

# LA ÉTICA DEL CABILDEO:

Los Intereses organizados, Poder político y Bien Común  
La experiencia en los Estados Unidos de América



centro lindavista  
Centro de investigación,  
información y apoyo a la cultura, a.c.

MÉXICO  
2008

LA ÉTICA DEL CABILDEO:

Los Intereses organizados, Poder político y Bien Común

La experiencia en los Estados Unidos de América

D.R. © 2002 Woodstock Theological Center

D.R. © 2002 Georgetown University

D.R. © 2008. Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura A.C.

Insurgentes Norte 1579  
Col. Tepeyac Insurgentes. C.P. 07020 México D.F.  
Tels./Fax: 5781-5940 y 5781-9346  
Página web: [www.centrolindavista.org.mx](http://www.centrolindavista.org.mx)

ISBN:

Primera edición, 2008

Reservados todos los derechos.

## **CONTENIDO**

Prólogo: Una introducción al proyecto

1 En sus propias palabras: los cabilderos reflexionan sobre sus desafíos éticos

2 El propósito y método de la ética

3 El estado del cabildeo hoy – y preguntas éticas relacionadas

4 Regulación Federal del Cabildeo

5 La ética de la gestión política y de la integridad del proceso democrático

6 La ética en el cabildeo: un estudio hipotético de caso

7 Los principios Woodstock para la conducta ética en el cabildeo

8 Conclusión: Justicia democrática



## UNA INTRODUCCIÓN AL PROYECTO

### EL ORIGEN DEL PROYECTO

El primer proyecto bianual juntó a miembros del gobierno con expertos en Ciencia Política y Ética Social, y publicó un libro titulado *Valores Personales en las Políticas Públicas: Conversaciones sobre la toma de decisiones gubernamental* (editado por John C. Haughey, S.J.; Paulist Press, 1979- en Inglés).

Después, el Centro patrocinó un congreso de un día completo, “La reforma de programas de bienestar, el federalismo y el bien común” en diciembre de 1995. Las memorias del congreso se pusieron a disposición de los participantes y de todo el público leyente.

### METODOLOGÍA DEL PROYECTO

Durante los últimos catorce años, Woodstock ha desarrollado una metodología particular que ha sido utilizada principalmente con ejecutivos empresariales. Cuatro diferentes proyectos bianuales —con muchas reuniones, entrevistas y borradores— llevó a la publicación de una declaración consensada. Estas publicaciones son *Consideraciones Éticas en las adquisiciones Corporativas* (1990), *Creando y Manteniendo un Clima Corporativo Ético* (1990), *Consideraciones Éticas en los aspectos empresariales del Sistema de Salud* (1995) y *Temas Éticos en Organizaciones de Administración de Salud* (1990), todas publicadas por Georgetown University Press.

### EL ORIGEN DEL PROCESO

Woodstock es un centro Jesuita en una institución de aprendizaje Jesuita, la Universidad de Georgetown. El proceso reflexivo que acabamos de describir será familiar para aquellos que asistieron a una escuela Jesuita. La educación Jesuita no es una adquisición de información; es el desarrollo del estudiante en su capacidad de pensar, juzgar, deliberar y decidir cómo actuar. Todas estas actividades tienen sus raíces en el diseño básico de la conciencia humana. Estas operaciones son instintivas en los humanos. La educación Jesuita ejercita a los estudiantes a la ejecución periódica de estas operaciones, para que al momento de graduarse hayan aprendido a realizarlas muy bien. En otras palabras, ellos han aprendido cómo conocer lo que es verdad y a hacer lo que es correcto. Y en casos particulares, por ejemplo desafíos y oportunidades en el gobierno o en empresas, pueden diseñar y articular claramente y de forma persuasiva un curso de acción concreto que es a la vez inteligente y responsable.

Los exalumnos Jesuitas también sabrán que este proceso de reflexión es exactamente por lo que San Ignacio de Loyola conduce a una persona en sus *Ejercicios Espirituales*.

Afortunadamente, esta metodología básica es adaptable para poder utilizarla; no solamente por estudiantes Jesuitas o aquellos que asisten a retiros religiosos sino por cualquier persona de buena voluntad. Los catorce años de experiencia de Woodstock han probado que este es el caso.

**1 EN SUS PROPIAS PALABRAS:**

## LOS CABILDEROS REFLEXIONAN SOBRE SUS DESAFÍOS ÉTICOS

Comenzamos este proyecto con la clara intención de escuchar a los cabilderos y a aquellos directamente involucrados en el proceso del cabildeo. Pensamos comenzar con reuniones a gran escala para ventilar sus percepciones, pero finalmente decidimos realizar una serie de entrevistas con cabilderos particulares y legisladores, así como con empleados del Congreso, y periodistas experimentados que están en contacto constante con cabilderos.

Condujimos aproximadamente cincuenta entrevistas, con promesa de anonimato, y con la esperanza de una completa franqueza por parte de los entrevistados. En estas entrevistas, y luego en tres pequeños grupos focales, y finalmente en una sesión plenaria con aproximadamente cincuenta participantes, preguntamos a los entrevistados cómo, en su experiencia, ha cambiado el cabildeo, cómo “funciona” hoy en día, y qué desafíos éticos encontraron en la práctica de su profesión. Les pedimos que reflexionaran sobre dos tipos distintos de desafíos, aquellos que surgen de la interacción entre clientes, cabilderos, políticos y su personal, y otros de naturaleza más institucional que se relacionan con la actividad del cabildeo en una sociedad democrática.

Después de revisar este material, pudimos identificar varias áreas recurrentes de preocupación. Hemos agrupado las citas reflexivas en dos secciones. La primera cubre los desafíos éticos que surgen en la interacción entre clientes, cabilderos y políticos. La segunda cubre la influencia duradera del cabildeo en la democracia estadounidense.

Hemos añadido títulos dentro de cada sección para marcar algunos de los desafíos éticos que se identificaron. A pesar de que las categorías de organización fueron escogidas por el equipo de Woodstock, las citas son tomadas directamente de los entrevistados.

Aparte de esta organización preliminar de lo que hemos oído, nos hemos abstenido de añadir comentarios o análisis en este capítulo. Queremos que los cabilderos mismos tengan la primera palabra al describir sus desafíos éticos, en sus propias palabras, con base en sus propias experiencias.

Algunos lectores pueden encontrar difícil seguir estas citas directas sin comentarios editoriales, pero creemos que forman la plataforma adecuada para capítulos posteriores, donde desarrollamos plenamente la reflexión ética que estamos buscando. Imaginamos que algunos lectores querrán omitir estos “datos crudos” de nuestro proyecto y leer el análisis que proveemos en capítulos posteriores. En la conclusión de este proceso de tres años, hemos desarrollado los Principios Woodstock (ver capítulo 7) como la parte central de todo este esfuerzo. En esos Principios hemos intentado deliberadamente abordar los desafíos éticos que surgieron en las entrevistas originales.

### DESAFÍOS ÉTICOS SURGIDOS EN INTERACCIONES ENTRE CLIENTES, CABILDEROS Y POLÍTICOS

#### EL DINERO HABLA

“No cabe duda de que ésa es la forma en la que funciona el sistema... los que tienen dinero tienen mayores probabilidades de defender mejor muchos temas que los que no lo tienen. Y se puede ver de esta forma: casi todos tienen más de un cabildero. Muchos cabilderos también son pobres. Pero en el mundo real, aquellos que tienen más dinero pueden contratar profesionales. El cabildeo no es como ir a la corte y representar a alguien en un juicio criminal, aún cuando hay algunas similitudes. Es una experiencia totalmente diferente. Si un individuo tiene dinero, tiene derecho a gastarlo. Y sí, eso da una mayor oportunidad en algunas cosas, aún cuando la mayoría de los asuntos que persiguen los cabilderos son realmente beneficios grupales para un grupo de interés y la forma de cabildearlos prácticamente tiene que ser por medio de un grupo... Me gustaría que la gente pobre pudiera también costear la contratación

de cabilderos profesionales. Pero ésa es la forma en la que funciona nuestro sistema. No sé cómo se pueda resolver esto”.

“Hasta que el problema del dinero haya sido resuelto, es poco realista esperar que el proceso político mejore en cualquier otro aspecto.”

“Quienes tienen billetes hablan; el dinero triunfa sobre todo”

“La necesidad de recaudar dinero constantemente es desmoralizante y corrompe.”

“Esa es la forma en la que funciona el sistema. Los que tienen dinero tienen más probabilidades de estar mucho mejor que los que no lo tienen”.

#### FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA

“No cabe duda de que ocurren deslices éticos. Algunas veces las contribuciones a una campaña tienen un impacto desproporcionado en las acciones de los miembros del Congreso. Tampoco hay duda de que muchas veces los congresistas van a hacer mucho más por el que ha aportado y recaudado dinero que por el que no lo ha hecho.”.

“Uno de los desafíos éticos es claramente el financiamiento de las campañas, que es una carga sobre todos los que están en el gobierno, porque las campañas son terriblemente caras y es necesario dedicar mucho tiempo a recaudar fondos. La otra consecuencia de eso es que ellos reúnen dinero de tantos donadores diferentes que es difícil que uno solo sea particularmente importante para ellos. Claramente, el sistema podría mejorarse para aliviar sus miembros de esta carga, que consume tanto tiempo y yo creo que resta valor a su papel como legisladores, y crea una apariencia ante el público que puede ser una nube desconcertante sobre el proceso”.

“Debe haber alguna forma de priorizar qué grupos de interés pueden lograr tener acceso a los legisladores en distintos momentos. Actualmente, esta prioridad la determina el dinero. El dinero parece jugar un papel cada vez más dominante en la política estadounidense: se está convirtiendo en un sistema de “paga-para-jugar”.

#### DECIR LA VERDAD

“Uno no puede mentir; lo que tiene básicamente son su palabra y su reputación”.

“También se puede llegar a situaciones en las que la gente va a mentir o a dar falso testimonio. Eso normalmente se autocorriga. No se considera bueno”.

“Los cabilderos no quieren tergiversar las cosas, porque una vez que lo hacen, una vez que dicen algo que no es cierto, por el motivo que sea, nunca más creerán en ellos. Eso no quiere decir que creen en lo que dicen porque obviamente es como ser abogado. En ocasiones no le gusta lo que hizo el cliente que representa, pero debe representarlo lo mejor posible. Pero los cabilderos, es lo que he observado, realmente se desviven para no dar información equivocada, porque una vez que lo hacen, no pueden echarse para atrás. Ya se embarcaron... Eso no significa que no mientan. Claro. Lo que hacen es tratar de no ir demasiado lejos con ello, porque si lo hacen, están perdidos. Los cabilderos reflexionan sobre cuánto pueden modificar un planteamiento sin perder su propia alma, y más de cerca, perder su credibilidad con la persona con la que están hablando”.

“Yo siempre digo, ‘siempre di la verdad’. Todo lo que uno tiene es su palabra y, si está dando información, más vale que sea correcta. Y si te das cuenta que les has dicho algo que no es verdad, corrígelo inmediatamente. Esto tiene que ver con la eficacia y también con la ética. No insultar a nadie, no describir a nadie de forma poco halagadora, tratar siempre de ser cortés, de escuchar: esto no es ética, es dignidad humana. Yo trato de veras de decirle a la gente cuándo no todos los datos están de mi lado. Me imagino, antes que nada, que ellos se van a dar cuenta de todas formas. Pero quiero mostrarles que



yo sé los datos de ambos lados. Pero trato de ser honesto, de no engañar a la gente. Creo que cualquier cabildero debería pensar de esa forma”.

“Hay dos fuentes de obligación: la obligación mutua de los seres humanos entre sí y el deseo de evitar la vergüenza pública y la pérdida de ganancias futuras”.

“El cabildero tiene una relación continua con la gente para quien cabildea. Para ser eficaces, los cabilderos debe averiguar algunos detalles sobre el cliente, tales como si la compañía del cliente está dañando trabajadores, porque un cabildero no quiere llegar a una posición donde tenga que mentir”.

“En mi experiencia, tanto las empresas como las organizaciones sin fines lucrativos pueden mentir en sus esfuerzos de cabildeo. Y no es sólo un asunto de esconder información dañina. Es presentar información deshonesto o alterada, voluntariamente. Me preocupa que para los cabilderos suavizar la mentira se ha convertido en algo adecuado en Washington”.

“Técnicas manipuladoras que son ineficaces al cabildear a los congresistas y su personal pueden ser efectivas para influir en la opinión pública”.

#### COHERENCIA DE VALORES

“En uno de mis puestos, de más joven, mi jefe, que era dueño de la empresa, quería que consiguiera clientes nuevos a quienes representar para que trajeran muchas ganancias. Yo no estaba dispuesto a hacerlo debido a otros valores. Entonces fui a trabajar para otro jefe cuyos valores eran más coherentes con los míos... He conocido a gente que trabajaba en sectores sin fines lucrativos y que después se pasaron a trabajar en firmas de cabildeo o con bufetes de abogados y vistieron mucho mejor, pero no se ven felices. Para algunas personas en este campo está muy claro que a largo plazo van a tener que lidiar con algunas cosas que, aunque no ven como claramente contrarias a la ética, no quieren pasarse la vida haciéndolas. Creo que esto pasa más seguido de lo que la gente cree, que hay gente que va a trabajar en firmas de cabildeo pero no les gusta representar a su cliente, y entonces tratan de encontrar otros clientes. Y si pueden hacer eso para atraer negocios, se quedan. De otra forma se van, o por lo menos logran que sus empresas les dejen hacer trabajo por comisión. Con mucha frecuencia pienso que quizá los cabilderos no creen que lo que hacen está equivocado, que sólo envenena el alma. Van a su casa y piensan en lo que han logrado en una semana, pensando en planes para que ‘X’ mejore, para que el cliente pueda hacer un poco más de dinero o que tenga menos normatividad o líos. Eso no funciona para una persona adulta. Así, la gente encuentra alguna forma de hacer algún trabajo por comisión en un juicio o en una campaña de cabildeo”.

“Yo les digo a mis clientes potenciales que para tener éxito, necesitan buscar el punto de encuentro entre su ganancia y el interés de la sociedad”.

“Yo sé lo que quiere mi cliente; nadie sabe lo que es el bien común.” “¿Has oído alguna vez que un cabildero deje a un cliente porque el CEO de su empresa dijo ‘No vamos a cambiar ciertas prácticas (inmorales), ese no es el punto aquí. Yo quiero que elimines esa iniciativa de ley a pesar de eso’?”

“En muchísimas ocasiones me ha tocado ver a personas jóvenes que no están de acuerdo con lo que su jefe les ha estado diciendo, y que a pesar de eso tienen que escribir argumentos y discursos acerca del tema”.

“¿Es lo mismo un cabildeo políticamente eficaz que un cabildeo éticamente responsable?”

“Aprecio a mis clientes. Creo que mis clientes como individuos son buenas personas, aunque algunos de ellos contaminen. Su meta es pagar tan pocos impuestos como sea posible. No quieren hacer algo no ético o ilegal”.

“Cuando mis hijos eran pequeños, no podían decirle a nadie que su mamá era una cabildera. No parecía ser algo bueno. Pero he tenido suerte. Siempre he podido encontrar trabajos de cabildeo por cosas en las que creo”.

“Sólo hay un tema ético con el que veo que los cabilderos realmente luchan, y es la pregunta básica de si quieres representar a un cliente en particular”. “Una vez que un cabildero toma un trabajo, la tarea del cabildero es que se haga lo que el cliente quiere. Por eso debes revisar este tipo de cosas cuidadosamente desde antes”.

“En la mayoría de las cosas sobre las que tengo que cabildear, si hay un dilema moral, no puedo percibirlo”.

#### ESTÁNDARES PROFESIONALES

“Tendría que decir que un problema sistemático es la falta de definiciones y estándares profesionales en la profesión del cabildeo, junto con el hecho de que generalmente no ves seguridad en sí mismo o educación sobre la conciencia ética.”

“Existen reglas éticas para los abogados. Pero ¿cuántos abogados las siguen en la forma en la que se supone que deben hacerlo en este contexto [de cabildeo]? Creo que no es algo en lo que nuestra profesión se ha enfocado seriamente”.

“Algo como esto [lineamientos éticos] sería muy útil. Sería útil para la gente sencillamente el poder identificar dónde deben hacerse preguntas. Como también es cierto que en la vida algunas veces lo importante pasa por enfrente y en el momento ni siquiera sabías que era importante”.

“Los Bufetes de abogados, para guiarnos, tienen estándares sobre los conflictos de interés entre clientes. Esto nos da alguna protección, pero no responde a la pregunta de a qué cliente aceptar y a cuál rechazar”.

“El cabildero común tiene un problema. No hay nadie a quién pedirle consejo u orientación, no hay cultura institucional que inculque una idea de lo que es inaceptable”.

“He trabajado a nivel local, a nivel estatal y a nivel federal, y el nivel federal es más recto que el nivel estatal, el cual es más recto que el nivel local”.

“Cualquiera puede ser un cabildero.”

“Cabildear es una profesión pública. ¿Debería haber obligaciones profesionales diferentes para cabilderos y abogados?”

“Hay límites de hasta cuánto pueden los códigos morales y legales cambiar las expectativas morales en una profesión como la del cabildeo. La ley no puede ocuparse de todo; lo que nos falta en el clima actual más que nada es la auto-regulación”.

“El hecho de que algo sea legal no lo hace ético”.

“La mayoría de la gente en este campo difícilmente toma en cuenta la ética”.

“‘Explotación’ es un término ambiguo. ¿Está explotando a sus trabajadores una compañía cuando les paga menos de lo que podrían recibir en otras empresas en la misma área?”

“¿Debería un cabildero negarse a trabajar en coalición con algunos grupos?”

“Es más efectivo para un cabildero presentar algunos de los temas con la contraparte. Esto le ayuda a adelantarse a sus argumentos, los que de todas formas es probable que salieran a la luz en algún momento”.

“He visto aumentar las empresas grandes con funcionarios de principios éticos, ya que a raíz de los lineamientos condenatorios adoptados en 1992 por algunas violaciones criminales, tienen mayor fiabilidad las empresas dirigidas con ética”.

“Sí, pasa todo el tiempo [que los cabilderos pueden detener proyectos de ley].., la situación casi nunca se plantea tan crudamente. Hay muchas formas de retardar o modificar proyectos de ley sin tratar de eliminarla directamente, aunque algunas tácticas puedan tener el mismo efecto”.

“Como cabildero, uno se identifica con el cliente y sus asuntos”. “Si uno va a representar a un cliente en un asunto que puede ser adverso a otro cliente, hay que decírselos, como parte de una cortesía profesional”.

“La gente en este negocio no dice una palabra cuando ha tenido problemas éticos”.

“La mayoría de los cabilderos raramente se involucran en cuestiones morales directas como el aborto”.

“Los reglamentos para prevenir mordidas están bien, pero nadie sabe cómo vigilar la imparcialidad. Nadie sabe qué es eso exactamente”.

#### CONFLICTOS DE INTERÉS

“Yo diría que algunas empresas están tratando de acaparar demasiadas rebanadas de un pastel que es limitado, y van a ser proporcionalmente más ineficientes mientras más tomen... Si uno está tratando de acaparar lo suficiente como para tener cierta importancia, no lo va a lograr si al mismo tiempo acepta recibir \$30 millones (de dólares) para hacer otra cosa... no se pueden representar tantos intereses en conflicto, acaparar tanto”.

“En mi empresa independiente de cabildeo, rechazamos negocios todo el tiempo, pero no pongo mi trabajo en peligro cuando lo hago. No es lo mismo para el director de asuntos gubernamentales de una compañía, que dejaría su trabajo si decidiera que eliminar el proyecto de ley era inmoral”.

“Un cliente potencial tiene el derecho de esperar que vas a ‘discutir’ con ellos acerca de posibles conflictos de interés. En algunos lugares esto puede implicar darles una lista de tus clientes, pero en muchos otros lugares no”.

#### APERTURA DE INFORMACIÓN

“La apertura de información en el área de cabildeo debe ser completa. La gente no debería analizar a detalle si los honorarios de una determinada hora se usaron haciendo algo que no debería declararse como cabildeo, y los de otra para realizar algo que sí es cabildeo. Todo gira alrededor de lo mismo: promoción. Tal vez deberían cambiar el término, por el bien de la ley, pero creo que un sistema que revelara todas las tarifas, sin importar si se usaron en relaciones públicas, relaciones gubernamentales, o lo que sea, y en cualquier rama del gobierno, lograría una mejor apertura de información y le daría a la gente una mejor idea de lo que está pasando”.

“Esto estaba verdaderamente socavando la transparencia (acerca de las tácticas de cabildeo usadas en el debate de la reforma del sistema de salud).”

#### PUERTA GIRATORIA

“Las políticas de Washington son un juego para expertos/conocedores enterados del que los ciudadanos comunes y corrientes están excluidos. Los jugadores pasan de la toma de decisiones al cabildeo y viceversa, los papeles se invierten”.

“La gente constantemente deja la Capital para hacer dinero”.

¿PISTOLERO A SUELDO Y VALORES NEUTRALES?

“Los problemas éticos existen en todos los niveles. Primero que nada, cuando se habla acerca del cabildero, el cabildero es sólo un pistolero a sueldo. Los cabilderos no tienen principios. Los cabilderos no tienen posiciones. Cuando se pregunta a uno de ellos qué es lo que piensa acerca de algún asunto, él dice no sé, no tengo un cliente. Somos agnósticos aquí. El cliente nos contrata, y eso está bien, pero si alguien a quien no le gustara ese cliente nos contratara, bueno, eso también estaría bien. Es muy parecido a los abogados. Uno toma los casos como se presentan. Entonces, los cabilderos en general son neutrales en temas de políticas. Si se plantean los problemas de la ética en el cabildeo, la primera palabra que la mayoría diría sería ‘dinero’, la enorme cantidad de dinero que fluye mediante todo tipo de canales, frecuentemente sin que éstos se den a conocer, en todo tipo de formas, para influir en resultados legislativos, regulatorios y judiciales”.

“Los cabilderos no tienen posiciones, sólo tienen clientes”.

“Yo confieso ser un pistolero a sueldo”.

“Un cabildero es un pistolero a sueldo y están contratados para un propósito- y ya”.

#### USO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

“Las hondas y flechas en el arsenal del cabildero son muchas y generar bases espurias es una de ellas”.

“Hay estrategias de comunicación que son para crear bases, donde las empresas gastan cada vez más millones de dólares para crear editoriales e historias alrededor del país. ¿Es eso generar influencia de una forma no ética? El Congreso puede decir, ‘Oh, nosotros no respondemos a esto’ “Nosotros no nos dejamos influir por eso”, pero sí se dejan”.

“Es importante distinguir entre la comunicación con expertos políticos y con los de fuera. Los cabilderos, para ser efectivos, necesitan preservar su credibilidad con los funcionarios públicos y su personal. Pero esto no impide la cínica manipulación de la opinión pública mediante la propaganda política. El respeto para el experto puede coexistir con desdén para el de fuera”.

#### TENDENCIAS HACIA RELACIONES PÚBLICAS

“Es interesante observar esto... se están combinando las relaciones públicas y propaganda con cabildeo y relaciones gubernamentales. ¿Hay similitudes importantes entre lo que hacen? Sí las hay. ¿Hay éticas distintas –muy distintas- involucradas en estas actividades? La respuesta es sí. Lo que voy a buscar es ver cuál está influyendo más a la otra. Tengo miedo de que vayamos a ver la ética de la propaganda convertirse más en la ética del cabildeo. Pero si lo hace, va a ser sellando su propio destino porque va a ser exagerada y la gente va a perder la confianza. Vamos a ver cómo funciona eso”.

“En el enfoque de las relaciones públicas hacia el cabildeo, hay demasiada dependencia en el uso de verdades a medias, distorsiones, tácticas intimidatorias e información errónea”.

#### CONFIDENCIALIDAD

“Es muy importante no traicionar relaciones y no hablar a espaldas de una persona o transmitir a otras personas lo que alguien dijo... pero algunas veces uno le das la vuelta y va con una persona de mayor jerarquía en la oficina, o con el congresista cuando un ayudante constituye un obstáculo, o esa persona se opone a lo que uno quiere y sabe que no está mandando al congresista los memorandos que informan sobre nuestra posición. Entonces si lo hago, siento que tengo que decirle a la persona. Trato de no darles demasiadas advertencias como para que puedan detenerme. Mi estilo de cabildeo es no tener grandes encuentros formales, sino encontrarme con los miembros mientras van caminando entre el Congreso y los edificios de oficinas”.

#### GANANCIAS INJUSTIFICADAS O INMERECIDAS

“Creo que ciertos cabilderos hacen lo que yo consideraría no ético, cobrar \$25,000 (dólares) al mes, y eso es todo lo que hacen. Hay un joven en particular que no tiene contactos reales o influencias en el área por la que les está cobrando, los está timando. ¿Es su culpa? ¿Es inmoral? Uno de los problemas que he visto recientemente en cabilderos es que cobran una suma fija y no hacen casi nada. Eso me molesta. O algunas veces lanzan una bola baja y dicen que la tarifa va a ser de sólo \$5,000 (dólares) y lo único que hacen es elevarla en cuanto el cliente toma la decisión.

## LA INFLUENCIA DURADERA DEL CABILDEO EN LA DEMOCRACIA NORTEAMERICANA

### EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

“Bueno, cuando uno llega hasta el fondo en el tema ético, hasta sus últimas consecuencias, realmente no es tanto la conducta del cabildero lo que es el problema sino el funcionamiento de la democracia. Ciertamente es un problema moral lo que está en juego. ¿Cómo se toman las decisiones en una democracia? Finalmente se convierte en la ética de los legisladores más que la de los cabilderos”.

“Necesitamos abordar los resultados no éticos con una reforma sistémica más que enfocándose a la ética individual”.

“Si la gente del gobierno escucha únicamente a una de las partes sobre un problema, debe dedicarse a la tarea de buscar las otras voces, no los cabilderos. Si un cabildero defendiera demasiado el punto de vista opuesto, parecería sospechoso.

“Es una calle de doble sentido. Puede haber un montón de cabilderos con ética gris. Pero en una sociedad democrática, se envía a todo tipo de gente a servir en el Congreso, y también hay en el Congreso algunos que moralmente están en bancarrota. En esos casos, los cabilderos son responsables de inyectar moralidad en toda la situación”.

“La campaña bien orquestada para derrotar la reforma del sistema de salud muestra que nuestra idea del proceso de cabildeo está muy caduca”.

“Hay un problema ético fundamental al que tal vez todos nos hicimos de la vista ciega porque no podríamos sobrevivir de otra forma. La mayoría de las personas quieren jugar dentro de las reglas, pero no están seguros que el juego mismo sea justo”.

“El sistema se está derrumbando estructuralmente. El proceso de declive no está cubierto por la prensa porque no es un conflicto entre dos personas”.

