

LOBBY Y PODER PÚBLICO: UNA PROPUESTA PARA LA REGULACIÓN DEL CABILDEO

LOBBY AND PUBLIC POWER: A PROPOSAL FOR THE REGULATION OF LOBBYING

CARLOS MANUEL ROSALES¹

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

PALABRAS CLAVE: *Democracia representativa; financiamiento político; cabildeo; corrupción.*

ABSTRACT: The present work shows the relation between public servants and lobbyists. The link between both is born to the moment in which the lobbyists contact the public servants to present his offers or opinions, and try to influence the development of his labors; before which, the public servants will have to act in conformity with his convictions, commitments or interests.

KEYWORDS: *Representative Democracy; Political Financing; Lobby; Corruption.*

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

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uno de los objetivos de este trabajo es exponer la desviación que puede ocurrir cuando los servidores públicos deciden actuar como agentes o aliados de los poderes fácticos por medio de los cabilde-

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

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

⁸ GOLDSTEIN, Kenneth M., *op. cit.*, p. 16.

ros, colocando el interés privado sobre el público, por lo que se hace necesaria una legislación especial.

II. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

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

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

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

Actualmente existe un déficit democrático a nivel mundial, al no haber un reflejo efectivo entre los actos gubernamentales y los deseos de la sociedad. Con asuntos que hacen dudar del valor de esta forma de gobierno; pues casos como corrupción, demagogia, rescates bancarios insultantes, subordinación ante los poderes fácticos, desinformación pública, poderes políticos coludidos con el crimen organizado, manipulación cultural e ideológica, represión social, censura, indebida intervención electoral (privada y pública), opacidad estatal, etc.¹⁰ Por lo que se vuelve necesario reformular, recolocar y mostrar los beneficios que debe producir la democracia, con el fin de que esta permee y se regenere endógenamente.

La democracia es un término muy amplio, que cuenta con acepciones descriptivas, funcionales, referenciales, etc. por lo que se llega a

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

¹⁰ Cfr. KEANE, John, *The Life and Death of Democracy*, London, Simon and Schuster, 2009.

perder su sentido, por la diversidad de sus significados, que van desde una generalidad hasta una ambigüedad de lo que representa.¹¹

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

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

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

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

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

¹³ SERRANO GÓMEZ, Enrique, *Consenso y conflicto*, México, Interlínea, 1996, p. 60.

¹⁴ GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, FCE, México, 2001, p. 213.

¹⁵ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Madrid, Espasa, 2001, p. 744.

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

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

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

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

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

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

Entonces podemos observar que la democracia es un género político y que las diversas en que puede ser considerada son parte de su evolución con base en el contexto histórico, económico, político

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

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

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

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

y social. Para el objeto del presente artículo se analizará la democracia representativa o también denominada como indirecta, que nace de la delegación que le hace el soberano.

III. DELEGACIÓN SOBERANA

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

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

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

Sobre la democracia sustancial, el magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) Constancio Carrasco considera que esta delegación se relaciona con “la representatividad de los gobernados; esto es, la existencia de actores sociales que se erigen como instrumentos políticos al asumir la fun-

²¹ CIENFUEGOS SALGADO, David, *Justicia y Democracia*, México, El Colegio de Guerrero, 2008, p. 187. OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando, “Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política”, *op. cit.*, pp. 466-467.

²² BOVERO, Michelangelo, *op. cit.*, pp. 22-23.

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

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

ción pública”.²⁵ En esta definición, se delega el poder a otros para representarlos y, a través de ellos, se realicen las exigencias de una comunidad.²⁶

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

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

IV. ELECCIONES

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

Guillermo Canabelas define al término “Elección” como: “escogimiento, selección, preferencia, liberación, libertad para actuar. I Nombramiento por votación, o por designación de quien tiene tal autoridad, para cubrir un cargo o desempeñar un empleo. II. En

²⁵ CARRASCO DAZA, Constancio, “Más allá de la confrontación de ideas en los debates políticos” en *Lex: Difusión y Análisis*, México, Tercera época, año XI, núm.146, 2007, p. 31.

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

²⁷ *Idem*, p.82. Cfr. DE CABO, Carlos, *Contra el consenso*, México, UNAM, 1997, pp. 127-172.

²⁸ BOVERO, Michelangelo, *op. cit.*, p. 17.

Derecho Político, ejercicio del derecho del sufragio”.²⁹ Entonces, las elecciones son el medio material que permite a los ciudadanos seleccionar entre las diversas ideas políticas.

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

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

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

²⁹ CANABELLAS, Guillermo, *op. cit.*, p. 158.

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

³¹ CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *op. cit.*, p. 108.

³² WOLDENBERG, José, “La próxima reforma electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro, “Constitución, democracia y elecciones”, *op.cit.*, p. 81.

³³ FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio, *op. cit.*, p. 10.

³⁴ GÓMEZ PALACIO, Ignacio, *op. cit.*, p. 17.

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

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

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

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

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

“1) Un Poder Judicial independiente que interprete la ley electoral y resuelva las controversias suscitadas en ese ámbito; 2) Una

³⁵ GONZÁLEZ DURÁN, Carlos, “Justicia electoral y resolución de conflictos” *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 8, núm. 1, 1998, p. 215.

³⁶ FIX-FIERRO, Héctor, *op. cit.*, p. 25.

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibidem*, p. IX.

administración sana, competente e imparcial, que lleve a cabo las elecciones; 3) Un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como una alternativa de opción y 4) La amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el poder”.³⁹

Las elecciones deben ser imparciales y objetivas. La financiación de las elecciones debe garantizar la igualdad de recursos materiales en la competencia electoral⁴⁰ (gastos máximos con base en topes de las contribuciones privadas, equidad en los tiempos disponibles en los medios electrónicos de comunicación, prohibición de prácticas desleales de autoridades, partidos políticos y candidatos, entre otras⁴¹).

