

Hacia la institucionalización del lobbismo



ANDRÉS DAUHAJRE HIJO
Fundación Economía y Desarrollo, Inc.

La semana pasada, la Fundación Institucionalidad y Justicia, a través de su vicepresidente ejecutivo, Servio Tullio Castaños, recomendó al Congreso Nacional legislar para legitimar la práctica de cabildeo o lobbismo. La Finjus depositó una serie de observaciones al proyecto de ley que reposa en la Comisión de Justicia del Senado encaminadas a garantizar que la ley que finalmente se apruebe, establezca un marco institucional adecuado, transparente y riguroso para el ejercicio de dicha actividad.

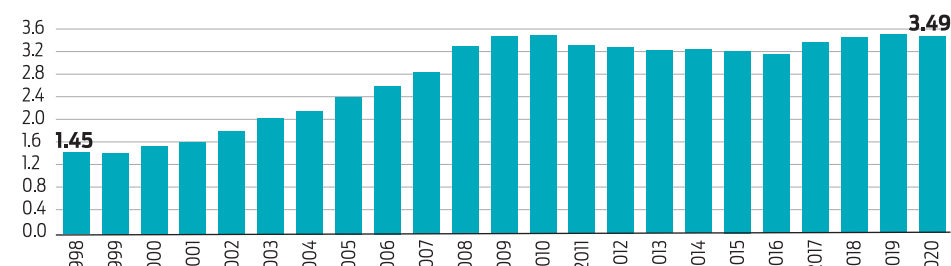
El lobbismo, en el ámbito de las políticas públicas, consiste en la labor que realizan individuos, firmas o grupos de interés privados con el objetivo de influir en las decisiones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Municipal, específicamente para frenar, corregir o promover leyes, normas y resoluciones de entes reguladores a nivel nacional, provincial o municipal. En el caso de los legisladores, el lobbismo persigue orientar la función legisladora de manera que salvaguarde los intereses de las empresas o grupos de interés privados, mostrando que estos últimos están alineados con los mejores intereses de la nación.

Para algunos, la práctica del lobbismo en los EE. UU. tiene su origen durante la administración del presidente Ulises S. Grant, que se inició en 1869. Grant tenía la costumbre, al terminar su jornada de trabajo, de mezclar un buen cigarrero con un mejor brandy en el lobby del Willard, el legendario hotel en Washington, D.C. Grant, molesto por el acercamiento de estos habituales auto-promotores que merodeaban en el lobby del hotel, se refería a los mismos como lobistas ("lobbyists"). Otros sitúan el inicio del lobbismo en EE. UU. en el año 1837.

El año pasado, 11,524 firmas y/o personas físicas estaban registradas en los EE. UU. para ejercer la práctica de lobbismo o cabildeo. Desde 1876, los lobistas deben cumplir con el requisito de registrarse en el Congreso. En 1995, el Congreso de los EE. UU. aprobó la Ley de Divulgación de Lobbyismo (LDA), para endurecer los requisitos de divulgación. La LDA establece quién puede y quién no puede ejercer presión, y exige a los grupos de presión y de interés registrarse en el gobierno federal. Los gobiernos federal y estatal prohíben ciertas actividades, como hacer regalos a los legisladores y compensar a los grupos de presión con comisiones por el éxito ("success fees") de sus actividades. Muchas actividades están prohibidas para evitar acusaciones de compra de votos o de conseguir indebidamente el favor de los legisladores.

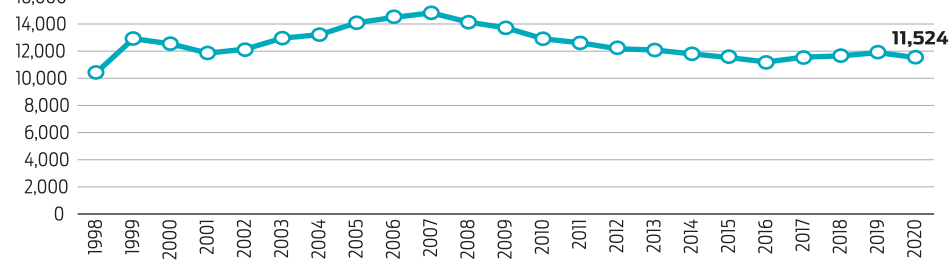
Gasto total en lobbismo en los EE. UU.

