

# LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN MÉXICO

Loobying regulation in Mexico.

Carlos Manuel Rosales<sup>1</sup>

Recepción: 14 abril de 2016.

Aprobación para publicación 16 de mayo de 2016.

Pp.195-218.

## Resumen:

El presente trabajo muestra la relación entre servidores públicos y cabilderos. El vínculo entre ambos nace al momento en que los cabilderos contactan a los servidores públicos para presentarles sus ofertas u opiniones, e intentar influir en el desarrollo de sus labores; ante lo cual, los funcionarios públicos deberán actuar conforme a sus convicciones, compromisos o intereses.

## Palabras clave:

Democracia representativa, financiamiento político, cabildeo, corrupción.

## Abstract:

*The present essay article shows the relation between public servants and lobbyists. The relation between both is born from the moment in which lobbyists contact the public servants to present their offers or opinions, and they try to influence the development of the public servants labor; whereupon the public servants must act in accordance with their convictions, commitments or interests.*

## Keywords:

*Representative democracy, political financing, lobby, corruption.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Democracia representativa. III. Delegación Soberana. IV. Elecciones. V. Tipos de financiamiento. VI. Lobby. VII. Corrupción. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

1 Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomado por la Universidad de Heidelberg. Magister y Doctorado en la Universidad de Chile.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

## INTRODUCCIÓN

El sistema democrático está compuesto por un conjunto de valores y principios que permiten la estabilidad del mismo, por medio de la renovación de las autoridades de manera pacífica y ordenada, a través de elecciones periódicas y honestas, en el que todos los ciudadanos puedan participar de manera activa o pasiva; pudiéndose agrupar, para intercambiar información y así, discutir los asuntos públicos sin censura ni sanción<sup>2</sup>.

De manera general, este artículo indagará sobre la concentricidad de los elementos democráticos antes mencionados: la representación pública, el intercambio de información y el derecho de petición. Para comprender cómo debe ser el comportamiento de los representantes del pueblo, la manera en qué se allegan de información los legisladores y como, una persona, un grupo organizado o una organización o empresa profesional de consenso puede contactar a un delegado o un funcionario estatal, para exponerle su causa (lobby)<sup>3</sup>.

El Lobby (cabildeo) es una prerrogativa política que permite tener contacto con las autoridades públicas, que está diseñada para intervenir en las acciones de las instituciones del gobierno<sup>4</sup>. Esta intervención informa y forma el orden del día público en la política. También se le estima como el arte de la persuasión política<sup>5</sup>.

El cabildeo es un instrumento que intenta influir en la política, esto puede ocurrir en las etapas del proceso legislativo, por una variedad de motivos<sup>6</sup>.

La relación que existe entre los poderes fácticos y los representantes del pueblo se da por medio de los llamados cabilderos (lobbyist), que son los responsables de ofrecer información especial y/o beneficios económicos a los servidores estatales. Esto lo realizan, proporcionando información, investigación o datos adicionales para influenciar en un proyecto de ley o para mediar que un funcionario público realice algo específico, buscando una ganancia para la empresa o causa que representen<sup>7</sup>. Por lo que la conducta del representante o funcionario, ante esa tentación puede desviarse de la delegación soberana que le fue otorgada<sup>8</sup>.

En el caso de particular de este trabajo, se expondrá la necesidad de regular esta actividad en México, pues a partir de las recientes reformas constitucionales se contará con una mayor

2 Whitehead, Laurence, *Democratization*, Ed. Oxford, Great Britain, 2003, p.20. Águila, Rafael, *Manual de ciencia política*, Ed. Trotta, Madrid, 2000, p.156.

3 Se pondrá especial atención a la representación Parlamentaria y a los titulares del Poder Judicial.

4 Miller, Charles, *Practical techniques for effective lobbying*, Ed.Thorogood, London, 1998, p.3.

5 Zetter, Lionel, *Lobbying.The art of political persuasion*, Ed.Harriman, Great Britain, 2008, p.3.

6 Goldstein, Kenneth M., *Interest groups, lobbying and participation in America*, Ed. Cambridge. United Kingdom, 2008, p.6.

7 Kayser, Robert, *So damn, much money*, Ed. Vintage books, USA, 2010, p.3.

8 Goldstein, Kenneth M., op. cit., p.16.

cantidad de empresas internacionales, que requerirán del trabajo que realizan los cabilderos (o empresas especializadas en esta actividad), para representar sus intereses en diversas industrias (como en materia de energía, construcción, telecomunicaciones, proveedores, etc.), lo que podría desviar, confundir, tergiversar, manipular o dirigir las actividades y funciones de los representantes del pueblo y de los empleados del gobierno.

Este artículo comenzará exponiendo brevemente en qué consiste la democracia representativa, para elucidar cuál es el compromiso de los servidores públicos, cuando ejerce funciones públicas. En segundo lugar, se examinará el apartado de las elecciones, pues es por este instrumento cómo se accede al poder político. Pero, para poder hacer de conocimiento público las ofertas políticas, se necesita de recursos financieros, este es un punto en el que se puede coludir la conciencia y la conducta del futuro representante. En tercer lugar, se mostrará y explicará la función de los cabilderos en un sistema democrático, y su interacción con los poderes públicos. El producto final de esta investigación se materializa, varias conclusiones y propuestas para que se analice y considere el por qué se debe regular y controlar la actividad del cabildeo.

Uno de los objetivos de este trabajo es exhibir la posible desviación que puede ocurrir cuando los servidores públicos deciden actuar como agentes o aliados de los poderes fácticos por medio de los cabilderos, colocando el interés privado sobre el público, por lo que se hace necesaria una legislación especial.

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Winston Churchill declaró que “la democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas las otras formas que se han probado de tiempo en tiempo”<sup>9</sup>. La democracia como sistema político garantiza la libertad, protege los derechos fundamentales y el mejoramiento de la sociedad. Pero sobre todo, permite que sea el pueblo el que determine su propio destino.

Sin duda, el valor político y social de la democracia se encuentra en la legitimidad de los actos de la autoridad.

Desde el aspecto institucional, la democracia posibilita el establecimiento de normas para el control de las autoridades estatales, con el objetivo de que no abusen del poder que se les ha delegado temporalmente.

Actualmente existe un déficit democrático a nivel mundial, al no haber un reflejo efectivo entre los actos gubernamentales y los deseos de la sociedad. Con asuntos que hacen dudar del valor de esta forma de gobierno; pues casos como corrupción, demagogia, rescates bancarios

---

9 Frase pronunciada en la Cámara de los Comunes el 11 de noviembre de 1947.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

insultantes, subordinación ante los poderes fácticos, desinformación pública, poderes políticos coludidos con el crimen organizado, manipulación cultural e ideológica, represión social, censura, indebida intervención electoral (privada y pública), opacidad estatal, etcétera<sup>10</sup>. Por lo que se vuelve necesario reformular, recolocar y mostrar los beneficios que debe producir la democracia, con el fin de que esta permee y se regenere endógenamente.

La democracia es un término muy amplio, que cuenta con acepciones descriptivas, funcionales, referenciales, etc. por lo que se llega a perder su sentido, por la diversidad de sus significados, que van desde una generalidad hasta una ambigüedad de lo que representa<sup>11</sup>.