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

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

Lo que se desea obtener con este procedimiento, es que las elecciones sean auténticas; lo que quiere decir, que sus resultados sean el reflejo fiel de la voluntad de los ciudadanos.⁴³ Por lo que se puede

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

⁴⁰ ROSAS LEAL, Víctor Manuel, “Democracia interna de los partidos políticos” en *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, México, TEPJF, 2002, p. 185.

⁴¹ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 102.

⁴² FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio, *op. cit.*, p. 14.

⁴³ CASTILLO GONZÁLEZ, LEONEL, *op. cit.*, p. 102. Cfr. CANTO PRESUEL, Jesús, *Diccionario Electoral*, México, TEQROO, 2008, p. 36.

afirmar, que las elecciones son la verdadera llave del cambio político, en un país con un sistema democrático confiable.

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

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

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

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

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

⁴⁴ SERRANO GÓMEZ, Enrique, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁵ SHAPIRO, Ian, *op. cit.*, p. 76.

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

hace necesaria y fundamental, la participación tanto de los actores políticos como de los ciudadanos en los procesos democráticos.

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 51-57.

sus gastos por medio de cuotas entre sus afiliados y donaciones de simpatizantes.⁵⁰

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

V. TIPOS DE FINANCIAMIENTO

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

Alan Ware cataloga en siete las fuentes de financiamiento, para las actividades de los partidos políticos: “1) contribuciones individuales; 2) patrocinios; 3) grupos de interés que financian mediante grupos laborales, grupos estudiantiles, conglomerados empresariales; 4) contribuciones de fuentes extranjeras; 5) exacciones de los salarios de funcionarios públicos; 6) recursos de capital o de inversión de los partidos, y; 7) suscripciones de membresía y además, en muchos países, existe financiamiento estatal para los partidos políticos”.⁵³ Por lo importancia del tema, analizaré brevemente los principales mecanismos de financiamiento político, comenzando con el financiamiento público.

⁵⁰ CORDOVA VIANELLO, LORENZO y SALAZAR UGARTE, Pedro, *Constitución, democracia y elecciones*, México, UNAM, 2007, p. 96.

⁵¹ KOOLE, Ruud y NASSMACHER, Kart-Heinz, *op.cit.*, pp. 208 y MARÍN, Félix, “España”, en *Dinero y contienda político-electoral*, *op. cit.*, p. 281.

⁵² ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, *op. cit.*, p. 51.

⁵³ JAIN, Randhir, “Asia”, *op.cit.*, p. 100.

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

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

Las ventajas de establecer un sistema de financiamiento público:

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

Por lo que el establecimiento de financiamiento público tiene como meta intentar que haya una competencia electoral más equitativa, conocer el origen de los recursos obtenidos por los dirigentes y concursantes a los cargos públicos. Y subsecuentemente, disminuir las posibilidades de que haya futuros casos de corrupción entre

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

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

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 20-21.

la clase política y los grupos que aportaron recursos a sus campañas electorales.⁵⁷

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

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

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

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

⁵⁷ ZOVATTO, Daniel, "America Latina", *op. cit.*, pp. 50-51.

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

⁵⁹ *Ibidem*, p. 25.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 214.

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

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

Pero, no solamente los mecanismos de financiamiento público y privado son los más importantes. También, los ciudadanos que tengan adhesión o simpatía por un candidato podrían aportar o donar libremente en una campaña política. Por lo que no se contaría con un sistema eficaz para vigilar este mecanismo de aportación a los recursos fiscalizados y controlados por los partidos políticos o las autoridades. Esto la doctrina norteamericana, lo ha denominado *soft money* (dinero blando).⁶³

Estos “gastos independientes” se hacen en forma paralela a las finanzas de los partidos, y se pueden realizar por ciudadano(s) o grupo(s) a favor o en contra de algún candidato.⁶⁴ Estos gastos

⁶¹ *Ibidem*, p. 215.

⁶² ZOVATTO, Daniel, *op. cit.*, p. 66.

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

⁶⁴ Cfr. ROSALES, Carlos Manuel, “¿Qué es el dinero blando?”, *Quid Iuris*, México, Tribunal Electoral de Chihuahua, núm.10, 2009.

forman un ingreso, en un sentido no registrable para los partidos políticos; sin embargo, en los hechos son un patrocinio que reciben y que no está sujeto a registro o control alguno.⁶⁵

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

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

VI. LOBBY

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

Los lobbyistas (cabilderos) forman parte de los debates políticos, pero esto no significa que todas las actuaciones de los cabilderos sean por lo general acertadas. De hecho, ellos a menudo tienen poco control del proceso político, y muchas de sus acciones son reactivas

⁶⁵ WOLDENBERG, José, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁶⁶ ALEXANDER, Herbert, "EEUU", *op. cit.*, p. 342.

⁶⁷ ZETTER, Lionel, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁸ GOLDSTEIN, Kenneth M., *op. cit.*, p. 7.

más que proactivas, forzados por las acciones de otros factores (políticos y legales).⁶⁹

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

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

Estudiar el cabildeo, es estudiar los esfuerzos para cambiar las políticas públicas existentes.⁷³

Hay dos metas que deben obtenerse por medio del lobby. Lo primero, es persuadir a las personas que se está en lo correcto. Lo segundo, es persuadir al gobierno que actúe como se desea.⁷⁴

La formación de publicaciones es también un camino eficaz para influir en los cálculos de los legisladores sobre las consecuencias electorales de sus acciones. Además, ganando la batalla para definir sobre un voto, se puede influir en decisiones legislativas formando

⁶⁹ BAUMGARTNER, Frank, *Lobbying and policy changes*, University of Chicago Press, 2009, p. 110.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 57.

⁷¹ *Ibidem*, p. 1.

⁷² RICHARDSON, Jeremy, *Lobbying the European Union*, Great Britain, Oxford, 2009. El capítulo XV expone la regulación del Lobby en la Comunidad Europea.