“Están los votantes, la organización del partido y el partido en el gobierno. Ese triángulo se ha debilitado en todos lados, y ¿qué ha tomado su lugar? Lo que ha tomado su lugar en términos de servicios a los candidatos son los grupos de interés. Ellos atraen dinero, voluntarios y con ello el individualismo en el gobierno crece más que unificarse en un propósito común, porque están todos esos... grupos cerrados que presionan a los que quieren ser electos al Congreso”.

### DESCONFIANZA PÚBLICA, CRÍTICOS Y REFORMA

“El problema que he visto es que todos se dedican a protestar y criticar. Eso no es eficiente. No basta hacer una cosa bien. Si no se hace de manera perfecta, ellos te van a llamar estafador. Creo que se derrotan a sí mismos de esa forma. Hay personas gritando ‘asesino’, pero cuando algo no es asesinato, deberían reconocerlo y asumirlo. Si voy a usar un asunto como éste [reforma de cabildeo] para recaudar dinero [para mi organización] tengo que exagerar un poquito cuando envío mis correos masivos para que la gente contribuya”.

### REGULACIÓN

“Desafortunadamente, el Congreso ha decidido regularse a sí mismo como si fuera deshonesto. Tenemos un sistema absurdo de reglas dirigido a [apaciguar] los críticos, reglas masivas para defenderse de la crítica, que no tienen nada que ver con la conducta”.

#### PARTICIPACIÓN POLÍTICA

“[Mientras cae el voto y el cabildeo aumenta] algo se ha perdido en el proceso. Si encuentras la respuesta a esa pregunta, escribe un libro. Creo que es una de las más difíciles para la siguiente generación. Tenemos que lograr que la gente se involucre nuevamente en la vida política del país... Cuando la gente no cree que el sistema es justo, no quiere ser parte de él. Entonces, yo creo que la respuesta, cuando venga, será que la competencia por la atención de la gente durante un periodo corto de tiempo puede resultar en un poco más de crítica seria de nuestro sistema de gobierno, que es exageradamente bueno comparado con muchos otros”.

“El problema real es que la mayoría de las personas no están involucradas políticamente y no están informadas de lo que su gobierno está haciendo”.

#### UNA REBANADA DEL PASTEL

“Es mi trabajo impulsar los intereses de mi asociación o cliente. Punto”.

“Uno cabildea por una rebanada del pastel”.

“Me molesto con aquellos que piden una reforma del sistema, que proclaman que los intereses especiales están apoderándose de Norteamérica. Bueno, en mi mente, todo interés es especial. Si eres parte de un grupo, tienes un interés especial”.

#### EL SISTEMA LEGISLATIVO

“La mayoría de los proyectos de ley pasan sin que nadie los lea. [Los legisladores] no pueden hacerlo todo en el tiempo de que disponen. Tienen que pasar demasiado tiempo recaudando fondos para campañas”.

#### PERCEPCIÓN PÚBLICA DEL CABILDEO

“Vamos a enfrentarlo. Como en cualquier negocio hay cierto porcentaje de gente a quien no le importa un comino. Perdóname, pero no les importa. Van a hacer lo que tengan que hacer para tratar de ganar. No creo que sean más numerosas en la profesión del cabildeo que en cualquier otra. Algunos creen que ‘cabildero’ es una mala palabra... vamos a enfrentarlo, no todos, pero un porcentaje alto del público estadounidense está totalmente asqueado del proceso [de cabildeo] porque creen que es corrupto. Y algunas partes de la estructura sí tienen una tendencia a moverse en esa dirección debido al dinero que está en el proceso. Pero la gente que está aquí en mi observación, la mayoría es muy honesta... [Los cabilderos] no son el grupo corrupto que la gente cree que son. Tienen un trabajo que hacer; la mayoría tratan de hacerlo honestamente y con un sentido de lo que está bien y lo que está mal”.

“En una democracia basada en grupos de interés organizados, la perspectiva de la persona promedio está fuera de la mezcla”.

#### DESIGUALDADES DE PODER

“Los cabilderos no son una parte constitucional del tejido de gobierno. La legislatura lo es. Los procesos modernos no están diseñados para asegurar que todas las partes están representadas efectivamente, y sería equivocado culpar a los cabilderos”.

“Algunas de las herramientas sofisticadas del cabildeo por intereses especiales, como la creación artificial de las bases de opinión, etcétera, dan un poder sin precedente para moldear opinión”.

“Desigualdades importantes de dinero y recursos llevan a desigualdades de acceso e influencia”.

“Los recursos desproporcionados que están a disponibilidad de los poderosos, crean desigualdades políticas y económicas crecientes”.

“No es sólo dinero; la balanza se inclina hacia el grupo que tenga mejores recursos”.

“Nuestra ética política dominante es ‘no penalices a los fuertes para ayudar a los débiles’. Haz que lo hagan ellos mismos”.

“Esa es la forma en la que funciona el mundo; los acaudalados y bien organizados pueden contratar a los mejores y más hábiles defensores. Esa es una parte injusta del proceso. No veo forma alguna de cambiar eso”.

#### PUNTO MUERTO POLÍTICO

“Lo que mueve a Washington es crisis o escándalo, no teoría o lógica”.

“La mayoría del cabildeo es negativo, para prevenir una mayor ampliación del poder gubernamental”.

“Un cabildeo eficiente tiene la capacidad de eliminar cosas antes de que comiencen”.

#### CAPITALISMO Y DEMOCRACIA

¿Tiene una empresa la obligación de tratar de cambiar el sistema en otro país si el sistema de leyes de ese país permite la ‘explotación’?”

“El mercado limita qué tan lejos puede llegar una compañía en forma ética si esto incrementa los costos”.

“La obligación de una corporación es maximizar los beneficios para sus accionistas. Cuando se trata de otros países, las compañías no deberían de tratar de cambiar sus reglas porque esas sociedades tienen derecho a sus propios valores”.

“Las empresas deberían ir más allá de las leyes hasta donde lo necesiten para mantener una fuerza de trabajo estable”.

“Si nosotros como cabilderos independientes estamos limitados por nuestras restricciones éticas, o si nuestras organizaciones se limitan, entonces estamos en desventaja, porque la otra parte frecuentemente no tiene limitaciones éticas”. “El sistema político se guía por la democracia; el sistema económico se guía por la riqueza. Siempre va a haber tensión”.

“Bueno, esto presupone algún hombre sabio que sabe lo que es el bien común. Yo no veo ningún faro moral obvio aquí”.

#### DESCONFIANZA PÚBLICA EN EL SISTEMA

“(El público tiene) un miedo real del abuso del poder y de que alguien esté por ahí haciendo cosas malas, intereses especiales. Y entonces, la primera cosa que piensan acerca de la profesión del cabildeo [parece ser] ‘eso es malo’.”

“La tendencia en nuestra cultura política es interpretar en forma estrecha la ética pública”.

#### CONCLUSIONES

Como dejan ver las citas anteriores, los cabilderos a quienes entrevistamos fueron excepcionalmente sinceros acerca de los desafíos que ellos y sus colegas confrontan en el curso de su trabajo profesional. Al mismo tiempo, muchos de ellos expresaron incertidumbre y confusión acerca de la naturaleza y la objetividad de la ética, y acerca del significado y la aplicación de categorías centrales éticas como justicia y bien común. Para referirnos a esas inquietudes, este libro ofrece un capítulo breve acerca del propósito y el método de la ética (capítulo 2) y un capítulo más largo acerca de la ética de la gestoría política (capítulo 5).

Después de tres años de estudio cuidadoso, concluimos que la práctica del cabildeo en los Estados Unidos hoy plantea dos tipos de preocupaciones éticas. Lo que hemos llamado inquietudes internas le surgen a la gente involucrada directamente en la práctica del cabildeo, así sean clientes, cabilderos, o los funcionarios públicos y su personal en quienes desean influir. Es en su mayoría este tipo de inquietud lo que buscamos abordar en los Principios Woodstock (capítulo 7). Por varias razones, no respaldamos una posición sustantiva en el muy intensamente debatido tema de reforma financiera de campañas. Reconocemos explícitamente, no obstante, el tremendo papel que juega el dinero en la política estadounidense y los importantes temas de equidad política que plantea el poder del dinero. Hasta que se adopte un sistema justo y creíble de financiamiento de elecciones presidenciales y del congreso, la reforma ética del cabildeo estará incompleta. Ahora que la Iniciativa de Reforma de Campaña Bipartidista de 2002 (comúnmente conocida como McCain-Feingold) se ha convertido en ley, esperamos para ver qué tan efectiva será para mejorar la práctica electoral y restaurar la confianza pública.

Los temas sustantivos que abordamos surgieron directamente de nuestras entrevistas y discusiones grupales. Entre ellos se incluyen: la evidente tensión que hay entre una cultura política enfocada en la satisfacción de demandas de intereses especiales bien organizados y bien financiados, y las políticas civiles totalmente dedicadas a identificar y actuar en el interés público de largo plazo; las relaciones éticamente apropiadas entre cabilderos y clientes, cabilderos y políticos, y cabilderos y forjadores de opinión pública; conflictos de interés que surgen para el cabildero practicante; la importante distinción entre legítimas e inapropiadas estrategias y tácticas de cabildeo; y la necesidad evidente de incorporar integridad y reputación en la profesión del cabildeo.

Preocupaciones sistémicas acerca de la influencia de intereses organizados en la salud de la democracia Estadounidense son más difíciles de tratar en reformas específicas. Aún así, tanto participantes activos como observadores críticos están de acuerdo en que la percepción negativa que tienen de los cabilderos los estadounidenses ordinarios ha contribuido en la disminución de la confianza en los procesos electoral y de toma de decisiones.

La desconfianza popular en el gobierno tiene consecuencias serias para nuestra democracia. Produce una ciudadanía marginada y desconectada, desanima a los ciudadanos con espíritu de servicio público cuando piensan en buscar un puesto político, amenaza la credibilidad de funcionarios electos y reduce la posibilidad de políticas y leyes justas y previsoras. Este estudio se basa en la esperanza de que una reforma ética del cabildeo promoverá una mayor confianza pública en la justicia de procedimientos y sustantiva en la vida política estadounidense.

Un tema último tema relacionado con la ética necesita mayor discusión pública: la compleja interdependencia entre el capitalismo y la democracia. Una economía de libre empresa e instituciones políticas democráticas han coexistido en los Estados Unidos desde nuestra fundación en el siglo XVIII. Este estudio de cabildeo supone su continuada coexistencia en el nuevo siglo.

Sin embargo, queremos reconocer la tensión manifiesta entre el ímpetu capitalista de maximizar las ganancias y utilidades de los accionistas y el imperativo político democrático de promover el bien duradero de la comunidad nacional, particularmente de sus ciudadanos más débiles y vulnerables. La separación institucional entre el poder económico y político y la clara distinción cultural entre los valores capitalistas y democráticos son críticamente esenciales si la conjunción histórica entre capitalismo y democracia va a ser compatible con la promesa estadounidense de libertad y justicia para todos.

Hemos identificado los desafíos éticos del cabildeo y los hemos escuchado descritos por practicantes en el campo. Ahora examinemos la estructura moral global dentro de la cual podemos entender y evaluar estos desafíos.





## **2. EL PROPÓSITO Y EL MÉTODO DE LA ÉTICA**

A pesar de que frecuentemente se usan los términos “ético” y “moral”, en raras ocasiones podemos expresar su significado. Este capítulo inicia esa tarea de articulación al señalar dos preguntas básicas: “¿Qué es la ética?” y “¿Cómo se pueden resolver los conflictos entre juicios éticos?”

La Ética es una forma de investigación práctica; se trata de aprender y de actuar. Estamos tratando de descubrir algo importante y no asumimos que al inicio sabemos exactamente lo que estamos buscando. Es por eso que la ética, como ciencia, comienza con preguntas acerca de nuestra experiencia. Pero la ética es una investigación explícitamente práctica. Las conclusiones que obtenemos con base en nuestras reflexiones éticas son conclusiones que debemos vivir si vamos a preservar nuestra integridad personal y pública.

¿De qué tratan los debates éticos? Tratan de cosas básicas e ineludibles: acerca del tipo de personas en las que debemos convertirnos; el tipo de comunidades que debemos crear; lo que debemos hacer y evitar; los derechos y las responsabilidades de los seres humanos; acerca de la escala de los valores—sociales, económicos, culturales, personales y espirituales— que son necesarios para el bienestar del ser humano; y acerca del grado de bien o mal (¿por qué hay algunos “bienes” más importantes y algunos males más peligrosos que otros?)

Estos debates no ocurren en un vacío histórico. Están conformados por las tradiciones morales que hemos heredado y a las que todavía estamos ligados. Cuatro tradiciones centrales han moldeado el pensamiento occidental acerca de lo correcto y lo erróneo, acerca del bien y el mal. El hecho de que cada tradición tenga un énfasis ético distinto y use un vocabulario ético particular se suma a la complejidad del debate y la discusión ética contemporáneos.

La primera tradición —una de las primeras, pero una que todavía tiene una gran vitalidad hoy en día— se llama “ética de la virtud”. Esta tradición comienza con los antiguos griegos y está completamente desarrollada en Aristóteles. Sostiene que el núcleo de la vida ética es el cultivo y el ejercicio de la virtud. Las virtudes son los hábitos del carácter y el intelecto que los humanos comienzan a adquirir en el curso de su educación. Estas virtudes personales, que son cultivadas deliberadamente por una comunidad moralmente sana, nos permiten descubrir lo que es verdaderamente bueno, discernir lo que está mal y es dañino, y desarrollar la valentía y la consistencia de carácter para actuar de acuerdo con nuestros descubrimientos e intuiciones morales.

La segunda tradición importante, que está conectada a la orientación ética hacia las normas, viene de la Escritura Hebrea con su Ley y sus Diez Mandamientos. Los Mandamientos son un conjunto de reglas morales que nos dicen cómo debemos comportarnos y de prohibiciones morales, que nos ordenan no actuar de cierta forma. Lo que llama la atención acerca de los antiguos mandamientos bíblicos es su extraordinario poder de permanencia. Aquí hay un código moral formulado por un grupo nómada bajo circunstancias históricas difíciles, que continúa siendo útil en nuestras vidas pública y privada.

Debido a nuestras tradiciones morales no tenemos que reinventar la rueda ética. Ya conocemos que algunas cosas están mal, como robar, mentir y matar. Sin embargo, a pesar de que los mandamientos bíblicos son excepcionalmente directos (“No matarás”), no siempre es claro lo que exige en forma práctica. Por ejemplo, tomemos la prohibición contra matar. ¿Qué es lo que implica en concreto acerca de combatir en una guerra, acerca de la defensa propia, acerca de la pena de muerte? Las guías generales de la ética pueden ser claras, pero su aplicación en casos específicos es frecuentemente un tema de disputas. Hay una dimensión de incertidumbre en la interpretación de reglas morales que las reglas por sí mismas no pueden resolver. Esa es una razón por la cual las leyes y las reglas deben estar conectadas a virtudes, por lo cual la prescripción y la prohibición de acciones deben ser complementadas por la excelencia del intelecto y el carácter del agente moral. En ética, tanto lo que hacemos como por qué y cómo lo hacemos, son de importancia crítica.

La tradición profética es la tercera parte significativa de nuestra herencia ética. Los profetas hebreos eran normalmente perseguidos por hablar la verdad a los que estaban en el poder y por desafiar la complacencia de la comunidad. Los profetas no eran honrados en su propio país porque las verdades que expresaban no eran bien recibidas. Hablaban en favor de los pobres y de los impotentes, las viudas y los

huérfanos. Insistían en que una sociedad justa se mide finalmente dependiendo de qué tan bien provee a los menos beneficiados, los inmigrantes, los niños, los ancianos, los discapacitados, los perturbados emocionalmente. En una sociedad capitalista como la nuestra, —enfocada constantemente en el éxito, la ganancia, la reputación y el poder— la voz profética, con su énfasis en las necesidades y las preocupaciones de los más pequeños de nuestros hermanos y hermanas, es una fuente especialmente importante de justicia.

La cuarta es la tradición democrática de la ética, que damos por hecho en la actualidad. A pesar de eso, es muy impresionante, cuando uno estudia la historia europea antes de la revolución democrática del siglo XVIII, qué diferentes eran entonces las suposiciones predominantes. Simplemente se asumía que había diferentes niveles en la sociedad, cuyos miembros vivían bajo leyes distintas, disfrutaban diferentes derechos y privilegios, y nacían con expectativas y perspectivas radicalmente diferentes. Hoy, en los Estados Unidos comenzamos asumiendo la igualdad de individuos: igualdad bajo la ley, igualdad de derechos y responsabilidades, igualdad de voz al resolver asuntos públicos debatidos e igualdad concreta de oportunidades en la búsqueda de una vida valiosa. La carga de la prueba en una sociedad democrática está en cualquier persona, grupo o práctica institucional que viole estas normas de igualdad democrática.

Hay un progreso real en la historia de la ética. No tenemos que regresar continuamente a los principios. Ya no es tema de discusión en nuestra sociedad, por ejemplo, que es mala la discriminación racial. Nos costó una lucha larga y sangrienta reconocer esta verdad tan disputada y todavía estamos en el proceso de corregir los efectos del racismo. Pero el argumento básico ya ha sido formulado y aceptado. Lo mismo podría decirse sobre la negación de la libertad religiosa, el trato desigual al hombre y la mujer, y la contaminación del medio ambiente natural y humano. Sabemos que estas prácticas históricas están mal y deben ser abolidas con eficacia.

Ahora bien, estas importantes verdades morales no son obvias. Si lo hubieran sido, nuestros ancestros hubieran sabido que eran formas injustas e inaceptables de tratar a otras personas. Más bien, en el transcurso del tiempo, mediante la reflexión de la experiencia humana, observando los patrones históricos, tomando en consideración la perspectiva de todos, hemos descubierto gradualmente que muchas cosas están mal y son injustas

También hemos descubierto muchas cosas que son buenas para las personas. Una educación sólida para todos los niños es buena; también lo es un ambiente sano y placentero, un lugar seguro para vivir, un balance adecuado entre trabajo y descanso, y un conjunto de derechos y libertades garantizados legalmente. Es verdad que los valores humanos entran a menudo en conflicto. Por eso necesitamos determinar su orden de importancia y de urgencia. Es también cierto que los derechos pueden entrar en conflicto. Estas instancias de conflicto legítimo crean interrogantes difíciles en la toma de decisiones éticas. Al tratar con el conflicto moral, necesitamos asegurarnos de que todos los que van a ser afectados por la decisión tengan derecho a voz en el proceso de deliberación. Los procedimientos equitativos en la toma de decisiones son fundamentales para la justicia democrática y para lograr resultados prácticos sostenibles.

La existencia de una pluralidad de valores, derechos e intereses nos obliga a confrontar la noción central de la ética pública, la noción del “bien común”. En una indagación práctica, el bien común sirve como categoría heurística más que sustantiva. Es decir, no es algo específico y determinado que sabemos por adelantado (sustantivo). El bien común es lo que realmente intentamos descubrir (heurístico), determinar en forma concreta y práctica, a lo largo de un debate y reflexión políticos. Una forma útil de pensar acerca del bien común es usar un ejemplo microcósmico. Si uno toma una comunidad microcósmica como la familia, hay valores y derechos legítimos que de forma correcta pertenecen a los padres, los niños, los abuelos y —si tomamos una perspectiva amplia— a los ancestros y a los que van a nacer. Cualquier enfoque en la toma de decisiones familiar que privilegia uno de estos grupos con desventaja significativa de otros es moralmente incorrecto. Este principio influye en las limitaciones éticas del patriarcado, que

indebidamente eleva al padre de familia en detrimento de la madre y los niños. Cuando uno extiende el requisito de justicia común a una sociedad más amplia, lógicamente se complica. Pero la intuición moral básica permanece válida. Los derechos de todos son iguales; todos deberían tener iguales oportunidades de llevar una mejor vida; debido a diferencias de habilidades y entrenamiento, los individuos van a realizar diferentes funciones públicas, pero todos deberían ser tratados con igual dignidad y respeto. Si el resultado de una política pública, por ejemplo, es apoyar la discriminación racial o si indebidamente se carga más en los pobres, o deja desprotegidos a los niños, o viola libertades civiles, o crea una distribución desigual de beneficios y cargas sociales, o atenta contra el medio ambiente, entonces sabemos que está mal y que debe oponérsele. La reflexión y el debate públicos son siempre conducidos en un contexto moral e histórico. Hay ciertas verdades que ya conocemos, ciertas preguntas que nosotros como pueblo hemos resuelto, y hay mucho que falta decidir y corregir a lo largo de nuestra vida común. En una sociedad democrática, el descubrimiento y la promulgación del bien común requiere un proceso de deliberación y toma de decisiones abierto y justo; también requiere que los resultados concretos que emanan de la política pública sean justos; que estas políticas ayuden a crear una unión cívica más perfecta, establecer una justicia distributiva, asegurar una tranquilidad interna, proveer la defensa general, promover el bienestar general, y asegurar la bendición de la libertad para las generaciones presentes y futuras. En la valoración de una sociedad democrática, desde la perspectiva del bien común, estamos atentos tanto al proceso deliberativo como a los resultados sustantivos. ¿Están representadas equitativamente las preocupaciones legítimas y las opiniones de todos los ciudadanos en el debate público? ¿Están bien distribuidos los beneficios y las cargas de las contribuciones públicas? ¿Tienen prioridad los bienes mayores sobre los menores? ¿Están combinados los derechos individuales y las responsabilidades públicas en un balance apropiado? ¿Hemos cumplido nuestras obligaciones fiduciarias para la posteridad? ¿Hemos tomado en cuenta adecuadamente a las “viudas” y a los “huérfanos”? Y ¿está bien protegido el bienestar de toda la comunidad contra concentraciones de poder económicas y políticas?

Tanto en los niveles personal como político la ética es un proceso falible, autocorregible, con múltiples voces tratando de determinar lo que es bueno y lo que no lo es, lo que es justo y lo que no, lo que es correcto y lo que no lo es, y lo que verdaderamente respeta la dignidad de los seres humanos y lo que no. Este es un proceso deliberativo normativo en el que todos normalmente nos involucramos. Para mantener nuestra integridad personal y para promover el bien de nuestro país, necesitamos pensar, escoger y actuar tan bien como podamos. Estos son los desafíos perennes de la ética para vivir atentamente, inteligentemente, razonablemente y responsablemente.

La ética, entonces, tiene importancia directa e inmediata en el campo del cabildeo. La verdad política principal que enseña la democracia es que todos los ciudadanos cuyas vidas son afectadas por decisiones públicas deberían tener una voz significativa en el debate público. Esta verdad es absolutamente crítica para la práctica legítima del cabildeo. El propósito de la reforma del cabildeo no es penalizar ciudadanos que ya están involucrados en el proceso de creación de políticas, sino encontrar formas adecuadas de extender e incrementar el alcance de la opinión civil que es escuchada y atendida de hecho.

#### NOTA

1. Para propósitos de este capítulo, trataremos la ética y la moral como conceptos equivalentes. Las raíces lingüísticas de ambas nociones son clásicas. En la antigua Grecia, *ethike*, de donde viene el término “ética” significa “hábitos”; en Latín clásico, *mores*, la fuente etimológica de “moral” significa “costumbre”. La ética clásica de la virtud se concentraba principalmente en la *ethike*, los hábitos que la gente adquiriría en el proceso de su formación y educación personal. Cuando los conceptos griegos se tradujeron al latín, *ethike* se convirtió en *mores*, las virtudes adquiridas que se requerían para lograr una buena vida humana. Una tradición ética moderna, derivada de Emmanuel Kant, asume una separación

más fina que la nuestra entre moralidad (nuestras obligaciones hacia otras personas) y ética (la mejor forma en la que una persona puede vivir).

### **3. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL CABILDEO Y LOS ASPECTOS ÉTICOS**

EN UNA ENTREVISTA, UN CABILDERO PROMINENTE REFLEXIONÓ  
RECIENTEMENTE ACERCA DE LA PROFESIÓN:

*El cabildeo ha cambiado mucho desde que yo comencé. Cuando yo empecé había que conocer a veintitantas personas en Washington y podías ser eficaz. Esos eran los que tomaban las decisiones. Con los contactos adecuados, los trabajos adecuados, probablemente los conocías y podrías tener éxito. La era post-Watergate se ha desarrollado de tal forma que el poder está muy disperso. Todos en la capital son poderosos en un área o en otra. La administración es mucho más grande, simplemente en cuanto a cantidad personas, así que requiere mucho trabajo educativo, relaciones públicas, concientizar a muchos acerca de lo que piensa la gente en sus localidades. Y la parte más importante (ahora) es la estrategia.*

Lograr algo hoy en día es muy diferente. Hay que darse cuenta de que casi todos los temas tienen un oponente. Así que, uno defiende una cosa y otra persona está defendiendo otra. Y los miembros (del Congreso) tratan de aislarse de un proceso en el que estarían demasiado sujetos a que cualquier relación influya en su voto. Así que hoy en día todo depende de las coaliciones, de la capacidad para educar a la gente y crear un contexto para que la gente decida estar de tu lado. Si se logra movilizar a la opinión pública, es mucho más fácil que un miembro (del Congreso) decida ponerse del lado de uno. Y ya no es fácil lograr un apoyo sólo por viejas amistades Y para permanecer en el negocio durante un largo periodo de tiempo, hay que seguir seleccionando nueva gente como su “mejor amigo”, o ser muy sólido y tener una gran habilidad para moldear la opinión pública, porque la gente continúa cambiando.

## DEFINICIONES

Este capítulo busca proveer una perspectiva general de lo que la ciencia social actual tiene que decir acerca del cabildeo en el gobierno federal. Al final de este breve reconocimiento vamos a discutir algunas implicaciones de prácticas actuales para nuestras preguntas básicas acerca de la ética del cabildeo.

Entendemos que cabildear es el intento deliberado de influenciar decisiones políticas mediante varias formas de gestión pública. El cabildero usa varios métodos —como reputación personal, obligación profesional, empatía cultivada, y estímulos financieros— para ganar la confianza de funcionarios públicos y sus colaboradores, y para lograr metas políticas específicas. Los cabilderos persiguen sus objetivos sea mediante un acceso “ganado”, por medio del cual el cabildero puede compartir información y opiniones que influyan en la formación de política pública, o sea mediante influencia “posicional” que está basada en la postura propia en lo público más que “ganada” por otros medios.<sup>1</sup>

Cualquier ciudadano estadounidense puede ser un cabildero en el sentido más amplio de la palabra, porque la primera enmienda de la constitución estadounidense establece “el derecho de la gente... de pedir que el gobierno dé respuesta a los reclamos”. Actualmente no hay lineamientos técnicos claros que definan la profesión del cabildeo. Por ejemplo, no hay mecanismos que acrediten a los cabilderos como los que existen en las profesiones médica y legal. De hecho, muchos —probablemente la mayoría— de los profesionales que están involucrados en el cabildeo no están registrados técnicamente como cabilderos pero aun así cumplen los requisitos de la ley. La ley estadounidense actual provee únicamente una definición minimalista de quién se debe registrar como cabildero, y el número de personas que están involucradas profesionalmente en el cabildeo hoy es mucho mayor que el número de personas que están registradas oficialmente como cabilderos.