Hay que recordar que “la democracia nació sin Constitución. Su identidad como proyecto partía del reconocimiento de un valor, la dignidad de todos los ciudadanos; del abanderamiento de un principio, la autonomía política, y la defensa de una forma de acción concreta, la participación generalizada”<sup>12</sup>.

Esto ha convertido a este sistema político en el único medio de legitimación del poder con una aceptación general, lo que ha conllevado a que la democracia se transforme en un concepto “ideal”, que todo gobierno usufructúa para autocalificarse. Esto ha producido un sinfín de acepciones de la democracia<sup>13</sup>.

La definición más reconocida de la voz democracia, es acorde con su origen etimológico “gobierno del pueblo”<sup>14</sup>. El otro significado más utilizado, es el que ofrece la Real Academia de Lengua (RAE): “Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno o predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”<sup>15</sup>. Sin embargo, para Luigi Ferrajoli la acepción semántica de democracia es incompleta, porque no deja claros los conceptos de qué se debe entender por poder, quiénes conforman al pueblo, entre otras cosas<sup>16</sup>.

Para Michael Walzer, la democracia es entendida como una manera de asignar el poder y legitimar su uso –o mejor dicho, es la manera política de asignar el poder<sup>17</sup>.

---

10 Vid, Keane, John, *The Life and Death of Democracy*, Ed. Simon and Schuster, London, 2009.

11 Sunstein, Cass R., “Constitutions and democracies” en Elster, Jon, *Constitutionalism and democracy*, Ed. Cambridge University Press, USA, 1998, p.352.

12 “Esta es la paradoja de nuestro tiempo: para que la democracia se realice, es necesaria la Constitución, y para que esta se realice plenamente, es necesario un órgano que, actuando con una racionalidad distinta a la política, garantice su observancia”, Cossío Díaz, José Ramón, “Sobre jueces y política”, en Vázquez, Rodolfo (compilador), *Corte, jueces y política*, Ed. Fontamara, México, 2007, p.95.

13 Serrano Gómez, Enrique, *Consenso y conflicto*, Ed. Interlínea, México, 1996, p.60.

14 Gómez de Silva, Guido, *Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Ed. FCE, México, 2001, p.213.

15 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa, España, 2001, p.744.

16 Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Ed. Trotta, Madrid, 2008, p.87.

17 Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia*, Ed. FCE, México, 2004, p.313.

Norberto Bobbio definió a la democracia con base en tres principios institucionales: “1) conjunto de reglas (primarias o fundamentales) de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, 2) que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones y, 3) mediante que procedimientos”<sup>18</sup>. Por lo mismo, Bobbio considera que un régimen es democrático, en cuanto sea mayor la cantidad de personas, que participan directa o indirectamente en la toma de decisiones.

Michelangelo Bovero estima que un régimen político puede ser definido como democrático –cualquiera que sea su forma– “cuando a todos los sujetos a que se dirigen las decisiones colectivas tienen el derecho-poder de participar, con igual peso con respecto de cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de dichas decisiones”<sup>19</sup>.

Robert Dahl considera un régimen como democrático cuando reúne por lo menos las siguientes características: la renovación de las élites; la decisión de qué elite gobernará, tomada mediante elecciones libres abiertas, competitivas y transparentes, y la tutela y la protección de los derechos fundamentales<sup>20</sup>.

Sin embargo, la evolución de este sistema político ha creado diversas acepciones en que puede ser entendida y utilizada (por ejemplo, la democracia directa, representativa, deliberativa, social, progresista, delegatoria, distributiva, etcétera.).

Entonces podemos observar que la democracia es un género político y que las diversas en que puede ser considerada son parte de su evolución con base en el contexto histórico, económico, político y social. Para el objeto del presente artículo se analizará la democracia representativa o también denominada como indirecta, que nace de la delegación que le hace el soberano.

## DELEGACIÓN SOBERANA

La democracia representativa es el sistema que la mayoría de los sistemas actuales ha adoptado. Esta versión de la democracia tiene como principio justificativo, “el igual derecho para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa”<sup>21</sup>.

De esta forma, la democracia indirecta es identificada con una particular atención al contenido de las decisiones colectivas, “*per le peuple*, mediante el pueblo, o mejor aún, a través de los ciudadanos en el proceso de las decisiones colectivas”<sup>22</sup>.

18 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. FCE, México, 1998, pp.21-24.

19 Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, Ed. IFE, México, 2000, p.16.

20 Dahl, Robert, A., *La poliarquía*, Ed. REI, México, 1993, pp.14-15.

21 Cienfuegos Salgado, David, *Justicia y Democracia*, Ed. El Colegio de Guerrero, México, 2008, p.187. Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política”, op. cit., pp.466-467.

22 Bovero, Michelangelo, op.cit., pp.22 y 23.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

Una democracia es representativa (o sustancial), cuando los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de elecciones reales<sup>23</sup>. Estos representantes serán delegados de la voluntad ciudadana, por lo mismo tendrán el deber de cumplir sus compromisos y ofertas de campaña<sup>24</sup>.

Sobre la democracia sustancial, el magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) Constancio Carrasco considera que esta delegación se relaciona con “la representatividad de los gobernados; esto es, la existencia de actores sociales que se erigen como instrumentos políticos al asumir la función pública”<sup>25</sup>. En esta definición, se delega el poder a otros para representarlos y, a través de ellos, se realicen las exigencias de una comunidad<sup>26</sup>.

La democracia indirecta se sustrae de todo poder decisonal, tanto público como privado, ofrece la disponibilidad no sólo de los derechos políticos y del método democrático en la formación de las decisiones, sino del entero conjunto de los derechos fundamentales y de los otros principios constitucionales, como la división de poderes, la independencia de la jurisdicción –tanto ordinaria como constitucional– y las varias figuras de incompatibilidad dirigidas a impedir excesos de poder y conflictos de intereses<sup>27</sup>.

La manera en como las personas alcanzan la representación es por medio de las elecciones para obtener el voto de sus pares. Por lo que a continuación, analizaré este tema.

## ELECCIONES

La institución fundamental, común a todos los regímenes democráticos contemporáneos, es la elección de los representantes por medio de sufragio universal<sup>28</sup>.

Guillermo Canabellas define al término “Elección” como: “escogimiento, selección, preferencia, liberación, libertad para actuar. I. Nombramiento por votación, o por designación de quien tiene tal autoridad, para cubrir un cargo o desempeñar un empleo. II. En Derecho Político, ejercicio del derecho del sufragio”<sup>29</sup>. Entonces, las elecciones son el medio material que permite a los ciudadanos seleccionar entre las diversas ideas políticas.

23 Böckenforde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*, Ed. Trotta, Madrid, 2000, pp.145-150.

24 Rosenthal, Alan, *Republic on trial: The case for representative democracy*, CQ Press, USA, 2003, p.1.

25 Carrasco Daza, Constancio, “Más allá de la confrontación de ideas en los debates políticos” en *Lex: Difusión y Análisis*, Tercera época, Año XI, No.146, México, 2007, p.31.

26 Sobre los actuales problemas de la representatividad democrática, se puede consultar a Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, Ed. Fontamara, México, 2002, pp.95-97.

27 Ídem, p.82. *Vid.* De Cabo, Carlos, *Contra el consenso*, Ed. UNAM, México, 1997, pp.127-172.