⁷³ BAUMGARTNER, Frank, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁴ KOBER-SMITH, Mark, *Lobbying*, Great Britain, Cavendish, 2000, p. 31.

las opiniones de los legisladores. En general, los cabilderos auxilian para que un grupo decida, qué grupo de interés querría adaptar su mensaje del modo más atractivo y eficaz.⁷⁵

El cabildeo eficaz es dependiente de la construcción de relaciones mutuas de confianza y de intercambio de beneficios durante cierto tiempo.⁷⁶

Por qué atrae la legislatura la atención de los cabilderos? Primero, porque los legisladores y sus ayudantes son más accesibles que los funcionarios de las otras ramas de gobierno. Ellos deben obtener el dinero para financiar sus campañas electorales. Los legisladores con regularidad actúan recíprocamente de manera informal con los cabilderos en eventos, restaurantes y encuentros organizados para recaudar fondos. Ellos dan un toque para las donaciones, y esto genera familiaridad. Asimismo, la legislatura proporciona con regularidad foros, en el que los cabilderos proporcionan sus decisiones pendientes y propuestas.⁷⁷

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

Los legisladores para ser convencidos de que una acción particular podría causar futuros problemas electorales, tienen que estar convencidos no sólo sobre el nivel general de la opinión pública en su distrito, sino también que los resultados de una publicación particular, cómo podrían destacarse en una campaña electoral y en última instancia ser traducido en votos.⁷⁸

⁷⁵ GOLDSTEIN, Kenneth M., *op. cit.*, pp. 39-40.

⁷⁶ RICHARDSON, Jeremy, *op. cit.*, p. 75.

⁷⁷ NOWNES, Anthony, *Total lobbying*, USA, Cambridge, 2006, p. 87.

⁷⁸ GOLDSTEIN, Kenneth M., *op. cit.*, pp. 37-38.

Los cabilderos localizan personalmente a los legisladores y/o sus ayudantes. Los encuentran en muchos sitios diferentes, incluyendo sus oficinas, edificios de gobierno, y lugares informales como bares, eventos y restaurantes. Estas reuniones personales dan a los cabilderos la posibilidad para presentar información relevante, dialogar sus propuestas o convencer o influir en la conducta del representante popular.⁷⁹

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

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

La relación entre el dinero y los resultados políticos es lejos de ser simple; en gran parte porque las grandes cantidades de dinero entran y se aprovechan de un lado, los otros a menudo se movilizan. Existen diversos estudios que han luchado para documentar el impacto de las contribuciones de campaña sobre las decisiones políticas, pero con resultados incoherentes. Las donaciones de los comités de acción políticos (PAC'S) a veces parecen influir sobre los legisladores e igualmente, no parecen haber tenido ningún efecto.⁸⁰

⁷⁹ NOWNES, Anthony, *op. cit.*, p. 17.

⁸⁰ BAUMGARTNER, Frank, *op. cit.*, p. 193.

Los cabilderos y los intereses organizados pueden dar dinero a los responsables de formular la política de un partido de muchas maneras. El dinero ayuda a un cabildero a construir una relación con un responsable de elaborar la política de un partido político, y puede ayudar a un cabildero a conseguir tener un pie en la puerta.⁸¹

Los grupos de interés a menudo enfocan recursos monetarios a las organizaciones de propugnación en los siguientes apartados: personal de cabildeo, reservas financieras, y contribuciones de campaña.⁸²

La manera principal en que los intereses privados se organizan durante las campañas electorales, es haciendo contribuciones monetarias a los candidatos. En muchos lugares, se prohíbe que los intereses organizados aporten dinero directamente a los candidatos. En cambio, ellos pueden formar organizaciones especiales afiliadas, llamadas comités de acción política (PAC's).⁸³

Los intereses organizados contratan en el cabildeo electoral, haciendo contribuciones monetarias a los partidos políticos. Aunque sea complicado, los intereses organizados pueden apoyar a los partidos políticos. Los poderes fácticos permiten que los intereses organizados (otra vez, generalmente por sus PAC's) contribuyan dinero a las organizaciones del partido, para que pueden usarlo para las actividades de los candidatos.⁸⁴

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

El trabajo principal de la rama judicial es resolver discusiones civiles y criminales. Sin embargo, como agencias burocráticas, su trabajo interno no es tan público. En los sistemas democráticos, los tribunales tienen el poder de interpretar leyes y sus regulaciones, pero raras veces las leyes cubren cada eventualidad que puede

⁸¹ NOWNES, Anthony, *op. cit.*, p. 83.

⁸² BAUMGARTNER, Frank, *op. cit.*, p. 193.

⁸³ *Ibidem*, p. 23.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 24.

ocurrir en la práctica. Así, a menudo los tribunales clarifican el contenido de las leyes, para decir lo que “realmente significa”.⁸⁵

También se debe considerar que los intereses organizados presionan a los tribunales, bajo la fórmula *amicus curiae* (“amigo del tribunal”). A menudo, los tribunales deciden sobre asuntos muy importantes (p.ej., el aborto, la acción afirmativa, derechos civiles, inmigración), y en algunos casos, los intereses particulares “informan al Tribunal sus puntos de vista sobre las posibles implicaciones de su decisión e impulsan la adopción de una resolución que les favorezca en el litigio”.⁸⁶ Un informe de *amicus* es esencialmente una nota que presenta las opiniones de un interés organizado sobre un caso al tribunal que decide el mismo.

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

VII. CORRUPCIÓN

¿Por qué se genera la corrupción? Notar la novedad del concepto moderno de corrupción política y las condiciones previas básicas de su existencia hace una petición de principio de por qué la corrupción es un término que vino para representar la idea de la subversión del interés público por intereses privados.⁸⁷

El término “corrupción” viene de la palabra latina *corruptio* que significa “moral decay, wicked behaviour, putridity or rottenness”, (decadencia moral, comportamiento malvado, putrefacción o podredumbre). El concepto puede aplicarse a lo físico, como en

⁸⁵ *Ibidem*, p. 40.

⁸⁶ *Idem*, p. 21.

⁸⁷ MARTIN, Randy, *Corporate corruption*, USA, Duke University press, 2003, p. 83.