Nuestro estudio se enfoca exclusivamente en el cabildeo hacia el gobierno federal en Washington, D.C. Los actores principales involucrados en el cabildeo son *clientes* (personas individuales o intereses organizados) que pueden contratar *cabilderos* (individuos, otros departamentos de la empresa del cliente o empresas externas) que desarrollan varios métodos, estrategias y tácticas (por ejemplo, mediante el diseño de una campaña de cabildeo) para informar, influir y presionar a los *políticos* (tales como legisladores o administradores del ejecutivo y sus colaboradores) quienes toman decisiones sobre las políticas que inevitablemente afectarán el bienestar del *público*, es decir, el bien común del pueblo estadounidense. El cabildeo de grupos de interés puede ser emprendido directamente mediante cámaras

de comercio o representación sindical, o por medio de representantes de grupos de interés especiales en Washington. También hay un tipo de representación sustituto por medio de “pistoleros a sueldo”, quienes pueden ser cabilderos-abogados, participantes en empresas con múltiples clientes que se especializan en cabildeo, o parte de una de las nuevas “megaempresas” que combinan cabildeo, relaciones públicas y relaciones gubernamentales.<sup>2</sup>

A pesar de que algunos de estos participantes del proceso deliberativo pueden considerarse a sí mismos formalmente como “cabilderos”, muchos otros, como el ciudadano promedio en casa, también emprenden actividades similares directa o indirectamente sin considerarse o definirse a sí mismos como cabilderos.

## HISTORIA

Alguna forma de lo que hoy en día llamamos cabildeo es tan antigua como la política misma. El derecho de petición al gobierno, presente en normas tan antiguas como la Carta Magna (15 de Junio de 1215), tiene una larga historia en la tradición legal de occidente<sup>3</sup>. Al inicio del sistema de gobierno constitucional estadounidense, James Madison, en *Federalist Papers 10*, argumentó a favor de una unión federal fuerte basada en representación popular como el “remedio republicano” apropiado para las facciones combatientes, es decir, 4 grupos de interés organizados que amenazan el bien común. Bajo la ley estadounidense, el cabildeo es un ejercicio protegido del derecho de petición del individuo a su gobierno para que éste dé respuesta a sus reclamos.

En el siglo XIX, no había lineamientos legales específicos para el cabildeo al gobierno federal. Regalos y otros QUID PRO QUOS podían fluir de forma abierta entre el cabildero y el político sin vergüenza alguna. Hoy, los códigos legales explícitos de las ramas ejecutiva<sup>5</sup> y legislativa<sup>6</sup> del gobierno limitan de forma estricta las transferencias directas entre cabilderos y trabajadores del gobierno federal. El siguiente capítulo de este libro provee una perspectiva general de estos códigos legales en su forma actual.

A pesar de muchas investigaciones periodísticas en años recientes, los desafíos éticos del cabildeo no han recibido mucha atención en la literatura profesional. Un observador sostiene que “la ética en el negocio del cabildeo ha mejorado dramáticamente a lo largo de las últimas cuatro décadas, no por los edictos y la reglamentación legislativos, sino por la calidad de los miembros del Congreso, la calidad de los cabilderos y la dispersión del poder lejos del prototipo Sam Rayburn y cercano al régimen de “una persona, un voto” en el Congreso”. Elizabeth Drew desafía estas declaraciones en su libro *“La corrupción de la política estadounidense: que salió mal y por qué”*. Ella dice que la calidad de los políticos estadounidenses ha decaído claramente desde Watergate.

## DESARROLLOS EN EL CABILDEO, 1960-2000

Nuestra cita inicial para este capítulo, de un cabildero prominente, toca muchos de los desarrollos recientes en este campo. Mencionamos aquí otras tendencias en el cabildeo en el período 1960-2000, según lo describen periodistas y científicos de la política. En los pasados cuarenta años, el rápidamente creciente número de grupos de interés involucrados en el cabildeo han centralizado sus esfuerzos en Washington. Algunos de estos grupos tratan del interés público y de calidad de nuestra vida política en su conjunto, pero muchos otros tienen un enfoque estrecho, frecuentemente sobre un solo tema a defender. Aunque ha crecido el número de grupos con interés público involucrados en el cabildeo federal, dichos grupos de ciudadanos constituyen solo una pequeña fracción del total del esfuerzo de cabildeo en Washington. “Mientras el número de grupos de interés se eleva, el poder relativo de todos los grupos decae”. Se dice que los intereses corporativos representan hasta el 60 por ciento de las actividades de cabildeo en Washington.



Los intereses del cabildeo se han vuelto mucho más sofisticados con el tiempo así como las estrategias políticas especializadas para lograr sus metas. Nuevas tecnologías electrónicas están teniendo un tremendo impacto en la velocidad, cantidad y objetivos de la defensa de políticas públicas.

Una gran cantidad de comentarios políticos —y bastante menos acción legislativa— se ha enfocado en el financiamiento de campañas, la expansión de dinero turbio, y comités de acción política fundados por intereses especiales. Aunque la participación política en Estados Unidos está en declive, especialmente entre los pobres y la clase media, y los partidos políticos parecen estar perdiendo su peso tradicional, los intereses del cabildeo se están expandiendo rápidamente, obteniendo mayor acceso e influencia. Una cantidad creciente de cabildeo está siendo realizada por organizaciones no gubernamentales —tales como instituciones educativas, fundaciones e iglesias— así como por gobiernos estatales, locales y extranjeros. El cabildeo está pasando, por un lado, a los centros políticos locales y estatales, y por otro, expandiéndose a instituciones globales como las Naciones Unidas. Con el poder del Congreso tan parejamente dividido entre los dos partidos mayores, las empresas de cabildeo y las coaliciones están siendo más y más diversas y bipartidistas en su membresía y en su selección de rutas para la formación de política. De hecho, la dependencia en coaliciones de cabildeo se ha vuelto cada vez más importante en años recientes.

Ninguna rama del gobierno, ni siquiera del judicial, parece escapar a la influencia directa o indirecta de intereses económicos y políticos especiales. Tanto si las relaciones que crea el cabildeo se describen como triángulos de hierro que unen a cabilderos, ejecutivos y legisladores, o como “grandes hexágonos deformes”, el cabildeo en Washington permea todo. El científico político Ronald Shaiko identifica las siguientes conexiones entre los cabilderos y las agencias del gobierno federal: la *conexión electoral*, que abarca las relaciones entre grupos de interés, comités de acción política y campañas; la *conexión del Congreso*, por medio de estrategias internas como proporcionar algunas veces información altamente técnica a políticos, y estrategias y tácticas externas hacia las bases; la *conexión ejecutiva*, a través de la cual los presidentes y los funcionarios de gabinete funcionan cada vez más como cabilderos y como receptores de los esfuerzos de cabildeo; y la *conexión judicial*—aunque cabildeo abierto de jueces puede ser muy raro y frecuentemente contraproducente, pues puede llevara a un juez a separarse de un caso—, por medio de la cual los grupos de interés y cabilderos utilizan muchos otros medios para influir en la rama judicial (como por medio de programas educativos y campañas promocionales que generan artificialmente opinión pública, intentando influir en la selección de jueces a través de audiencias durante el proceso de nominación, y por campañas de litigios para definir la agenda judicial).

## CAMBIOS POLÍTICOS, 1960-2000

Estos notables cambios en el cabildeo se dan junto con muchos cambios políticos significativos en la ambiente de Washington. En los últimos cuarenta años ha habido un incremento significativo en el tamaño, poder y responsabilidades del gobierno federal. Al mismo tiempo, la coalición del New Deal de Franklin D. Roosevelt se ha disuelto totalmente. El poder político de los sindicatos se ha debilitado, debido a una disminución en las afiliaciones, particularmente como porcentaje de la fuerza laboral total. En gran medida como resultado de la legislación federal sobre derechos civiles, el que fue una vez el “Sólido Sur” se convirtió en abrumadoramente Republicano, mientras que muchas ciudades pobres están siendo gobernadas por Demócratas negros. La tradicional lealtad anterior de los inmigrantes y católicos de diversos orígenes étnicos al Partido Demócrata se ha debilitado en su mayoría.

Ha habido una movilización política sin precedentes de los intereses corporativos y una mayor sofisticación dentro del cabildeo de empresas. Estas iniciativas corporativas se han desarrollado como respuesta a la defensa del consumidor, al movimiento ecológico, a las iniciativas legislativas y reglamentarias del gran proyecto de reformas sociales creado bajo Lyndon B. Johnson que se llamó the Great Society, y la fuerza contraria de los trabajadores organizados. La globalización de la economía ha

llevado a un marcado énfasis en la reorganización corporativa, reducción de costos y de personal. Los cambios significativos de la estructura de clases estadounidense han sido causados por la emergencia de una sociedad postindustrial orientada a los servicios. Ahora es mucho más difícil para un trabajador no especializado obtener un sueldo para vivir y se da mayor reconocimiento a los estudios y habilidades de los trabajadores. Las prestaciones han disminuido para muchos trabajadores, especialmente en el creciente sector de servicios. Los cambios en la estructura de la familia (divorcio, nacimientos fuera de familia, etc.) han incrementado la carga de la seguridad social del gobierno, pero tales beneficios sociales son menos seguros que en el pasado.

En este mismo período ha habido un incremento tremendo en el costo del financiamiento de las campañas políticas. Los que aspiran a un puesto público por elección deben estar constantemente dedicados a buscar fondos para su campaña, que en gran medida les proporcionan los partidos políticos, y éstos por lo tanto tienen menos capacidad para desarrollar las actividades electorales y políticas que acostumbraban realizar en favor de sus candidatos. Muchas de estas actividades para crear nuevas políticas ahora las llevan a cabo cabilderos o grupos de intereses particulares, quienes en ocasiones elaboran de hecho el borrador de la ley por la que se votará. El constante intercambio de puestos entre el gobierno y el mundo del cabildeo, esa “puerta giratoria” como se le llama en el medio, implica una mayor penetración de intereses políticos y económicos en los corredores del poder: La Casa Blanca, el Congreso y las agencias encargadas de la reglamentación tanto reciben como mandan personas de mucha experiencia al mundo del cabildeo.

## CAMBIO IDEOLÓGICO

Desde los sesentas, en el Congreso, la presidencia y los tribunales se ha dado un desplazamiento significativo hacia la derecha. Algunos factores que contribuyen a eso incluyen una ideología conservadora agresiva, bien financiada y bien publicitada que es hostil a un gobierno importante y apoya la competencia de mercado sin regulaciones. Los grupos conservadores de expertos, intelectuales y sus aliados políticos desafían la legitimidad del estado benefactor y promueven las ventajas económicas de la privatización. Se ha conformado una alianza electoral compleja pero efectiva entre economistas conservadores que favorecen menores impuestos y un menor poder gubernamental y los conservadores sociales indignados por lo que ven como permisividad y decadencia en las costumbres y la moral de los Estados Unidos.

Aún dentro del Partido Demócrata ha disminuido el poder de los sindicatos y de las máquinas políticas urbanas, mientras se ha incrementado el poder de los intelectuales y las elites tecnológicas que tienen un menor compromiso con la justicia social y la equidad económica. Ha habido también importantes cambios demográficos, con desplazamiento de población de las ciudades a los suburbios, del norte y este al sur y oeste, así como una substancial inmigración hispana a los Estados Unidos. Durante los últimos cuarenta años, se ha incrementado el riesgo de estancamiento gubernamental en asuntos de interés nacional. Cada vez más la política de partido está siendo conducida por ideologías opuestas. “Ahora tenemos ambiente más polémico de grupos de interés [en Washington]... Ahora [muchos] grupos [de interés] están más estrechamente identificados con un partido y una ideología que en cualquier momento del pasado reciente”.<sup>17</sup>

## ASPECTOS PROFESIONALES

Aunque ciertos grupos como la Liga Estadounidense de Cabilderos<sup>18</sup> han desarrollado un código de ética para el cabildeo, la profesión todavía necesita estándares más claros y formas más confiables de auto monitoreo. Muchos cabilderos a quienes hemos consultado para este proyecto están de acuerdo en que es crucial el desarrollo de una mayor conciencia ética y estándares de conducta más altos, para la credibilidad y el progreso de su profesión.

Hay otras organizaciones profesionales cuyos miembros están involucrados en el cabildeo, como American Bar Association, American Association of Political Consultants, American Society of Association Executives, National Association of Business Political Action Committees, Public Affairs Council, and Women in Government Relations. Claramente se requiere una mayor reflexión ética sobre las actividades del cabildeo y sobre la conexión entre los códigos de ética de los cabilderos y una práctica responsable.

## DESCONFIANZA PÚBLICA

Una encuesta nacional reciente sobre qué tipo de gobierno desea el pueblo de Estados Unidos revela una cantidad significativa de descontento con la forma en que se percibe el papel de la política de los grupos de interés. Una pregunta abierta era: “¿Qué te preocupa más de la política de Estados Unidos?” La respuesta principal era “Involucrar más al público en general” y la siguiente era “Disminuir la burocracia”, pero muy cerca en tercer lugar estaba “Deshacerse de los grupos de interés/cabilderos” (un poco más del 11 por ciento de los que respondieron). Más específicamente, la encuesta preguntaba si la gente pensaba que “debería prohibirse a los grupos de interés que entren en contacto con miembros del Congreso”. Un sorprendente 45.5 por ciento de todos los que respondieron en el país estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo con dicha afirmación. “Los intereses especiales tienen mucho control sobre lo que hace el gobierno”. Casi el 80 por ciento estuvieron de acuerdo con esa afirmación y muchos de ellos estaban “muy de acuerdo”. En forma similar, cuando se les preguntó si varias partes del gobierno tenían mucho poder, la cantidad correcta de poder o no suficiente poder, más del 71 por ciento dijo que “los grupos de interés tienen demasiado poder” y solo 8.4 por ciento dijo que “no tenían suficiente poder”.

La imagen degradada del cabildeo: ¿la merece? Parece que sólo los casos más egregios (como un perdón presidencial, o los casos de recolección ilegal de fondos) reciben una atención crítica. Por lo general, el público ignora prácticamente todo acerca de la conducta de la gestión política y sus efectos en la democracia estadounidense. Y lo poco que conoce el público estadounidense acerca del cabildeo no le da mucha credibilidad a la profesión. ¿Incrementaría su reputación profesional un mayor entendimiento público de lo que hacen de hecho los cabilderos y unos estándares éticos más altos entre los cabilderos mismos?

## CUESTIONES ÉTICAS

Hay muchos libros críticos de periodistas y politólogos<sup>21</sup>, así como columnas periódicas en la prensa de Washington, que monitorean el cabildeo. La mayoría de estos, sin embargo, —especialmente las notas periodísticas— no llegan más allá de incidentes particulares. Los servicios de monitoreo y los boletines como *Influence Online*, *Federal Ethics Report*, y el *Ethics in Government Reporter* y grupos vigilantes como el *Congressional Accountability Project*, el *Center for Responsive Politics*, el *Center for Public Integrity*, y *Common Cause* en ocasiones ahondan más en los conflictos de interés, pero raramente tocan temas sistémicos básicos como la forma en que el cabildeo se relaciona con el bien común. Nuestras entrevistas y reuniones de grupo con muchos cabilderos han identificado algunos de los asuntos éticos más profundos que deben abordarse, conduciendo a un monitoreo institucional más completo de la práctica del cabildeo.

Nuestro listado de algunas de estas preocupaciones, que fluyen de nuestras consultas con cabilderos, de ninguna forma abarca todo. Las preocupaciones siguientes, que serán examinadas más a fondo en el capítulo 5, aportan ejemplos del tipo de temas que desarrollaremos en el capítulo 7 al recomendar principios éticos para el cabildeo.

¿Divergen algunas veces el cabildeo políticamente eficaz y el cabildeo éticamente responsable? En ocasiones, puede haber una profunda tensión entre las responsabilidades profesionales y las éticas de los cabilderos. ¿Cómo pueden resolverse estas tensiones, haciendo justicia a ambas fuentes de obligación personal?

Quizá los ciudadanos comunes están muy frecuentemente excluidos de las políticas de Washington porque es un juego de expertos, controlado en su mayor parte por esa puerta giratoria entre el gobierno, las corporaciones y las posiciones de cabildero. ¿Las normas actuales se ocupan lo suficiente de este problema? ¿Cómo pueden los de “fuera” obtener suficiente información y acceso para hacer que su postura sea conocida dentro del proceso de cabildeo?

En muchos casos todavía nos hace falta una apertura de información respecto a los clientes a quienes representa un cabildero, o de las fuentes de financiamiento real para las campañas de relaciones públicas y de las bases. ¿Es esto consistente con el ejercicio responsable de las libertades democráticas? El derecho de petición al gobierno ¿debería incluir una obligación de transparencia acerca de quién está promoviendo qué posiciones para quién, y quién está pagando por ello?

El cabildeo tiende actualmente a las relaciones públicas y de propaganda y por lo tanto amenaza con depender cada vez más de medias verdades, distorsión, tácticas atemorizantes y desinformación para alcanzar sus metas políticas. ¿Existe alguna forma de exigir una “verdad en la propaganda” en esas situaciones? Las técnicas de manipulación pueden ser ineficaces cuando se trata de los miembros del Congreso y sus ayudantes, pero tales distorsiones frecuentemente se muestran eficaces para influir en la opinión pública. Depender de dichas técnicas cínicas ¿es consistente con los propósitos y los principios de la democracia?

Significativas desigualdades de dinero y de recursos entre quienes cabildan por un tema particular conducen a desigualdades de acceso e influencia. ¿Existe alguna forma de incrementar el derecho de cada ciudadano a una representación eficaz de tal forma que todas las posiciones en un tema determinado sean consideradas con seriedad?

DeLancy W Davis, vicepresidente de la empresa de cabildeo Jolly/Rissler Incorporated y cabildero prominente, recientemente reclamó: “Nuestra profesión está cambiando de manera fundamental. Estamos moviéndonos hacia un tipo de cabildeo mucho más antiséptico, más basado en hechos... Han terminado los días en que se acudía a un director y se llegaba a un acuerdo”. ¿Cuáles son las implicaciones políticas y éticas de este cambio, y qué rutas alternativas se buscarán para influir políticamente? ¿Serán tales estrategias alternativas más o menos abiertas a la influencia democrática?

Dado el argumento de Shaiko de que el cabildeo afecta ahora a cada rama del gobierno, los aspectos éticos tocan estas varias conexiones así como su efecto en la “separación de poderes” tanto tiempo considerada ser un aspecto esencial de nuestro sistema constitucional. La extensión y penetración del cabildeo ¿está desvaneciendo estas líneas más aún? Quizá surgió un nuevo umbral de cuestiones éticas y de frontera para los cabilderos y los ejecutivos, con los numerosos perdones de las últimas horas de la administración de Clinton. Estos sucesos exigen obviamente una reflexión ética sobre la presunta “inmunidad” de los tribunales ante la actividad de cabildeo.

El hecho de que las coaliciones se han vuelto cada vez más importantes en el cabildeo quiere decir que se necesita una reflexión ética más profunda sobre cómo funcionan de hecho estas coaliciones. Por ejemplo, ¿cuáles son los sacrificios requeridos cuando un tema se convierte en parte de un “paquete” de temas mayor de una coalición en una campaña de cabildeo específica? ¿Cuáles son los límites éticos, pasados los cuales un miembro de una coalición no debería seguir en una defensa política colaborativa? ¿Cómo va a determinar un cabildero esos límites?

Las asociaciones empresariales y otras organizaciones corporativas se involucran cada vez más en el cabildeo. Se acude a las normas éticas de las profesiones para estos grupos de promoción, especialmente cuando los colaboradores de las mismas organizaciones se convierten en los voceros principales de una coalición determinada.

El hecho de que el cabildeo frecuentemente tiene su impacto definitivo en las intervenciones en el período límite de legislación del Congreso, destaca la creciente importancia de las estructuras de los comités legislativos y la necesidad de rastrear de principio al fin las influencias que dan forma a la legislación. ¿Qué significa para la democracia estadounidense que unos cabilderos se conviertan virtualmente en los autores de ciertas partes de la legislación? ¿Qué repercusiones tiene que las modificaciones y negociaciones de último minuto terminen siendo la base de algunas de nuestras políticas sociales más importantes que afectan el bien común?

¿Cuáles son los límites de los códigos legales y éticos para cambiar las expectativas y la conducta morales? Aunque la más reciente reglamentación legal del cabildeo en las ramas ejecutiva y legislativa (1995-2000) pone severas restricciones sobre obsequios y recolección de fondos político, y requiere un examen de conflictos de interés y una mayor apertura de información, quedan aún importantes temas éticos que no cubren los códigos legales existentes. Quizá el mayor de estos temas tiene que ver con la relación entre el cabildeo y la integridad y credibilidad del proceso democrático.

Uno de nuestros entrevistados dijo: “Hay un tema ético fundamental ante el cual quizá todos cerramos los ojos porque no podríamos sobrevivir si no lo hiciéramos. La mayoría de la gente quiere jugar dentro de las reglas, pero no se está segura de que el juego mismo sea parejo”. Desde mediados de los sesentas ha habido un marcado declive de la confianza pública en la integridad de los procesos electoral y de toma de decisiones. El cinismo público sobre el gobierno tiene serias consecuencias; afecta negativamente la participación ciudadana en todos los niveles, subvierte la imagen de legitimidad de los funcionarios públicos y reduce las perspectivas de una reforma política eficaz. El poder visible de los grupos de interés organizados intensifica el cambio de una política cívica a una de reclamo.

El papel dominante del dinero en la política estadounidense despierta la sospecha de que la política se está convirtiendo en un sistema de “pago por jugar”. Obtener tu parte del pastel político se convierte en el motivo principal de la actividad política. Una política dominada por los grupos organizados de interés conduce a la fragmentación cívica y a la pérdida de una comunidad moral nacional. Se extiende el escepticismo acerca del bien común, acerca del bienestar a largo plazo de toda la comunidad nacional. Si la política se está convirtiendo exclusivamente en el objetivo de intereses privados, entonces las apelaciones al bien común suenan cada vez más huecas. Las radicales desigualdades de poder económico y político llegan a reforzarse mutuamente (el dinero habla). Las necesidades e intereses de los pobres y desprotegidos son menoscabados sistemáticamente. Este patrón de poder creciente que favorece a los privilegiados molesta particularmente a aquellas comunidades religiosas y civiles que enfatizan una opción preferencial por los pobres y desprotegidos.

El declive en la participación electoral que coincide con el crecimiento dramático del cabildeo, provoca cuestionamientos graves para la democracia estadounidense. ¿Existe una conexión causal entre la disminución del voto y el incremento de la actividad de cabildeo, o existe solamente una correlación entre estas visibles tendencias políticas? En cualquier caso, un electorado no involucrado y resentido amenaza el futuro de nuestro experimento democrático.

Algunas de las preguntas más cruciales son acerca de la justicia de los procedimientos y la distribución: ¿Se conforma la política nacional en una forma justa y responsable? ¿Es justa la distribución actual de beneficios y cargas públicos? La práctica del cabildeo resalta una tensión estructural entre los valores del capitalismo de libre mercado (eficiencia, ganancia, competencia) y los valores políticos de una república democrática (igual libertad y justicia para todos). Un capitalismo no regulado inevitablemente eleva la desigualdad económica, que con el tiempo profundiza la desigualdad política. Las opiniones, intereses y preocupaciones de los poderosos llegan a ser de mayor influencia que los de los pobres y los de la clase media. Estos aspectos estructurales resaltan las serias limitaciones de una sociedad política fundamentada exclusivamente en la búsqueda del interés propio. Tal sistema se muestra ineficaz cuando se trata de atender problemas nacionales serios y prolongados que afectan el bienestar de todos los ciudadanos.

Ejemplos contemporáneos incluyen la radical desigualdad económica; reformas razonables de los derechos; un sistema justo de financiamiento y acceso a la salud; el deterioro de las condiciones de las ciudades estadounidenses ; la calidad de la educación pública; y el financiamiento de las campañas electorales.

En síntesis, los elementos esenciales del cabildeo tienen implicaciones éticas cada vez más complejas. Los cabilderos ganan acceso, crean confianza, construyen relaciones, generan apoyo o resistencia en el público y proporcionan con precisión información, análisis y recomendaciones de política: todas éstas son inherentemente actividades políticas y requieren una reflexión ética más profunda que la que aportan los códigos actuales tanto legales como profesionales.

Para todos los involucrados o interesados en la profesión del cabildeo permanecen las interrogantes normativas más básicas. ¿Qué aporta el cabildeo actualmente al proceso de formación de políticas? ¿Qué bienes políticos mejora? ¿Qué daño público causa? Tal como se practica el cabildeo en Washington, ¿es realmente consistente con la visión de Madison de que las facciones que compiten unas con otras mantienen a raya su influencia mutuamente, dentro de una forma de gobierno democrática? ¿Quiénes son los ganadores y los perdedores normalmente, en este proceso guiado por el interés? ¿Cómo protege el cabildeo las necesidades y derechos de los que carecen de voz y de los ciudadanos normales que no tienen grupos de interés que aboguen por su causa? Estos, entonces, están entre los temas éticos más acuciantes que examinaremos en los siguientes capítulos de este libro.

#### NOTAS

1. Debemos parte de esta terminología al trabajo de William T. Murphy, Jr., derivada de la entrevista que tuvimos con él el 14 de mayo de 1999, cuando era director del *Lobbying Institute of the Center for Congressional and Presidential Studies* en la *American University's School of Public Affairs* en Washington.

2. Paul S. Herrnson, Ronald G. Shaiko, and Clyde Wilcox, editores, *La Conexión de Grupo de Interés; Votaciones, Cabildeo y Elaboración de Políticas en Washington* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1998), p4-10.

3. Para una historia más completa del cabildeo, ver James Deakin, *Los Cabilderos* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1966), cap. 3.

4. Como lo afirmó Madison: “ENTRE las numerosas ventajas prometidas por una Unión bien construida, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a romper y controlar la violencia de las facciones...

”Se escuchan quejas en todas partes de nuestros ciudadanos más considerados y virtuosos, igualmente amigos de la fe pública y privada, y de la libertad pública y privada, de que nuestros gobiernos son muy inestables, que el bien común, despreciado en los conflictos de partidos rivales, y que las decisiones frecuentemente, se toman no de acuerdo con las reglas de la justicia y los derechos del partido menor, sino por la fuerza mayor de una mayoría interesada y dominante... ”Estas [aflicciones] deben ser principalmente, si no totalmente, efectos de la inestabilidad e injusticia con las que el espíritu de facciones ha contaminado nuestras administraciones públicas... Por facción entiendo un número de ciudadanos, sea que formen mayoría o minoría dentro del todo, que están unidos y actúan por un impulso común de pasión o interés, opuesto a los derechos de otros ciudadanos, o al interés permanente y agregado de la comunidad...