(En millones de US\$)



Número total de lobistas en los EE.UU.

(En millones de US\$)



Principales empresas y asociaciones que invierten en lobbismo en EE.UU.

Empresa/Asociación	Monto invertido 1998-2020 (MM DE US\$)
US Chamber of Commerce	1,665.3
National Association of Realtors	671.5
American Medical Association	443.0
American Hospital Association	423.5
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America	419.6
Blue Cross/Blue Shield	396.9
General Electric	370.2
Business Roundtable	321.1
Boeing Co	301.3
American Association of Retired Persons	298.9
Northrop Grumman	297.9
Lockheed Martin	281.3
Exxon Mobil	273.5
AT&T Inc	272.8
Verizon Communications	264.9
National Association of Broadcasters	251.2
Southern Co	244.9
Edison Electric Institute	242.2
Comcast Corp	224.5
Altria Group	218.8

Fuente: The Center for Responsive Politics (https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-spenders?cycle=a).

Principales industrias que invierten en lobbismo

Industria	Gasto en lobbismo 1998-2020 (MM US\$)
Pharmaceuticals/Health Products	5,128.6
Insurance	3,401.3
Electric Utilities	2,888.6
Electronics Mfg & Equip	2,865.8
Business Associations	2,808.8
Oil & Gas	2,681.7
Misc Manufacturing & Distributing	2,149.9
Hospitals/Nursing Homes	2,027.6
Education	2,000.8
Securities & Investment	1,996.0
Real Estate	1,992.8
Telecom Services	1,966.6
Health Professionals	1,852.2
Air Transport	1,832.0
Civil Servants/Public Officials	1,781.4
Health Services/HMOs	1,219.0
Automotive	1,175.5
Defense Aerospace	1,035.9
TV/Movies/Music	940.7
Commercial Banks	830.3

Fuente: The Center for Responsive Politics (https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/industries?cycle=a).

Infografía: José M. Medrano

El marco institucional vigente en los EE. UU. exige distintos niveles de divulgación sobre quienes contratan los servicios de lobbyismo y la cantidad de dinero que pueden gastar los gestores de presión y los lobistas. Los requisitos de divulgación promueven la transparencia, pues los votantes tienen derecho a saber de dónde obtienen los candidatos el dinero para financiar sus campañas. Los candidatos pueden ser reacios a aceptar contribuciones de donantes afiliados a intereses impopulares, como los grupos de odio.

Cada firma de lobbyismo debe presentar un informe trimestral de actividades. Las empresas de lobbyismo presentan informes separados para cada cliente en cada periodo de informe trimestral, mientras que las organizaciones que emplean a grupos de presión internos, deben presentar un informe que cubre sus actividades de lobbyismo internas en cada periodo de informe trimestral. Todos los informes deben presentarse electrónicamente.

En el periodo 1998-2020, US\$63,729 millones fueron gastados en los EE. UU.

en actividades de lobbyismo. A pesar de que la mayor parte del 2020, la agenda del Poder Legislativo en los EE. UU. estuvo concentrada en las acciones necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria y económica que sacudió al mundo y, con mayor intensidad, a los EE. UU., los lobistas no se quedaron encerrados en sus casas y apartamentos. Durante el 2020, el gasto en lobbyismo en la principal economía del mundo alcanzó US\$3,488 millones.

Los grupos de interés que se acoplan bajo asociaciones y las grandes empresas norteamericanas comandan el ranking de los principales gastadores de recursos en cabildeo. Durante el periodo 1998-2020, la Cámara de Comercio de los EE. UU. gastó US\$1,665.3 millones, seguida por la Asociación Nacional de Agentes Inmobiliarios con US\$671.5 millones, la Asociación Médica Americana US\$443.0 millones, la Asociación Americana de Hospitales US\$423.5 millones, los Fabricantes e Investigadores Americanos de Farmacéuticos US\$419.6 millones, Blue Cross/Blue Shield US\$396.9 millones, General Electric US\$370.2 millones.