“la destrucción o pudrición de algo, especialmente por desintegración o por descomposición acompañado por la insalubridad y la repugnancia; putrefacción”, o un significado moral como en “deterioro o decadencia moral... (la) perversión o destrucción de la integridad en el cumplimiento de los deberes públicos por cohecho o clientelismo...”⁸⁸

La corrupción es la conducta de los oficiales públicos que se desvía de las normas aceptadas para fines personales o privados.⁸⁹ Asimismo, puede ser entendida como la ausencia de una institucionalización política eficaz. Los funcionarios públicos carecen de autonomía y coherencia, y subordinan sus papeles institucionales a demandas exógenas.⁹⁰ Alternativamente, se puede observar como corrupta una conducta que daña el interés público.⁹¹

La mayor parte de definiciones de corrupción descansan sobre la separación entre el estado o sus agentes y el resto de sociedad. Como funcionarios asalariados públicos, políticos, esperan a burócratas y jueces para dibujar una distinción aguda entre sus intereses personales y los recursos públicos que ellos administran.⁹²

La corrupción es una especie de comportamiento que se desvía de la norma que debe prevalecer en un contexto dado, como el político. Este comportamiento es anormal y está asociado por una motivación particular, el beneficio privado por el costo público.⁹³

La corrupción política incluye a los que hacen, ejecutan y aplican las leyes, porque actúan como operadores de las reglas o de los estándares mediante los cuales funciona una organización política.

⁸⁸ EGAP, *La corrupción y los Derechos Humanos*, México, ITESM, 2009, p. 19.

⁸⁹ HUNTINGTON, Samuel P., “Modernization and corruption”, en HEIDENHEIMER, Arnold, *Political corruption*, USA, Transaction publishers, 2007, p. 253.

⁹⁰ Rose-Ackerman, Susan, “When is corruption harmful?”, en HEIDENHEIMER, Arnold, *Political corruption... op. cit.*, p. 353.

⁹¹ HALLER, Dieter, *Corruption*, London, Pluto press, 2005, p. 4.

⁹² *Ibidem*, p. 5.

⁹³ HEIDENHEIMER, Arnold, *op. cit.*, p. 15.

Estos funcionarios buscan fondos o sobornos para su beneficio político o personal y otorgan favores a sus seguidores en perjuicio de los beneficios públicos.⁹⁴

Podemos reconocer la corrupción política donde haya:

1. un oficial público,
2. violación de la confianza colocada en él por el público,
3. el daño al interés público,
4. saber que la conducta que realiza en la oficina para un beneficio personal y privado, que es contrario a las normas,
5. beneficiar a un tercero por proporcionando acceso a un bien o atención, que de otra manera no obtendría.⁹⁵

“Casi todas las definiciones de corrupción política acentúan la subversión del público bien por el interés privado. Entre las definiciones más famosas de corrupción es el ofrecido por Joseph Nye: “comportamiento que se desvía de los impuestos formales de un papel público debido a la consideración privada (personal, familia, pandilla) beneficios pecuniarios o estatales; o viola reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada”. Asimismo Carl Friedrich argumenta que la corrupción es una especie de comportamiento que se desvía de la norma, que debe prevalecer en un contexto dado, como el político. Es el comportamiento anormal asociado con una motivación particular, a saber él un beneficio privado por un costo público”.⁹⁶

La pregunta obvia es: ¿compran las contribuciones políticas la influencia y dañan el proceso democrático? Muchos miembros del Congreso han tomado seriamente esta posible amenaza a la demo-

⁹⁴ EGAP, *op. cit.*, p. 20.

⁹⁵ HEIDENHEIMER, Arnold, *op. cit.*, p. 42.

⁹⁶ MARTIN, Randy, *op. cit.*, p. 78.

cracia, para abogar por directrices más estrictas sobre las contribuciones políticas.⁹⁷

La corrupción es el mayor factor negativo en cualquier país, en términos de crecimiento económico, legitimidad del gobierno y de la seguridad humana.⁹⁸ Para finalizar este apartado, deseo indicar al paciente lector, la inclusión de un apartado adicional con un proyecto de Ley para ejercer y regular las funciones de cabildeo.

VIII. CONCLUSIONES

- La democracia sigue siendo la mejor forma de acceder al poder de manera pacífica. Sin embargo, el costo de la misma resulta en ocasiones cuantificable en metálico; sin importar el origen o los compromisos por obtenerlo por parte de los actores políticos, lo que ha repercutido en la legitimidad de los mismos.
- El financiamiento de la política está condicionado a ciertas causas o realización de compromisos, que se adquieren en las campañas electorales. Si pensamos que ese financiamiento tiene aparejado ciertos deberes, dónde queda realmente la voluntad del elector, cuál es el costo de los votos o descubrir si la democracia está a la venta.
- Actualmente, tenemos esquemas privados, públicos o mixtos para que la clase política obtenga fondos para su promoción electoral. El punto es pensar qué sistema sería el mejor: uno financiado por parte de empresas privadas y ciudadanos inde-

⁹⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁹⁸ Por corrupción en el ámbito de la financiación política, se entiende el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través la violación de normas de derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios que se realizan de forma encubierta e ilícita, a favor de un partido o candidato por una o más personas –natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público– con el fin de obtener un beneficio posterior.

pendientes, uno en el que el Estado aporte los recursos económicos o tal vez una fórmula mixta, en el que entes privados y el Estado puedan contribuir con los actores políticos. Bueno, todo dependerá de la historia de cada sistema electoral, para averiguar qué es lo más conveniente.

- Hoy en día, la relación actual entre elecciones y financiamiento de campañas políticas ha generado una mayor dependencia de los actores políticos para obtener en cada elección mayores recursos para la competencia electoral.⁹⁹ Lo que ha provocado que los partidos políticos deban conseguir recursos superiores a los establecidos, trayendo efectos sobre la calidad de la elección y la legitimidad de las autoridades.¹⁰⁰

Por lo mismo, para evitar problemas en la emisión del voto y en la calidad de las elecciones, se han establecido un conjunto de disposiciones legales que tienen como misión limitar y fiscalizar el monto de recursos de los competidores electorales; así como transparentar el origen de éstos, para poder asegurar y proteger la voluntad de los electores y al mismo tiempo, se fortalezca el sistema democrático.¹⁰¹

- El objeto principal de las normas de control y vigilancia financiera en materia política es que se conozca la fuente de esos bienes y en caso de violación a estas normas, aplicar las sanciones correspondientes. El efecto secundario de estas normas fiscalizadoras es evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etc. lo que se busca es que no sea el dinero el

⁹⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and government causes*, USA, Cambridge, 1999.