”Hay dos métodos de curar los daños de facción: uno, eliminando sus causas; el otro, controlando su efecto. De nuevo, hay dos métodos para quitar las causas de las facciones: uno, destruyendo la libertad que es esencial para su existencia; el otro, dando a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses. Del primer remedio, podemos decir sin temor a equivocarnos que era

peor que la enfermedad. La libertad es a la facción lo que el aire es al fuego, un alimento sin el cual expira instantáneamente. Pero no sería menos desatinado abolir la libertad, que es esencial para la vida política porque nutre a la facción, que desear la aniquilación del aire, que es esencial a la vida animal porque da al fuego su capacidad destructiva. El segundo expediente es tan impracticable como insensato el primero... La regulación de estos intereses diversos e interferentes constituye la tarea principal de la legislación moderna e involucra el espíritu de partido y facción en las actividades del gobierno necesarias y comunes... "Es vano decir que los estadistas iluminados serán capaces de ajustar estos intereses contrapuestos y ponerlos a todos al servicio del bien común. No siempre estarán al timón los estadistas más capaces... La inferencia a la que llegamos es que no es posible eliminar las CAUSAS de las facciones y que el alivio se puede buscar únicamente en los medios de controlar sus EFECTOS... Desde esta óptica del tema puede concluirse que una democracia pura, con lo que quiero decir una sociedad compuesta por un pequeño número de ciudadanos que integran y administran el gobierno en persona, no puede admitir ninguna cura para los perjuicios que causan las facciones...

"Una república, con lo que quiero decir un gobierno en el que se sigue el esquema de representación, abre un prospecto diferente y promete la cura que estamos buscando... La influencia de los líderes de facciones puede encender una llama dentro de sus Estados particulares, pero ésta no podrá extenderse a una conflagración general a través de los otros Estados. Una secta religiosa puede degenerar en una facción política en una parte de la Confederación, pero la variedad de sectas dispersas sobre todo su territorio debe asegurar a los consejos nacionales frente a cualquier peligro de ese origen. Una oleada de entusiasmo por el papel moneda, por la abolición de las deudas, por una división igual de la propiedad o por cualquier otro proyecto impropio o malévolos será menos capaz de extenderse a todo el cuerpo de la Unión que a un miembro particular; en la misma proporción, es más probable que una enfermedad así contamine a un municipio (condado) o distrito en particular que a todo el Estado. Entonces, en la extensión y estructura propia de la Unión, contamos con un remedio republicano para las enfermedades que más pueden incidir en el gobierno republicano. Y acorde con el grado de satisfacción y orgullo que sentimos en ser republicanos debería ser nuestro celo en apreciar el espíritu y sostener el carácter de Federados". La cita está tomada de *The Federalist*, por Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, ed. Benjamin Fletcher Wright (Cambridge, Mass.: Belknap Press de Harvard University Press, 1961), p129-36.

5. Oficina de EUA para la Ética Gubernamental, "Estándares de Conducta Ética para Empleados de la Rama Ejecutiva", <[www.usoge.gov/pages/laws\\_regs\\_fedreg\\_stats/oge\\_regs/5cfr2635.html](http://www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/oge_regs/5cfr2635.html)>, 17 de Marzo de 1999.

6. U.S.C. 1605, "Lobbying Disclosure Act, Ley Pública 104-65, Congreso No. 104" <<http://clerkweb.house.gov/pd/lobbyDisAct.pdf>> y su corrección técnica <<http://clerkweb.house.gov/pd/techAmend.html>>

7. Hernnson, Shaiko, and Wilcox, Conexión de Grupos de Interés, p34.

8. Elizabeth Drew, *The Corruption of American Politics; What Went Wrong and Why* (New York: McGraw Hill, 1999).

1. 9. Thomas E. Patterson, *The Vanishing Voter; Public Involvement in an Age of Uncertainty* (New York: Knopf, 2002), en prensa.

10. Haynes Johnson and David S. Broder, *The System; The American Way of Politics at the Breaking Point* (Boston: Little, Brown, 1996), 194-224.

11. Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, *Interest Group Politics*, 5a edición (Washington, D.C.: CQ Press, 1998), p1-2.

12. Shorenstein Center, Harvard University, "Proyecto de El Votante que Desaparece".

13. Hernnson, Shaiko, y Wilcox, Conexión de Grupos de Interés, p16-17.
14. Ibid., p37-51.
15. Ibid., p89-99.
16. Ibid., p267-88.
17. Ibid., p212.
18. American League of Lobbyists, "Code of Ethics" <<http://www.alldc.org/ethicscode.htm> >.
19. Correspondencia con John Hibbing, Universidad de Nebraska-Lincoln, basado en datos de votación tomados por Gallup para su libro próximo (coautora Elizabeth Theiss-Morse), *Democracia Cautelosa; Cómo los Estadounidenses Quieren que Trabaje el Gobierno* (New York: Cambridge University Press, 2002).
20. Jeffrey H. Birnbaum, *The Lobbyists; How Influence Peddlers Work Their Way in Washington* (New York: Times Books, 1992).
21. Ken Silverstein, *Washington on \$10 Million a Day* (Monroe, Maine: Common Courage Press, 1998).
22. "Intereses Especiales", columna de Judy Sarasohn's sobre el cabildeo y su influencia en, el gobierno trabaja en Jueves en la página federal de el *Washington Post*.
23. Ver el capítulo 2 más arriba para una discusión sobre metas, proceso y terminología de la ética.
24. Bill McAllister, "Columna" *Washington Post*, 27 de Enero de 1998: A15.
25. Kevin W Hula, *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1999).

#### **4 REGLAMENTACIÓN FEDERAL DEL CABILDEO**

La práctica del cabildeo a nivel federal está sujeta a diversos tipos de normas. La práctica también goza de protección constitucional. Sin pretender cubrir el tema exhaustivamente, este capítulo ofrece una breve relación de los temas constitucionales que surgen con la reglamentación del cabildeo, los principales reglamentos federales sobre el cabildeo y el financiamiento de campañas, y el régimen administrativo que supervisa y regula el cabildeo y el financiamiento de campañas.

Para tener una visión completa de cómo la ley restringe el cabildeo no basta con estudiar las leyes, particularmente la La Ley Federal de Reglamentación del Cabildeo (*Federal Regulation of Lobbying Act*) de 1995. Los cabilderos y sus clientes deben también acatar otra reglamentación federal —



incluyendo disposiciones del Código fiscal (*Internal Revenue Code*) y la reglamentación criminal prohibiendo los sobornos y las gratificaciones— así como las recomendaciones de los consejos gubernamentales sobre cuestiones de ética. Adicionalmente, varias leyes que regulan los financiamientos de las campañas electorales federales —que son tema de debate público permanente— también limitan los tipos de estrategias que pueden utilizarse en el esfuerzo de influir en los legisladores.

## REGLAMENTACIÓN SOBRE CABILDEO

### LEY DE TRANSPARENCIA DEL CABILDEO DE 1995 (LOBBYING DISCLOSURE ACT)

Aunque el cabildeo, de una forma u otra, es tan antiguo como la república, la reglamentación federal directa sobre esta práctica no inició sino hasta que el Congreso promulgó la Ley Federal de Reglamentación del Cabildeo (*Federal Regulation of Lobbying Act*) de 1946. Desde ese momento hasta el presente, el principal mecanismo para regularlo ha sido la divulgación : un informe público de la identidad del cabildero, su cliente, el asunto que interesa a la representación legislativa y los honorarios del cabildero.

Aunque el objetivo central de la reglamentación federal sobre el cabildeo se ha mantenido igual en su mayor parte —al exigir la divulgación pública de la situación económica del cabildero y de los intereses que representa— la Ley del Cabildeo (*Lobbying Act*) de 1946 no fue tan bien elaborada para este propósito como su equivalente moderno. Algunos de los principales problemas con la Ley del Cabildeo de 1946 fueron que sólo se dirigía a los cabilderos cuyo “propósito principal” era cabildear —con lo cual sólo atañía a los cabilderos profesionales de tiempo completo, que eran los menos— y que se aplicaba sólo al cabildeo orientado a los congresistas, en vez de incluir el cabildeo a los asesores de los congresistas y a los funcionarios del ejecutivo. Otra falla de la ley de 1946 fue que los requerimientos para divulgación incluían listados detallados de los gastos de cabildeo, ¡sin proporcionar el propósito general del cabildeo objeto del informe!

Después de amplias audiencias en el Congreso para reformarla, a principios de los noventa la Ley Federal de Reglamentación del Cabildeo fue reemplazada por la Ley de Transparencia de Cabildeo (*Lobbying Disclosure Act*) de 1995, que fue corregida en 1998. La versión actual de la ley de cabildeo sigue siendo la fuente principal de reglamentación federal sobre cabildeo. La nueva ley es amplia pero no exhaustiva.

Para los propósitos de la ley, los “cabilderos” se definen como individuos que son empleados o contratados por un cliente para involucrarse en “actividades de cabildeo” a cambio de algún tipo de compensación. Sin embargo, una persona no es considerada cabildero si dedica menos del 20% de su tiempo a actividades de cabildeo para un cliente particular en un periodo de seis meses. “Actividades de cabildeo” significa hacer “contactos de cabildeo” y prepararse para esos contactos, incluyendo “investigación y otro tipo de trabajo de apoyo” que tiene como propósito ser usado para realizar contactos de cabildeo. “Contactos de cabildeo” son cualquier comunicación oral, escrita o electrónica con un funcionario “cubierto” o sujeto a los códigos que regulan los conflictos de interés que se hace “a favor de un cliente con respecto a” una variedad de potenciales decisiones legislativas, ejecutivas o administrativas —incluyendo “la formulación, modificación o adopción de leyes federales (incluyendo propuestas legislativas)”. (La ley, sin embargo, menciona no menos de dieciocho ejemplos de contactos que deben ser tratados como “excepción” a esta definición, incluyendo contactos directos por una “iglesia, sus auxiliares o una convención o asociación de iglesias”). Los llamados “funcionarios cubiertos” incluyen altos funcionarios de la rama ejecutiva, quienes elaboran políticas en dependencias administrativas, así como miembros del Congreso, sus ayudantes, y los ayudantes de los comités del Congreso.

En general, la Ley de Cabildeo requiere que las “empresas de cabildeo” (o, si no son empleados de una empresa, los individuos que prestan servicios de cabildeo) se registren con el secretario de la Cámara de Diputados y el secretario del Senado. “Empresas de cabildeo” son entidades que emplean a una o más personas como cabilderos “a favor de un cliente diferente de esa” entidad. Las organizaciones (como, por ejemplo, las corporaciones) que tienen sus propios empleados cabilderos llenan un solo registro. Una empresa (o cabildero individual) está exenta de registrarse si un cliente particular no paga al menos \$5,000 USD por los servicios de cabildeo o si una organización no gasta al menos \$20,000 USD en empleados que cabildan por cuenta de la organización. El registro debe realizarse en no más de 45 días posteriores al día en que contrata al cabildero para realizar un “contacto de cabildeo” o de que se realice dicho contacto por primera ocasión.

El registro debe identificar tanto al cabildero como al cliente y describir “los asuntos generales en los que el que se registra espera involucrarse en actividades de cabildeo en favor del cliente” y “hasta donde sea posible, los temas específicos que ya han sido abordados (a la fecha del registro) o que es probable que se aborden en las actividades de cabildeo”. Adicionalmente, los cabilderos deben presentar reportes semestrales informando los asuntos específicos en los que han trabajado, las Cámaras del Congreso o las dependencias contactadas (pero no los individuos contactados), cualquier interés que tuvieran agencias o negocios extranjeros en sus actividades de cabildeo, y un estimado de sus remuneraciones y gastos por el cabildeo.

Al secretario de los Diputados y al secretario del Senado se les encarga la administración cotidiana de la Ley de Cabildeo y han puesto a disposición una guía en línea (on-line) en la Página de Internet del Senado. Al procurador del District of Columbia se le da el poder y la facultad decisoria para ocuparse de las infracciones a la Ley de Cabildeo. El procurador general de Estados Unidos puede recusar supuestas infracciones, con o sin conocimiento previo del secretario de los Diputados o del secretario del Senado. El castigo consiste en una “pena civil” y se aplica a cualquiera que “a sabiendas, (1) no corrige el registro defectuoso dentro de los 60 días posteriores a la notificación de dicho error por el secretario del Senado o el secretario de la casa de Representantes; o (2) no cumple con cualquier otra disposición de la Ley [de Cabildeo]”. Quienes sean responsables de dichas infracciones pueden enfrentar penas civiles de hasta \$50,000 USD.

Las únicas sanciones penales que pueden ser impuestas bajo la Ley de Cabildeo son para funcionarios públicos que cabilden a favor de gobiernos, organizaciones o personas extranjeros”. Esta disposición de la Ley de Cabildeo se aplica a miembros del Congreso y a personas que actúan en nombre de Estados Unidos o de una agencia federal. Las sanciones para este tipo de cabildeo incluyen multas y cárcel hasta por dos años, o ambas.

## **OTRAS LEYES FEDERALES Y REGLAMENTOS QUE RESTRINGEN EL CABILDEO**

Existen otras leyes federales que no se dirigen directamente a cabilderos pero que restringen significativamente las técnicas y las actividades del cabildeo. Las revisamos una por una.

### **Leyes y reglamentos sobre soborno y gratificaciones**

Existen dos tipos de leyes sobre soborno: las de aplicación general, dirigidas a todos los “funcionarios públicos” y la reglamentación sobre obsequios específica para el Senado y para los Diputados. Ambas disposiciones limitan obviamente la forma en que los cabilderos pueden usar dinero y regalos para congraciarse con los legisladores.

El primer tipo de disposiciones prohíbe a cualquier persona dar, ofrecer o incluso prometer dar “cualquier cosa de valor” a cualquier funcionario público, incluyendo miembros del Congreso y sus ayudantes, a cambio del “intento de influir sobre cualquier acción oficial”. La misma disposición dictamina como crimen del funcionario público recibir o aceptar recibir “cualquier cosa de valor” por “dejarse influir en

el desempeño de cualquier acción oficial”. Estas son prohibiciones claramente establecidas contra el soborno.

En un nivel algo más sutil, la ley federal también castiga el dar o recibir gratificaciones —expresiones de agradecimiento por las acciones de un funcionario público— aun si no hubo acuerdo previo sobre un *quid pro qua* con la intención de motivar una acción. Por tanto, es un crimen —aunque castigado menos severamente que un soborno directo— que una persona dé u ofrezca cualquier cosa a un funcionario público “por una acción oficial realizada o por realizarse por ese funcionario público”. El receptor es igualmente culpable si acepta cualquier cosa de valor “por cualquier acción oficial realizada”. La expresión clave “cualquier cosa de valor” no se define en el reglamento, pero abarca cualquier dinero o regalo tangible de más valor que su valor intrínseco nominal.

La reglamentación del Congreso sobre obsequios fija límites en la naturaleza y el valor monetario del obsequio que miembros, funcionarios y empleados del Congreso pueden recibir. En general, las reglas del Senado dicen que los miembros, funcionarios y empleados sólo pueden aceptar obsequios valuados en menos de \$50 USD, y cuando el valor total de los que provienen de un mismo origen sea menor de \$100 USD. Con los diputados, los obsequios son inaceptables independientemente de su valor monetario.

Sin embargo existen veinticuatro excepciones a las reglas de diputados y senadores, y son tan extensas que algunos periodistas las han apodado “hoyos legales”. Estas excepciones permiten regalos de familiares y amigos, aportaciones a campañas políticas, pago de entrada a eventos masivos o de caridad, y obsequios de gobiernos, por mencionar sólo algunos. Quizá la más controvertida de estas excepciones es la que permite aportaciones a las campañas políticas. Esta excepción está formada por dos elementos separados: uno que permite a los miembros del Congreso recibir aportaciones para campañas federales, estatales o locales y boletos para cualquier tipo de evento político de recaudación de fondos, y otro que permite a las organizaciones políticas pagar refrigerios, transportación o beneficios similares relacionados con un evento de recaudación de fondos o de campaña.

Aunque puede parecer que estas excepciones abren la puerta para obsequios de quienes buscan conseguir el favor de los miembros del Congreso, varias reglas restringen los regalos de los cabilderos. Por ejemplo, a los cabilderos se les prohíbe hacer donativos que pudieran beneficiar indirectamente a miembros del Congreso, como donar dinero a instituciones de caridad o a conferencias dirigidas por miembros del Congreso. Más aun, los cabilderos pueden dar regalos de “amistad personal” a miembros del Congreso sólo si son verdaderos amigos personales. Finalmente, los cabilderos no pueden pagar los gastos de viaje de dichos miembros ni contribuir a sus fondos de gastos legales.

#### La Ley de Ética Gubernamental (*Ethics in Government Act*)

La Ley de Ética Gubernamental exige que se divulgue ampliamente la declaración patrimonial de los funcionarios federales importantes, incluyendo el presidente, el vicepresidente, los miembros del Congreso, el Poder Judicial Federal y los funcionarios y empleados de alto nivel de las ramas legislativa y ejecutiva. Los informes financieros que requiere la ley deben contener información detallada de los ingresos del funcionario, obsequios y reembolsos recibidos, así como su patrimonio. De esta manera, se supone que la información revelaría relaciones financieras con personas que pudieran estar buscando influir en la política gubernamental. A menos de que estén clasificados por una organización de inteligencia como la Agencia Central de Inteligencia (CIA) o la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), estos informes están a disposición del público.

Cualquier persona que a sabiendas o voluntariamente falsifique o no presente estos informes, puede ser demandada por el Departamento de Justicia. Las infracciones a la ley tienen una penalización de hasta \$5,000 USD.

### La Enmienda Byrd (*The Byrd Amendment*)

Una disposición, conocida coloquialmente como la Enmienda Byrd, prohíbe el uso de fondos federales para cabildear cualquier tipo de concesión federal (i.e. un contrato, subsidio, préstamo o acuerdo de cooperación federal). Con el mismo propósito, esta disposición exige que el receptor de una concesión federal informe a la agencia concesionaria sobre ciertos pagos hechos para influir en la concesión. La ley se aplica igualmente a organizaciones no lucrativas, a gobiernos estatales o locales, y a negocios y subcontratistas de cualquier nivel.

### Código fiscal (*Internal Revenue Code*)

Existen ciertas disposiciones del Código fiscal (IRC, por sus siglas en inglés) que se relacionan con los cabilderos. Esencialmente, el IRC señala límites a las deducciones de impuestos que pueden realizar las empresas y las asociaciones de comercio por sus gastos en cabildeo. Por ejemplo, la Ley General de Conciliación del Presupuesto (Omnibus Budget Reconciliation Act) de 1993, que estuvo vigente desde enero de 1994, revocó una deducción previa de impuestos al ingreso por gastos relacionados con la comunicación y cabildeo directo con ciertos funcionarios del ejecutivo.

Adicionalmente, el IRC fija límites al cabildeo de organizaciones exentas de impuestos. Específicamente, las organizaciones con exención de impuestos no pueden tener el cabildeo como “parte sustancial” de sus actividades. Más aun, si una organización exenta de impuestos realiza actividades relacionadas con asuntos “de interés financiero directo con el negocio o comercio del donante”, una empresa no puede reclamar deducción de impuestos por aportaciones caritativas a esa organización.

### Ley de Registro de Agentes Extranjeros (*Foreign Agents Registration Act*)

Corregida en 1996, la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (FARA, por sus siglas en inglés) está dirigida a las actividades políticas y de cabildeo realizadas en Estados Unidos a favor de empresas extranjeras o intereses de otros gobiernos. Creada en un principio para exigir la divulgación de esfuerzos de propaganda Nazi en Estados Unidos, FARA ha evolucionado para convertirse en una ley que se aplica principalmente a individuos que actúan como agentes de gobiernos extranjeros o de partidos políticos. Técnicamente, FARA se aplica a quien actúe como “agente de un patrón extranjero” para intentar influir en el Congreso, las agencias federales o la opinión pública estadounidense con respecto a cualquier asunto político de Estados Unidos. Estos patrones extranjeros pueden ser gobiernos extranjeros, partidos políticos, y cualquier persona, corporación o asociación fuera de Estados Unidos. Para ser considerado “agente” de un patrón extranjero en FARA, una persona debe estar actuando a favor de una entidad cuyas actividades están “directa o indirectamente supervisadas, dirigidas, controladas, financiadas o subsidiadas, totalmente o en parte, por un patrón extranjero”. A los agentes que caen en el ámbito de FARA, se les exige registrarse en el Departamento de Justicia dentro de los diez días siguientes a la acción que corresponde a lo que define esta ley, así como aportar información detallada complementaria cada seis meses a partir de ese momento.

FARA incluye varias excepciones, la más importante de las cuales, para los cabilderos, es la que se concede a las personas que se registran bajo la Ley de Cabildeo en relación con su representación de clientes extranjeros. Como resultado de las enmiendas técnicas de la Ley de Cabildeo en 1998, las personas que prestan servicio como agentes de patrones extranjeros pueden registrarse bajo la Ley de Cabildeo en vez de FARA, sin importar si cumplen los límites monetarios y de tiempo impuestos por la Ley del Cabildeo. Esta exención, sin embargo, no se aplica si el cliente extranjero del cabildero es un gobierno o partido político extranjero.

Oficina de Administración y Reglamentación del Presupuesto de Gastos de Cabildeo de Organizaciones No Lucrativas (Office of Management and Budget Regulation of Nonprofit Organizations' Lobbying Costs)

La Oficina de Administración y Presupuesto ha emitido reglas (reunidas en la circular “Principios de Costeo para Organizaciones No Lucrativas” (Cost Principles for Nonprofit Organizations) enfocadas a evitar la apariencia de que el gobierno federal pudiera estar asignando concesiones y contratos a organizaciones que aboguen por puntos de vista particulares. Estas reglas limitan hasta qué costos de cabildeo pueden ser reembolsados en los contratos, concesiones y otros acuerdos con organizaciones no lucrativas.

#### Ley de Procedimientos y Penas Antimonopolio

*(The Antitrust Procedures and Penalties Act)*

La Ley de Procedimientos y Penas Antimonopolio, conocida como la Ley Tunney, fue creada para garantizar que las resoluciones de las acciones antimonopolio suscitadas por el gobierno, realmente sirvan al interés público. En general, la Ley Tunney dispone que las cortes impongan una revisión independiente de los términos de la resolución negociada por el Departamento de Justicia. La parte de la ley que atañe a los cabilderos, sin embargo, es el requisito de que se informe sobre el cabildeo a favor de los demandados con “cualquier funcionario o empleado de Estados Unidos respecto o relevante a la propuesta [de acuerdo de sentencia]”. Esta disposición, sin embargo, excluye comunicaciones entre el abogado del demandado y el procurador general o empleados del Departamento de Justicia.

#### Ley de Empresas de Servicio Público de 1935 (*Public Utility Holding Company Act*)

La Ley de Empresas de Servicio Público de 1935 está dirigida específicamente a empleados de Instituciones de Servicio Público que realizan cabildeo en asuntos que afectan a cualquier empresa de servicios o una subsidiaria. Bajo esta ley, estas personas deben registrarse, comprometerse a una difundir ampliamente su información y presentar informes de gastos y compensaciones a la Comisión de Valores y Comercio (*Securities and Exchange Commission, SEC*)

### APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESTÁNDARES DE CABILDEO

#### RAMA LEGISLATIVA

##### Comité Selecto del Senado sobre Ética (*Senate Select Committee on Ethics*)

El Comité Selecto del Senado sobre Ética, de seis miembros, en esencia supervisa el manejo interno del Senado. Entre los diversos poderes del Comité están: recibir e investigar quejas de conducta inapropiada de miembros del Senado, reportar infracciones a cualquier ley a las autoridades federales o estatales correspondientes y recomendar acciones disciplinarias contra los congresistas y su equipo de trabajo. En especial para los cabilderos, el Comité también es responsable de regular la recepción y destino de los obsequios de gobiernos extranjeros a los senadores y de aplicar las disposiciones sobre divulgación de las finanzas públicas de la Ley de Ética en el Gobierno (*Ethics in Government Act*). Más aun, el Comité tiene poder de opinar sobre la aplicación de las reglas del Senado hacia sus miembros y de recomendar las reglas necesarias para asegurar los estándares de conducta apropiados en el Senado.

##### Comité de Estándares de Conducta de Funcionarios (*House Committee on Standards of Official Conduct*)

El Comité de Estándares de Conducta de los funcionarios de la Cámara de Diputados es la oficina responsable de supervisar la ética en dicha Cámara. El Comité regula las actividades de campaña de los miembros de la Cámara, su involucramiento con entidades externas y la divulgación de su declaración patrimonial.

Otra de las funciones del Comité es la publicación del Manual de Ética para miembros, funcionarios y empleados de la Cámara. Adicionalmente, el Comité es responsable de investigar las infracciones éticas de los miembros de la Cámara y de emitir recomendaciones sobre temas de ética en la Cámara.

El secretario de la Cámara de Diputados (Clerk of the House)

Los miembros, funcionarios y ciertos empleados de la Cámara, así como los candidatos a congresistas, deben presentar una declaración patrimonial ante el secretario de la Cámara. Estos informes incluyen información acerca de las fuentes, el tipo, el monto o el valor de los ingresos relevantes de las personas.

El secretario es responsable de imprimir y distribuir cada año la declaración patrimonial de los miembros. Adicionalmente, la Oficina del Secretario sirve como depósito oficial de todos los documentos de divulgación pública. De esta forma, las personas que quieran revisar dichos registros pueden llenar solicitudes y ver los registros en la Oficina del Secretario.

## RAMA EJECUTIVA

La Oficina de Ética en el Gobierno (*The Office of Government Ethics, OGE, por sus siglas en inglés*) está encargada de supervisar la ética en la rama ejecutiva. El 1 de octubre de 1989, esta dependencia, establecida inicialmente por la Ley de Ética en el Gobierno (*Ethics in Government Act*) de 1978, se convirtió en una organización aparte con la Ley de Autorización de la Oficina de Ética en el Gobierno (*Office of Government Ethics Reauthorization Act*) de 1988. La ley administrada por la OGE restringe los obsequios a los empleados del ejecutivo provenientes de “fuentes externas”, es decir, personas u organizaciones que tienen un especial interés en que un empleado del ejecutivo desempeñe o no sus tareas oficiales. La OGE también exige que ciertos empleados de alto nivel del ejecutivo presenten una declaración patrimonial con detalles de sus bienes y sus fuentes de ingreso.

Oficina de Consejo Especial de Estados Unidos (*U.S. Office of Special Counsel*)

La Oficina de Consejo Especial de Estados Unidos tiene jurisdicción sobre toda materia relacionada con la Ley sobre las Actividades Políticas Encubiertas (*Hatch Political Activity Act*), una ley que prohíbe a los empleados federales involucrarse en ciertas actividades políticas.

## REGULACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS

Un capítulo sobre regulación del cabildeo requiere cuando menos alguna mención de las leyes que rigen el financiamiento de las campañas, un tema que por años ha creado discusiones en el Congreso, en la prensa y entre el público en general. Una discusión exhaustiva de estas leyes y de varias propuestas de reforma está, no obstante, más allá del alcance de este capítulo.