28 Bovero, Michelangelo, op. cit., p.17.

29 Canabellas, Guillermo, op. cit., p.158.

Por medio de las elecciones, se consolida la autonomía del sistema político y, al mismo tiempo, se ejercitan los derechos políticos. Por lo que se puede apreciar, las elecciones deben ser un procedimiento jurídicamente regulado.

Dieter Nohlen estima que las elecciones “se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, más no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Por lo que las elecciones, son en sí mismas un acto de participación política, de la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector”<sup>30</sup>. Pero sobre todo, las elecciones deben ser auténticas, es decir que, “sus resultados sean reflejo de la voluntad de los ciudadanos”<sup>31</sup>.

Las elecciones son el método insustituible a través del cual, la diversidad política puede competir y convivir de manera institucional, pacífica y ordenada<sup>32</sup>. Igualmente, se les considera un mecanismo, para designar a ciertas personas con el objeto de que estas desempeñen ciertas tareas<sup>33</sup>. “Las elecciones tienen el propósito de escoger buenas políticas o a políticos con buenas políticas”.<sup>34</sup> Ahora se considerará los revestimientos que deben tener las elecciones para que sean reales.

Una premisa fundamental del sistema democrático es que las elecciones no pueden ser libres si quienes gobiernan, pueden manejarlas para afianzarse en el Poder; porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial, la legitimación y la limitación del Poder.

Las elecciones se califican como libres cuando son “verdaderas, auténticas, el voto es del ciudadano –el que vota, escoge–; hay diversidad de opciones diferenciadas en candidatos, programas y partidos; elecciones transparentes, observadas y vigiladas (salvo el voto personal y secreto), correctas, sin tetras ni mañas, ni presiones, competidas y confiables, sin ausencia, abstención, ni ausentismo grave”<sup>35</sup>.

En general, las elecciones libres son el mecanismo para que el electorado demuestre no sólo sus preferencias entre los partidos y sus políticas, sino también su compromiso con el proceso democrático.

---

30 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, Ed. UNAM, México, 2008, pp.138-139.

31 Castillo González, Leonel, op. cit., p.108.

32 Woldenberg, José, “La próxima reforma electoral”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Constitución, democracia y elecciones*, op.cit., p.81.

33 Fernández Santillán, José Florencio, op. cit., p.10.

34 Gómez Palacio, Ignacio, op. cit., p.17.

35 González Durán, Carlos, “Justicia electoral y resolución de conflictos” *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8. No.1, México, 1998, p.215

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

Estos procedimientos ofrecen la oportunidad de expresar inconformidades y protestas, sin poner en peligro las estructuras institucionales<sup>36</sup>. Igualmente se debe dar al ciudadano, garantías de transparencia y limpieza de las elecciones, para que las decisiones que resulten del procedimiento sean respetadas y, como resultado, el sistema político sea legitimado<sup>37</sup>. Así, los procesos electorales son el mecanismo principal para fundar y legitimar el origen y el ejercicio de la autoridad política<sup>38</sup>.

Mackenzie considera necesarias cuatro condiciones para que haya elecciones libres, y con esto contar con una virtualidad auténticamente legitimadora:

- 1) Un Poder Judicial independiente que interprete la ley electoral y resuelva las controversias suscitadas en ese ámbito; 2) Una administración sana, competente e imparcial, que lleve a cabo las elecciones; 3) Un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como una alternativa de opción y 4) La amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el poder<sup>39</sup>.

Las elecciones deben ser imparciales y objetivas. La financiación de las elecciones debe garantizar la igualdad de recursos materiales en la competencia electoral<sup>40</sup> (gastos máximos con base en topes de las contribuciones privadas, equidad en los tiempos disponibles en los medios electrónicos de comunicación, prohibición de prácticas desleales de autoridades, partidos políticos y candidatos, entre otras)<sup>41</sup>.

Asimismo, las elecciones deben realizarse en los tiempos establecidos y permitir a los actores políticos obtener las preferencias de los electores en igualdad de recursos materiales (financiamiento, no permitir la intervención del gobierno, regular tiempos de campaña, vigilar la propaganda oficial y contratada, etcétera.).

Los comicios deben realizarse periódicamente, pues adquieren un carácter democrático mediante su repetición habitual, misma que debe realizarse en los plazos que señala la norma legal<sup>42</sup>.

---

36 Fix-Fierro, Héctor, op. cit., p.25.

37 Ídem.

38 Ídem, p.IX.

39 Mackenzie, W.J.M., *Elecciones libres*, op.cit. pp.16 y ss.

40 Rosas Leal, Víctor Manuel, "Democracia interna de los partidos políticos" en *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, Ed. TEPJF, México, 2002, p.185.

41 Carpizo, Jorge, op. cit., p.102.

42 Fernández Santillán, José Florencio, op. cit., p.14.

Lo que se desea obtener con este procedimiento, es que las elecciones sean auténticas; lo que quiere decir, que sus resultados sean el reflejo fiel de la voluntad de los ciudadanos<sup>43</sup>. Por lo que se puede afirmar, que las elecciones son la verdadera llave del cambio político, en un país con un sistema democrático confiable.

La continuidad del juego democrático requiere que el rival derrotado en la lid electoral mantenga sus derechos y, con ellos, la posibilidad de que en un momento posterior, su postura llegue a obtener los votos de la mayoría. El principio democrático de la alternancia de los partidos políticos en el poder se fundamenta, precisamente. En el hecho de que un procedimiento electoral no garantiza que el vencedor tenga la verdad o que se encarne la opción correcta<sup>44</sup>.

Al contarse con un sufragio efectivo y elecciones reales, se contará con autoridades legítimas<sup>45</sup>.

La democracia es el sistema político que se ha instalado y consolidado en la mayoría de los países occidentales. Pero no basta con establecer mecanismos de participación para acceder al poder de manera pacífica, también es necesario que haya una competencia pluralista, transparente y competitiva.

Entonces tenemos por un lado, el factor material de la competencia electoral que será realizada por ciudadanos que participan ejerciendo su derecho de sufragio.

Por otro lado, tenemos los factores cualitativos de cómo será llevada la elección (ya sea por ciudadanos independientes o agrupados y organizados en partidos políticos), con el objetivo de presentar sus ofertas en el mercado político, bajo las condiciones y garantías establecidas previamente. De esta manera, se construyen los elementos para la participación política de la sociedad civil<sup>46</sup>. Por lo que se hace necesaria y fundamental, la participación tanto de los actores políticos como de los ciudadanos en los procesos democráticos.

Sin embargo, no es suficiente la participación de la población, sino que también se debe establecer un conjunto de normas, para que las elecciones sean justas. En el que cada uno dentro de su espacio de actuación se sujete a las reglas del juego<sup>47</sup>.

---

43 Castillo González, Leonel, op. cit., p.102. Vid, Canto Presuel, Jesús, *Diccionario Electoral*, Ed, TEQROO, México, 2008, p.36.

44 Serrano Gómez, Enrique, op. cit., p.46.

45 Shapiro, Ian, op. cit., p.76.

46 El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, "Justicia Electoral", *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8, Número 1, México, 1998, p.48.