¹⁰⁰ Cfr. CHOMSKY, Noam, *Perspectivas sobre el poder*, Barcelona, El Roure Ciencia, 2001.

¹⁰¹ Los efectos nocivos que pueden existir en una elección, en la que el dinero sea un factor determinante de una contienda política son: clientelismo, corrupción, prebendas, recompensas económicas, etc. Asimismo, uno de los objetivos de estas normas fiscalizadoras, es evitar que factores externos intervengan en las elecciones.

factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas contrarias a los principios democráticos.

- La relación entre dinero y política ha creado ciertos intereses que rebasan la importancia de elegir libremente a nuestros representantes. Por lo que se hace indispensable, contar con una legislación que transparente, controle, vigile y sancione de manera eficaz y oportuna los recursos obtenidos por los dirigentes políticos y al mismo tiempo, se cuente con autoridades con un origen lo más prístino posible.

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

Es necesario tener controladas todas las aportaciones de todos los grupos sociales a los cuadros políticos. Esto es una tarea fundamental de los sistemas electorales actuales. Pues sólo si, se cuenta con un sistema de financiamiento electoral bien fiscalizado, se estará en posibilidades de contar con un sistema democrático fortalecido.¹⁰²

Por lo que se vuelve importantísimo detectar y regular la propensión entre el dinero y los agentes políticos. Pues estos factores se buscan mutuamente para aumentar sus respectivos espacios de influencia. Este binomio suele terminar en el encuentro de prácticas irregulares y abre la posibilidad a un proceso de toma de decisiones, caracterizadas por un dominio sin límite del dinero sobre las organizaciones políticas.¹⁰³

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

¹⁰² WOLDENBERG, José, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 15.

damente y de manera constante, el financiamiento condicionado o de origen opaco de las campañas electorales es una de las principales causas de corrupción política.¹⁰⁴

Esto ha generado un amplio debate sobre los principales sistemas para proteger de cualquier posible contaminación al voto y en forma general a las elecciones, en especial, los relativos a los instrumentos de que se dispone para hacer valer eficazmente y oportunamente, las regulaciones sobre el control y fiscalización de los recursos financieros.¹⁰⁵

- El cabildeo es un fenómeno complejo y heterogéneo. El cabildeo requiere la comprensión del comportamiento que varía de una plétora de cabilderos individuales; el funcionamiento en los niveles diferentes de gobierno, por diferentes organizaciones, sobre una variedad aparentemente infinita de informaciones; la utilización de una serie amplia de técnicas; para alcanzar varios niveles de éxito.¹⁰⁶

El cabildeo es una parte sana y necesaria de una sociedad abierta democrática. Entre más abierto sea el proceso decisorio político, habrá más papel para el cabildeo y cabilderos.¹⁰⁷

- La posición ventajosa de cabilderos y la probabilidad de influir en el proceso no debe ser pensada como la probabilidad de una comunicación que influye en un legislador solo para tomar una acción particular. En cambio, se debe ver como la probabilidad de tener mayor comunicación que pueda ser decisiva en la formación del resultado final legislativo. Dependiendo la etapa del proceso legislativo, ciertos legisladores son

¹⁰⁴ ZOVATTO, Daniel, "América Latina", *op. cit.*, p. 38.

¹⁰⁵ CARRILLO, Manuel, *et al.*, en *Dinero y contienda político-electoral*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁶ NOWNES, Anthony, *op. cit.*, pp. 2-3.

¹⁰⁷ CASSIDY, Bryan, *European Lobbying Guide*, London, Thorogood, 1999, p. 8.

más importantes y estos serán apuntalados por los grupos de interés.¹⁰⁸

- El cabildeo es un elemento democrático que permite a ciertos grupos organizados tener contacto con las autoridades para exponerles y explicarles su postura en un tema en particular. Sin embargo, la amenaza o la tentación acaece cuando estos temas contienen un elemento económico o una futura recompensa, que intenta influir en la conducta del servidor público, para que ambas partes salgan con beneficios a costa del bien común.
- La corrupción no sólo está atada a estrategias individuales y oportunidades, sino también por la aplicación de un sistema de valores y de normas legales persuasivas. El discurso anticorrupción debe girar alrededor de una moralidad. Combatir la corrupción, debe ser visto como un esfuerzo del gobierno, el sector privado y la sociedad civil para cambiar las instituciones; contar con nuevas leyes (eficaces), castigar a funcionarios deshonestos y apreciar la conciencia de ciudadanos.¹⁰⁹
- Los pilares de la integridad pública que sirven para disminuir la corrupción son: reformas administrativas; agencias “perro guardián” (agencias de Anticorrupción; mediador; contralor general); los parlamentos; conciencia/participación pública; la judicatura; los medios de comunicación; y el sector privado.¹¹⁰
- La relación entre cabilderos y representantes del Estado supone colaboración, en el que se observe por el bien general. Pero la realidad, es que no estamos gobernados por ángeles y que la mayoría de los cabilderos representan intereses económicos organizados, por lo que se debe contar con mecanismos

¹⁰⁸ GOLDSTEIN, Kenneth M., *op. cit.*, p. 47.

¹⁰⁹ HALLER, Dieter, *op. cit.*, p. 111.

