Svensson, académicos de la Universidad de Princeton, señalan que al estudiarse, se habían considerado al cabildeo y a la corrupción por separado, o bien, se habían identificado como “lo mismo”.¹¹

No obstante, consideran que vale cuestionar qué consideraciones hacen que se prefiera utilizar un método legal de persuasión (cabildeo) sobre un método ilegal de compra de influencia o favores (corrupción). Una diferencia importante entre éstas actividades que señalan los autores, además del concepto de legalidad, es que el cabildeo tiene un impacto a mayor largo plazo y de mayor alcance, dado que puede dar paso a cambios en política y legislación que van más allá de la temporalidad de los años de empleo de distintos funcionarios públicos. Es decir, la presión efectiva para que se cambie una ley o se reformen distintas regulaciones, afecta a todos los actores involucrados y puede tener una duración mucho mayor; por otro lado, un soborno es una transacción entre dos partes que además requiere de actores específicos (quienes aceptan y quienes otorgan sobornos).¹²

El estudio indica también que existe un progreso natural de transición de corrupción a cabildeo: las empresas estudiadas preferían participar en actos de corrupción en países menos desarrollados mientras que en países más desarrollados, manejan operaciones de cabildeo.¹³ Finalmente, encontraron que el aumento en ingresos de un Estado también aumenta la presencia de cabildeo y que aquellas empresas representadas por un grupo de lobbying son menos propensas a querer delinquir con sobornos. En países con menor estabilidad política, la corrupción es más probable al tiempo que el cabildeo es menos probable.

Según algunos estudios, es común identificar una transición de corrupción hacia cabildeo en distintos países del mundo: el cabildeo prevalece sobre la corrupción entre más desarrollado esté el país y más democrático sea.

Otro estudio del Profesor Stephen Weymouth de la Escuela de Negocios de la Universidad de Georgetown destaca que los procesos de democratización permiten mayor incidencia de grupos de cabildeo corporativos.¹⁴ Esto, no solamente por la libertad en términos de expresión y asociación que son íntegras a la democracia, pero también dado que los actores que buscan ganar elecciones deben apelar a un grupo mínimo de votantes para asegurar su victoria y a menudo, las corporaciones pueden ser parte de éste. Finalmente, los contrapesos y poderes de veto son mayores en democracias establecidas, y es también a través de éstos actores, que pueden ejercerse políticas de presión por medio del cabildeo. En efecto, el estudio sugiere que entre más controles existen en un gobierno, es mayor la capacidad de influir sobre políticas públicas.

IMPLICACIONES PARA MÉXICO

Aunque no existen leyes para regular el cabildeo, sí existen en México regulaciones para su ejercicio en nuestro Poder Legislativo. En 2010, durante la LXI Legislatura se adicionaron los artículos 298 y 299 al Reglamento del

Senado, por conducto de los cuales se regula el cabildeo. El primer artículo define la actividad y señala que las Comisiones y las Senadoras y Senadores, deberán informar a la Mesa Directiva sobre el cabildeo al cual estén sujetos.

El Artículo 299, por su parte, especifica que ni las Senadoras y Senadores ni su personal podrán aceptar “dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo” y especifica que las infracciones a esta norma, se castigarán “en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal”.¹⁵

En México, existe regulación de cabildeo en el Legislativo, más no cuenta con el nivel de especificidad recomendado por análisis de mejores prácticas en la materia.

Posteriormente, en 2015 durante la LXII Legislatura se estableció la creación del “Padrón de Cabilderos” de la Cámara de Senadores, lo cual exhorta a toda persona que ingrese al Senado con el interés de realizar dicha actividad, a registrarse en el mismo.¹⁶ La Mesa Directiva es señalada como la responsable de actualizar y difundir dicho registro. A través de su portal, el Senado emitirá una convocatoria pública que contenga bases y requisitos para que toda persona física o moral que desee promover “intereses legítimos de particulares” presente su solicitud la cual, de ser exitosa, le permitirá adherirse al padrón. El Acuerdo de Mesa Directiva especifica que cada dos meses,

las Senadoras y los Senadores así como las Comisiones, deberán informar por escrito a la Mesa Directiva de actividades de cabildeo de las cuales fueron testigo, identificando claramente a las personas participantes en dichas actividades.