47 Linz, Juan José, *Problems of democratic: Transitions and Consolidation*, Ed. The Johns Hopkins University Press, USA, 1996, pp.45-49.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

La democracia representativa se materializa cuando los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de elecciones reales. Esta autoridad representativa tendrá el deber de cumplir sus compromisos de campaña y deberá materializar la voluntad de su electorado<sup>48</sup>.

El mecanismo para que la democracia representativa se organice, es (principalmente) por medio de partidos políticos. Pues como lo señala Giovanni Sartori, los partidos políticos no son facciones, lo que significa que los partidos políticos son un instrumento para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado; asimismo, los partidos son medios de expresión, porque tienen funciones representativas, expresan una idea política y canalizan la voluntad del pueblo<sup>49</sup>.

Los partidos políticos después de su nacimiento en el siglo XIX se convirtieron en el instrumento para poder acceder pacíficamente al poder. Sin embargo, al mismo tiempo se expandía su influencia, tamaño y necesidades, para dejar de ser partidos de cuadros y, pasar a convertirse en partidos de masas. Por lo que necesitaron de recursos cada vez mayores para dar a conocer sus ofertas políticas a la ciudadanía. De esta manera, los partidos comenzaron a financiar sus gastos por medio de cuotas entre sus afiliados y donaciones de simpatizantes<sup>50</sup>.

De esta manera, la financiación de los actores políticos se justifica por la necesidad de que tanto partidos como candidatos, puedan contar con los medios necesarios para poder competir en temporadas electorales (periódicas), y poder obtener o retener representación en los poderes políticos (especialmente Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y, que en épocas de inactividad electoral, los partidos puedan mantener su estructura y su organización<sup>51</sup>. Pero veamos de manera más profunda este tema.

### TIPOS DE FINANCIAMIENTO

Todo sistema de financiación política debe escoger entre tres escenarios: financiación pública, financiación privada o un sistema mixto, resultado de la combinación de las primeras dos opciones<sup>52</sup>.

Alan Ware cataloga en siete las fuentes de financiamiento, para las actividades de los partidos políticos: "1) contribuciones individuales; 2) patrocinios; 3) grupos de interés que financian mediante grupos laborales, grupos estudiantiles, conglomerados empresariales; 4) contribuciones de fuentes extranjeras; 5) exacciones de los salarios de funcionarios públicos; 6)

48 Rosenthal, Alan, *Republic on trial: The case for representative democracy*, CQ Press, USA, 2003, p.1.

49 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Ed. Alianza, España, 2000, pp.51-57.

50 Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Constitución, democracia y elecciones*, Ed. UNAM, México, 2007, p.96.

51 Koole, Ruud y Nassmacher, Kart-Heinz, op.cit., Pp. 208 y Marín, Félix, "España", en *Dinero y contienda político-electoral*, op. cit., p.281.

52 Zovatto, Daniel, "América Latina", op. cit., p.51.

recursos de capital o de inversión de los partidos; y 7) suscripciones de membresía y además, en muchos países, existe financiamiento estatal para los partidos políticos”<sup>53</sup>. Por lo importancia del tema, analizaré brevemente los principales mecanismos de financiamiento político, comenzando con el financiamiento público.

Una razón importante para el establecimiento del financiamiento público, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático<sup>54</sup>.

Los motivos que sustentan el financiamiento público a los partidos son los siguientes: transparentar el origen de los recursos; garantizar la independencia de los partidos; contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia; y, evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento<sup>55</sup>.

Las ventajas de establecer un sistema de financiamiento público:

- 1) lograr y mantener que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su independencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional; 2) garantiza el principio de equidad en las condiciones de la competencia política; y 3) logra que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y egresos, corran por vías transparentes y conocidas<sup>56</sup>.

Por lo que el establecimiento de financiamiento público tiene como meta intentar que haya una competencia electoral más equitativa, conocer el origen de los recursos obtenidos por los dirigentes y concursantes a los cargos públicos. Y subsecuentemente, disminuir las posibilidades de que haya futuros casos de corrupción entre la clase política y los grupos que aportaron recursos a sus campañas electorales<sup>57</sup>.

El financiamiento público se integra de los recursos provenientes del presupuesto del Estado. Estas prerrogativas pueden ser en dinero o en especie, como el pago del importe postal, el préstamo de bienes muebles, exenciones fiscales, etc.

---

53 Jain, Randhir, “Asia”, op.cit., p.100.

54 En América Latina, la doctrina mayoritaria se inclina a favor de la tesis que califica a los partidos políticos como asociaciones privadas, pero que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto, ser sujetos pasivos de financiación pública.

55 Woldenberg, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral”, en *Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, op. cit., p.20.

56 Idem, pp.20-21.

57 Zovatto, Daniel, “America Latina”, op. cit., pp.50 y 51.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

Por otro lado, el otro principal mecanismo para que los partidos políticos puedan obtener mayores recursos es por la vía del financiamiento privado. Esta clase de financiamiento es el recurso legítimo proveniente de los particulares, que tiene la capacidad de promover los puentes de contacto entre la sociedad y los partidos políticos. Por lo mismo, se entiende que incita a una mayor identidad de los partidos a la voluntad de sus afiliados o simpatizantes, porque estos contribuyentes pueden retirarles no sólo su preferencia política, sino sus aportaciones en cualquier instante<sup>58</sup>.

El financiamiento privado se enfoca en la cuestión de quién y cuánto puede contribuir legalmente a los partidos o candidatos. Existen tres instrumentos para obtener contribuciones voluntarias de los particulares: las cuotas de sus afiliados, las donaciones y, en algunos casos, los créditos de entidades financieras<sup>59</sup>.

Para muchos partidos, las contribuciones individuales de simpatizantes acaudalados y de las corporaciones han sido una fuente tradicional de su financiamiento. Las contribuciones en especie, como servicios voluntarios, préstamo de autos, bienes inmuebles en comodato, formación de vallas, etc. debe ser mencionado en los informes contables, aunque su valor no puede calcularse de manera adecuada<sup>60</sup>.

El término general “contribución” se le otorga a los diferentes tipos de donaciones. Una donación puede ser una contribución de un individuo que apoya a determinado partido o candidato. Un segundo tipo de donación que puede ser mucho más cuantiosa, es la aportación hecha por una corporación, un grupo de interés o un donante institucional, que desea “comprar” la posibilidad de acceder a los políticos o de influir sobre una política específica. Además, existe un tercer tipo de donación, la “voluntaria”, ésta puede ser dada a cambio de favores políticos, como un cargo, un contrato o una licencia pública<sup>61</sup>.

De forma más específica, el financiamiento privado lo podemos clasificar en cinco modalidades: “a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad”<sup>62</sup>.

Pero, no solamente los mecanismos de financiamiento público y privado son los más importantes. También, los ciudadanos que tengan adhesión o simpatía por un candidato podrían aportar o donar libremente en una campaña política. Por lo que no se contaría con un siste-

58 Woldenberg, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral”, en *Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, op. cit., p.24.

59 Idem, p.25.

60 Idem, p.214.

61 Idem, p.215.

62 Zovatto, Daniel, op. cit., p.66.

ma eficaz para vigilar este mecanismo de aportación a los recursos fiscalizados y controlados por los partidos políticos o las autoridades. Esto la doctrina norteamericana, lo ha denominado *soft money* (dinero blando)<sup>63</sup>.