¹¹⁰ MATEI, Ani, *The corruption an economic and social analysis*, Bucarest, Editura Economica, 2009, p. 220.

legales para que ni los lobbystas y los servidores públicos polucionen el sistema democrático, y en su caso, la corrupción sea castigada ejemplarmente.¹¹¹

IX. ADDENDA

PROYECTO POR EL QUE SE REGLAMENTAN LAS ACTIVIDADES DE CABILDEO

Artículo 1. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios que rigen las actividades de cabildeo a fin de garantizar la mayor transparencia en la formación de las leyes, en la creación, modificación o derogación de los actos jurídicos de la Rama Ejecutiva, al igual que en la adopción de políticas y programas de la misma.

Parágrafo. Las disposiciones contenidas en la presente ley, se entenderán sin perjuicio del derecho constitucional que les asiste a todos los ciudadanos de conformidad con la ley, de formular observaciones respetuosas a las autoridades públicas respecto de los actos jurídicos sometidos a su creación y de presentar solicitudes a las mismas en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta Política.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplicará a las actividades de cabildeo taxativamente enumeradas en la misma.

Artículo 3°. *Actividades de cabildeo.* Son actividades de cabildeo:

1. Los contactos de cabildeo. Se entiende por contactos de cabildeo, cualquier comunicación oral o escrita, hecha en nombre propio o de un cliente, dirigida a cualquier servidor público señalado en el artículo 4° de esta ley, con miras a:

a) La creación, modificación o derogación de normas de carácter nacional, departamental, distrital o municipal;

¹¹¹ KAYSER, Robert, *op. cit.*, p. 3.

b) La formulación, modificación o adopción de acto político, programa o posición del Gobierno Nacional, departamental, distrital o municipal.

2. Los esfuerzos tendientes a apoyar dichos contactos. Estos esfuerzos incluyen:

- a) Actividades preparatorias;
- b) Actividades de planeación;
- c) Investigaciones;
- d) Trabajos para ser utilizados respecto del mismo aspecto o dirigidos a idéntico funcionario, ya sean realizados individualmente o en coordinación con otras personas dedicadas a actividades de cabildeo.

3. Los comunicados de origen democrático. Se entienden por comunicados de origen democrático, todas las comunicaciones de sectores organizados de la población, tales como las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, cultos religiosos, grupos minoritarios etc., con el propósito de dar a conocer una cierta decisión pretendida y de presionar para su adopción.

Parágrafo. La Información transmitida por los medios públicos de comunicación, así como los informes de comisiones, discursos, conferencias, testimonios, etc., no constituyen actividades de cabildeo.

Artículo 4º. *Sujetos de las actividades de cabildeo.* Pueden ser válidamente contactados con el propósito de desarrollar actividades de cabildeo, los siguientes servidores públicos:

1. En la Rama Ejecutiva del poder público:

- a) El Presidente de la República;
- b) Los miembros de los Consejos Superiores de la Administración;
- c) Los Ministros del Despacho;
- d) Los Directores de Departamento Administrativo del Orden Nacional;
- e) Los Gobernadores;
- f) Los Diputados;

- g) Los Alcaldes;
 - h) Los Regidores y Síndicos;
 - i) Los gerentes de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, departamental, distrital o municipal;
 - j) Cualquier otro funcionario con capacidad de adoptar decisiones administrativas, o de colaborar o participar en su adopción.
2. En la Rama Legislativa del poder público:
- a) Los Senadores de la República;
 - b) Los Representantes a la Cámara;
 - c) Los asesores de Senadores y Representantes.

Artículo 5°. *Naturaleza facultativa del cabildeo.* Es facultativo de los servidores públicos referidos en el artículo anterior, a quienes se pretende contactar con el propósito de gestionar sobre las actividades de cabildeo, aceptar ser contactados. No obstante, será obligatorio para el cabildero independiente o la firma de cabildeo, antes de gestionar el contacto, inscribirse y haber obtenido el certificado de que habla el numeral 3 del artículo 11 de la presente ley.

Artículo 6°. *Definiciones.* Para efectos de esta ley se entiende por:

1. Cabildero. Las personas naturales o jurídicas que adelanten las actividades de cabildeo definidas en el artículo 3° de la presente ley.
2. Cabildero independiente. Es la persona natural que desarrolla actividades de cabildeo en representación de intereses propios o ajenos, y que está debidamente inscrita en el libro de registro correspondiente de que trata la presente ley.
3. Firma de cabildeo. Es la sociedad legalmente constituida y registrada de conformidad con la ley comercial, en cuyo objeto social se establezca la posibilidad de desarrollar y gestionar actividades de cabildeo, en representación de intereses propios o ajenos. La firma de cabildeo deberá inscribirse como tal en el libro de registro respectivo de que trata la presente ley; así como a los empleados que ejerzan la función de cabildero.

4. Cliente. Es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que contrate los servicios de un cabildero independiente o de una firma de cabildeo.

5. Contrato de cabildeo. Es el acuerdo de voluntades de carácter comercial por medio del cual un cabildero independiente o una firma de cabildeo se obliga a desarrollar una o varias actividades de cabildeo a las que hace referencia el artículo 3º de la presente ley, a cambio del pago de una suma de dinero.

El contrato de cabildeo es consensual y sólo genera para la firma de cabildeo o el cabildero independiente obligaciones de medio.

6. Libro de registro. Son los libros en donde se deben inscribir oficialmente el cabildero independiente y las firmas de cabildeo a fin de poder desarrollar legalmente su gestión. En ellos deberá quedar inscrito: la información general de la firma de cabildeo o el cabildero independiente, el propósito último del cabildeo, los nombres y cargos de los servidores públicos a contactar, además de la persona natural o jurídica representada, el presupuesto destinado para realizar la actividad de cabildeo y los comunicados de origen democrático que resuman la gestión desarrollada, hasta su culminación. Cada actividad de cabildeo deberá ser reportada con toda su información y registrada en folio independiente.

Artículo 7º. *Registro de cabilderos independientes y de firmas de cabildeo.* El Secretario General del Senado de la República, el Secretario de la Cámara de Representantes, así como el secretario general de cada entidad administrativa o quien haga sus veces, serán los encargados de llevar el libro de registro de cabilderos independientes y de firmas de cabildeo que servirá para controlar y dar publicidad a las actividades de cabildeo que estos desarrollen.

