



ESTUDIOS

Lobby o Cabildeo

En Revista de Derecho parlamentario N° 4

La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de este artículo será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

**(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
Febrero de 1993**

Av. Rivadavia 1864 (2° piso)

BuenosAires.Argentina:dip@hcdn.gov.ar

LOBBY O CABILDEO*

*Por el Dr. Alberto A. Mazzini***

El presidente es el representante de toda la Nación y el único cabildero que tienen los 160 millones de norteamericanos.

Harry S. Truman.

Teniendo a nuestra disposición el término español definido por la Academia¹, de ahora en más lo usaremos en lugar de lobby pues ambos tienen un origen circunstancial.

A manera introductoria definimos el cabildeo como un intento de influir en la adopción o rechazo de una legislación y decimos que la principal función del cabildero es comunicar la voluntad de su cliente o comitente a la legislatura, al ejecutivo o al juez.

En los Estados Unidos de América el cabildeo no es ilegal a nivel federal pero está sujeto a regulaciones de distinto orden. La Ley Federal de Regulación del Cabildeo de 1946² exige que los cabilderos se matriculen con el secretario de la Cámara de Representantes o del Senado. Ante estos funcionarios el cabildero declarará bajo juramento quién es su empleador, en interés de quién trabaja, la duración del mandato y el pago convenido. Además trimestralmente presentará un informe sobre todos los fondos recibidos y gastados en el desempeño del mandato, las publicaciones que ha realizado y qué legislación ha patrocinado.

En USA, aparte de la ley federal de regulación, cinco estados tienen disposiciones constitucionales sobre el tema. Mientras que la Constitución de Alaska se limita a establecer que la legislatura regulará el cabildeo, las otras lo tipifican como un delito, reflejando así la desconfianza

* Síntesis del presente artículo en inglés, francés y portugués, en página 15.

** Abogado. Traductor público. Integrante del Departamento de Legislación Extranjera de la Dirección de Información Parlamentaria.

¹ Cabildear: gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación. Diccionario de la Real Academia Española. Ed. 1984.

² Federal Regulation of Lobbying Act - 1946. Ver texto en pág. 31.

de muchos norteamericanos hacia este sistema. La Constitución de California establece que cualquier persona que busque influir en la votación de un legislador por medio de soborno, promesa de recompensa, intimidación u otros medios deshonestos, será culpable de cabildeo y que éste será declarado una "felony". Agrega que será obligación de la legislatura determinar por ley el castigo para este crimen.

La Constitución de Arizona prohíbe el cabildeo en los recintos de las Cámaras; la de Georgia lo declara un crimen y la de Alabama lo prohíbe para determinados funcionarios.

Llama la atención que en países de tradición reglamentarista como Argentina, no exista legislación explícita sobre el cabildeo y que en otros típicamente liberales como USA, esta materia esté puntillosamente reglamentada. La tendencia actual en los parlamentos del mundo es hacia la reglamentación de esta actividad en una búsqueda por asegurar la transparencia del mandato legislativo.

Actualmente existen en USA dos posiciones con respecto al control del cabildeo. Por un lado los partidarios del control por divulgación (disclosure) entienden que esta modalidad permite al público y al Congreso conocer los mecanismos financieros de los grupos de presión. Por otro se entiende que el control por divulgación y matrícula pública puede inhibir a los ciudadanos que quieren peticionar ante las autoridades. Como la primera enmienda de la Constitución de USA protege el derecho de peticionar ante el gobierno y la Suprema Corte ha protegido a los actos de cabildeo, podemos colegir que estos actos han sido identificados como una parte del derecho de petición.

Muchos consideran que el cabildeo es un eslabón útil entre pueblo y legislador porque ayuda al ciudadano a hacer oír su voz de una manera ordenada y efectiva. Podríamos pensar hipotéticamente que si la Argentina tuviera este sistema no asistiríamos a escenas como las de jubilados increpando a legisladores en las puertas del Parlamento.

Esto no implica suponer que la adopción del sistema mejoraría nuestro sistema político pero pienso que vale la pena analizar la hipótesis y tratar de ver al cabildeo como una actividad profesional más.