Estos “gastos independientes” se hacen en forma paralela a las finanzas de los partidos, y se pueden realizar por ciudadano(s) o grupo(s) a favor o en contra de algún candidato<sup>64</sup>. Estos gastos forman un ingreso, en un sentido no registrable para los partidos políticos; sin embargo, en los hechos son un patrocinio que reciben y que no está sujeto a registro o control alguno<sup>65</sup>.

Este gasto independiente es una erogación en mensajes o recursos, dirigidos a lograr la elección o la derrota de un candidato claramente identificado; además de ser un gasto realizado sin la anuencia y sin consulta de algún candidato, sus representantes o su comité encargado de la elección. Por otro lado, existe la publicidad temática, que se refiere a los gastos que realizan los ciudadanos o una corporación con el objetivo de difundir su postura en un asunto específico, sin hablar claramente a favor o en contra de un candidato, una propuesta legal o una decisión judicial<sup>66</sup>.

Veamos en particular el caso de los legisladores que postulan a la reelección; ellos buscan o les ofrecen fondos para patrocinar su campaña electoral; por supuesto, ningún apoyo es gratuito. Este financiamiento se realiza por medio de agentes y delegados especiales de los poderes fácticos, llamados cabilderos (lobbyists).

## LOBBY

Las industrias del lobby (cabildo) existen donde hay gobiernos democráticos que están abiertos a escuchar consultar externas<sup>67</sup>. Los cabilderos trabajan como nexo entre la clase política y la empresarial<sup>68</sup>.

Los lobbyists (cabilderos) forman parte de los debates políticos, pero esto no significa que todas las actuaciones de los cabilderos sean por lo general acertadas, de hecho, ellos a menudo tienen poco control del proceso político, y muchas de sus acciones son reactivas más que proactivas, forzados por las acciones de otros factores (políticos y legales)<sup>69</sup>.

63 Woldenberg, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral”, op. cit., p.28.

64 Vid, Rosales, Carlos Manuel, “¿Qué es el dinero blando?”, Revista *Quid Iuris*, Ed. Tribunal Electoral de Chihuahua, Número 10, México, 2009.

65 Woldenberg, José, op. cit., pp.28 y 29.

66 Alexander, Herbert, “EEUU”, op. cit, p.342.

67 Zetter, Lionel, op.cit., p.25.

68 Goldstein, Kenneth M., op.cit., p.7.

69 Baumgartner, Frank, *Lobbying and policy changes*, Ed. University of Chicago press, 2009, p.110.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

En el sentido más amplio, el cabildeo de política pública implica el intento de afectar leyes, regulaciones, decisiones de tribunal, y otros tipos de decisiones públicas con repercusión política<sup>70</sup>.

¿Quién gana con el Lobby? ¿Intereses adinerados, corporaciones, y aportadores de campaña que usan la buena voluntad y el acceso a la clase política que sus recursos pueden ganar para ellos, para conseguir lo que ellos quieren? ¿Determinan la parcialidad o la ideología, el resultado de la mayoría de las discusiones de política, fluyendo inexorablemente los resultados de una elección? ¿Afectan los mismos factores publicaciones relevantes, así como aquellos hablados dentro de comunidades especializadas de la clase política? ¿Cómo tiene éxito la retórica en el cambio de la información? ¿Cómo los intereses organizados y la clase política trabajan juntos y cómo a menudo entran en conflicto?<sup>71</sup> Estudiar el cabildeo, es estudiar los esfuerzos para cambiar las políticas públicas existentes <sup>72</sup>.

Hay dos metas que deben obtenerse por medio del lobby. Lo primero, es persuadir a las personas que se está en lo correcto. Lo segundo, es persuadir al gobierno que actué como se desea <sup>73</sup>.

La formación de publicaciones es también un camino eficaz para influir en los cálculos de los legisladores sobre las consecuencias electorales de sus acciones. Además, ganando la batalla para definir sobre un voto, se puede influir en decisiones legislativas formando las opiniones de los legisladores. En general, los cabilderos auxilian para que un grupo decida, qué grupo de interés querría adaptar su mensaje del modo más atractivo y eficaz<sup>74</sup>.

El cabildeo eficaz es dependiente de la construcción de relaciones mutuas de confianza y de intercambio de beneficios durante cierto tiempo<sup>75</sup>.

¿Por qué atrae la legislatura la atención de los cabilderos? Primero, porque los legisladores y sus ayudantes son más accesibles que los funcionarios de las otras ramas de gobierno. Ellos deben obtener el dinero para financiar sus campañas electorales. Los legisladores con regularidad actúan recíprocamente de manera informal con los cabilderos en eventos, restaurantes y encuentros organizados para recaudar fondos. Ellos dan un toque para las donaciones, y esto genera familiaridad. Asimismo, la legislatura proporciona con regularidad foros, en el que los cabilderos proporcionan sus decisiones pendientes y propuestas<sup>76</sup>.

---

70 Idem, p.57.

71 Idem, p.1.

72 Baumgartner, Frank, op. cit., p.19.

73 Kober-Smith, Mark, *Lobbying*, Ed. Cavendish, Great Britain, 2000, p.31.

74 Goldstein, Kenneth M., op. cit., pp.39-40.

75 Richardson, Jeremy, op. cit., p.75.

76 Nownes, Anthony, *Total lobbying*, Ed. Cambridge, USA, 2006, p.87.

El problema surge cuando las predisposiciones iniciales de un legislador están en conflicto con sus patrocinadores (el representante está delegado por la confianza entregado por el soberano). Pero estar en conflicto, no es bastante para influir en el comportamiento de un legislador. La reclamación del distrito electoral influirá en sus asuntos, por lo que los legisladores tratan de estimar las preferencias políticas de su distrito.

Los legisladores para ser convencidos de que una acción particular podría causar futuros problemas electorales, tienen que estar convencidos no sólo sobre el nivel general de la opinión pública en su distrito, sino también que los resultados de una publicación particular, cómo podrían destacarse en una campaña electoral y en última instancia ser traducido en votos<sup>77</sup>.

Los cabilderos localizan personalmente a los legisladores y/o sus ayudantes. Los encuentran en muchos sitios diferentes, incluyendo sus oficinas, edificios de gobierno, y lugares informales como bares, eventos y restaurantes. Estas reuniones personales dan a los cabilderos la posibilidad para presentar información relevante, dialogar sus propuestas o convencer o influir en la conducta del representante popular<sup>78</sup>.

Cuando los cabilderos encuentran a legisladores o con sus ayudantes legislativos, a menudo acentúan como una propuesta afectará a los principios u objetivos del legislador. En algunos casos, los cabilderos trabajan con los legisladores para formular estrategias y tácticas diseñadas para asegurar que una propuesta tenga éxito. Además, en algunas ocasiones, los legisladores introducen comunicaciones escritas elaboradas por los cabilderos o piden a los cabilderos ayudarles a revisarlas durante el proceso. Los legisladores y sus ayudantes a menudo apelan por la ayuda de los cabilderos, porque muchos son expertos en su campo de especialización.

Los lobbyists presionan a la legislatura para hacer favores y/o proporcionar regalos a los legisladores, como el pago de los alimentos, flores, cuidado de niños, paseos de trabajo, entradas a eventos atléticos, y paseos en aviones corporativos.