### PRINCIPAL LEGISLACIÓN DE FINANCIAMIENTO FEDERAL DE CAMPAÑAS

En breve, existen en esencia cuatro áreas de leyes de financiamiento federal de campañas: (1) las leyes relativas a los requerimientos de divulgación y límites de aportaciones a las elecciones federales; (2) la reglamentación que cubre los subsidios federales a las convenciones para la nominación presidencial y a las campañas primarias presidenciales y de elección general; (3) las leyes penales que prohíben las prácticas fraudulentas y coercitivas en conexión con elecciones; y (4) los diversos reglamentos impuestos por los departamentos del ejecutivo y agencias administrativas diferentes de la Comisión Federal Electoral.

La primera de estas categorías, los límites de gasto y los requerimientos de divulgación específicos de las elecciones federales, están codificados principalmente en el cuerpo principal de la Ley de Campañas Electorales Federales (FECA, por sus siglas en inglés), que fue ampliamente reformada en marzo del 2002, después de años de debate, por la Ley Bipartita de Reforma de Campañas (*Bipartisan Campaign Reform Act*) del 2002. La FECA —administrada principalmente por la Comisión Federal Electoral— limita las aportaciones financieras que individuos, comités políticos y partidos políticos pueden hacer a las campañas electorales federales. Aunque la ley también limitó los gastos de campaña inicialmente, estas limitaciones han sido desechadas como inconstitucionales. Adicionalmente, la ley requiere que los

comités de acción política, y en algunos casos, los individuos, entreguen reportes que informen sobre ingresos y desembolsos realizados para influir en las elecciones públicas.

Las leyes referidas a los subsidios federales a las campañas presidenciales están contenidas en el IRC (código fiscal) y, como la FECA, son administradas por la Comisión Federal Electoral. Básicamente, estas disposiciones mandan que si el candidato de un partido importante decide recibir subsidio federal, la campaña de ese candidato no puede también recibir dinero privado para “gastos de campaña oficiales”. Sin embargo, los candidatos pueden solicitar y recibir dinero privado para cubrir gastos legales y contables necesarios para cumplir con las leyes de financiamiento de campañas.

La Comisión Federal Electoral tiene el poder de investigar las infracciones tanto a la IRC como a la FECA, sea por sí misma o en respuesta a una queja, en tanto tenga razones para creer que ha ocurrido una infracción. No obstante, la comisión exhorta al cumplimiento voluntario de las leyes de campaña, aún cuando se haya encontrado alguna infracción a dichas leyes. Más aun, la comisión puede únicamente buscar apoyo judicial cuando no pueda formular un acuerdo conciliatorio con la parte infractora.

Las leyes penales relacionadas con el financiamiento de las campañas son las tienen por objeto prevenir el fraude y la coerción del voto. Pueden encontrarse en el Título 18 del Código de Estados Unidos (U.S. Code). Estas leyes restringen, por ejemplo, los sobornos realizados para influir en el voto, promesas de beneficios o empleo ofrecidas como recompensa de actividad política, o para obtener una aportación a un candidato o partido político y la solicitud o recepción de aportaciones financieras dentro de las oficinas gubernamentales. El código también prohíbe el uso de una partida de ayuda federal con el propósito de influir en cualquier persona en el ejercicio de su derecho del voto.

El cuarto tipo de legislación de financiamiento de campañas, la reglamentación impuesta por agencias diferentes a la Comisión Federal Electoral, abarca normas promulgadas por organizaciones incluyendo la Comisión Federal de Comunicaciones y la SEC. La Ley Federal de Impuestos también ejerce una influencia substancial sobre el financiamiento de campañas.

Finalmente, aunque estas leyes no están dirigidas específicamente al financiamiento de campañas, la Ley sobre Actividades Políticas Encubiertas, la Ley Federal de Cabildeo y la Ley de Ética en el Gobierno definen algunas restricciones a los gastos de campaña.

#### REGLAMENTACIÓN DE COMITÉS DE ACCIÓN POLÍTICA

Un mecanismo importante para ejercer una influencia sobre los legisladores y asegurar acceso a ellos, es el Comité de Acción Política (PAC, por sus siglas en español). Ciertas entidades como las corporaciones que están impedidas para realizar aportaciones directas a las campañas de los candidatos a elecciones federales, pueden, sin embargo, ayudar a reunir sumas substanciales para la campaña del candidato, organizando un PAC.

La FECA define un comité político como un “comité, club, asociación u otro grupo de personas” que recibe o gasta más de \$1,000 USD con el propósito de influir en una elección federal. Los PAC, en ocasiones denominados “fondos separados” son un subconjunto de los comités políticos; son establecidos por corporaciones o sindicatos y son regidos por la FECA sin importar el monto de su recaudación o gasto.

La FECA pide a los PAC incluir una advertencia escrita en todo comunicado político patrocinado, incluyendo propaganda política que solicite dinero o abogue por determinados candidatos. Esta advertencia debe especificar quién pagó el comunicado y, en caso de no haber sido autorizado por el candidato, debe también identificar quién lo autorizó.

Es de notar que se concede cierta laxitud a estos comunicados políticos. En primer lugar, los periódicos, las revistas y los otros medios no pueden cobrar mayores cuotas para comunicados políticos que los que

cobran para otras finalidades “comparables” en el mismo espacio. En segundo lugar, las comunicaciones corporativas que son enviadas únicamente a los accionistas, empleados y sus familiares, están exentos de los requerimientos de advertencia .

## LIMITACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA REGLAMENTACIÓN DE CABILDEO

El cabildeo es una forma de buscar influir en las opciones políticas tomadas por los funcionarios electos, de quienes se espera que respondan a la visión de la ciudadanía. Es, por tanto, una parte legítima del proceso democrático. Debido a que el cabildeo puede desempeñar un papel adecuado en el proceso político, la constitución de Estados Unidos impone restricciones significativas al uso de la legislación para regular el cabildeo. Las dudas acerca de la constitucionalidad de la reglamentación del cabildeo frecuentemente se enmarcan en los términos de la Primera Enmienda, porque las restricciones legislativas sobre el cabildeo potencialmente inciden en tres diferentes derechos de la Primera Enmienda: la libertad de expresión, el derecho de petición al gobierno para reparación del daño y el derecho implícito de privacidad de asociación.

La Suprema Corte generalmente ha sostenido la constitucionalidad de la Ley Federal de Reglamentación del Cabildeo. También ha sostenido las disposiciones de la Ley Federal de Campañas Electorales que limitan o regulan las aportaciones directas a los candidatos y sus campañas electorales. En el caso de referencia *Buckley v. Valeo*, la Suprema Corte explicó que los límites que pone la FECA en el monto con el que los ciudadanos pueden contribuir directamente al fondo de campaña de un candidato y los requisitos adjuntos de divulgación de la ley, estaban justificados por los siguientes intereses gubernamentales: (1) proveer al público con información acerca de los candidatos y los intereses a los que dichos candidatos muy probablemente respondan; (2) frenar la corrupción y la apariencia de corrupción y (3) reunir datos necesarios para descubrir infracciones a los techos de aportaciones.

Sin embargo, ha habido ocasiones en que la Suprema Corte o cortes inferiores han encontrado que las normas de cabildeo están violando la Primera Enmienda. Por ejemplo, *Buckley* y casos posteriores han derribado los límites a los gastos independientes que se realizan para impulsar u oponerse a una candidatura determinada.

La Suprema Corte ha considerado que el deseo de una persona de gastar su propio dinero para promover una candidatura en particular constituye una forma de discurso y expresión política legítimos, que el gobierno puede regular y restringir sólo bajo los estándares más estrictos. Se ha encontrado que la legislación de cabildeo es excesivamente gravosa en relación con los derechos de la Primera Enmienda, y podría llegar a utilizarse contra grupos especialmente vulnerables. Las cortes también han sostenido la Primera Enmienda frente a leyes que prohíben la distribución de propaganda de campaña anónima y leyes que imponen impuestos a los cabilderos, sobre la base de que dichas leyes violan la libertad e expresión.

Se ha sugerido que la normatividad federal sobre cabildeo puede ser cuestionada como una violación de la cláusula de establecimiento de la Primera Enmienda, la cual, según ciertas interpretaciones, prohíbe al gobierno otorgar un tratamiento especialmente favorable a las organizaciones religiosas. En su definición de actividades de cabildeo, sin embargo, la Ley de Divulgación del Cabildeo excluye los contactos que tengan las iglesias y otras organizaciones religiosas con funcionarios del legislativo y el ejecutivo. Uno puede argumentar entonces que esta definición de cabildeo viola la cláusula de establecimiento porque, al permitir a las organizaciones religiosas evitar la divulgación de sus esfuerzos de cabildeo con funcionarios públicos, otorga un tratamiento especialmente favorable a las organizaciones religiosas. Los grupos religiosos presentan una réplica sustancial, enfatizando que el Congreso simplemente apoya sus intereses, protegidos bajo la cláusula de libre ejercicio de la religión en la Primera Enmienda, y que las iglesias deberían estar exentas de leyes que interfieran sustancialmente con su práctica religiosa. Aunque



el Congreso aún no ha aceptado rechazar la aplicación de todas las leyes que puedan ser un obstáculo para la práctica religiosa, aparentemente hizo esta adaptación para tratar específicamente con el cabildeo.

## CONCLUSIÓN

Como lo sugiere este breve análisis, la práctica del cabildeo en el nivel federal está sujeta a varios acuerdos normativos, los que difieren en enfoque y efectos. Estos acuerdos sin embargo proporcionan al cabildeo el espacio que requiere su papel en nuestro sistema de gobierno representativo, protegido constitucionalmente.

## NOTAS

1. Federal Regulation of Lobbying Act of 1946, 60 Stat. 839 (1946), 2 U.S.C. §261-270 (1976).
2. Ver la section de leyes Administrativas y Práctica Regulatoria, American Bar Association, *The Lobbying Manual; A Compliance Guide for Lawyers and Lobbyists*, 2a edición, ed. William V. Luneburg (Chicago: American Bar Association, 1998), 27 [de aquí en adelante, el *Lobbying Manual*. Para una descripción amplia de la Ley de Cabildeo de 1946, ver en general Thomas J. Schwarz y Alan G. Straus, *Federal Regulation of Campaign Finance and Political Activity*, vol. 1, §104, cap. 9 (New York: Matthew Bender & Co., 1985).
3. Lobbying Disclosure Act de 1995, Pub. L. No. 104-65, §2, 109 Stat. 691 (1995) (codificado como 2 U.S.C.A. §§1601-12, 1997).
4. Lobbying Disclosure Technical Amendments Act de 1998, Pub. L. 105-66.
5. U.S.C.A. §1605 (1997).
6. La Ley de Cabildeo abarca también la comunicación con funcionarios o empleados que trabajan en la oficina del presidente, los comités del congreso, los ayudantes de los líderes o los grupos de trabajo, y otros funcionarios de nivel superior dentro del ejecutivo y el legislativo. Ver 2 U.S.C.A. §1602(3)-(4) (1997).
7. Ver la página de internet del Senado <[www.senate.gov/contacting/contact\\_lobby\\_guidance.html](http://www.senate.gov/contacting/contact_lobby_guidance.html)>
8. Ver 2 U.S.C.A. §1606(1)-(2)
9. Ver 18 U.S.C.A. §219(c) (Supp. 1997). Esta disposición se aplica a la representación de “entidades extranjeras”, definidas por los mismos términos de “patrón extranjero” en el Foreign Agents Registration Act. Específicamente, una “entidad extranjera” puede ser un gobierno o partido político extranjero, una persona fuera de Estados Unidos, o “un socio, asociación, corporación, organización u otra combinación de personas organizadas bajo las leyes de un país extranjero o que tienen allá su principal sede de negocios” Ver 2 U.S.C.A. §1602(6), citando 22 U.S.C.A §611(b) (definiendo “patrón extranjero”).
10. U.S.C. § 201(b) (1).
11. U.S.C. § 201(c).
12. Regla del Senado 35, cl. 1 (b). Obsequios valuados en menos del límite de \$100 USD no cuentan para el límite de \$100 USD del valor total de los obsequios que puede ser recibido de una fuente. Idem.
13. Regla 51 de la Cámara de Diputados. Note que existe una excepción a esta regla para “objetos de valor nominal”. Debido a que el comité de los diputados no ha definido “valor nominal”, sin embargo, no hay un valor monetario fijado debajo del cual un obsequio es aceptable.
14. Regla del Senado 35, cl. 1(c)(4)(A) y 1(c)(17); Regla de diputados 51, cl. 1(c)(16).
15. La exención permite específicamente “asistir a un evento de recaudación de fondos patrocinado por una organización política descrita en la sección 527 (e) del Internal Revenue Code of 1986”. La definición

de IRC de una organización política incluye partidos políticos, comités de campaña, comités multicandidatos, comités de acción política y otras organizaciones de recaudación de fondos que aportan dinero para influir en elecciones federales, estatales o locales.

16. Regla del Senado 35, cl. 2(a)(1); Regla de diputados 51, cl. 2(a)(1).

17. Regla del Senado 35, cl. 1(c)(5) y 3(c); Regla de diputados 51, cl. 1(c)(5) y 3(c).

18. Ethics in Government Act de 1978, Pub. L. 95-521, 92 Stat. 1824-67 (1978) (amended 1990).

19. Idem en §202.

20. Idem en §205.

21. Idem en §102(6)(C)(i).

22. U.S.C. §1352.

23. Omnibus Budget Reconciliation Act de 1993, Pub. L. No. 103-66, 107 Stat. 312 (1993).

24. Ver I.R.C. §501(c)(3).

25. I.R.C. § 170(f)(9).

26. U.S.C. §611 et seq. (1990 and Supp. 1996).

27. U.S.C. §611(c)(i) (1990); 28 C.F.R. §5.100(a)(9) (1996).

28. U.S.C. §611(c)(1) (1990); 28 C.F.R. §5.100(a)(9) (1996); Sección 8, Pub. L. 105-166 (1998).

29. Circular A-122 de Office of Management and Budget, "Cost Principles for Nonprofit Organizations," promulgada en 45 Fed. Reg. 46,022 (1980), corrección oficial en 46 *Fed. Reg.* 17,185 (1981), corregida en 49 *Fed. Reg.* 18,260 (1984), corregida en 49 *Fed. Reg.* 19,588 (1984), corregida en 52 *Fed. Reg.* 19,788 (1987), y corregida en 60 *Fed. Reg.* 52,516 (1995).

30. U.S.C. § 16(a)-(i) (1988).

31. U.S.C. §16(g) (1990).

32. U.S.C. §16(g) (1988).

33. U.S.C.A. §79 et seq.

34. El Public Utility Holding Company Lobbying Act requiere divulgación a la Securities and Exchange Commission de "los asuntos para los cuales se ha empleado o contratado [el empleado involucrado en cabildeo]", la "naturaleza y el carácter de tal contratación o empleo" y la "cantidad de compensación recibida o por ser recibida... directa o indirectamente, en conexión [con el contratante o empleador]". Idem.

35. La Constitución de Estados Unidos otorga al Senado la autoridad de "determinar las normas de su actuación, castigar a sus miembros por comportamiento desordenado y, con el acuerdo de dos terceras partes, expulsar a un miembro". U.S. Const., art. 1, §5.

36. Ver 5 U.S.C. §7353.

37. Disponible en <[www.house.gov/ethics/ethicforward.html](http://www.house.gov/ethics/ethicforward.html)>.

38. Ver Title 1 de la Ethics in Government Act de 1978, corregida (5 U.S.C. app. 4, §§101 et seq.)

39. Pub. L. 95-521, 92 Stat. 1824-67.

40. Pub. L. 100-598, 102 Stat. 3031.

41. Las personas que deben hacer público su informe patrimonial incluyen al presidente, los jueces de leyes administrativas, los empleados civiles de la oficina ejecutiva del presidente que tienen nombramiento del presidente y los funcionarios o empleados del ejecutivo cuya posición esté clasificada arriba de GS-15 del tabulador general prescrito por 5 U.S. 5332. Para obtener una lista completa de las personas que abarca el OGE, ver la definición de “presentador público” en 5 C.F.R. §2634.202. Para una descripción del contenido de los reportes públicos de divulgación de sus finanzas requeridos por OGE, ver 5. C.F.R §2634.301-11.
42. Hatch Political Activity Act, cap. 410, 53 Stat. 1147 (Ag. 2, 1939).
43. Federal Election Campaign Act, 2 U.S.C. §§431-55 (1976 & Supp. III 1979); 11 C.F.R. §§ 100.1-146.1. The Bipartisan Campaign Reform Act de 2002, Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81 (2002), impone límites adicionales para las aportaciones a campaña hechas o recibidas por los partidos políticos, restringe los gastos de corporaciones y sindicatos para las comunicaciones electorales y crea nuevos requisitos de información, entre otros cambios a FECA y a los reglamentos relacionados.
44. U.S.C. §441a(a)(I), (3).
45. U.S.C. §441a(a)(I)-(2), (d), (f).
46. U.S.C. §441a(d).
47. Ver *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976); *F.E.C. v. Natl Conservative Political Action Comm.*, 470 U.S. 480 (1985). Pero ver *Nixon v. Shrink Missouri Gov't PAC*, 528 U.S. 377 402 (2000) (partiendo del principio de que los reglamentos que imponen límites de gasto no son automáticamente anticonstitucionales, sino que deben ser sometidos a un balance de los intereses del estado frente al interés público, si la ley busca “un justo debate electoral a través de límites a las aportaciones”).
48. Ver I.R.C. §§ 9001-13, 9031-42 (Supp. 111 1979).
49. U.S.C. §597 (1976).
50. U.S.C. §600 (1976).
51. U.S.C. §601 (Supp. 111 1979).
52. U.S.C. §607 (Supp. 111 1979). Existen algunas excepciones para las aportaciones realizadas dentro de los edificios gubernamentales que sirven al legislativo.
53. U.S.C. §600 (1976).
54. Ver 47 C.F.R. §§ 64.801-4, 73.120-23, 73.290-91, 73.590-91, 73. 657-79, et seq.
55. Ver Release No. 34-10673 (Mar. 8, 1974), Fed. Seco L. Rep. (CCH para. 23,509 A) (reflejando el interés de la SEC en la divulgación de actividades políticas corporativas).
56. Por ejemplo, la ley federal de impuestos influye en las cantidades que se pueden deducir de impuestos por ciertas contribuciones políticas, la posibilidad de gravar ciertas fuentes de ingreso para las organizaciones políticas y la disponibilidad de beneficios impositivos a organizaciones involucradas en ciertos tipos de actividad política.
57. Ver infra Parte II.B.1.
58. C.F.R. §100.5(a).
59. C.F.R. §110.11(b)(1).
60. C.F.R. §110.11(a)(7), 114.1.(j).

61. “El Congreso no debe hacer ninguna ley... que limite la libertad de expresión o de imprenta; o el derecho de la gente a reunirse pacíficamente ni a pedir al gobierno la reparación del daño” U.S. Const., amend. I. El derecho a la privacidad de asociación, aunque no aparece específicamente en el texto de la Primera Enmienda, proviene de las libertades de expresión y de reunión.
62. Ver *United States v. Harris*, 347 U.S. 612 (1954) (confirmando la constitucionalidad de la Federal Regulation of Lobbying Act de 1946).
63. Ver *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 96 S. Ct. 612 (1976) (confirmando las obligaciones de la Federal Election Campaign Act's Disclosure).
64. *Buckley*, 424 U.S. en 66-68.
65. Idem en 19, 39; *Ficker v. Montgomery Bd. of Elections*, 670 F. Supp. 618, 620-21 (1985); *Federal Election Comm'n v. Nat'l Conservative Political Action Comm.*, 105 S. Ct. 1459 (1985) (invalidando restricciones sobre gasto político por comités de acción política); *Federal Election Comm'n v. Mass. Citizens for Life*, 479 U.S. 238, 259-60 (1986) (sobre la base que las restricciones de los gastos privados requieren una justificación de peso).
66. *Brown v. Socialist Workers '74 Campaign Comm.* (Ohio), 459 U.S. 87 (1982) (sostienen que las leyes de financiamiento de campañas de Ohio no podrían utilizarse contra el Socialist Workers Party porque había una posibilidad razonable de que las leyes pudieran usarse para hostigar al grupo).
67. Ver *Vermont Soc'y of Ass'n Executives v. Milne, Vt.*, No. 2000-032 June 8, 2001) (sostienen que un impuesto solo para los cabilderos se enfocaba al núcleo del discurso político); *McIntyre v. Ohio Elections Comm'n.*, 116 S. Ct. 1153, 1523 (1995) (las leyes que prohíben la distribución de literatura anónima de campaña violan la libertad de expresión).
68. Carta de Andrew Fois, assistant attorney general, al Honorable Henry Hyde, director, House Committee on the Judiciary (Nov. 7, 1995), contenida en H.R. Rep. 104-339, en 28 (1995) (citando, inter alia, *Board of Educ. of Kiryas Joel v. Grument*, 512 U.S. 687 (1994) (pluralidad de opinión) para el efecto de que la cláusula de establecimiento requiere que el gobierno “siga un curso de acción neutral hacia la religión, sin favorecer una religión sobre otra ni a los adherentes religiosos sobre los que no lo son”), citado en *Lobbying Manual*, supra note 2, at 97.
69. U.S.C. §1602(8)(B)(xviii) (2001).
70. El Congreso no ratificó la Religious Freedom Act de 1993 propuesta, que hubiera permitido excepciones para grupos religiosos donde la ley “obstaculiza substancialmente el ejercicio religioso sin suficiente justificación”. 42 U.S.C.A. §2000(b)(a)(3). Este tipo de excepción sobre lo religioso ha sido rechazado por las cortes de Estados Unidos. Ver *City of Boerne v. Flores*, 117 S. Ct. 2157 (1997) (anulando la Religious Freedom Act de 1993).



## **5 LOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD DEL PROCESO DEMOCRATICO**

En los capítulos anteriores hemos identificado las preocupaciones éticas que surgen con la práctica del cabildeo, se clarificaron tanto el propósito como el método ético, se examinó el cabildeo como profesión en los Estados Unidos hoy en día, y se revisaron las reglamentaciones legales que el gobierno federal aplica a esta práctica. Este capítulo complementa los arriba mencionados, a través de la exploración ética de la gestión de intereses políticos en una democracia representativa, y busca mostrar cómo esta gestión puede tanto apoyar como trastornar el proceso democrático.

La ley y la costumbre norteamericana reconocen el derecho ciudadano de solicitar a su gobierno la reparación de perjuicios. La gestión de intereses políticos juega un importante papel en una democracia representativa al proveer a los funcionarios electos de información esencial y al asegurar su rendición de cuentas para con las mayorías. Es esencial, sin embargo distinguir entre la existencia de los derechos políticos y el ejercicio responsable de los mismos. La ley garantiza la protección de los derechos, mientras que la ética busca determinar cuándo estos son usados de manera legítima y responsable. Todas las leyes, para ser efectivas, deben ser complementadas con sus obligaciones correspondientes. Los gobiernos tienen la obligación explícita de proteger las libertades así como de satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos. Pero los ciudadanos tienen obligaciones también, tanto de unos hacia otros, como hacia

la comunidad política a la que pertenecen. Cuando los gobiernos violan las libertades de sus ciudadanos o cuando los ciudadanos evaden sus obligaciones cívicas para con el bien común, el resultado más predecible es el descontento público y la pérdida gradual de la fe en el proceso político. El ejercicio irresponsable del cabildeo puede tomar cualquiera de las siguientes formas corruptas: puede minar la imparcialidad de los servidores públicos o puede abusar del derecho de petición usándolo con fines egoístas y partidistas que violen su justificación histórica.

Nuestro análisis ético de la gestión de intereses políticos hoy en día, se sustenta en fuentes múltiples. Está basado en las entrevistas y debates conducidos por nuestro equipo, en varias décadas de investigación crítica que busca explicar y evaluar la práctica del cabildeo y en el importante trabajo de la teoría normativa democrática. Toma en cuenta las diferentes perspectivas: la de quienes están adentro, es decir, quienes están comprometidos en algún aspecto del complejo proceso del cabildeo, así como la de los que están afuera: ciudadanos informados y estudiosos que están profundamente preocupados por la salud de la democracia norteamericana.

### *DESCONTENTO CÍVICO*

**La confianza pública en la integridad y eficacia del gobierno norteamericano está erosionándose. La pérdida de la credibilidad se extiende tanto a los servidores públicos como al proceso electoral y a la manera en que se conforman e implementan las políticas públicas y las leyes. Los signos del descontento democrático son varios: un descenso en el nivel de participación en las votaciones, indiferencia y descontento por parte de los jóvenes; el rechazo de los ciudadanos serios hacia una participación en la vida pública; la amplia popularidad de candidatos políticos que han pedido una reforma sistémica (por ejemplo el ex senador Bill Bradley, el senador John Mc Cain y Ralph Nader); los altos niveles de apatía y desconfianza e incluso menosprecio ante la situación de la política estadounidense.<sup>1</sup>**

¿Qué provoca este comportamiento de repliegue y descontento cívico? Existen muchos factores que contribuyen a él, pero la explicación general es clara. Cuando la gente no cree que el proceso político es justo y efectivo, se rehusa a participar en él. Las percepciones populares acerca de la injusticia política son bastante específicas. Éstas incluyen el papel del dinero en el financiamiento de las campañas políticas, las graves desigualdades de acceso a los políticos y de influencia que compra el dinero, el poder desproporcionado de los intereses organizados en el proceso democrático de toma de decisiones, la perturbadora impotencia del gobierno nacional para responder a preocupaciones públicas vitales y las profundas desigualdades económicas y políticas entre los ciudadanos de Estados Unidos.

La creencia generalizada de que el gobierno sirve a los intereses de los más poderosos ha desmoralizado la democracia norteamericana. Ha debilitado el apoyo para el gobierno, generado desconfianza en los servidores públicos y reducido significativamente el compromiso cívico del ciudadano común.

Conforme declina la participación pública en la política, crecen el poder y la influencia del cabildeo. De hecho, el cabildeo, que es el proceso deliberado de influenciar las decisiones políticas a través de varias formas de gestión pública, se ha convertido en un factor crítico en ambos procesos, tanto electoral como de gobierno.

Se han hecho numerosos intentos para describir y explicar cómo actúa el cabildeo en realidad. Nuestra valoración ética del cabildeo norteamericano está basada tanto en la experiencia práctica como en la investigación empírica basada en criterios académicos a la vez que se dirige a cuestiones normativas específicas: (1) ¿Qué principios morales y preceptos gobiernan la práctica del cabildeo? (2) ¿En qué contribuye el cabildeo a la conducta de un gobierno democrático? ¿Cuáles beneficios reales ha logrado?

¿Qué derechos constitucionales protege? (3) ¿Cuáles son sus limitaciones políticas y morales? ¿Cómo afecta el cabildeo al bien común y a las necesidades de los pobres y de los que no tienen poder? Y de la mayor importancia, quizá: ¿Cómo afecta el cabildeo a la salud de la democracia norteamericana, a la integridad democrática en el proceso de toma de decisiones, a la rendición de cuentas de los servidores públicos, a la confianza de la gente en su gobierno y al compromiso responsable de los ciudadanos comunes en los asuntos públicos?