Artículo 8º. *Prohibición.* Ningún funcionario público puede adelantar actividades de cabildeo, las mismas serán objeto de sanción de conformidad con la ley disciplinaria. La anterior disposición se entenderá sin perjuicio de la facultad de gestionar actividades rela-

cionadas con las decisiones a tomar por otros funcionarios públicos, dentro del marco del ejercicio de sus funciones.

Artículo 9°. *Presentación de información para el libro de registro.* Las autoridades públicas a que hace referencia el artículo 7° de la presente ley adoptarán el correspondiente formulario en que se debe presentar la información que deben suministrar las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes para efectos de la inscripción y actualización del libro de registro. En todo caso, el respectivo formulario deberá contener como mínimo la información a que hace referencia el numeral 6 del artículo 6° de la presente ley.

Artículo 10. *Inscripción en el libro de registro.* Una vez cumplidos los requisitos que la presente ley obliga para que un cabildero independiente o una firma de cabildeo, pueda desarrollar y gestionar actividades de cabildeo, el secretario procederá a su registro, absteniéndose de hacer cualquier otra exigencia diferente a las mencionadas en esta ley. Efectuado el registro, se emitirá el certificado correspondiente que acredite la inscripción respectiva. Una vez obtenido el citado certificado, el cabildero podrá contactar a los servidores públicos a que hace referencia el artículo 4° de esta ley, con el fin de dar inicio a las actividades de cabildeo.

Artículo 11. *Son funciones del encargado del libro de registro:*

1. Registrar en el libro a los cabilderos independientes y a las firmas de cabildeo.
2. Actualizar periódicamente la información correspondiente a la actividad del cabildeo.
3. Expedir certificados a solicitud del interesado que den constancia de:
 - a) El debido registro del cabildero independiente y de la firma de cabildeo;
 - b) La información contenida en el libro de registro;

c) El compendio de los comunicados de origen democrático que permita evaluar la gestión realizada.

4. Permitir el público conocimiento del desarrollo de las actividades de cabildeo.

5. Conocer de las violaciones que cometan las firmas de cabildeo, sus cabilderos o los cabilderos independientes, a las disposiciones contenidas en la presente ley, e imponer las sanciones administrativas correspondientes. El trámite para la imposición de las sanciones a que hace referencia la presente ley se adelantará de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo.

6. Dar aviso a las autoridades competentes acerca de las conductas que considere violatorias de tipo penal por parte de los cabilderos independientes, de las firmas de cabildeo, sus empleados y/o los servidores públicos cuando tenga conocimiento de estas. La omisión de aviso a las autoridades por negligencia, su tardanza, o el aviso temerario se sancionará con arreglo a las disposiciones contempladas en la Ley de responsabilidad de servidores públicos.

Parágrafo 1°. Contra los actos administrativos en donde el encargado del libro de registro imponga las sanciones administrativas a que hace referencia la presente ley, procede el recurso de apelación ante el jefe de control interno de la entidad correspondiente o quien haga sus veces. Resuelta la anterior impugnación, se entiende agotada la vía gubernativa y el interesado podrá acudir a la jurisdicción.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Interior y de Justicia abrirá un portal en donde se registrarán las sanciones que se impongan a los cabilderos independientes y a las firmas de cabildeo. Dicho portal deberá ser consultado por los funcionarios encargados del libro de registro antes de efectuar la inscripción de los cabilderos independientes y las firmas de cabildeo. Igualmente, dichos funcionarios deberán informar mensualmente de las sanciones por ellos impuestas.

Artículo 12. El libro de registro será público, y por lo tanto cualquier persona podrá solicitar certificaciones sobre la información contenida en este.

Igualmente, cualquier persona podrá impugnar la información allí contenida cuando esta sea falsa o inexacta. Para el ejercicio del derecho antes mencionado el interesado deberá allegar ante la autoridad que efectuó el registro un memorial en donde manifieste el motivo de la inconformidad y allegue las pruebas que pretenda hacer valer. Los funcionarios a que hace referencia el artículo 7° de la presente ley adoptarán la decisión previa audiencia del implicado.

Artículo 13. Los cabilderos independientes y las firmas de cabildeo informarán al encargado del libro de registro de los cambios que se presenten en la información, mediante reportes de actualización. Se entiende que las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes deberán actualizar la información contenida en el libro de registro cada vez que esta sufra modificaciones, independientemente que para el momento de la actualización se estén o no realizando actividades de cabildeo.

Artículo 14. *Límites a la actividad de cabildeo.* El desarrollo de actividades de cabildeo estará sujeto a las siguientes limitaciones:

1. Se prohíbe a los funcionarios públicos ejercer actividades de cabildeo hasta tres años después de la separación del cargo.
2. Las firmas de cabildeo y los cabilderos independientes solo podrán valerse para el ejercicio de actividades de cabildeo de los recursos legítimos permitidos por la Constitución y la ley.
3. No podrán ejercer actividades de cabildeo quienes hayan sido condenados judicialmente por la comisión de delitos dolosos.

Artículo 15. El que gestione actividades de cabildeo sin estar previamente inscrito en el libro de registro de que habla el numeral 6 del artículo 6° de la presente ley, incurrirá en multa de diez a veinte salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de

las demás sanciones a que se haga acreedor por la conducta ilegal. En caso de reincidencia, la multa se incrementará en el doble, y si se tratare de firma de cabildeo, además de la sanción económica quedará inhabilitada para ejercer la actividad por el término de dos años.

Artículo 16. El cabildero independiente, o la firma de cabildeo cuyo cabildero o cabilderos empleados realicen actividades de cabildeo sin haber obtenido el certificado mencionado en el numeral 3 del artículo 11 de esta ley, incurrirá en la multa de diez a veinte salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de las demás sanciones a que se haga acreedor con la conducta ilegal.

Artículo 17. El servidor público que de manera dolosa permita realizar ante sí actividades de cabildeo a personas que no hayan obtenido previamente el certificado, incurrirá en causal de sanción disciplinaria de conformidad con las disposiciones contenidas en la ley de responsabilidad de servidores públicos, sin perjuicio de las demás sanciones a que se haga acreedor por la conducta ilegal.