La relación entre el dinero y los resultados políticos es lejos de ser simple; en gran parte porque las grandes cantidades de dinero entran y se aprovechan de un lado, los otros a menudo se movilizan. Existen diversos estudios que han luchado para documentar el impacto de las contribuciones de campaña sobre las decisiones políticas, pero con resultados incoherentes. Las donaciones de los comités de acción políticos (PAC'S) a veces parecen influir sobre los legisladores e igualmente, no parecen haber tenido ningún efecto<sup>79</sup>.

---

77 Goldstein, Kenneth M., op.cit., pp.37-38.

78 Nownes, Anthony, op. cit., p.17.

79 Baumgartner, Frank, op. cit., p.193.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

Los cabilderos y los intereses organizados pueden dar dinero a los responsables de formular la política de un partido de muchas maneras. El dinero ayuda a un cabildero a construir una relación con un responsable de elaborar la política de un partido político, y puede ayudar a un cabildero a conseguir tener un pie en la puerta<sup>80</sup>.

Los grupos de interés a menudo enfocan recursos monetarios a las organizaciones de propugnanación en los siguientes apartados: personal de cabildeo, reservas financieras, y contribuciones de campaña<sup>81</sup>.

La manera principal en que los intereses privados se organizan durante las campañas electorales, es haciendo contribuciones monetarias a los candidatos. En muchos lugares, se prohíbe que los intereses organizados aporten dinero directamente a los candidatos. En cambio, ellos pueden formar organizaciones especiales afiliadas, llamadas comités de acción política (PAC's)<sup>82</sup>.

Los intereses organizados contratan en el cabildeo electoral, haciendo contribuciones monetarias a los partidos políticos. Aunque sea complicado, los intereses organizados pueden apoyar a los partidos políticos. Los poderes fácticos permiten que los intereses organizados (otra vez, generalmente por sus PAC's) contribuyan dinero a las organizaciones del partido, para que pueden usarlo para las actividades de los candidatos<sup>83</sup>.

Por otro lado, tenemos que también el lobbying se realiza con los representantes del Poder Judicial.

El trabajo principal de la rama judicial es resolver discusiones civiles y criminales. Sin embargo, como agencias burocráticas, su trabajo interno no es tan público. En los sistemas democráticos, los tribunales tienen el poder de interpretar leyes y sus regulaciones, pero raras veces las leyes cubren cada eventualidad que puede ocurrir en la práctica. Así, a menudo los tribunales clarifican el contenido de las leyes, para decir lo que "realmente significa"<sup>84</sup>.

También se debe considerar que los intereses organizados presionan a los tribunales, bajo la fórmula *amicus curiae* ("amigo del tribunal"). A menudo, los tribunales deciden sobre asuntos muy importantes (p.ej., el aborto, la acción afirmativa, derechos civiles, inmigración), y en algunos casos, los intereses particulares "informan al Tribunal sus puntos de vista sobre las posibles implicaciones de su decisión e impulsan la adopción de una resolución que les favorez-

---

80 Nownes, Anthony, op. cit., p.83.

81 Baumgartner, Frank, op. cit., p.193.

82 Idem, p.23.

83 Idem, p.24.

84 Idem, p.40.

ca en el litigio”<sup>85</sup>. Un informe de amicus es esencialmente una nota que presenta las opiniones de un interés organizado sobre un caso al tribunal que decide el mismo.

En general, se ha visto como agentes externos al sistema democrático, pueden relacionarse con los poderes públicos. El problema acaece cuando los cabilderos logran convencer a los representantes o funcionarios públicos, para que ambos obtengan beneficios, recompensas o ganancias, olvidándose del bien común, generando corrupción.

## CORRUPCIÓN

¿Por qué se genera la corrupción? Notar la novedad del concepto moderno de corrupción política y las condiciones previas básicas de su existencia hace una petición de principio de por qué la corrupción es un término que vino para representar la idea de la subversión del interés público por intereses privados<sup>86</sup>.

El término “corrupción” viene de la palabra latina *corruptio* que significa “*moral decay, wicked behaviour, putridity or rottenness*” (decadencia moral, comportamiento malvado, putrefacción o podredumbre). El concepto puede aplicarse a lo físico, como en “la destrucción o pudrición de algo, especialmente por desintegración o por descomposición acompañado por la insalubridad y la repugnancia; putrefacción”, o un significado moral como en “deterioro o decadencia moral... (la) perversión o destrucción de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos por cohecho o clientelismo...”<sup>87</sup>.

La corrupción es la conducta de los oficiales públicos que se desvía de las normas aceptadas para fines personales o privados<sup>88</sup>. Asimismo, puede ser entendida como la ausencia de una institucionalización política eficaz. Los funcionarios públicos carecen de autonomía y coherencia, y subordinan sus papeles institucionales a demandas exógenas<sup>89</sup>. Alternativamente, se puede observar como corrupta una conducta que daña el interés público<sup>90</sup>.

La mayor parte de definiciones de corrupción descansan sobre la separación entre el estado o sus agentes y el resto de sociedad. Como funcionarios asalariados públicos, políticos, esperan a burócratas y jueces para dibujar una distinción aguda entre sus intereses personales y los recursos públicos que ellos administran<sup>91</sup>.

85 Idem, p.21.

86 Martin, Randy, *Corporate corruption*, Ed. Duke University press, USA, 2003, p.83.

87 EGAP, *La corrupción y los Derechos Humanos*, Ed. ITESM, México, 2009, p.19.

88 Huntington, Samuel P., “Modernization and corruption”, en Heidenheimer, Arnold, *Political corruption*, Ed. Transaction publishers, USA, 2007, p.253.

89 Rose-Ackerman, Susan, “When is corruption harmful?” en Heidenheimer, Arnold, *Political corruption*, op. cit., p.353.

90 Haller, Dieter, *Corruption*, Ed. Pluto press, London, 2005, p.4.

91 Idem, p.5.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

La corrupción es una especie de comportamiento que se desvía de la norma que debe prevalecer en un contexto dado, como el político. Este comportamiento es anormal y está asociado por una motivación particular, el beneficio privado por el costo público<sup>92</sup>.

La corrupción política incluye a los que hacen, ejecutan y aplican las leyes, porque actúan como operadores de las reglas o de los estándares mediante los cuales funciona una organización política. Estos funcionarios buscan fondos o sobornos para su beneficio político o personal y otorgan favores a sus seguidores en perjuicio de los beneficios públicos<sup>93</sup>.

Podemos reconocer la corrupción política donde haya:

1. Un oficial público.
2. Violación de la confianza colocada en él por el público.
3. El daño al interés público.
4. Saber que la conducta que realiza en la oficina para un beneficio personal y privado, que es contrario a las normas.
5. Beneficiar a un tercero por proporcionando acceso a un bien o atención, que de otra manera no obtendría<sup>94</sup>.

Casi todas las definiciones de corrupción política acentúan la subversión del público bien por el interés privado. Entre las definiciones más famosas de corrupción es el ofrecido por Joseph Nye: “comportamiento que se desvía de los impuestos formales de un papel público debido a la consideración privada (personal, familia, pandilla) beneficios pecuniarios o estatales; o viola reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada”. Asimismo Carl Friedrich argumenta que la corrupción es una especie de comportamiento que se desvía de la norma, que debe prevalecer en un contexto dado, como el político. Es el comportamiento anormal asociado con una motivación particular, a saber él un beneficio privado por un costo público<sup>95</sup>.