### **Contexto Histórico**

Durante los pasados setenta años, el poder y la influencia del gobierno federal se han incrementado continuamente. El “Nuevo Trato (New Deal)” y el programa de “La Gran Sociedad” han ayudado a crear un estado benefactor limitado. La guerra fría transformó a los Estados Unidos en una superpotencia global. La actividad reguladora de las agencias federales extendió la influencia del gobierno a todos los sectores de la economía y de la sociedad. Las decisiones que toman los servidores públicos en Washington afectan cotidianamente los negocios, el trabajo, la educación, el medio ambiente y la salud pública; la lista de las partes afectadas casi coincide con los intereses organizados que buscan influir en la conducción del gobierno.

Una democracia continental como es la de los Estados Unidos necesita instituciones mediadoras de la sociedad civil que vinculen a los ciudadanos con su gobierno y que los protejan de los abusos del poder público. Por muchas razones la sociedad civil estadounidense se ha debilitado durante los últimos treinta años. La lealtad a los partidos políticos ha bajado, la prensa se ha vuelto menos responsable; las grandes Iglesias y las instituciones académicas han perdido su autoridad moral. A medida que estas instituciones tradicionales se han ido debilitando, los cabilderos, los abogados, los grupos de intereses organizados y los profesionales capacitados en la gestión de los intereses políticos se han expandido en cantidad e influencia. Pero no sólo ha aumentado su número sino que también se han vuelto altamente calificados y efectivos para marcar el rumbo de la legislación, favoreciendo u obstaculizando los grandes temas de la política, influyendo sobre nombramientos políticos y afectando la implementación de las políticas públicas y de las leyes.

El cabildeo de intereses especiales ha ido mucho más allá del acceso al poder político y las influencias. Como lo reveló la lucha sobre la reforma al sistema de salud, los intereses organizados usaron todas las herramientas de la comunicación política moderna para avanzar en sus objetivos: masivo y caro cabildeo a la población, formación de la opinión pública a través de campañas en los medios de comunicación y de propaganda política, obtención de fondos para candidatos cada vez más dependientes de los intereses organizados para su apoyo electoral, una promoción perfectamente dirigida a miembros clave de los comités del congreso y otros más. El costo, la dimensión, el poder y el alcance de sus efectos sobre la toma de decisiones y la formación de opinión no tienen precedente.

La incesante lucha por el dinero impulsa tanto como paraliza la vida política. Esto preocupa a los servidores públicos y a sus equipos, incrementa su dependencia de los intereses organizados, aleja a los ciudadanos conscientes de la política electoral a la vez que profundiza la desconfianza del ciudadano común hacia sus representantes electos.

¿Cómo ha cambiado el balance nacional del poder político? El gobierno federal se ha vuelto más fuerte, pero la sociedad civil se ha debilitado. Los intereses organizados han obtenido una gran influencia política pero los partidos tradicionales están declinando. El cabildeo y los promotores de intereses específicos manejan los grandes temas de la política, mientras que a los ciudadanos comunes les preocupa que nadie escuche ni tome en cuenta sus opiniones y reclamos.



## **El Derecho de Petición**

La primera enmienda de la Constitución garantiza a los estadounidenses el derecho de petición al gobierno para la reparación de daños y perjuicios, las leyes y costumbres de este país también apoyan el derecho a la libre asociación y la libertad ciudadana para agruparse en apoyo a principios, opiniones e intereses compartidos. La creación de grupos de interés y la práctica del cabildeo político son por lo tanto derechos tradicionales de los ciudadanos estadounidenses. Como otros derechos cívicos, éstos proveen un freno necesario para el poder gubernamental y permiten que los ciudadanos agraviados busquen la reparación del daño, ya sea público o privado.

El cabildeo también puede cumplir una valiosa función educativa. El cabildeo honesto y bien informado provee a los miembros del congreso y a sus equipos, así como a los medios de comunicación y al público estadounidense de información relevante y argumentos incisivos relacionados con asuntos de debate público. Las asociaciones voluntarias de ciudadanos unidos por una causa común son también una fuente importante de poder político, pueden actuar en derecho propio tanto para bien como para mal, pero también pueden ejercer una influencia significativa sobre las reglas y leyes públicas y la vitalidad de la vida cívica.

## **EL PODER DE LOS INTERESES ORGANIZADOS**

En una sociedad democrática, se motiva fuertemente la vida de las asociaciones voluntarias de todo tipo. Estas incluyen asociaciones de defensa de ciertos principios como la “Liga de Mujeres votantes”, asociaciones que comparten pasiones morales como “Pro-vida” y “Mujeres por el derecho a decidir” (Pro-choice), asociaciones de caridad como la Cruz Roja y Oxfam, coaliciones populares para promover reformas políticas y sociales como las de derechos civiles y los movimientos ambientalistas. También hay partidos políticos de muy diferentes tendencias, y asociaciones de intereses económicos afines como la Asociación Nacional de Manufactureros y la confederación sindical AFL-CIO.

¿Cuáles son los recursos políticos que poseen estas asociaciones voluntarias? Tienen dinero, capacidad de organización, conocimiento e información relevantes, tienen miembros activos y energéticos, tienen la lealtad de los votantes y la reputación de un impacto político significativo. Los recursos económicos, aunque son sólo uno de los orígenes del poder público, tienen una influencia substancial en la política estadounidense. No solamente sostienen las campañas de candidatos políticos sino que también se usan para contratar profesionales capacitados como abogados, cabilderos, estrategas en relaciones públicas y expertos en medios de comunicación para promover los intereses económicos de estos clientes bien financiados. “Los bolsillos bien llenos hablan” según nos dicen los observadores y participantes experimentados, porque la desigualdad de poder económico se traslada a una influencia política desproporcionada tanto en el aspecto electoral como de gobierno.

La bien documentada interdependencia del poder económico y político es una de las fuentes principales de descontento democrático. Esta situación crea una inequidad sistémica en cuanto al acceso de los ciudadanos a los servidores públicos y la definición de las políticas públicas. Los intereses organizados con un substancial poder político afectan directamente las operaciones normales del gobierno. Definen la agenda política nacional, impiden las reformas que no desean, proponen nombramientos políticos o se oponen a ellos, influyen en las decisiones regulatorias y legislativas y, a través de campañas estratégicas en los medios, conforman de manera efectiva la opinión pública en materia de asuntos nacionales polémicos.

## **LA PRÁCTICA DEL CABILDEO: NORMAS INTERNAS Y RESPONSABILIDADES**

El derecho constitucional de solicitar al gobierno que resarza los daños está garantizado por la ley y la costumbre estadounidenses. Pero la existencia de esta ley no garantiza su ejercicio responsable. El cabildero tiene obligaciones cívicas y morales así como derechos, y es responsable de su conducta frente

a varios grupos de ciudadanos. Aquellos que se dedican a prestar este servicio tienen responsabilidades profesionales hacia los clientes que los contratan, hacia los funcionarios electos y sus equipos con quienes establecen los contactos activos y hacia los medios de comunicación cuya cobertura en asuntos políticos buscan influenciar. También tienen obligaciones cívicas hacia su país, porque un cabildero contratado también es un ciudadano comprometido con la obligación que tiene todo ciudadano de promover el bien público.

Las normas universales que gobiernan todas las acciones humanas también se les aplican. Esto incluye las normas prescriptivas como decir la verdad, promover la justicia, y tratar a las personas con integridad y respeto. También incluyen las normas de proscripción, como evitar el soborno, la distorsión de la verdad, las lisonjas y el fraude. Muchas de las normas relevantes emergen de las distintas prácticas en las que los cabilderos se involucran.

Estas normas específicas de su profesión incluyen: (1) cumplir tanto con la letra como con el espíritu de las leyes existentes; (2) el evitar conflictos de intereses; (3) mostrar el debido respeto a la confidencialidad; (4) informar de manera íntegra sobre los clientes y las fuentes de financiamiento; (5) servir con honestidad y dedicación a sus clientes; (6) evitar técnicas injustas de cabildeo (ejemplo: ataques a personas “ad hominem”, verdades a medias, intimidación, y la creación artificial de bases populares); (7) preservar la integridad y la reputación de su profesión; (8) establecer un equilibrio apropiado entre los intereses privados y el bien común; y (9) contribuir a la creación de una cultura de lo público en la cual se vuelva la norma operativa para la conducta práctica la premisa de que es más importante la gestión responsable que el éxito a cualquier costo.

## LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

La ley no puede garantizar el compromiso y la lealtad de los ciudadanos a un país democrático. La confianza pública en el gobierno y en el proceso democrático descansa en la percepción de su legitimidad; la legitimidad, a su vez, depende de la fiel observancia de los principios democráticos básicos. La tarea principal de la democracia es impulsar a sus ciudadanos y a sus representantes electos para que descubran y promuevan el bien común. Este formidable proyecto político requiere ciudadanos bien informados, con un firme compromiso con el bienestar de la nación. La prosperidad económica y la paz no son garantía de que nuestra cultura cívica sea firme y que la fidelidad de nuestros ciudadanos sea fuerte.

¿Cuáles son los principios de legitimidad en los que descansa una democracia representativa? Siete de los más importantes merecen ser mencionados. El primero es la igualdad política de todos los ciudadanos. Igualdad política quiere decir, concretamente, iguales derechos y obligaciones civiles, acceso razonable a los funcionarios públicos y una oportunidad significativa de influir en las decisiones públicas. Cuando existe la desigualdad política entre los ciudadanos y alguno de ellos o ciertos grupos de ellos disfrutan de mayores derechos y oportunidades de acceso e influencia, es cuando los cimientos morales de la democracia se deterioran.

El segundo principio es un proceso razonable para seleccionar a los representantes políticos, delegar responsabilidades públicas y comunicar los puntos de vista de los ciudadanos a los funcionarios electos. Los funcionarios gubernamentales rinden cuentas ante la comunidad de ciudadanos a través del ejercicio libre, justo y frecuente del voto.

El tercer principio es el acuerdo informado de los gobernados. El acuerdo informado requiere transparencia en el proceso de toma de decisiones y sensibilidad del gobierno ante las necesidades y preocupaciones del pueblo. El cuarto principio es la garantía de protección de los derechos individuales, incluyendo el derecho de todos los ciudadanos a participar de manera significativa en la conducción de los asuntos públicos.

El quinto principio es la promoción de la justicia, tanto distributiva como de rectificación. Los beneficios y las obligaciones de la cooperación cívica deben ser equitativamente compartidos; tanto las sanciones penales como las sanciones civiles deben ser proporcionales a la ofensa cometida.

El sexto principio es la sustentabilidad a largo plazo de la comunidad democrática. Esto significa otorgar al bien público una precedencia permanente y amplia sobre los intereses privados locales y transitorios. Dado que el servicio público les ha sido encomendado, los jueces, legisladores y miembros del poder ejecutivo son directamente responsables de preservar y promover el bienestar común.

El séptimo principio es que las prácticas democráticas de deliberación deben refinar, ampliar y profundizar la opinión pública, e impulsar la disposición de los ciudadanos a tomar decisiones políticas informadas y responsables. Una valoración ética del cabildeo en los Estados Unidos debe examinar cuidadosamente si cada una de las formas existentes de gestoría política y de diseño de políticas satisface estos requerimientos de legitimidad democrática.

### PROFUNDA PREOCUPACIÓN ÉTICA

La práctica del cabildeo provoca dos diferentes tipos de inquietud ética. Las inquietudes internas surgen en relación con las personas directamente comprometidas en el proceso de cabildeo, sean éstas clientes o cabilderos, o bien los funcionarios electos, sus colaboradores así como los modeladores de opinión pública a quienes los cabilderos buscan influenciar. Las preocupaciones sistémicas emergen del creciente descontento sobre la forma en que se conducen los asuntos públicos en los Estados Unidos.

### PREOCUPACIONES INTERNAS

La preocupación más importante es el papel predominante del dinero en el financiamiento de campañas electorales y la influencia que ejerce sobre las políticas públicas. Las significativas desigualdades de los recursos económicos derivan generalmente en desigualdades en la representación, el acceso y la influencia. Los desproporcionados recursos disponibles para ricos y poderosos comprometen el principio democrático de igualdad política.

Otra preocupación importante es el intercambio constante de personas entre el gobierno, las empresas y corporaciones privadas, los grupos de interés organizados y los cabilderos profesionales. Estas rápidas transiciones desvanecen la importante distinción entre el servicio público y la actividad de interés personal, creando la impresión de que Washington está dominado por una estrecha élite gubernamental que se auto regenera de manera perpetua.

Otra preocupación es la deseducación del público a través de una irresponsable utilización de los medios masivos de comunicación. Técnicas no éticas —tales como distorsionar los temas en cuestión o basarse en tácticas calumniosas o medias verdades— que son ineficaces en el cabildeo de representantes electos o sus colaboradores, pueden ser muy persuasivas para moldear las percepciones y el temor públicos. La falta de transparencia y de información completa en la propaganda política tiende a encubrir a quién representa realmente el cabildero y qué intereses particulares sirve. Todas estas inquietudes resaltan el principal reto que enfrentan los cabilderos en el campo de lo ético: la necesidad de equilibrar las obligaciones profesionales adquiridas con sus clientes con su responsabilidad simultánea como ciudadanos de promover la justicia y el bien común.

### PREOCUPACIONES SISTÉMICAS SOBRE LA PRÁCTICA DEL CABILDEO DE LOS ESTADOUNIDENSES

La primera preocupación sistémica es que el cabildeo favorece una política de demanda basada en la defensa de los intereses personales y los beneficios de un grupo en vez de una política cívica basada en el descubrimiento y la defensa de un bien común para todos. En una política de demanda, el cuerpo político se fragmenta entre los intereses de los grupos en competencia, con la consecuente pérdida de solidaridad cívica y espíritu de servicio público. Bajo estas condiciones de división, el gobierno resulta

poco eficaz para apoyar acciones nacionales de largo alcance (como la reforma de los derechos, una estructura impositiva equitativa, la lucha contra la inequidad económica y política, la protección del medio ambiente y la acciones contra el deterioro de los centros de las ciudades).

Cabilderos bien financiados, que sirven a poderosos intereses bien organizados, debilitan la confianza pública en el gobierno y desalientan la participación del ciudadano en la vida pública. Este alejamiento cívico tiene muchas causas: obtener y gastar dinero para defender intereses especiales ha venido a ser una forma predominante de actividad política; la opinión pública es manipulada habilidosa y cínicamente por medio de propaganda política y de relaciones públicas; la inequidad en el acceso a la toma de decisiones y en la influencia favorece decisiones políticas injustas; y las legítimas necesidades del pobre, del débil y del que no se ha organizado, tienden a permanecer ignoradas. La queja general es que el cabildeo profesional, tal y como se practica actualmente en los Estados Unidos, mina la igualdad política y los cimientos morales de la democracia.

Finalmente, existe una tensión no resuelta entre los valores económicos del capitalismo de libre mercado (competencia, utilidad y eficiencia) y las exigencias políticas de una legitimidad democrática (igualdad, libertad y justicia para todos). ¿Es consistente la visión moral que inspiró la democracia estadounidense, la visión de un gobierno de, por y para la gente, con el espíritu de políticas impulsadas por los intereses que promueve el capitalismo? Los agentes económicos y políticos motivados únicamente por el interés personal, no suelen tomar en cuenta las preocupaciones de otros y las necesidades de la comunidad nacional.

## REFORMAS APROPIADAS Y EFECTIVAS

¿Qué puede hacerse para poner remedio a los abusos de la gestoría política y la desigualdad sistemática creada por los poderosos intereses organizados? ¿Qué se debe hacer para restaurar la confianza pública en la integridad y legitimidad de la democracia estadounidense? La tesis central de este capítulo es que existe una estrecha relación entre estas dos preguntas y deben ser examinadas al mismo tiempo. Parafraseando a James Madison, buscamos remedios democráticos para males democráticos. Al tiempo que se defienden los tradicionales derechos de asociación y gestoría pública ¿qué puede hacerse para promover su ejercicio más responsable?

Necesitamos distinguir niveles diferentes de reforma política. El primero es una reforma personal: clientes individuales, cabilderos, funcionarios públicos, periodistas y ciudadanos comunes pueden cambiar su forma de pensar, hablar y actuar en el campo político. Ellos pueden cumplir cabalmente con las normas internas que gobiernan su papel público y pueden equilibrar efectivamente el cumplimiento de sus obligaciones profesionales con sus responsabilidades cívicas. Pueden ser líderes con el ejemplo, hablando y actuando de forma tal que se restaure la dignidad y la honorabilidad de la vida política.

El segundo nivel es una reforma *institucional y estructural*: “Mientras no sea resuelto el problema del dinero, es poco realista esperar que el proceso político mejore”. Debemos reformar la forma en que se financian las campañas políticas. El sistema de *pago por participar* crea mayor inequidad en cuanto al acceso, la influencia y el poder. Esto desmotiva a posibles candidatos que podrían buscar puestos públicos, desmoraliza a los ciudadanos comunes, los aleja del quehacer político y genera una constante desventaja para los pobres y vulnerables. La confianza pública en el gobierno no se restablecerá hasta que la política estadounidense deje de estar dominada por las formas de obtener y manejar el dinero.

Es necesario fortalecer las instituciones de la sociedad civil, particularmente los partidos políticos. Cuando las instituciones intermediarias son accesibles, independientes y políticamente activas, enlazan al ciudadano con su gobierno brindándoles oportunidades para una educación y participación cívicas significativas.

Los medios que cubren la política se han hecho más sensacionalistas y centrados en las ganancias monetarias. Su cobertura de los asuntos públicos frecuentemente es superficial y tiende a la controversia. Los medios han abandonado, desde hace tiempo, su papel histórico de pulir y enriquecer la opinión pública al explicar, interpretar y evaluar las diferencias políticas, colocándolas en un marco de referencia más amplio e histórico. Una prensa libre y responsable es esencial para una democracia saludable y una ciudadanía bien informada.

Todas las instituciones establecidas —incluyendo negocios, asociaciones comerciales y comunidades religiosas— cuya conducta afecta de forma significativa a la comunidad política están sujetas a las normas y a la evaluación públicas. La rendición de cuentas pública se aplica a todos los involucrados en el proceso de elaboración de políticas, no solamente a los funcionarios electos. Para asegurar esa rendición de cuentas, debe exigirse que se den a conocer de forma completa los cabilderos, sus clientes y sus iniciativas políticas específicas y actividades.

La rendición de cuentas de los funcionarios públicos hacia las personas que ellos representan queda garantizada por un proceso de elecciones libre, frecuente y equitativo. También necesitamos crear nuevos espacios confiables en los que los ciudadanos y sus representantes puedan reunirse para intercambiar opiniones políticas y deliberar juntos sobre el bien común. No veremos un regreso significativo de los ciudadanos comunes al campo político, hasta que estén convencidos de que se otorga a sus opiniones y preocupaciones políticas un peso legítimo en la creación de políticas y leyes.

El tercer nivel de la es la reforma *cultural e intelectual*: los estadounidenses, a todos los niveles, necesitan reexaminar su forma de pensar, hablar y sentir acerca del gobierno y de la ciudadanía. Hemos creado una cultura que enfatiza los derechos individuales y disminuye la responsabilidad pública, que exalta la búsqueda del interés propio y cuestiona la posibilidad de las virtudes cívicas, que resalta la falla individual y pasa por alto la inequidad sistemática, y que cultiva actitudes escépticas sobre un civismo desinteresado y el compromiso con el bien común.

En la visión original republicana, la política, símbolo del bien común, goza de preeminencia sobre la economía, símbolo de la actividad por el beneficio individual. Hoy, la política está fuertemente dominada por el interés económico y los modelos institucionales. La conducta del gobierno se asemeja cada vez más a la de las empresas comerciales, a medida que la mercadotecnia, la negociación, las relaciones públicas y la gestoría a favor de grupos específicos, invaden más espacios. Casi todos conciben la acción política como un camino para impulsar los estrechos intereses privados y de grupo.

Mientras prevalezca esta mentalidad mercantilista y se excluyan otras formas de concebir la vida política, será muy difícil establecer una crítica cultural sostenida de la democracia estadounidense. Si la búsqueda del interés propio es la norma de operación política, entonces se justifica absolutamente que los clientes, cabilderos, funcionarios públicos, periodistas y ciudadanos persigan sus propios deseos y exigencias, sin ninguna consideración por las necesidades de los desprotegidos y por sus obligaciones fiduciarias hacia la posteridad.

Es muy importante distinguir entre la corrupción explícita y la inequidad sistemática. Ejemplos de corrupción incluyen soborno, contribuciones condicionadas, mentira y distorsión, conflictos de interés y violaciones a las leyes sobre el cabildeo y el financiamiento de campañas. Para acotar la corrupción explícita necesitamos reglas de conducta claras para clientes, cabilderos y funcionarios públicos, así como su estricto cumplimiento. Ejemplos de injusticia sistemática incluyen la desproporcionada influencia de intereses poderosos, la falta de una adecuada y justa representación de todos los ciudadanos, y la ausencia de una igualdad política significativa. Se necesita una reforma cultural e institucional así como una educación cívica más efectiva sobre las exigencias de una democracia sustentable, para corregir las desigualdades estructurales y los prejuicios culturales.

Desafortunadamente, los medios y el público en general están más atentos al mal comportamiento personal que a las desviaciones institucionales o culturales. Sólo hay que considerar la cobertura que dieron los medios a la real o supuesta mala conducta del presidente Clinton en oposición a la que otorgan a los problemas estructurales de la inequidad económica y política, el papel del dinero como director de la política electoral, el debilitamiento de los partidos políticos, la cobertura de los asuntos internacionales y la forma en que se ha deteriorado el poder gubernamental.

En el esfuerzo por reformar el cabildeo estadounidense se requiere mucha sobriedad y realismo. No hay soluciones perfectas para estos problemas nacionales, serios y recurrentes. Se requiere un alto grado de sabiduría práctica porque las buenas intenciones son una base inadecuada para realizar una reforma efectiva, mientras que nunca pierde vigencia la ley de las consecuencias inesperadas. Para alcanzar la justicia política es siempre necesario equilibrar las exigencias de equidad y de libertad. Más aún, hay límites inherentes al poder correctivo de las reglas y reglamentos. Todas las reglas deben ser interpretadas y aplicadas, y es posible que esta práctica discrecional e interpretativa siga la letra, mas no el espíritu de la ley. Al final son más importantes los cambios fundamentales en la actitud y observancia política, que las reglas codificadas. Aun las reformas institucionales más prudentes tendrán un efecto práctico limitado, sin un replanteamiento cultural profundo de los valores cívicos, el servicio público y la responsabilidad civil.

### ¿QUÉ ES LO QUE ESTÁ EN JUEGO?

La democracia debería ser la forma más educativa de gobierno. Debe unir a los ciudadanos democráticos con sus representantes electos en un continuo debate público sobre el bienestar nacional y global. La democracia estadounidense está fallando seriamente en su misión educadora porque sus líderes políticos están perdiendo la confianza y el apoyo de los ciudadanos comunes. Gran cantidad de ciudadanos, particularmente los jóvenes y los descontentos, ya no creen en la legitimidad de su gobierno y en la equidad del proceso democrático.

Esta disminución de la confianza pública coincide con un devaluado sentido de las obligaciones civiles, pues los ciudadanos desprecian el voto, se mantienen mal informados y apáticos sobre los asuntos públicos y se rinden a la ilusión de la impotencia política. Hay profundas razones estructurales para este deterioro cívico, pero el incremento del cabildeo y la cultura del dinero que lo rodea, se cuentan entre las más importantes. De no contrarrestar y revertir este serio deterioro, el alejamiento del ciudadano estadounidense de su democracia puede alcanzar proporciones críticas. El tema ético más grave que enfrenta nuestro país no es la conducta de los cabilderos, sino la situación de la democracia estadounidense.

### NOTAS

1. No hay duda de que existen muchos grados de descontento cívico. Tiende a ser menos pronunciado en aquellos que se encuentran directamente involucrados en la política y más agudo en los que se han separado de hecho de una práctica cívica activa. En el centro dominante se encuentra la mayoría de los ciudadanos que apoyan el proceso democrático pero que no están demasiado cómodos con su justicia y eficacia. En este capítulo tratamos de articular la naturaleza y el espíritu de esa inseguridad.
2. Robert Dahl, *Democracy* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1989, 178).
3. Las preocupaciones de orden ético que se enumeran en esta sección reflejan diferentes niveles y fuentes de incomodidad entre el electorado norteamericano. Algunas son preocupaciones que expresan directamente los cabilderos o los funcionarios, otras reflejan las percepciones críticas de los analistas y periodistas, y otras más los sentimientos y juicios de los ciudadanos comunes. Si los llamamos “preocupaciones” ello no significa que avalemos su validez como juicios de valor, sino que señalamos determinadas áreas sensibles que requieren cuidado y análisis por parte del poder

público. Como tratamos de mostrar tanto la sustancia como el tono de estas preocupaciones cívicas, el lenguaje que empleamos no busca ser moralmente neutro.

4. Los principios y preceptos específicos que deben gobernar la práctica del cabildeo son los que se expresan en el Capítulo 7 de los Principios de Woodstock. La finalidad de esta sección es identificar los diferentes niveles de reforma política a los cuales se aplican dichos principios. Los Principios de Woodstock se dirigen directamente a los clientes, los cabilderos y los funcionarios públicos; las reformas que aquí se esbozan buscan promover y restaurar la legitimidad de cada uno de los sector de la política de los Estados Unidos.
5. Elizabeth Drew, *Politics and Money; The New Road to Corruption* (New York: Macmillan, 1983),4

## **6.LA ÉTICA EN EL CABILDEO: UN ESTUDIO DE CASO HIPOTETICO**

Este estudio de caso se creó como situación hipotética para estimular y guiar grupos de discusión. La meta del proyecto en general es identificar y articular un conjunto apropiado y relevante de principios éticos que guíe el proceso de cabildeo. Un método de crucial importancia que se utilizó fue involucrar a participantes del proceso de cabildeo en discusiones acerca del tipo de problemas que surgen en el “mundo real”, y las decisiones y las acciones que consideran sanas para resolver esos conflictos.

El estudio de caso busca ilustrar las varias etapas de la relación de cabildeo y su proceso en las cuales el cabildero puede enfrentarse con decisiones en cuanto a la ética. A pesar de que no todas las tareas de cabildeo implican una amplia gama de elecciones potencialmente difíciles, el diseño del estudio de caso provee una ilustración concisa, provocativa y práctica de puntos de decisión claves y busca hacerlo en una forma que sugiere la sutileza y complejidad de muchos de los temas.