El cabildeo es una profesión bien remunerada en USA. Los cabilderos de la Cámara de Comercio, uno de los grupos de presión más

³ Felony: según el derecho consuetudinario, la "felonía" era cualquier delito que, como la traición, provocaba un embargo sobre los bienes del delincuente. Hoy esto está perimido y se entiende que el carácter de "felonía" o de "delito menor" de una acción depende de la sanción aplicable. Como regla general podemos decir que todos los delitos punibles con muerte o prisión en una prisión estadual son "felonías". (Fuente: The College Law Dictionary, James A. Ballentine. The Lawyers Co-operative Publishing Company, Rochester, N.Y., 1931.)

grandes, pueden ganar de u\$s 18.000 a 25.000 anuales, a valores de 1970. Aquellos que no están conectados a grandes organizaciones y los que se especializan en determinados ramos y trabajan por honorarios pueden recibir u\$s 100.000 ó más anualmente. Por otro lado el cabildeo puede ser un trabajo más que seguro. La utilidad del cabildero para el grupo de presión aumenta a medida que continúa en la representación; sus contactos crecen en número y valor; sus fuentes de información se expanden y su reputación aumenta. También puede ser atractivo para el cabildero la intensa vida social que rodea a la actividad y que se manifiesta por ejemplo en las innumerables cenas, excursiones y shows que los grupos de interés ofrecen a los legisladores.

Muchos de estos grupos en vez de mantener oficinas propias en Washington, contratan estudios de abogados que los representan a los fines del cabildeo, ante el Legislativo o el Ejecutivo. Otros tienen sus propios órganos específicos. Veamos algunos casos:

1. La Cámara de Comercio tiene un departamento de acción legislativa con un director y cuatro asesores legislativos que son cabilderos matriculados.

2. La Asociación Nacional de Manufactureros creada en 1894 tiene, en su *staff* de Washington, 13 cabilderos de tiempo completo.

3. La Mesa Redonda de Negocios es un grupo de empresas tales como General Motors, General Electric, IBM, etcétera, que busca hacer oír su voz en el mundo de los grandes negocios. Frecuentemente desdeña el uso de cabilderos contratados y trabaja a través de los miembros que son a la vez presidentes de empresas.

4. Fundado en 1919 el Instituto Americano del Petróleo (API) es el gigante de los grupos de la energía. Lo forman 350 empresas y 7.000 miembros individuales que representan el 85 % del volumen de negocios en el ámbito del gas y petróleo. Cuenta con un presupuesto anual de u\$s 30 millones y realiza su cabildeo a través de una comisión de asuntos públicos y de cinco cabilderos profesionales. El presidente de API fue hasta hace poco F. Ikard, ex legislador por Texas que se unió al Instituto después de terminar su mandato, y que recibía un sueldo de u\$s 100.000 anuales. Conviene retener este dato pues luego analizaremos el problema ético-jurídico que plantean los ex legisladores que se dedican al cabildeo profesional.

4. "Causa Común" es un grupo que se considera a sí mismo representante del interés público; tiene un *staff* que incluye abogados, analistas de datos, expertos en relaciones públicas y cabilderos.

5. Americanos para la Acción Democrática (ADA) es una organización dedicada al logro de la libertad y la seguridad económica organizada por Eleanor Roosevelt. Cuenta en su *staff* con dos cabilderos de Was-

hington, de tiempo completo, uno especializado en política interna y otro en política internacional.

6. El presupuesto anual de la Unión para las Libertades Civiles Americanas (ACLU) es de u\$s 7,5 millones de los cuales 200.000 son para el cabildeo.

Siguiendo con el asunto del cabildeo profesional podemos abordar el problema ético que plantea un ex legislador que aprovecha sus amistades o conocimientos parlamentarios para dedicarse al cabildeo una vez finalizado su mandato. Mientras que en la Argentina, salvo algunas disposiciones del Código Penal, esto no ha generado mucha inquietud; en USA hay una preocupación concreta por esta situación. Así un proyecto de ley reciente impone al ex legislador un lapso de un año entre el fin del mandato y el comienzo de la actividad cabildera. La Ley Hatch prohíbe a distintas categorías de empleados del Poder Ejecutivo, tomar parte activa en luchas partidarias y campañas políticas. El Congreso Federal por su parte ha sancionado la Ley de Etica que restringe la capacidad de los agentes del Ejecutivo para cabildear. Actualmente el mismo Congreso está considerando la posibilidad de extender esta ley al personal que deja de pertenecer a él por cumplimiento del mandato.