Las asociaciones, sindicatos y corporaciones en los EE. UU. pueden también canalizar sus donaciones o aportes a través de los llamados Comités de Acción Política (PACs), los cuales son patrocinados por las propias asociaciones, sindicatos y corporaciones. Por ejemplo, la

corporación Microsoft, fundada por Bill Gates y Paul Allen en 1975, hace sus aportes a través de Microsoft Corp PAC. Los PAC son comités con intereses políticos que recaudan y gastan dinero con el objetivo de elevar las posibilidades de triunfo de un candidato y/o reducir las posibilidades de elección de otro. La mayoría de los PAC representan empresas, como mencionamos en el caso de Microsoft Corp PAC; sindicatos, como Teamsters PAC; o intereses ideológicos, como EMILY's List PAC o National Rifle Association PAC. El PAC de una asociación, sindicato o corporación solicita dinero a los empleados o miembros del grupo y hará contribuciones en nombre del PAC a los candidatos y partidos políticos que más cercanos estén de sus intereses o posiciones ideológicas. Las personas que contribuyen a un PAC también pueden contribuir directamente a candidatos y partidos políticos, sin importar que sean los apoyados por el PAC. Algunos PAC aportan los recursos para el pago de anuncios políticos diseñados para ayudar a sus candidatos preferidos. Además, algunos PAC, como ActBlue, EMILY's List, Club for Growth y algunos PAC de liderazgo, actúan como conductos para agrupar las donaciones dirigidas a los candidatos seleccionados. ActBlue, un PAC que permite a ONGs de izquierda, candidatos demócratas y grupos progresistas recaudar dinero de donantes individuales en Internet, proporcionando software de recaudación de fondos en línea, con US\$6,716.0 millones recaudados en el periodo 2000-2020 y WinRed, una plataforma de recaudación de fondos del Partido Republicano respaldada por el Comité Nacional para la Convención de nominación presidencial, recuentos y tiendas electorales, y gastos de operación y mantenimiento de los edificios de la sede nacional del partido.

Las asociaciones, sindicatos y corporaciones en los EE. UU. no pueden dar dinero directamente a los candidatos al Senado y la Cámara de Representantes. La Comisión Federal de Elecciones lo prohíbe. Pueden canalizar sus aportes a través de las firmas de lobbyismo, es decir, a través de los lobistas. Las personas físicas pueden contribuir hasta US\$2,500 a un candidato político en particular. En consecuencia, el propietario de una empresa organizada como corporación puede contribuir con un candidato político, siempre y cuando lo haga con sus propios fondos personales y no a través de una cuenta bancaria de la empresa.

Los lobistas, por el servicio prestado, cobran honorarios a las asociaciones, sindicatos o corporaciones a los cuales prestan sus servicios de cabildeo. En el periodo 1998-2020, la principal firma de lobbyismo en EE. UU., Akin Gump et al, recibió honorarios por US\$706.2 millones, seguida por Squire Patton Bogggs (antes Patton Bogggs LLP) US\$699.2 millones, Cassidy & Associates US\$469.9 millones, Van Scoyoc Associates US\$459.5 millones, Brownstein Hyatt et al US\$374.0 millones, Holland & Knight US\$335.9 millones, Williams & Jensen US\$333.5 millones, Podesta Group US\$254.8 millones, Ernst & Young US\$253.9 millones y BGR Group US\$253.9 millones. En total, las 71 firmas de lobbyismo más importantes de los EE. UU. cobraron honorarios por US\$7,646.5 millones durante el periodo 1998-2020. Sólo en el 2020, sus "fees" ascendieron a US\$458.1 millones.

Las asociaciones, sindicatos y corporaciones en los EE. UU. pueden también canalizar sus donaciones o aportes a través de los llamados Comités de Acción Política (PACs), los cuales son patrocinados por las propias asociaciones, sindicatos y corporaciones. Por ejemplo, la

corporación Microsoft, fundada por Bill Gates y Paul Allen en 1975, hace sus aportes a través de Microsoft Corp PAC.