Mediante el Acuerdo publicado en 2015, la Mesa se compromete a elaborar la base de datos de quienes desean ingresar al registro de cabilderos; ordenar la publicación del mismo en la Gaceta Parlamentaria y página web del Senado; actualizar y publicar periódicamente información relativa al padrón; autorizar la acreditación de personas físicas o morales que formen parte del padrón; resguardar y administrar los expedientes; proporcionar información relativa a los cabilderos registrados y sus actividades así como aquellos y aquellas que sean otorgados acreditación provisional. El Acuerdo destaca también que toda falsedad reportada por quién desee pertenecer o pertenezca al padrón de cabilderos, resultará en la cancelación de su acreditación.

No obstante, destaca que las medidas adoptadas por México, plantean en general maneras de identificar cuando y cómo ocurre la actividad, más existe

menos claridad acerca de cómo se regula. Algunas consideraciones que podrían ser útiles en el caso mexicano, según lo señalado por el estudio de la Comisión Europea es contar con Códigos de Ética y conducta; así como establecer penas y sanciones claras para aquellas personas que estén en violación de la normatividad sean cabilderos o funcionarios públicos. Asimismo, es de destacar que la regulación del cabildeo está considerada únicamente por el Senado y la Cámara de Diputados, más no en otras agencias o espacios de gobierno donde la toma de decisiones igualmente podría estar influenciada por grupos de presión.

El cabildeo es un ejercicio legítimo de distintos grupos que tienen un interés participar en la toma de decisiones para asegurar resultados que empaten con sus objetivos. No obstante, la actividad puede ser corrompida si existen prácticas poco transparentes que permitan que grupos con mayores capacidades financieras o de acceso, utilicen el cabildeo de manera indebida, lo cual a menudo colinda con prácticas corruptas o por lo menos, poco éticas. Transparentar los procesos de cabildo, así como los actores, contar con regulación y sanciones claras que además permitan un acceso

igualitario a distintos grupos es imperativo.

La confianza ciudadana es constantemente citada como la razón más importante para llevar a cabo políticas de transparencia, por lo cual entender qué intereses son los que más peso tienen en la toma de decisiones, sería un recurso importante para fortalecer la legitimidad del Estado.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General

Aliza Chelminsky

Coordinación y revisión

Inés Carrasco Scherer

Investigación y elaboración

Inés Carrasco Scherer

Octubre de 2018

@CGBSenado

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>

REFERENCIAS

- 1.- Senado de la República, “Reglamento del Senado de la República”, s.f., consultado el 13 de octubre de 2018 en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/RSR.pdf>
- 2.- OCDE, “Lobbying”, s.f., consultado el 14 de octubre de 2018 en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>
- 3.- OECD, “Lobbyists, Governments and Public Trust, Vol. 3”, 27 de noviembre de 2014. Consultado el 15 de octubre de 2018 en: <http://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3-9789264214224-en.htm>
- 4.- Libby Watson, “Influence Abroad: The state of global lobbying disclosure”, *Sunlight Foundation*, 30 de noviembre de 2016. Consultado el 14 de octubre de 2018 en: <https://sunlightfoundation.com/2016/11/30/influence-abroad-the-state-of-global-lobbying-disclosure/>
- 5.- Access info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, “International standards for lobbying regulation: Towards greater transparency, integrity and participation”, *Prevention of and Fight against Crime Programme European Commission*, 2015. Consultado el 13 de octubre de 2018 en: <http://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>
- 6.- Access info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International, *op. cit.*
- 7.- *Ídem*
- 8.- *ídem*
- 9.- *ídem*
- 10.- *Ídem*
- 11.- Bard Harstad, “From Corruption to Lobbying and Economic Growth”, Princeton University, octubre de 2007. Consultado el 15 de octubre de 2018 en: <http://www.princeton.edu/~pegrad/Papers/harstad.pdf>
- 12.- *Ídem*
- 13.- *Ídem*
- 14.- Stephen Weymouth, “Lobbying and Corporate Influence in Developing Countries: A Multilevel Approach”, *McDonough School of Business*, 2012. Consultado el 14 de octubre de 2018 en: http://faculty.msb.edu/sw439/documents/lobby_influence3.12.pdf
- 15.- *Senado de la República*, “Reglamento del Senadod e la República”, *op. cit.*
- 16.- *Senado de la República LXII Legislatura*, “Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la cámara de Senadores”, 18 de agosto de 2015. Consultado el 16 de octubre de 2018 en: http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/padron_de_cabilderos/ACUERDO_CRITERIOS_PADRON_CABILDEROS.pdf