La Constitución australiana no prohíbe explícitamente a los legisladores intervenir en el cabildeo aunque establece que la banca será declarada vacante si se comprueba que recibieron cualquier beneficio por servicios prestados en la actividad parlamentaria a favor de otra persona o Estado. En Gran Bretaña a los Comunes se les obliga a registrar el cabildeo si de él obtuvieron algún beneficio. A los legisladores del Parlamento alemán se les permite el cabildeo y prestar servicio de consultoría para empresas de cabildeo. La publicidad se hace ante el presidente del Parlamento de acuerdo a un código de conducta de los legisladores y se publica en el Diario de Sesiones.

Si bien de todo lo expuesto un lector prejuicioso puede sacar conclusiones escépticas sobre la realidad política de otros países pienso que un intento de legislar el cabildeo revela más honestidad que el hecho de aceptarlo siempre como una cosa subterránea.

BIBLIOGRAFIA

American Jurisprudence.

State and Federal, Second Edition, The Lawyers Co-operative Publishing Company, San Francisco, 1970.

Constitutional and Parliamentary Information, published by the Association of Secretaries General of Parliaments under the Auspices of the Inter-Parliamentary Union. Geneva, Place du Petit-Saconnex, 1st. Series N° 154, Second Quarter 1988.

Report on the Registration of Lobbyists.

Donald R. Hall. Cooperative Lobbying, the Power of Pressure, Tucson, University of Arizona, 1970.

Norman J. Ornstein and Shirley Elder. Interest Groups, Lobbying and Policymaking, Congressional Quarterly Press, 1978.

Steven H. Gifis. Law Dictionary, Gale Research Company, Detroit, 1975.

Lobbying in USA, informe preparado por la Sección Referencia de la Biblioteca Lincoln de Buenos Aires, 1991.

Post employment lobbying restrictions on the Legislative Branch of Government.
A Minimalist Approach to Regulating Ethics in Government.

Washington Law Review, Volume 65, N° 4, October 1990, University of Washington School of Law.

John L. Zorack. The Lobbying Handbook, Professional Lobbying and Consulting Center Washington, D.C., 1990.

Documentos

Constitución del Estado de Alaska, Biblioteca Lincoln.

Constitución del Estado de Arizona, compilada y publicada por R. Mofford, 1984. Biblioteca Lincoln.

Constitución del Estado de Alabama, Biblioteca Lincoln.

Constitución del Estado de California, 1984, Biblioteca Lincoln.

Constitución del Estado de Georgia, Biblioteca Lincoln.

LOBBY

Summary

The regulation of lobby, unknown in Argentina, is a natural phenomenon in the United States of America and in other countries. This system can canalize orderly the communication between citizens and legislators and does not imply necessarily corruption as many people may think.

In the United States, it is very common for trade unions and interest groups to employ lobbyists, professionals or not, in order to better their relations with the executive branch.

The profession of lobbyist, in the case of former legislators, originates ethical problems that in some countries, may be solved with such methods as publicity, register and disclosure.

LOBBYSME

Extrait

La régulation du lobbysme, méconnue en Argentine, est un phénomène naturel aux Etats-Unis et dans d'autres pays. Ce système peut être la voie ordonnée pour la communication entre citoyens et législateurs et n'implique pas nécessairement de corruption, tel que l'on le croit parfois.

Aux Etats-Unis, les syndicalistes et les groupes d'intérêt se servent habituellement des lobbyistes, professionnels ou non, afin de rendre plus agiles leurs rapports avec le pouvoir législatif.

La profession de lobbyiste, pour les cas des anciens législateurs, pose des probl mes éthiques que l'on essaie de solutionner dans plusieurs pays par des moyens tels que la publicit  et l'enregistrement (*disclosure*).

LOBBY

Resumo

A regula o do lobby, desconhecida na Argentina,   um fen meno natural nos Estados Unidos de América e em outros países. Este sistema pode encaminhar de modo ordenado a comunica o entre cidadãos e legisladores, sem envolver necessariamente a implica o de corrup o, como às vezes se crê.

Nos Estados Unidos   muito comum que os sindicatos e grupos de interesses empreguem lobbyists, sejam ou não profissionais, para tornar mais ágeis as rela es com o poder legislativo.

Quando a profissão de lobbyist   exercida por ex-legisladores, aparecem problemas  ticos que se procura resolver através de recursos como a publicidade e o registro (*disclosure*).