Los PAC son comités con intereses políticos que recaudan y gastan dinero con el objetivo de elevar las posibilidades de triunfo de un candidato y/o reducir las posibilidades de elección de otro. La mayoría de los PAC representan empresas, como mencionamos en el caso de Microsoft Corp PAC; sindicatos, como Teamsters PAC; o intereses ideológicos, como EMILY's List PAC o National Rifle Association PAC. El PAC de una asociación, sindicato o corporación solicita dinero a los empleados o miembros del grupo y hará contribuciones en nombre del PAC a los candidatos y partidos políticos que más cercanos estén de sus intereses o posiciones ideológicas. Las personas que contribuyen a un PAC también pueden contribuir directamente a candidatos y partidos políticos, sin importar que sean los apoyados por el PAC. Algunos PAC aportan los recursos para el pago de anuncios políticos diseñados para ayudar a sus candidatos preferidos. Además, algunos PAC, como ActBlue, EMILY's List, Club for Growth y algunos PAC de liderazgo, actúan como conductos para agrupar las donaciones dirigidas a los candidatos seleccionados. ActBlue, un PAC que permite a ONGs de izquierda, candidatos demócratas y grupos progresistas recaudar dinero de donantes individuales en Internet, proporcionando software de recaudación de fondos en línea, con US\$6,716.0 millones recaudados en el periodo 2000-2020 y WinRed, una plataforma de recaudación de fondos del Partido Republicano respaldada por el Comité Nacional para la Convención de nominación presidencial, recuentos y tiendas electorales, y gastos de operación y mantenimiento de los edificios de la sede nacional del partido.

Los lobistas, por el servicio prestado, cobran honorarios a las asociaciones, sindicatos o corporaciones a los cuales prestan sus servicios de cabildeo. En el periodo 1998-2020, la principal firma de lobbyismo en EE. UU., Akin Gump et al, recibió honorarios por US\$706.2 millones, seguida por Squire Patton Bogggs (antes Patton Bogggs LLP) US\$699.2 millones, Cassidy & Associates US\$469.9 millones, Van Scoyoc Associates US\$459.5 millones, Brownstein Hyatt et al US\$374.0 millones, Holland & Knight US\$335.9 millones, Williams & Jensen US\$333.5 millones, Podesta Group US\$254.8 millones, Ernst & Young US\$253.9 millones y BGR Group US\$253.9 millones. En total, las 71 firmas de lobbyismo más importantes de los EE. UU. cobraron honorarios por US\$7,646.5 millones durante el periodo 1998-2020. Sólo en el 2020, sus "fees" ascendieron a US\$458.1 millones.

Las asociaciones, sindicatos y corporaciones en los EE. UU. pueden también canalizar sus donaciones o aportes a través de los llamados Comités de Acción Política (PACs), los cuales son patrocinados por las propias asociaciones, sindicatos y corporaciones. Por ejemplo, la

Hasta el 2014, también existía un tope a la sumatoria de aportes que una persona en general podía realizar a candidatos, partidos y PAC combinados. Ese límite fue anulado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso McCutcheon v. Federal Election Commission. En la actualidad, no existen límites al total de aportes que un individuo, sindicato o corporación puede realizar a un Su-

Principales firmas de lobbismo en EE.UU.

Firma	Honorarios/ FEES cobrados 1998-2020 (MM US\$)
Akin Gump et al	706.2
Squire Patton Bogggs (antes Patton Bogggs LLP)	699.2
Cassidy & Assoc	469.9
Van Scoyoc Assoc	459.5
Brownstein Hyatt et al	374.0
Holland & Knight	335.9
Williams & Jensen	333.5
Podesta Group	254.8
Ernst & Young	253.9
BGR Group	253.9
K&L Gates	242.6
Cornerstone Government Affairs	212.2
Hogan & Hartson	154.6
Capitol Counsel	151.0
Quinn Gillespie & Associates	144.3
Covington & Burling	140.5
Ogilvy Government Affairs	140.1
Barbour Griffith & Rogers	137.1
Peck Madigan Jones	126.4
Durko Wordwide	120.1

Fuente: The Center for Responsive Politics (https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-lobbying-firms?cycle=a).