La pregunta obvia es: ¿compran las contribuciones políticas la influencia y dañan el proceso democrático? Muchos miembros del Congreso han tomado seriamente esta posible amenaza a la democracia, para abogar por directrices más estrictas sobre las contribuciones políticas<sup>96</sup>.

---

92 Heidenheimer, Arnold, op. cit., p.15.

93 EGAP, op.cit., p.20.

94 Heidenheimer, Arnold, op.cit., p.42.

95 Martin, Randy, op. cit., p.78.

96 Idem, p.14.

La corrupción es el mayor factor negativo en cualquier país, en términos de crecimiento económico, legitimidad del gobierno y de la seguridad humana<sup>97</sup>. Para finalizar este apartado, deseo indicar al paciente lector, la inclusión de un apartado adicional con un proyecto de Ley para ejercer y regular las funciones de cabildo.

## CONCLUSIONES

- La democracia sigue siendo la mejor forma de acceder al poder de manera pacífica. Sin embargo, el costo de la misma resulta en ocasiones cuantificable en metálico; sin importar el origen o los compromisos por obtenerlo por parte de los actores políticos, lo que ha repercutido en la legitimidad de los mismos.
- El financiamiento de la política está condicionado a ciertas causas o realización de compromisos, que se adquieren en las campañas electorales. Si pensamos que ese financiamiento tiene aparejado ciertos deberes, dónde queda realmente la voluntad del elector, cuál es el costo de los votos o descubrir si la democracia está a la venta.
- Actualmente, tenemos esquemas privados, públicos o mixtos para que la clase política obtenga fondos para su promoción electoral. El punto es pensar qué sistema sería el mejor: uno financiado por parte de empresas privadas y ciudadanos independientes, uno en el que el Estado aporte los recursos económicos o tal vez una fórmula mixta, en el que entes privados y el Estado puedan contribuir con los actores políticos. Bueno, todo dependerá de la historia de cada sistema electoral, para averiguar qué es lo más conveniente.
- Hoy en día, la relación actual entre elecciones y financiamiento de campañas políticas ha generado una mayor dependencia de los actores políticos para obtener en cada elección mayores recursos para la competencia electoral<sup>98</sup>. Lo que ha provocado que los partidos políticos deban conseguir recursos superiores a los establecidos, trayendo efectos sobre la calidad de la elección y la legitimidad de las autoridades<sup>99</sup>.

Por lo mismo, para evitar problemas en la emisión del voto y en la calidad de las elecciones, se han establecido un conjunto de disposiciones legales que tienen como misión limitar y fiscalizar el monto de recursos de los competidores electorales; así como transparentar el origen

---

97 Por corrupción en el ámbito de la financiación política, se entiende el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través la violación de normas de derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios que se realizan de forma encubierta e ilícita, a favor de un partido o candidato por una o más personas –natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público– con el fin de obtener un beneficio posterior.

98 Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and government causes*, Ed. Cambridge, USA, 1999.

99 Cfr, Chomsky, Noam, *Perspectivas sobre el poder*, Ed. El Roure Ciencia, Barcelona, 2001.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

de éstos, para poder asegurar y proteger la voluntad de los electores y al mismo tiempo, se fortalezca el sistema democrático<sup>100</sup>.

- El objeto principal de las normas de control y vigilancia financiera en materia política es que se conozca la fuente de esos bienes y en caso de violación a estas normas, aplicar las sanciones correspondientes. El efecto secundario de estas normas fiscalizadoras es evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etc. lo que se busca es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas contrarias a los principios democráticos.
- La relación entre dinero y política ha creado ciertos intereses que rebasan la importancia de elegir libremente a nuestros representantes. Por lo que se hace indispensable, contar con una legislación que transparente, controle, vigile y sancione de manera eficaz y oportuna los recursos obtenidos por los dirigentes políticos y al mismo tiempo, se cuente con autoridades con un origen lo más prístino posible.

Es evidente, que las campañas electorales cada vez son más costosas y pone a los partidos políticos frente al problema de recaudar cantidades cada vez más grandes de recursos financieros, instalándose la posibilidad al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del crimen organizado.

Es necesario tener controladas todas las aportaciones de todos los grupos sociales a los cuadros políticos. Esto es una tarea fundamental de los sistemas electorales actuales. Pues sólo si, se cuenta con un sistema de financiamiento electoral bien fiscalizado, se estará en posibilidades de contar con un sistema democrático fortalecido<sup>101</sup>.

Por lo que se vuelve importantísimo detectar y regular la propensión entre el dinero y los agentes políticos. Pues estos factores se buscan mutuamente para aumentar sus respectivos espacios de influencia. Este binomio suele terminar en el encuentro de prácticas irregulares y abre la posibilidad a un proceso de toma de decisiones, caracterizadas por un dominio sin límite del dinero sobre las organizaciones políticas<sup>102</sup>.

- La principal consideración al desarrollar reglas para el financiamiento de campañas, es localizar las raíces que pudieran producir significativas amenazas de corrupción. Desafortunadamente,

---

100 Los efectos nocivos que pueden existir en una elección, en la que el dinero sea un factor determinante de una contienda política son: clientelismo, corrupción, prebendas, recompensas económicas, etc. Asimismo, uno de los objetivos de estas normas fiscalizadoras, es evitar que factores externos intervengan en las elecciones.

101 Woldenberg, José, op. cit., p.17.

102 Idem, p.15.

tunadamente y de manera constante, el financiamiento condicionado o de origen opaco de las campañas electorales es una de las principales causas de corrupción política<sup>103</sup>.

Esto ha generado un amplio debate sobre los principales sistemas para proteger de cualquier posible contaminación al voto y en forma general a las elecciones, en especial, los relativos a los instrumentos de que se dispone para hacer valer eficazmente y oportunamente, las regulaciones sobre el control y fiscalización de los recursos financieros<sup>104</sup>.

- El cabildeo es un fenómeno complejo y heterogéneo. El cabildeo requiere la comprensión del comportamiento que varía de una plétora de cabilderos individuales; el funcionamiento en los niveles diferentes de gobierno, por diferentes organizaciones, sobre una variedad aparentemente infinita de informaciones; la utilización de una serie amplia de técnicas; para alcanzar varios niveles de éxito<sup>105</sup>.

El cabildeo es una parte sana y necesaria de una sociedad abierta democrática. Entre más abierto sea el proceso decisorio político, habrá más papel para el cabildeo y cabilderos<sup>106</sup>.