Artículo 18. El encargado del libro de registro responderá disciplinaria, civil y penalmente, por el manejo indebido que haga del mismo, así como por el incumplimiento de sus funciones.

Artículo 19. Las firmas de cabildeo, sus cabilderos o los cabilderos independientes que omitan registrar información, que registren información falsa o que se abstengan de actualizar las informaciones originalmente registradas, quedarán inhabilitados para realizar actividades de cabildeo por un período de cinco (5) a diez (10) años e incurrirán en multa de veinte a cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes, sin perjuicio de las demás sanciones a que se hagan acreedores por la conducta ilegal.

Artículo 20. El cabildero independiente, el representante legal de una firma de cabildeo o cualquier empleado de esta que actuando

como tal, ofrezca, entregue u otorgue regalos, dádivas o beneficios a un servidor público contactado con el propósito de gestionar ante este actividades de cabildeo, así como el servidor que en iguales condiciones acepte el ofrecimiento, la entrega o el otorgamiento, incurrirán en las penas establecidas en el Código Penal, según el caso. Los cabilderos independientes, y las firmas de cabildeo y sus cabilderos que incurran en cualquiera de los anteriores comportamientos quedarán además inhabilitados para realizar la actividad de cabildeo durante un período de cinco a diez años.

Artículo 21. El cabildero independiente o los cabilderos que actuando a nombre de firmas de cabildeo y estando inhabilitados para ejercer dichas actividades, realicen actividades de cabildeo durante el período de la sanción, con o sin registro, incurrirán en prisión de dos a diez años y en multa de cincuenta a cien salarios mínimos mensuales legales vigentes. Las firmas incursas en esta misma irregularidad perderán su matrícula mercantil.

TRANSITORIOS

Artículo 22. El Gobierno Nacional dispondrá de seis meses para capacitar a los secretarios generales del Congreso de la República y de los distintos entes administrativos o a quien haga sus veces, a fin de instruirlos en las labores descritas en la presente ley.

Artículo 23. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

X. BIBLIOGRAFÍA

ÁGUILA, Rafael, *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 2000.

BAUMGARTNER, Frank, *Lobbying and policy changes*, Chicago, University of Chicago Press, 2009.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1998.

- BÖCKENFORDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- BOVERO, Michelangelo, *Los adjetivos de la democracia*, México, IFE, 2000.
- CANTO PRESUEL, Jesús, *Diccionario Electoral*, México, TEQROO, 2008.
- CARRASCO DAZA, Constancio, “Más allá de la confrontación de ideas en los debates políticos” en *Lex: Difusión y Análisis*, Tercera época, año XI, núm.146, México, 2007.
- CASSIDY, Bryan, *European Lobbying Guide*, London, Thorogood, 1999.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Justicia y Democracia*, México, El Colegio de Guerrero, 2008.
- CHOMSKY, Noam, *Perspectivas sobre el poder*, Barcelona, El Roure Ciencia, 2001.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, “Justicia Electoral”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 8, núm. 1, México, 1998.
- DE CABO, Carlos, *Contra el consenso*, México, UNAM, 1997.
- EGAP, *La corrupción y los Derechos Humanos*, México, ITESM, 2009.
- ELSTER, Jon, *Constitutionalism and democracy*, USA, Cambridge University Press, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.
- GARGARELLA, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 2002.
- GOLDSTEIN, Kenneth M., *Interest groups, lobbying and participation in America*, United Kingdom, Cambridge, 2008.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, México, FCE, 2001.
- GONZÁLEZ DURÁN, Carlos, “Justicia electoral y resolución de conflictos” *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 8. núm.1, 1998.
- HALLER, Dieter, *Corruption*, London, Pluto press, 2005.
- HEIDENHEIMER, Arnold, *Political corruption*, USA, Transaction publishers, 2007.
- KAYSER, Robert, *So damn, much money*, USA, Vintage books, 2010.

- KEANE, John, *The Life and Death of Democracy*, London, Simon and Schuster, 2009.
- KOBER-SMITH, Mark, *Lobbying*, Ed. Cavendish, Great Britain, 2000.
- LINZ, Juan José, *Problems of democratic: Transitions and Consolidation*, USA, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MARTIN, Randy, *Corporate corruption*, USA, Duke University Press, 2003.
- MATEI, Ani, *The corruption an economic and social analysis*, Editura Economica, BUCAREST, 2009.
- MILLER, Charles, *Practical techniques for effective lobbying*, London, Thorogood, 1998.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, 2006.
- , *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, 2008.
- NOWNES, Anthony, *Total lobbying*, USA, Cambridge, 2006.
- RICHARDSON, Jeremy, *Lobbying the European Union*, Great Britain, Oxford, 2009.
- ROSALES, Carlos Manuel, “¿Qué es el dinero blando?”, *Quid Iuris*, Tribunal Electoral de Chihuahua, México, núm. 10, 2009.
- ROSAS LEAL, Víctor Manuel, “Democracia interna de los partidos políticos” en *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, México, TEPJF, 2002.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and government causes*, USA, Cambridge, 1999.
- , *International handbook on the economics of corruption*, USA, Edward Elgar, 2006.
- ROSENTHAL, Alan, *Republic on trial: The case for representative democracy*, CQ Press, USA, 2003.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2000.
- SERRANO GÓMEZ, Enrique, *Consenso y conflicto*, México, Interlínea, 1996.
- VÁZQUEZ, Rodolfo, (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara, 2007.

VVAA, *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, México, TEPJF, 1999.

VVAA, *Democracia interna y fiscalización de los partidos políticos*, México, TEPJF, 2002.

WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia*, México, FCE, 2004.

WHITEHEAD, Laurence, *Democratization*, Great Britain, Oxford, 2003.

ZETTER, Lionel, *Lobbying. The art of political persuasion*, Great Britain, Harrimanpress, 2008.

ZOVATTO, Daniel, *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, 2003.