Principales super PACs (Super Comités de Acción Pública)

PAC	Total recaudado 2010-2020 (MM US\$)
Senate Leadership Fund	723.0
Senate Majority PAC	696.2
Congressional Leadership Fund	398.5
NextGen Climate Action	291.6
Priorities USA Action	192.4
House Majority PAC	189.6
America First Action	189.1
Independence USA PAC	182.0
Restore Our Future	153.7
American Crossroads	144.0
Women Vote!	142.7
American Bridge 21st Century	142.2
American Crossroads	125.2
Right To Rise USA	121.7
Club for Growth Action	120.9
Preserve America PAC	105.3
NEA Advocacy Fund	93.2
The Lincoln Project	87.4
Planned Parenthood Votes	85.8
RGA Right Direction	85.3

Fuente: The Center for Responsive Politics (https://www.opensecrets.org/outspending/summ.php?cycle=2020&chrt=V&disp=0&type=S).

Comités de Acción Pública

Comité	Total gastado 2006-2020 (MM US\$)
ActBlue	6,716.0
WinRed	2,239.9
Senate Leadership Fund	717.8
Senate Majority PAC	696.0
EMILY's List	618.3
Democratic National Cmte	563.0
Priorities USA Action	449.1
Service Employees International Union	411.5
House Majority PAC	385.3
Congressional Leadership Fund	374.7
American Crossroads/Crossroads GPS	259.5
NextGen Climate Action	249.1
Moveon.org	198.3
America First	185.8
American Federation of State/Cnty/ Munic Employees	172.4
Progressive Turnout Project	167.0
Club for Growth	161.2
Restore Our Future	153.3
Future Forward USA	150.8
Independence USA PAC	150.5

Fuente: The Center for Responsive Politics (https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/top-pacs/2020?type=C).

Principales candidatos receptores de contribuciones de lobistas

Candidato	Contribuciones recibidas (En US\$)
Hillary Clinton (Dem.) 2016	3,639,193
Mitt Romney (Rep.) 2008 y 2012	3,280,544
Mitt McConnell (Rep.-Ky) 2008-2020	2,709,891
Hillary Clinton (Dem.-NY) 2008	2,428,947
John McCain (Rep.) 2008	2,153,840
John Boehner (Rep.-Ohio) 2008, 2010, 2012, 2014, 2016	1,822,126
Mark Warner (Dem.-Va) 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020	1,818,056
Rob Portman (Rep.-Ohio) 2010, 2012, 2014, 2016, 2018	1,762,329
Roy Blunt (Rep.-Mo) 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020	1,667,002
Hary Reid (Dem.-Nev) 2008, 2010, 2012, 2014	1,615,103
Charles E Schumer (Dem.-NY) 2010, 2014, 2016, 2020	1,614,888
Kevin McCarthy (Rep.-Calif) 2012, 2014, 2016, 2018, 2020	1,561,292
Orin Hatch (Rep.-Utah) 2010, 2012, 2016, 2018	1,502,747
Barack Obama (Dem.) 2008, 2012	1,484,437
Jon Tester (Dem.-Mont) 2012, 2016, 2018	1,424,558
Patty Murray (Dem.-Wash) 2008, 2010, 2014, 2016	1,358,496
Tim Kaine (Dem.-Va) 2012, 2016, 2018	1,240,025
Steny Hoyer (Dem.-Md) 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020	1,216,300
María Cantwell (Dem.-Wash) 2010, 2012, 2016, 2018	1,195,667
Ed Markey (Dem.-Mass) 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2020	1,185,712

Fuente: The Center for Responsive Politics (https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-recipients?cycle=2008&type=P).

Infografía: José M. Medrano

per PAC o una organización sin fines de lucro políticamente activa. Los Super PACs son comités políticos independientes cuyo único rol es gastar las contribuciones ilimitadas que pueden recibir por parte de individuos, corporaciones y sindicatos pertenecientes a otros comités de acción política, para pagar sus gastos independientes. Los Super PACs no pueden usar estos fondos para realizar contribuciones de ningún tipo a los candidatos y su gasto no puede estar coordinado con el equipo de campaña del candidato al que apoyan. Es obvio que pueden financiar campañas publicitarias gigantes que permitan avanzar las posiciones ideológicas, de políticas públicas y de intereses particulares que apoya y defiende el Super PAC. El Senate Leadership Fund, un Super PAC para apoyar la mayoría republicana en el Senado, con US\$723.0 millones recaudado en el 2010-2020 y el Senate Majority PAC, un Super PAC dedicado exclusivamente a construir una mayoría demócrata en el Senado de los EE. UU. con US\$696.2 millones en el mismo periodo, son los dos principales Super PACs con capacidad para orientar, con campañas publicitarias independientes, la decisión del votante. En el periodo 2010-2020, los Super PACs recaudaron US\$8,398.9 millo-