La indagación se enfoca en las decisiones que el cabildero debe tomar a lo largo del proceso. La primera decisión, por supuesto, es la de aceptar la tarea. Esta pregunta es el resultado de la respuesta a otros cuestionamientos: ¿Quiero trabajar para este cliente? ¿Quiero defender la posición de mi cliente? ¿Aceptar la tarea entraría en conflicto con mis otras obligaciones personales o profesionales?



Un aspecto fundamental y no siempre considerado surgió de esta pregunta inicial: ¿Hasta qué punto puede —o debe— un cabildero juzgar si el objetivo del cliente discrepa en algún concepto del interés público general? En términos crudos, la respuesta a esta pregunta se basa en dos visiones alternativas del papel del cabildero: la de un estratega entregado a la lucha por lograr las metas del cliente por cualquier medio permitido por la ley, o la de un gestor profesional limitado por su responsabilidad cívica personal. La elección entre estos conceptos opuestos también influye en la responsabilidad que tiene el cabildero de intentar aconsejar a un cliente sobre la pertinencia del objetivo propuesto, aún si el cabildero cree que puede alcanzarse.

El estudio de caso formula estas preguntas de fines y medios ilustrando las relaciones multifacéticas que están en juego entre todos los participantes del proceso de cabildeo: los clientes, cabilderos, políticos, los medios de comunicación, y el público. Básicamente, estimula la reflexión acerca de lo que los interesados pueden esperar de los otros participantes. La discusión sobre estos temas y la reflexión sobre esa discusión se encuentran en el capítulo 7: los Principios Woodstock. En seguida se presenta el estudio de caso.

## PARTICIPANTES CENTRALES

La Compañía Química Atkins es un conglomerado multinacional con intereses en fosfatos y petroquímicos. Tiene instalaciones industriales tanto en Estados Unidos como en el extranjero. Su oficina central se encuentra en Ohio, y tiene instalaciones en siete estados. Su presidente es Ben Butler. Butler ha dado generosas aportaciones a los dos partidos políticos mayoritarios. En 1988 se declaró culpable de violar las leyes federales electorales por rebasar el tope de aportación a la campaña de reelección de Clyde Chambers, Senador demócrata de Kentucky, donde Atkins tiene una planta importante. Butler también es el vicepresidente de los Patriotas Republicanos, una organización nacional de líderes empresariales que aportan por lo menos \$100,000 dólares anualmente al Partido Republicano nacional.

Gestores Políticos, S.A. es una empresa consultora que se especializa en cabildeo legislativo. Tiene cinco “directores” y veinticinco empleados. Dos de los cinco directores han sido miembros del Congreso, uno fue Senador republicano, el otro fue asesor de un miembro de la Cámara de Diputados. Ted Dreyfus es presidente de la empresa, y como abogado fue consejero sobre asuntos internos para un Presidente republicano. Cada uno de los directores trabaja activamente recaudando fondos para el comité de campañas del congreso por un partido u otro.

La Alianza Cristiana es una poderosa alianza de organizaciones religiosas fundamentalistas que promueve activamente sus puntos de vista sobre políticas públicas y apoya o se opone a determinados candidatos nacionales según la evaluación que otorgue la alianza a su posición en temas que consideran de alta prioridad.

## ANTECEDENTES EMPRESARIALES Y PROBLEMAS

Química Atkins está involucrada en varias disputas que han llamado la atención pública. Ciertos grupos de Derechos Humanos la han acusado de adquirir grandes terrenos con fosfato en Borneo mediante sobornos al ministro de recursos naturales, y de obtener la colaboración del ejército de Indonesia para expulsar a los campesinos de las tierras que aseguran su subsistencia. En los alborotos subsiguientes, por lo menos treinta y cinco nativos murieron. Además, los grupos de derechos humanos alegan que los mineros empleados por Química Atkins en sus instalaciones de Borneo ganan únicamente el equivalente de 20 centavos de dólar por hora, trabajando en condiciones severas y antihigiénicas, y se exponen a

niveles peligrosos de carcinógenos. Además, los trabajadores que intentaron organizar un sindicato fueron golpeados, aunque no hay evidencia clara que indique quién es responsable de los ataques. En la región abundan las tensiones étnicas y religiosas. Todos los gerentes generales y los supervisores de las instalaciones son musulmanes de Java; se dice que los trabajadores de las minorías cristianas locales son confinados a los trabajos más peligrosos y menos remunerados y no reciben ninguna oportunidad de supervisar a los musulmanes, estratégicamente favorecidos.

El gobierno Indonesio niega todas las acusaciones, diciendo que no es más que propaganda separatista. El gobierno también insiste en que son asuntos meramente internos. Por su parte, Química Atkins alega que está acatando todas las leyes y costumbres locales correspondientes. Química Atkins también ha sido citada por la Agencia de Protección al Medio Ambiente de Estados Unidos por descargar contaminantes de sus instalaciones a un río adyacente en el estado de Kentucky. Un grupo local de “agua limpia” sostiene que los contaminantes se han filtrado a los mantos freáticos de los que obtienen agua los campesinos vecinos para sus cosechas y su ganado. Un destacado abogado de los afectados amenaza con entablar una demanda colectiva a favor de los campesinos buscando millones de dólares en montos tanto compensatorios como punitivos, así como una orden para instalar caros filtros en el agua de desecho de la planta de Química Atkins. La compañía niega la responsabilidad de la contaminación de aguas subterráneas y ha emitido un comunicado de prensa declarando que si la fuerzan a realizar mayores gastos de capital en equipos anticontaminantes que no son productivos, la planta dejará de ser rentable y se cerrará. En su lugar, la producción será transferida al extranjero. Con 860 empleados, la planta Química Atkins es la mayor fuente de empleo en un municipio económicamente deprimido. Bajo las leyes federales actuales, deben pagarse una gran cantidad de compensaciones al cerrar una planta.

El grupo “agua limpia” dice tener un reporte científico que apoya los cargos de que Química Atkins es la fuente de la contaminación. El abogado demandante también alega tener en su posesión un estudio que muestra que existe un número de casos de cáncer de hígado vinculados con las actividades de la planta.

## PROYECTO DE CABILDEO

El presidente de Química Atkins, Ben Butler, ha escuchado que el Senador Chambers, un miembro del Congreso, líder del bloque liberal, planea enviar un proyecto de ley para imponer un arancel de 50% en bienes importados de cualquier país en el que el Secretario de Estado encuentre que los trabajadores estén sujetos a un “asqueroso abuso de los derechos fundamentales del hombre” y así lo informa el Secretario de Hacienda (del Tesoro). Los detalles del proyecto de ley todavía no se han elaborado, pero circulan algunos reportes de que el Senador Chambers puede estar considerando incluir varios ejemplos de tales condiciones, incluyendo el extenso traslado forzado de poblaciones indígenas, el uso de fuerzas militares para reprimir protestas pacíficas potenciales, la discriminación sistemática con base en raza, religión o etnia, y la falta de cumplimiento de los estándares vigentes promulgados por la Organización Internacional del Trabajo. Debido a la posibilidad de que cubra la discriminación religiosa, la Alianza Cristiana está animando a miembros de la mayoría Republicana en el Senado a apoyar el proyecto de ley de Chambers si éste la propone. Química Atkins ha utilizado en ocasiones a Gestores Políticos en algunos temas de impuestos corporativos. Butler arregló una cita con el director general de Gestores Políticos, Ted Dreyfus, y le dice que quiere la ayuda de la empresa en dos proyectos legislativos. Primero, quiere proteger las operaciones de su compañía en Borneo del tipo de aranceles con los que amenaza la legislación potencial del Senador Chamber. Segundo, quiere iniciar una estrategia legislativa que alivie la presión sobre la planta de Kentucky o provea algún tipo de “protección” si decide cerrarla.

Dreyfus sabe que el Senador Chambers se encuentra en otra difícil batalla por la reelección, y uno de sus colegas de la empresa ofreció presidir el comité financiero de la campaña del senador. Además, el ex

senador republicano codirector de la empresa se encuentra laborando activamente en temas de la reforma legal en el sur del país y sabe que el presidente del comité correspondiente del Senado busca una oportunidad para argumentar que las empresas estadounidenses necesitan protegerse de abogados defensores que sólo buscan dinero y utilizan la “ciencia chatarra” para obtener liquidaciones enormes por demandas exageradas o ficticias.

Gestores Políticos ha representado por muchos años a varias universidades operadas por la Convención Central Bautista, uno de los miembros principales de la Alianza Cristiana. Dreyfus también sabe que compañías que manufacturan PCB (bifenilo policlorado, por sus siglas en inglés), dioxinas, asbestos y productos de tabaco tratan de promover leyes que reduzcan su exposición en pleitos. Dreyfus también sabe de compañías que explotan sin vergüenza a sus trabajadores extranjeros y se verían afectadas por la legislación del Senador Chamber.

## PAPEL DE LA ALIANZA CRISTIANA

Un trabajador de uno de los miembros más importantes de la Alianza Cristiana ha estado varios años en Borneo. Ha observado que los trabajadores de las minas de Química Atkins parecen tener mejores condiciones de vida que la mayoría de la población indígena. Además, conoce a varios supervisores en la planta que son cristianos y que han elogiado a la gerencia local de la compañía por resistir la presión de fundamentalistas islámicos. El reporte del trabajador de campo llegó a la oficina de Alianza Cristiana en Washington. El director de relaciones legislativas para la Alianza escuchó de otro cabildero que el Senador Chambers, quien hizo campaña sobre una plataforma de “valores familiares”, tiene una “relación inapropiada” con un miembro de su personal (aunque el sexo del ayudante no se mencionó). Chambers está programado para ser el orador principal en la convención anual de Alianza Cristiana.

## USO DEL ESTUDIO DE CASO

Los temas éticos que implica este caso deben analizarse desde los puntos de vista de (1) Química Atkins, el cliente del cabildero; (2) Gestores Políticos, la empresa de cabildeo; (3) Alianza Cristiana, otro grupo de cabildeo; (4) el Senador Chambers, el legislador; y (5) todos los ciudadanos preocupados acerca de la justicia nacional e internacional.

## PROBLEMAS Y PREGUNTAS DEL ESTUDIO DE CASO

### PREGUNTAS DE ENFOQUE GENERAL

Este estudio de caso ficticio crea múltiples conflictos de interés. Las legítimas expectativas de Química Atkins, Gestores Políticos, el Senador Chambers y la gente de Indonesia y Kentucky no pueden ser satisfechas a la vez. ¿Qué preguntas y principios éticos deben guiarnos al abordar y resolver estos conflictos?

Preguntas para los Ejecutivos de Química Atkins

¿Cuáles son las obligaciones morales y legales de Química Atkins hacia la gente indígena Indonesa de cuya tierra se han apropiado, los trabajadores extranjeros en su planta Indonesa, la salud económica y del medio ambiente de los países y regiones donde conducen sus operaciones de negocio, sus trabajadores en Kentucky, y sus accionistas?

¿Quién tiene jurisdicción reguladora sobre corporaciones multinacionales? ¿Quién tiene autoridad para disciplinarlas cuando violan los derechos de trabajadores extranjeros o cuando dañan gravemente el bienestar económico y del medio ambiente de otros países?

¿En qué forma las obligaciones morales y legales de Química Atkins deben restringir sus prácticas comerciales, tanto nacional como internacionalmente? ¿Deben estar subordinadas las ganancias y las ventajas competitivas a la obligación de respetar los derechos humanos y la protección del bienestar de trabajadores y ciudadanos?

¿Cómo resolvemos objetivamente dilemas éticos de esta clase? ¿A qué recursos podemos acudir para tener orientación sabia y justa? ¿Cómo debe comportarse Atkins si está genuinamente confundida acerca del alcance y prioridad de sus obligaciones morales?

#### Preguntas para Gestores Políticos

¿Cómo deberían afectar las preguntas anteriores 1-4 las decisiones prácticas de Gestores Políticos? ¿Deberían rehusarse a aceptar a Atkins como cliente si creen que ha fallado en sus obligaciones morales y legales en Indonesia y Kentucky?

¿Cuáles son las obligaciones morales de Defensores Políticos hacia sus posibles clientes, sus empleados y accionistas, y la gente y los trabajadores de Indonesia y Kentucky?

#### Preguntas para el Senador Chambers

¿Cómo debe priorizar el Senador Chambers sus obligaciones morales y políticas respecto a: la gente de Kentucky la comunidad internacional de derechos humanos, los dueños y los trabajadores de Química Atkins, y su deseo —comprensible— de reelección.

¿Debe rehusarse a aceptar dinero de Química Atkins para su campaña de reelección?

¿Debe suavizar su apoyo a los derechos de los trabajadores extranjeros para proteger los trabajos de los empleados de Atkins en su lugar de origen?

¿Cómo debe sopesar los valores contrarios de un medio ambiente seguro y sostenible frente a la supervivencia económica de una región deprimida?

#### Preguntas para todos los ciudadanos conscientes

Si no hay forma de resolver estos conflictos interdependientes en el sistema de la ley existente, y en la ausencia de una moral efectiva y un consenso político en las prácticas de negocios multinacionales,

¿Cómo debemos responder como ciudadanos?

¿Superan nuestras obligaciones políticas como ciudadanos a nuestras obligaciones económicas en relación con los clientes y con las compañías para las que trabajamos?

#### PROBLEMAS Y PREGUNTAS ESPECÍFICAS

¿Qué consideraciones deberían afectar la decisión de Gestores Políticos para aceptar

Al cliente?

La tarea?

¿Qué consultas debe tener Dreyfus con sus colegas en Gestores Políticos antes de resolver estas preguntas?

¿Qué debe discutir Dreyfus con Butler de Química Atkins acerca de lo apropiado de las metas de Atkins y Los argumentos que se emplearían para alcanzarlas?

¿Qué debería discutir Dreyfus con Butler acerca de los cambios en las prácticas comerciales de Química Atkins?

¿Hasta qué punto es pertinente saber si las acusaciones contra Química Atkins corresponden a la verdad?

¿Puede depender Gestores Políticos simplemente de las declaraciones que niegan la mala conducta del gobierno Indonés o del gerente de la planta de Química Atkins, si la empresa cree que las acusaciones son verdaderas, pero abren un debate razonable?

¿En qué medida debe Gestores Políticos investigar más a fondo para averiguar los hechos “reales” acerca de las situaciones en Borneo o Kentucky?

Si Gestores Políticos está consciente del reporte confidencial hecho por el departamento de salud del medio ambiente acerca de Química Atkins, donde parecen confirmarse algunas pero no todas de las acusaciones acerca de la fuente de la contaminación de Kentucky y sus efectos, ¿podría o debería la empresa revelar este reporte al tratar con gente en el Congreso?

Si Gestores Políticos concluye que los temas políticos que Química Atkins quiere abordar son generalmente sensatos, aún si la propia compañía está “en lo incorrecto”, ¿debería la empresa ignorar los hechos específicos de su cliente, y dedicarse sin más cuestionamientos a elaborar argumentos sobre políticas generales?

Si un miembro del Congreso o un ayudante legislativo le pregunta a Dreyfus o a alguien más de Gestores Políticos “qué está ocurriendo realmente”, ¿Cuál debería ser su respuesta?

Preguntar este tipo de cuestiones ¿viola el protocolo de la relación de cabildeo entre el cabildeero y el cliente?

Si no hay un grupo que esté apoyando la causa del Senador Chambers en la legislación de “derechos humanos”, ¿hasta dónde llega la obligación de Gestores Políticos de describir los argumentos en su favor?

¿Qué importancia tiene que los impulsores de la propuesta legislativa sean sólo dos jóvenes voluntarios, externos, con un grupo pequeño de derechos humanos Asia-Pacífico?

Si una reforma legislativa de responsabilidades necesita el apoyo de un miembro demócrata clave de la Cámara de Diputados de Oregon, donde Química Atkins no tiene instalaciones, ¿puede sugerir Gestores Políticos que la compañía lo invite a hablar 10 minutos en un desayuno del “consejo ejecutivo” de la empresa y le dé un cheque de \$5,000 dólares —para el comité de reelección de su campaña?

Suponiendo que un miembro del Congreso de Maine pregunta ¿qué importancia relativa debe otorgarse a los intereses de trabajadores nativos destituidos de Borneo en relación con los intereses del plan de pensiones de Química Atkins, que está invertido en las acciones de la empresa?

Si un miembro amigable del Comité Judicial de la Cámara de Diputados está dispuesto a ofrecer un veto legislativo a las sanciones económicas en la iniciativa de “Agua Limpia” y hacerlo en el comité sin audiencias o conocimiento público previo, ¿puede Gestores Políticos seguir en forma responsable esa vía?

Si Gestores Políticos tiene influencia tanto con el presidente como con los miembros de un grupo minoritario en el Subcomité del Comité Judicial correspondiente, ¿puede sugerir la empresa que sólo permitan testimoniar a un testigo único que se sabe que no se expresa bien y no tendrá eficacia?

Si Gestores Políticos no se hubiera encargado de representar compañías de tabaco directamente para buscar protección contra responsabilidades civiles por daños a la salud pública, ¿puede la empresa (a) conseguir su apoyo para conseguir una legislación favorable para Química Atkins y (b) unirse en coalición con ellos?

Debido a que los intereses del tabaco son una potente fuerza política en Kentucky, ¿puede Gestores Políticos intercambiar ayuda para la agenda anti-responsabilidad de la industria del tabaco por ayuda para disuadir al Senador Chambers de impulsar el proyecto de ley de aranceles pro derechos humanos?

Si Gestores Políticos organiza a los Ciudadanos para Proteger Empleos Estadounidenses, patrocinada por completo por Química Atkins, y lo promociona en distritos clave para el Congreso, animando a los votantes a presionar a sus representantes para que apoyen la legislación que “evite que los abogados que

sólo van tras el dinero acaben con sus empleos,” ¿qué debe dar a conocer entonces acerca de los verdaderos grupos que financian la propaganda y qué debe decir acerca de los argumentos contrarios?

Si Dreyfus tiene un amigo cercano que fue embajador de Estados Unidos y ahora enseña Ciencia Política en una universidad, ¿puede pedirle que publique un artículo como miembro de servicio diplomático en el cual argumente que los principios del libre comercio deberían disuadir al Congreso de que dictamine sobre las condiciones económicas y sociales internas de otros países?

¿Tendría importancia que Química Atkins pagara un estipendio al embajador por su “tiempo” en preparar el artículo?

Si se logran las políticas que Atkins deseaba pero Gestores Políticos no actuó apoyando este tema:

¿Cuál es su responsabilidad en dar a conocer información?

¿Debería cobrar?

## **7. LOS PRINCIPIOS WOODSTOCK PARA UNA CONDUCTA ÉTICA EN EL CABILDEO**

### **INTRODUCCIÓN Y DEFINICIONES**

#### Propósito

Estos principios buscan proporcionar una guía práctica a las personas que se involucran en el proceso de cabildeo. Reflejan las consideraciones esenciales que un participante en este proceso debe considerar y evaluar para desempeñar las funciones de cabildero con capacidad profesional, integridad personal y responsabilidad cívica. Los principios también abordan las decisiones que deben tomar las personas que contratan cabilderos y también las personas a quienes los cabilderos buscan influir, de tal forma que los cabilderos tengan una comprensión clara de lo que se espera propiamente de ellos en su trabajo como agentes políticos.

Muchos de los principios tratan sobre la práctica directa del cabildeo. Otros están relacionados con el contexto en el que se da el cabildeo y las consecuencias del cabildeo para la democracia estadounidense. Estos principios se basan en la creencia de que es importante para el cabildero mantenerse atento a un tema primordial: El sistema actual de distribuir y ejercer el poder político en Estados Unidos ¿satisface las normas de justicia y de promoción del bienestar general de nuestra sociedad democrática?

Aunque estamos muy conscientes del problema del dinero en la política estadounidense y del papel que la recolección de fondos, las contribuciones de campaña y los gastos políticos no regulados juegan cuando se trata de lograr el acceso y la influencia a los funcionarios públicos, no tocamos directamente este asunto crítico en los Principios Woodstock. Sin embargo, muchos de los principios aquí mencionados pueden ser de relevancia para el debate en curso acerca del aspecto económico, porque

tocan las preocupaciones subyacentes en la práctica del cabildeo hoy en día. Por votación, se han hecho ley ciertas propuestas específicas para reformar el financiamiento de las campañas políticas. Nuestra meta es complementar estos importantes esfuerzos de reforma política con un conjunto de principios que pueden guiar otros aspectos significativos de la actividad de los cabilderos.

### DEFINICIÓN DE CABILDEO

Para el propósito de estos Principios, “cabildeo” significa el intento deliberado de influir en decisiones políticas por medio de diversas formas de promoción dirigidas a políticos en beneficio de otra persona, organización o grupo.

### DEFINICIÓN DE PARTICIPANTES

Estos son los actores principales y las actividades involucradas en el cabildeo. Los *Clientes* (incluyendo a personas en lo individual o grupos de interés organizados tales como corporaciones, asociaciones de comerciantes, sindicatos de trabajadores y grupos de promoción no lucrativos) contratan *cabilderos* (incluyendo a los empleados del departamento de relaciones gubernamentales de la propia organización del cliente o a personas externas o empresas). El cabildero desarrolla varios métodos, estrategias y tácticas ( mediante el diseño de una campaña de cabildeo) para

- tener acceso a la autoridad,
- informar,
- influir y
- presionar.

Estas tácticas están dirigidas a los *políticos* ( legisladores o funcionarios del ejecutivo y sus ayudantes) quienes toman decisiones políticas que afectan el bienestar de

- el cliente;
- el público estadounidense;
- la comunidad local, nacional e internacional; y
- las generaciones presentes y futuras de ciudadanos.

### DEFINICIÓN DE FINES Y MEDIOS

En la conducta del cabildeo, el cabildero utiliza varios medios, como

- la reputación personal,
- la obligación profesional,
- la empatía, y
- la inducción financiera.

Estos recursos se utilizan para alcanzar las metas políticas seleccionadas, tales como ganarse la confianza, que a su vez puede conducir a “ganarse” el acceso, por medio del cual el cabildero podrá compartir información y opiniones que influirán en la formación de la política pública, o una influencia “por posición”, que está basada en la posición que una persona ya tiene en la realidad pública más que en la que se obtiene por otros medios.

### ORGANIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS

Los principios están divididos en siete secciones, que tratan los siguientes aspectos del cabildeo:

1. El cabildeo y el bien común

2. Relación cabildero-cliente
3. Relación cabildero-político
4. Los cabilderos y los formadores de opinión pública
5. Conflictos de interés
6. Estrategias y tácticas del cabildeo
7. La integridad de la profesión de cabildero

## EL BIEN COMÚN

Como aclara el preámbulo de la constitución de los Estados Unidos, el gobierno de Estados Unidos no es un instrumento colectivo para beneficio individual o colectivo sino una red cuidadosamente balanceada de instituciones libres diseñadas deliberadamente para asegurar el bien común. El bien común —el bienestar amplio y duradero de la comunidad política en su conjunto— es el objetivo propio de la deliberación y acción social. Comprende una amplia gama de “bienes” humanos a los que las personas están comprometidas conjuntamente y por los que aceptan la responsabilidad final. Los fundadores expresan estos valores en términos memorables: “para formar una unión más perfecta, establecer la justicia, asegurar la tranquilidad interna, proveer la defensa común, promover la riqueza general y asegurar las bendiciones de la libertad para nosotros y nuestra posteridad”.

En una sociedad democrática, por medio de la actividad compartida meditada del pueblo y sus representantes se descubre y se promulga el bien común. La formación de la política pública es un proceso falible pero auto-correctible por el que los ciudadanos comunes y sus representantes electos buscan elevarse por encima de los intereses y deseos particulares para discernir lo que es bueno para el país en su conjunto. Esta mentalidad ampliada animada por lo público es la marca de un pensamiento genuinamente político. Es una parte esencial de la virtud política y un requerimiento básico para una sociedad democrática sostenible.

## LOS PRINCIPIOS

1. *La tarea del cabildeo debe tomar en cuenta el bien común, no solamente los intereses con una visión estrecha de un cliente en particular.* Un compromiso genuino con el bien común —el bienestar amplio y duradero de la comunidad política en su conjunto— por los clientes, los cabilderos y los políticos, es esencial para conservar e incrementar la integridad de la democracia estadounidense. Para asegurar este fin, los intereses de todos los ciudadanos que pueden ser afectados por una decisión legislativa o política específica deben estar representados efectivamente en el proceso de toma de decisiones. Adicionalmente, nuestra forma de financiar las campañas políticas no debe comprometer a los funcionarios electos o minar la confianza pública en su independencia e imparcialidad.

- a. Debido a que el propósito del cabildeo es influir en la formación de la política pública, los cabilderos deben reconocer que sus responsabilidades son diferentes a las de aquellos que abogan en una controversia puramente privada entre dos adversarios, como las partes de un pleito. Por su naturaleza, el proceso de cabildeo está diseñado para influir a los políticos cuyas decisiones y elecciones tendrán consecuencias políticas mucho más amplias.
- b. Por lo tanto, al decidir si van a aceptar un compromiso o tarea y al determinar qué argumentos utilizar en apoyo o en contra de una postura, los cabilderos deben sopesar las implicaciones de sus esfuerzos para el bienestar del país en su conjunto; y deben informar tanto a su cliente como al político de las probables consecuencias económicas, sociales y políticas de las medidas que promueven.
- c. El cabildero debe poner especial atención a los efectos de la acción o inacción gubernamental en los ciudadanos menos favorecidos y en los más vulnerables.



d. Al tiempo que promueve la posición de un cliente, el cabildero tiene una responsabilidad personal como ciudadano por la imparcialidad, integridad y eficacia del proceso de elaboración de políticas, así como de los resultados políticos sustanciales hacia los que conduce.