- La posición ventajosa de cabilderos y la probabilidad de influir en el proceso no debe ser pensada como la probabilidad de una comunicación que influye en un legislador solo para tomar una acción particular. En cambio, se debe ver como la probabilidad de tener mayor comunicación que pueda ser decisiva en la formación del resultado final legislativo. Dependiendo la etapa del proceso legislativo, ciertos legisladores son más importantes y estos serán apuntalados por los grupos de interés<sup>107</sup>.
- El cabildeo es un elemento democrático que permite a ciertos grupos organizados tener contacto con las autoridades para exponerles y explicarles su postura en un tema en particular. Sin embargo, la amenaza o la tentación acaece cuando estos temas contienen un elemento económico o una futura recompensa, que intenta influir en la conducta del servidor público, para que ambas partes salgan con beneficios a costa del bien común.
- La corrupción no sólo está atada a estrategias individuales y oportunidades, sino también por la aplicación de un sistema de valores y de normas legales persuasivas. El discurso anticorrupción debe girar alrededor de una moralidad. Combatir la corrupción, debe ser visto como un esfuerzo del gobierno, el sector privado y la sociedad civil para cambiar las instituciones; contar con nuevas leyes (eficaces), castigar a funcionarios deshonestos y apreciar la conciencia de ciudadanos<sup>108</sup>.

103 Zovatto, Daniel, "América Latina", op.cit., p.38.

104 Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro Carlos y Zovatto, Daniel, en *Dinero y contienda político-electoral* op. cit., p.11.

105 Nownes, Anthony, op. cit., pp.2-3.

106 Cassidy, Bryan, *European Lobbying Guide*, Ed. Thorogood, London, 1999, p.8.

107 Goldstein, Kenneth M., op. cit., p.47.

108 Haller, Dieter, op. cit., p.111.

## ENSAYOS

### La regulación del cabildeo en México

- Los pilares de la integridad pública que sirven para disminuir la corrupción son: reformas administrativas; agencias “perro guardián” (agencias de Anticorrupción; mediador; contralor general); los parlamentos; conciencia/participación pública; la judicatura; los medios de comunicación; y el sector privado<sup>109</sup>.
- La relación entre cabilderos y representantes del Estado supone colaboración, en el que se observe por el bien general. Pero la realidad, es que no estamos gobernados por ángeles y que la mayoría de los cabilderos representan intereses económicos organizados, por lo que se debe contar con mecanismos legales para que ni los lobbystas y los servidores públicos polucionen el sistema democrático, y en su caso, la corrupción sea castigada ejemplarmente<sup>110</sup>.
- Si no se cuenta con una regulación para esta relación entre cabilderos y representantes populares y agentes del gobierno, se podría confundir a quien representan; si a sus electores o a una(s) empresa(s) determinada(s). Pero veamos más allá, ¿qué pasará en el caso de la integración de una comisión investigadora; en la investigación de un delito o al momento de juzgar un acto ilegal? si ese representante popular o funcionario público tiene una estrecha relación con esa industria o empresa, ¿sería independiente e imparcial su decisión? No lo creo, por lo mismo se invita a debatir y legislar en esta materia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Águila, Rafael, *Manual de ciencia política*, Ed. Trotta, Madrid, 2000.
- Baumgartner, Frank, *Lobbying and policy changes*, Ed. University of Chicago press, 2009.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. FCE, México, 1998.
- Böckenforde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*, Ed. Trotta, Madrid, 2000.
- Bovero, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, Ed. IFE, México, 2000.
- Canto Presuel, Jesús, *Diccionario Electoral*, Ed. TEQROO, México, 2008.
- Carrasco Daza, Constancio, “Más allá de la confrontación de ideas en los debates políticos” en *Lex: Difusión y Análisis*, Tercera época, Año XI, No.146, México, 2007.
- Cassidy, Bryan, *European Lobbying Guide*, Ed. Thorogood, London, 1999.
- Cienfuegos Salgado, David, *Justicia y Democracia*, Ed. El Colegio de Guerrero, México, 2008.
- Chomsky, Noam, *Perspectivas sobre el poder*, Ed. El Roure Ciencia, Barcelona, 2001.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, “Justicia Electoral”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8, Número 1, México, 1998.
- De Cabo, Carlos, *Contra el consenso*, Ed. UNAM, México, 1997.

109 Matei, Ani, *The corruption an economic and social analysis*, Ed. Editura Economica, Bucarest, 2009, p.220.

110 Kayser, Robert, op. cit., p.3.

- EGAP, *La corrupción y los Derechos Humanos*, Ed. ITESM, México, 2009.
- Elster, Jon, *Constitutionalism and democracy*, Ed. Cambridge University Press, USA, 1998.
- Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Ed. Trotta, Madrid, 2008.
- Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, Ed. Fontamara, México, 2002.
- Goldstein, Kenneth M., *Interest groups, lobbying and participation in America*, Ed. Cambridge. United Kingdom, 2008.
- Gómez de Silva, Guido, *Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Ed. FCE, México, 2001.
- González Durán, Carlos, "Justicia electoral y resolución de conflictos" *Revista Jurídica Jalisciense*, Año 8. No.1, México, 1998.
- Haller, Dieter, *Corruption*, Ed. Pluto press, London, 2005.
- Heidenheimer, Arnold, *Political corruption*, Ed. Transaction publishers, USA, 2007.
- Kayser, Robert, *So damn, much money*, Ed. Vintage books, USA, 2010.
- Keane, John, *The Life and Death of Democracy*, Ed. Simon and Schuster, London, 2009.
- Kober-Smith, Mark, *Lobbying*, Ed. Cavendish, Great Britain, 2000.
- Linz, Juan José, *Problems of democratic: Transitions and Consolidation*, Ed. The Johns Hopkins University Press, USA, 1996.
- Martin, Randy, *Corporate corruption*, Ed. Duke University press, USA, 2003.
- Matei, Ani, *The corruption an economic and social analysis*, Ed. Editura Economica, Bucarest, 2009.
- Miller, Charles, *Practical techniques for effective lobbying*, Ed. Thorogood, London, 1998.
- Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Ed. UNAM, México, 2006.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, Ed. UNAM, México, 2008.
- Nownes, Anthony, *Total lobbying*, Ed. Cambridge, USA, 2006.
- Richardson, Jeremy, *Lobbying the European Union*, Ed. Oxford, Great Britain, 2009.
- Rosales, Carlos Manuel, "¿Qué es el dinero blando?", *Revista Quid Iuris*, Ed. Tribunal Electoral de Chihuahua, Número 10, México, 2009.
- Rosas Leal, Víctor Manuel, "Democracia interna de los partidos políticos" en *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, Ed. TEPJF, México, 2002.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and government causes*, Ed. Cambridge, USA, 1999.
- Rose Ackerman, Susan, *International handbook on the economics of corruption*, Ed. Edward Elgar, USA, 2006.
- Rosenthal, Alan, *Republic on trial: The case for representative democracy*, CQ Press, USA, 2003.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Ed. Alianza, España, 2000.
- Serrano Gómez, Enrique, *Consenso y conflicto*, Ed. Interlínea, México, 1996.
- Vázquez, Rodolfo, (compilador), *Corte, jueces y política*, Ed. Fontamara, México, 2007.
- VVAA, *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, Ed. TEPJF, México, 1999.
- VVAA, *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, Ed. TEPJF, México, 2002.
- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia*, Ed. FCE, México, 2004.

## ENSAYOS

---

La regulación del cabildeo en México

Whitehead, Laurence, *Democratization*, Ed. Oxford, Great Britain, 2003.

Zetter, Lionel, *Lobbying. The art of political persuasion*, Ed. Harriman press, Great Britain, 2008.

Zovatto, Daniel, *Dinero y contienda político-electoral*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa, España, 2001.