nes y gastaron US\$5,018.1 millones. Hilary Clinton encabeza la lista de los candidatos presidenciales que más aportes han recibido de lobistas. En la campaña presidencial del 2016, recibió US\$3.6 millones. Si agregamos los US\$2.8 millones que recibió cuando corrió para ser la representante en el Senado por New York, los aportes recibidos alcanzarían US\$6.4 millones. Es seguida por el candidato republicano a la Presidencia en las elecciones de 2008 y 2012, Mitt Romney, quien recibió US\$3.3 millones. ¿Quiénes más han recibido aportes de firmas de lobistas en los EE. UU.? Los republicanos Mitch McConnell, el ya fallecido John McCain, John Boehner y los demócratas Mark Warner, Harry Reid, Charles E. Schumer y el candidato presidencial Barack Obama, que recibió US\$1.5 millones en las campañas del 2008 y 2012. Claro, estos aportes directos no incluyen los gastos gigantescos que los PAC y los Super PACs realizan para apoyar directa o indirectamente candidaturas y/o posiciones ideológicas y de políticas públicas que enarbolan los dos principales partidos políticos de EE. UU. Los PACs identificados con el Partido Demócrata aportaron US\$362.4 millones a sus candidatos durante el periodo 1998-2020; los identificados con las posiciones que defiende el

Partido Republicano, aportaron US\$220.2 millones a los candidatos de ese partido durante el periodo 1998-2020.

Algunos países de América Latina, conscientes de la importancia de regular la actividad del lobbyismo o cabildeo, han venido aprobando los marcos institucionales para garantizar la transparencia de la actividad. El 11 de julio de 2003, Perú se convirtió en el primer país de la región en regular el lobbyismo, al aprobar una legislación sobre cabildeo. Esta regulación abarca tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo. En el 2010, luego de 10 años de debates y varias iniciativas de legisladores, México se convirtió en el segundo país en regular la actividad de cabildeo. La legislación mexicana regula únicamente al Poder Legislativo. Colombia le siguió en el 2011, aprobando una resolución para el registro público de los cabilderos con el fin de favorecer el principio de publicidad y la política de transparencia de las sesiones de las cámaras. En el 2014, Chile aprobó la ley que regula el cabildeo y las gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios. Al igual que en los demás países, los marcos institucionales aprobados para la actividad del lobbyismo y el cabildeo persiguen promover la transparencia de la actividad y garantizar que dicha práctica no sesgue el proceso de toma de decisiones del legislativo/ejecutivo hacia intereses contrapuestos al interés de la nación.

Al igual que la Finjus, pensamos que a República Dominicana le ha llegado la hora de establecer un marco institucional adecuado que le permita regular y supervisar la actividad del lobbyismo, garantizando que la misma sea realizada con la mayor transparencia y rendición de cuentas de parte de las firmas autorizadas a operar como lobistas o cabilderos. La legislación debe estimular la competencia de la actividad, procurando, en la medida de lo posible, que todos los grupos de interés puedan ser servidos por estas firmas. El proceso de toma de decisiones de nuestros legisladores podría enriquecerse si estos son expuestos, de manera abierta y transparente, a las argumentaciones, análisis y explicaciones de firmas de lobistas que representen los intereses de todos los grupos de interés y todas las posiciones ideológicas. La legislación que se apruebe debe evitar el establecimiento de barreras de entrada al mercado de lobbyismo. Las asociaciones y empresas, independientemente de la nacionalidad del capital, deben poder contratar los servicios de lobbyismo. Impedirlo a las empresas de capital extranjero, entraría en contradicción con el principio de la igualdad de derechos y trato que la Constitución garantiza a la inversión nacional y extranjera. Finalmente, reviste crucial importancia que la legislación que se apruebe sea compatible con el marco regulatorio vigente, o el que emane de una potencial reforma del mismo, para el financiamiento gubernamental de los partidos políticos y los aportes privados realizados durante la campaña electoral. ●

Los artículos de Andrés Dauhajre hijo en **elCaribe** pueden leerse en **www.lafundacion.do**.