2. *La relación cabildero-cliente debe estar basada en la franqueza y el respeto mutuo.* El cabildero debe aceptar o buscar un trabajo para un cliente cuyos principales funcionarios estén comprometidos auténticamente con una conducta ética aceptable. El cabildeo tiene la responsabilidad de advertir al cliente sobre los efectos potencialmente perjudiciales de los objetivos, estrategias y tácticas del cabildeo que se está considerando. Este principio se aplica no sólo a los intereses explícitos del cliente y su reputación pública, sino también al probable efecto que pueden tener las metas y estrategias del cabildeo sobre el bien común y sobre los intereses legítimos de otros grupos, especialmente los pobres o menos representados.

a. Al determinar si va a contratar a un cabildero determinado, un cliente debe examinar y evaluar el historial ético del cabildero en su práctica profesional. Un cliente no debe contratar un cabildero o un despacho de cabildeo que ha sido sorprendido en un comportamiento no ético sin antes discutir con franqueza esta historia con el cabildero y evaluar su respuesta.

b. Al discutir una contratación con un posible cliente, el cabildero no debe falsear su experiencia, sus habilidades políticas y el acceso probable para cabildear a favor de una determinada política. Si el cabildero o el despacho de cabildeo carece de recursos adecuados o de contactos políticos relevantes para representar a un cliente eficazmente en un asunto particular, el cabildero debe informarlo al posible cliente. El cabildero también debe informar al cliente o posible cliente de todos los esfuerzos previos sobre el tema en los que el cabildero ha participado.

c. Antes de aceptar un compromiso o contrato de un posible cliente, el cabildero debe examinar y evaluar el historial ético del posible cliente en lo relacionado con el cabildeo. El cabildero no debe aceptar a sabiendas un compromiso con un cliente al que se ha descubierto actuando sin ética, sin primero discutir esa historia francamente con el posible cliente y evaluar su respuesta.

d. El cabildero debe aceptar un contrato o continuar con un contrato de un cliente sólo hasta el punto en que el cabildero esté convencido de que los principales funcionarios del cliente están comprometidos a unos estándares éticos aceptables.

e. El cabildero debe informar al cliente sobre las opciones y estrategias éticamente aceptables y darle la oportunidad, siempre que se pueda, de escoger entre dichas opciones y estrategias.

f. Al formular un consejo, el cabildero no está limitado solamente a aspectos de posibilidad política y de cumplimiento legal, sino que también debe discutir los factores morales, económicos, sociales y cívicos que puedan ser relevantes para la situación del cliente y sus objetivos.

g. El cabildero debe informar al cliente cuando los objetivos propuestos para el cabildeo son, a juicio del cabildero, éticamente cuestionables.

h. El cabildero tiene la responsabilidad de advertir al cliente respecto a posibles efectos perjudiciales de los objetivos, estrategias y tácticas del cabildeo. Este principio se aplica no sólo a los objetivos del cliente y a su reputación pública, sino también a los efectos probables de los objetivos y estrategias del cabildeo sobre el bien común o sobre los intereses legítimos de otras personas o grupos, especialmente los pobres o los menos representados.

i. El cabildero debe mantener una adecuada confidencialidad sobre la información de su cliente y no debe dar a conocer información confidencial sin el consentimiento informado de su cliente.

j. El cabildero debe informar al cliente de todas las acciones significativas que se hagan a su favor, incluyendo las coaliciones que se formen y los contactos políticos que se busquen.

k.No es correcto que un cabildero se dé crédito por los logros a los que no contribuyó o cuya contribución fue mínima.

3. *Un político está en el derecho de esperar una información franca del cabildero, incluyendo información exacta y confiable sobre la identidad del cliente y la naturaleza e implicaciones de los asuntos.* El cabildeo éticamente responsable debe realizar una función educativa valiosa, porque los cabilderos honestos y bien informados aportan a los políticos y sus ayudantes información relevante, y argumentos y análisis agudos sobre temas de debate público.

a. En cualquier presentación a un político, el cabildero debe buscar aportar información correcta en cuanto a los hechos, que sea actual y precisa. El cabildero no debe desorientar o desinformar a cualquiera de las partes. No es correcto que un cabildero omita u oculte información que es necesaria para que las aseveraciones importantes hechas al político no se malinterpreten.

b.Para asumir estas responsabilidades, el cabildero debe llevar a cabo cualquier indagación que sea razonablemente necesaria para conocer los hechos sobresalientes que conducen a la postura que promueve y a las aseveraciones que se hacen.

c. El cabildero debe aportar al político información precisa y actualizada cuando haya un cambio en los datos que apoyan una información importante que ya había aportando antes, cuando por estos cambios la información ya no sea precisa, o cuando se entere de que las afirmaciones no habían sido bien comprendidas y que la información era inexacta y él sepa que el político puede estar apoyando en la información.

d.Si el cabildero cree que hay un riesgo substancial de que al político le pueda pasar inadvertida cierta información importante, adversa a la posición que promueve y de que nadie más pudiera llevar dicha información a la atención del político, el cabildero debe hacerlo, pero puede explicar por qué el político pudiera no encontrar esa información adversa que se cree que puede influir o es decisiva.

e.El cabildero no debe esconder o distorsionar la identidad del cliente cuyos intereses y posiciones defiende. Debido a que la elección del político puede inclinarse no sólo por los argumentos propuestos y por los defensores de una postura sino también por su identidad, el cabildero no debe participar en la creación o representación de una “organización de lucha” que encubra la verdadera identidad del cliente cuyos intereses y posiciones defiende.

f. Las estrategias de cabildeo que se utilicen con los políticos no deben comprometer su independencia real o percibida. Esto pudiera ocurrir de diversas formas, como cuando para apoyar un objetivo político particular se le vinculan los esfuerzos de recolección de fondos o las contribuciones de campaña o la amenaza de propaganda negativa.

4. *Al tratar a otros formadores de opinión pública, el cabildero no puede encubrir o distorsionar la identidad del cliente ni otros hechos pertinentes.* El público estadounidense está fuertemente influenciado por los medios masivos de comunicación. El proceso democrático requiere que el político, los medios de comunicación y el público estadounidense estén informados con precisión sobre quién está promoviendo determinada política y quién está patrocinando y apoyando los esfuerzos que se realizan en pos de ello. El uso de los medios en campañas de cabildeo, por lo tanto, están sujetos a lo siguiente:

a. El cabildero puede implementar una estrategia que involucra intentos de influir a los políticos a través de reportajes y de comentarios editoriales en los medios de comunicación masiva. Al buscar dicha estrategia, el cabildero no debe involucrarse con los medios en alguna conducta que pudiera ser impropia si se refiere directamente al político. Este principio incluye la obligación de evitar declaraciones que deformen los hechos y de evitar distorsionar la identidad del cliente.

b. Al tratar con los medios por cuenta de un cliente, y sujeto a la obligación de mantener la confidencialidad de la información del cliente, es incorrecto que un cabildero obstruya intencionalmente o manipule los esfuerzos de un periodista por buscar y por comunicar imparcial y objetivamente una información precisa que afecta las decisiones de política pública.

c. Es incorrecto que un cabildero utilice estrategias de campaña que crean ventajas inequitativas a favor de sus clientes en el proceso de toma de decisiones. Tales estrategias incluyen a campañas “fantasma” de las bases, grupos “de lucha” para encubrir la verdadera identidad de los clientes cuyos intereses se están defendiendo, saturación de propaganda que distorsiona los méritos de un tema en particular, presión inescrupulosa sobre funcionarios públicos y el gasto desmesurado de dinero para crear un terreno de juego muy dispar. Este principio es particularmente importante en el uso de propaganda política, porque el público tiene el derecho de conocer la verdadera identidad de los clientes cuyos intereses se están defendiendo.

d. En la búsqueda de los objetivos del cliente, el cabildero debe mostrar el mismo respeto por el público y su derecho a información precisa y relevante como la que muestra por los políticos y sus ayudantes.

5. *El cabildero debe evitar conflictos de interés.* Además de sus obligaciones cívicas con el país, el cabildero tiene obligaciones profesionales con los clientes y obligaciones personales con su conciencia. Cumplir con estas diversas obligaciones puede conducir a conflictos de interés y de responsabilidad.

a. Excepto con el consentimiento informado de todos los clientes y posibles clientes involucrados, es incorrecto que el cabildero acepte o continúe con una representación que crea un conflicto de interés o es probable que lo haga.

b. Existe un conflicto de interés si el cabildero se ve obligado a defender una postura sobre un tema, al tiempo que también representa a otro cliente dentro del mismo tema con una postura en conflicto con la primera, o si es probable que las creencias, relaciones o intereses personales del cabildero—incluyendo su sentido de obligación cívica—comprometan el esfuerzo con el que el cabildero defiende la postura del cliente sobre un tema.

6. *Ciertas tácticas son inapropiadas para la labor de un contrato de cabildeo.* El ejercicio responsable de los derechos del cabildero de la Primera Enmienda restringe la selección de estrategias y tácticas de cabildeo.

a. Es incorrecto patrocinar o diseminar a sabiendas una información falsa acerca de un candidato, persona o asunto. A menos que la información no sea dañina a otra persona o afecte la decisión del político, el cabildero debe tomar medidas de inmediato para remediar la situación en cuanto sepa que inadvertidamente ha diseminado una información falsa.

b. Es incorrecto involucrarse en ataques sobre el carácter de una persona, a menos que la información ofrecida sea directamente relevante a los méritos del asunto que se defiende.

c. Es incorrecto que un cabildero diseñe una campaña dirigida a distraer la atención de los efectos reales de la política que promueve al enfocarse en aspectos irrelevantes o “fantasmas” dirigidos a atemorizar a una parte interesada o para distraer la atención pública de los aspectos que verdaderamente están en juego.

d. Debido a que el juicio de un político puede adecuadamente considerar no sólo la naturaleza de una propuesta sino también la identidad de quienes proponen o atacan una postura, la integridad del proceso de cabildeo requiere que, excepto en circunstancias extraordinarias, el cabildero identifique con claridad todos los intereses que está promoviendo en el intento de influir en la política.

7. *El cabildero tiene la obligación de promover la integridad de la profesión de cabildeo y el entendimiento público del proceso.* El cabildero tiene un papel importante y legítimo que jugar en el

proceso político estadounidense. En este momento, la ignorancia pública y la desconfianza de la profesión de cabildero están generalizadas. Muchos estadounidenses son abiertamente críticos de la influencia política de los cabilderos. Muchos otros críticos entienden mal la naturaleza del proceso de cabildeo y el papel apropiado que desempeña en la formación de la política pública. Es de mutuo interés para la profesión de cabildeo y para pueblo estadounidense que el público llegue a estar mejor educado sobre los efectos sistémicos del cabildeo en la salud de la democracia estadounidense. La responsabilidad de esta misión educativa obviamente recae en parte en los cabilderos mismos.

- a. El cabildero debe ayudar a educar al público acerca del papel propio del cabildeo en una sociedad democrática y debe promover el entendimiento y la confianza públicos en el proceso de cabildeo.
- b. El cabildero debe participar activamente no, sólo observando personalmente los estándares de conducta ética, sino también mejorando la imagen y reputación públicas de su profesión.
- c. Como participante particularmente activo e influyente en el proceso político democrático, el cabildero debe reconocer que la calidad, la profundidad y la equidad del debate público en un asunto de política pública son más importantes que la cantidad de presión que se utilice para influir en los políticos.
- d. Como ciudadano involucrado en una profesión con un papel central en el proceso político, el cabildero debe informar y educar tanto al cliente como al político, más que simplemente reforzar los puntos de vista previos de esa persona. El cabildero debe informar a los clientes y a los funcionarios públicos sobre cualquier consecuencia significativa e injusta de la postura política que promueve.
- e. Al tratar con otros cabilderos, incluyendo a los que representen a clientes con intereses adversos, el cabildero debe tratar al otro como un colega profesional que merece respeto, contenerse de engañarlo y evitar difundir dudas injustificadas sobre su integridad.
- f. Para promover la integridad de la profesión, el cabildero que obtenga información que indique que otro cabildero se ha involucrado en una conducta ilegal como parte de un proceso de cabildeo — incluyendo violación a las leyes respecto a sobornos, gratificaciones y a la obligación de informar y transparentar información— debe llevar esta información a la atención de los funcionarios públicos correspondientes.





## 8 CONCLUSION: JUSTICIA DEMOCRATICA

Ahora bien, las leyes deben ser justas por razón del fin, es decir, porque se ordenan al bien común; por razón del autor, esto es, porque no exceden los poderes de quien las instituye, y por razón de la forma, o sea, porque distribuyen las cargas entre los súbditos con igualdad proporcional y en función del bien común.

-Santo Tomás de Aquino, Suma de teología, Segunda parte, Cuestión 96, artículo 4 (Biblioteca de autores cristianos. Provincias Dominicanas de España. Edición electrónica)

¿Por qué iniciamos esta investigación sobre la ética del cabildeo? y, ¿Qué aprendimos de ella? Desde el principio estábamos claramente conscientes de la creciente importancia del cabildeo, de la promoción de intereses políticos, como un hecho en la política norteamericana. Nuestro objetivo original era el de entender este hecho en sus muchas y complejas dimensiones, alcanzar una evaluación justa y equilibrada del proceso de cabildeo y recomendar medidas correctivas para la conducción del cabildeo, si se consideraba que fueran necesarias.

Nuestra investigación se guió por dos principios normativos: Primero, no podemos evaluar de manera equitativa una realidad humana compleja hasta que la logremos entender, tanto desde su interior, desde la perspectiva de sus participantes activos, como desde el exterior, desde la perspectiva de los observadores justos. Comenzando desde la perspectiva de la experiencia y reflexión de los cabilderos mismos, en seguida consultamos los resultados empíricos de aquellos que han estudiado el papel del cabildeo en la democracia estadounidense. Segundo, queríamos comprender el cabildeo tanto como una parte indispensable del proceso de formación de políticas, como también en sus efectos institucionales y culturales más amplios sobre la salud de la democracia estadounidense. Por ello de principio a fin, nuestros esfuerzos estuvieron motivados por una intención explícitamente cívica y un fuerte deseo de promover el bien público.

Con el fin de entender la actual promoción de intereses políticos, nos preguntamos y tratamos de responder a cuatro interrogantes:

¿Qué es el cabildeo?

¿Cómo funciona en la realidad de la política estadounidense de hoy?

¿Por qué se ha hecho tan influyente en la conducción del gobierno federal?

¿Cuáles son los retos éticos y políticos para los participantes comprometidos y para los ciudadanos en general?

Conforme procedimos de la comprensión a la evaluación, explícitamente reconocimos el papel importante y legítimo de la promoción de intereses políticos en una democracia representativa. El derecho político de petición al gobierno para reparación de daños está profundamente enraizado en la ley y la tradición anglo-norteamericana. Lo mismo está claro también para el derecho de asociación voluntaria, la formación de grupos cívicos para lograr fines y objetivos comunes. En una democracia de magnitud continental como es la de Estados Unidos, se requieren cuerpos intermedios para vincular a los ciudadanos con el gobierno federal en Washington. Estos cuerpos intermedios deben ser fuentes de comunicación recíproca, que informen al gobierno de las opiniones, necesidades y preocupaciones de una ciudadanía amplia y diversa, y proporcionen a los funcionarios públicos, a su vez, una oportunidad de educar a la población en la forma de dirigir un gobierno y en la complejidad de los asuntos tanto nacionales como internacionales. Los cuerpos intermedios buscan reducir la lejanía e impersonalidad del gobierno y asegurar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos a los ciudadanos a los que representan.

También distinguimos entre los derechos políticos explícitos y su ejercicio responsable. El derecho a la libertad de expresión, por ejemplo, no nos da derecho a calumniar a nuestros vecinos o a gritar “fuego” en un teatro lleno. Al buscar clarificar el ejercicio responsable del derecho de promoción de intereses políticos, apelamos tanto a la ley como a la ética. La ley articula las normas y prohibiciones que gobiernan la práctica del cabildeo. La ética busca descubrir la justificación última de la promoción de

intereses políticos: los valores humanos que busca promover, los derechos individuales que requiere que se respeten, las obligaciones que acompañan el ejercicio de los derechos políticos, y las fuentes probables y consecuencias de un abuso explícito. Las violaciones de las leyes y reglamentación existentes son los ejemplos más claros del abuso de la promoción de intereses. Pero las normas y principios éticos revelan que uno puede jugar siguiendo las reglas y al mismo tiempo portarse sistemáticamente de manera injusta. La adhesión a las reglas del juego nos provee una primera aproximación a la justicia, pero las reglas mismas pueden ser injustas, favoreciendo a un grupo y generando una desventaja sistemática de otro. Consideremos en este caso las leyes de segregación racial, o aquellas que permitan la creación de monopolios o de trusts.

#### VISTAS DESDE EL INTERIOR Y DESDE EL EXTERIOR

¿Cuál fue la apreciación final de los logros y las limitaciones de la práctica del cabildeo en los Estados Unidos? Desde el principio quedamos impresionados por una diferencia notoria en los juicios evaluativos de quienes están en el interior y en el exterior. La mayor parte de aquellos que actualmente se encuentran en el proceso de cabildeo, en particular los clientes empresariales, los cabilderos experimentados y los funcionarios públicos y sus colaboradores, expresaron que el sistema funcionaba razonablemente bien (aunque hubo numerosas dudas sobre el papel del dinero en la vida política de Estados Unidos).

Juicios más críticos provinieron de los grupos de interés público, instituciones no lucrativas y los promotores de los derechos de los pobres y marginados. Ellos consideraron que el sistema favorecía de manera injusta a aquellos que tenían riqueza, poder y abundantes recursos políticos. Varios estudiosos críticos consideran que el sistema funciona para segregar a los “jugadores” (que entran y salen de las puertas revolventes del gobierno y empleo público) de los ciudadanos ordinarios, en particular los pobres, los poco capacitados y educados. También reconocen que la imagen popular del cabildeo y de los cabilderos probablemente es obsoleta. Las leyes existentes y la vigilancia de los medios han hecho que el *quid pro quo* directo y explícito sea infrecuente. El cabildeo hoy es altamente sofisticado y multidimensional, y descansa en un complejo conjunto de medios persuasivos, muchos de ellos tomadas del campo de las relaciones públicas. Aunque los defensores del sistema acusan a sus críticos de la hipérbole malinformada, de no entender la forma en que opera realmente el proceso, los ciudadanos críticos de todas partes del espectro político tratan de formular su intuición básica de que las reglas del juego político no son equitativas, y que favorecen indebidamente a los ricos y los que tienen buenas posiciones.

En un campo tan diverso y amplio como es el cabildeo, es difícil hacer una evaluación integral del comportamiento colectivo. En realidad no sabemos como valorar la probidad y conducta de los cabilderos activamente comprometidos, muchos de ellos no registrados. Más que enjuiciar la profesión del cabildero en su conjunto, elegimos articular los principios y normas internas que gobiernan el proceso de cabildeo. Las bases de los *Principios Woodstock* son la conducta del cabildeo en su mejor desempeño y los ideales tradicionales de una democracia representativa.

Reconocemos que nuestro esfuerzo es todavía muy incompleto. No hicimos recomendaciones específicas sobre el financiamiento de las elecciones federales. No debe malinterpretarse nuestro silencio sobre este tema fundamental. Reconocemos que el papel político del dinero se ha convertido en algo importante y problemático, pero no hemos logrado un consenso entre nosotros o con aquellos a los que entrevistamos sobre la mejor manera de resolver este asunto nacional tan crítico.

#### LA LETRA Y EL ESPÍRITU DE LA LEY

Las reglas explícitas nos señalan lo que debemos y lo que no debemos hacer. Los principios y preceptos articulan las razones detrás de nuestra conducta e intentan guiar, inspirar y dirigir el comportamiento en la brega de la vida diaria. La complejidad de la vida práctica y las numerosas consideraciones que tienen que tomarse en cuenta en las decisiones humanas requieren que las reglas sean sabiamente interpretadas y los principios se apliquen con flexibilidad. La antigua distinción entre la letra y el espíritu de la ley sigue vigente. Lo que implica esta distinción es que aquellos que actúan según el espíritu de la ley, no solamente satisfacen sus requerimientos explícitos sino que deliberadamente buscan promover los fines



para los que la ley fue creada. En una cultura que celebra la búsqueda del propio interés y el éxito individual y empresarial, el espíritu de la ley, que busca obtener el bien común, entra en conflicto directo con la tendencia operativa de configurar y aplicar las reglas existentes de maneras que favorecen los intereses privados o de partido. Este conflicto tradicional que es inseparable de la política explica el por qué las virtudes cívicas son tan importantes en la vida pública. Las virtudes cívicas predisponen a quienes toman e influyen las decisiones públicas a pensar, hablar y actuar en pro de la comunidad nacional. Las virtudes cívicas del valor, moderación, sabiduría y justicia representan la excelencia práctica que esperamos en los buenos ciudadanos. Realizamos este estudio cooperativo no solamente como estudiosos y conocedores prácticos, sino también como ciudadanos dedicados al permanente experimento estadounidense con la democracia. Compartimos la esperanza de los fundadores de esta nación de que el gobierno popular puede lograr libertad y justicia para todos los ciudadanos. También creemos, como lo señalaron los clásicos teóricos de la república, que la justicia es la norma de excelencia apropiada para juzgar a las comunidades políticas. Para hacer que este compromiso con la justicia sea específico y tenga fuerza, es necesario articular sus criterios de instrumentación. ¿Bajo cuáles condiciones es justo un proceso de toma de decisiones? ¿Cuándo son razonables y justas las leyes y políticas públicas que derivan de las decisiones colectivas?

En su Tratado sobre la Ley, Tomas de Aquino identifica tres criterios fundamentales de la justicia política: el fin para el cual se crearon esas leyes y políticas; el autor de la decisión política o legislativa; la forma racional de los edictos públicos o leyes (¿distribuyen los beneficios y obligaciones de manera proporcional?). Al explicar Aquino estos criterios, especifica claramente que el fin propio de las decisiones públicas es promover y asegurar el bien común; que la autoridad del legislador viene de su independencia e imparcialidad claramente demostradas, de su consistencia en representar las preocupaciones de la comunidad como un todo; y de que la distribución de los beneficios públicos está gobernada por el principio de la proporcionalidad. De aquellos a los que mucho se les da, mucho se les exigirá.

#### LA JUSTICIA EN LOS ESTADOS UNIDOS HOY

¿Qué nos ayudan a descubrir estos criterios al examinar la justicia democrática en los Estados Unidos? La tensión más clara puede expresarse sencillamente: la mayor parte de quienes hacen planteamientos o peticiones al gobierno para asistencia o reparación están buscando promover el interés privado de su grupo o asociación. En contraste con esto, los funcionarios de gobierno son responsables, en principio, del bienestar permanente e integral de la comunidad nacional. Hay una fuerte separación entre los valores y motivos del capitalismo de mercado, con sus imperativos de interés propio y de resultados económicos, y los valores e imperativos de la justicia política.

Esta brecha requiere que los gobiernos democráticos, si bien deban estar profundamente atentos a la salud económica y la prosperidad de la nación, permanezcan claramente independientes de los más poderosos intereses económicos. En temas tales como los impuestos, la reglamentación ambiental, la política energética y la distribución del gasto público, el gobierno debe actuar como siempre a favor del pueblo como un todo y así debe percibirse su acción.

¿Qué es lo que legitima el ejercicio del poder democrático? Los funcionarios públicos derivan su legitimidad de elecciones libres y justas, del escrutinio público permanente de sus decisiones y acciones, y de su capacidad de escucha y respuesta y de rendición de cuentas frente a las convicciones y preocupaciones de la sociedad civil. También deben ser leales a las leyes y constitución del país y a los principios políticos sobre los que está fundada la nación. Estos principios incluyen la igualdad política de todos los ciudadanos y la distribución equitativa y balanceada del poder político.

El equilibrio de poderes propuesto por los padres fundadores opera tanto dentro como fuera del gobierno. Las tres ramas del gobierno federal han sido creadas para prevenir el monopolio o el abuso de la autoridad gubernamental. Las asociaciones intermedias de la sociedad civil ejercen el escrutinio público sobre el gobierno y están sujetas al escrutinio político que las circunstancias requieran. Como hemos notado, la justicia democrática requiere que el poder político permanezca independiente de los intereses

económicos dominantes. La supervisión gubernamental y la reglamentación son necesarias para limitar los abusos del poder económico y para asegurar que los mercados libres y justos y condiciones razonables de trabajo se mantengan de manera permanente.

Si bien el financiamiento de las elecciones está fuera del ámbito de este nuestro estudio, uno de los peligros presentados por el dinero que se ofrece y acepta y el cabildeo empresarial de gran influencia es que los poderes económico y político se coluden para beneficiar a pocos privilegiados y para dejar en desventaja a la mayoría nacional.

La confianza pública en el gobierno democrático descansa en la creencia de que las necesidades y preocupaciones de todos los ciudadanos tienen igual peso, que los requerimientos de la igualdad política realmente se respetan. El pueblo también debe convencerse de que el poder económico y político están equitativamente distribuidos y que los funcionarios públicos tienen independencia real frente a los intereses organizados que se espera que regulen. La justicia económica y social exige una justa distribución de los beneficios y cargas de la cooperación humana. En una democracia, el principio regulador es el de la igualdad cívica, igualdad bajo la ley, igualdad de oportunidades, y un trato igual para los participantes en los muchos sectores de la vida institucional. La igualdad democrática, es sin embargo, muy compleja en la práctica. En algunos casos, en los que no se hacen distinciones entre ciudadanos, la forma adecuada de la igualdad es aritmética, como por ejemplo, la igualdad en derechos y libertades individuales y la igualdad en la representación política (una persona, un voto). Pero en aquellos campos en los que existen diferencias relevantes entre ciudadanos, la forma apropiada de igualdad es geométrica o proporcional. En la distribución de los beneficios públicos, tales como son los honores, puestos e ingresos, aquellos que contribuyen más al bien colectivo tienen derecho a recibir más en cambio. Pero los beneficios que reciben deben ser proporcionales a su contribución. El mismo principio se aplica a compartir las cargas públicas como son los impuestos o los servicios gratuitos. Aquellos ciudadanos que tienen más posibilidades de soportarla deberán llevar la carga más pesada. Todos deben contribuir según sus capacidades y recursos, nadie debe llevar una carga desproporcionada, pero para aquellos a los que mucho se otorga, mucho se les deberá exigir a cambio.

La solidaridad política en una democracia descansa en el logro de la justicia económica y social. Debe existir una distribución razonablemente equitativa de la riqueza, los ingresos, las oportunidades y la seguridad económica, conjuntamente con la garantía de un mínimo decente para todos. Una desproporcionada inequidad en la distribución de los bienes y obligaciones públicas es poco sabia tanto política como socialmente. Políticamente, porque erosiona severamente la confianza pública en la legitimidad tanto del gobierno como de las empresas, socialmente, crea peligrosos ciclos de pobreza, enajenación y crimen. La creciente desigualdad de ingreso y riqueza en los Estados Unidos, y el temor de que esta desigualdad económica se traduzca directamente en desigualdad política real, presentan preocupaciones serias y legítimas sobre la justicia y salud de nuestra democracia.

Estas preocupaciones sobre la justicia son relevantes para todos los ciudadanos: para clientes, cabilderos, funcionarios públicos, académicos y críticos y claro para la nación en su conjunto. Preservar y fortalecer la solidez de nuestra democracia es una responsabilidad compartida. Para corregir las fallas de la justicia democrática se requerirán cambios individuales, institucionales y culturales. Los individuos tendrán que pensar y actuar más como ciudadanos que como peticionarios o consumidores. Se tendrán que remediar las inequidades estructurales en nuestras instituciones económicas y políticas mediante procedimientos democráticos (parafraseando a Madison, buscamos remedios democráticos para males democráticos), y se requerirá resistir la intrusión de valores capitalistas de interés propio y de competencia salvaje en nuestra cultura cívica, a través de un resurgimiento de las virtudes cívicas y la renovación del espíritu público. Los grandes desafíos que enfrenta el experimento democrático estadounidense varían de generación en generación. En nuestro tiempo, no se nos pide terminar con la esclavitud, superar la depresión económica o resistir la amenaza totalitaria. El desafío que enfrentamos es el de crear justicia económica y una permanente solidaridad política en una era de relativa paz y prosperidad. Hasta que

enfrentemos este desafío democrático, no se habrá alcanzado la histórica promesa estadounidense de libertad y justicia para todos.