

# Capítulo 1

## Lobbying: un enfoque teórico

La práctica del lobbying ha sido fundada y desarrollada originalmente en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, llegándose a difundir en sistemas políticos como el de Argentina y México, países de América Latina que en los últimos lustros han ido transitando hacia contextos cada vez más democráticos y liberales. Aunque el lobbying es un fenómeno tan antiguo como el hecho de peticionar frente a las autoridades, no es fácil de entender teóricamente y muchas veces se presta a confusiones. A grandes rasgos, las diferentes definiciones de este fenómeno coinciden en que es una actividad política encaminada a influir en las decisiones de las autoridades públicas (Mascot Sánchez, 2006: 6) y que se trata, nada más y nada menos, de “un especial e intenso ejercicio del derecho de petición” (Dexter, 1969: 11). Pero, sin embargo, existen divergencias entre definiciones sobre qué es el lobbying, otras que yerran en describirlo y otras que lo especifican excesivamente a punto tal que, muchas veces, parecería haber una confusión en torno a qué es exactamente el lobbying y cuáles son sus alcances, riesgos y dilemas, entre otras cuestiones que en este capítulo se expondrán.

Como se verá, el lobbying puede incidir negativamente en la disposición de los bienes públicos a favor de un interés sectorial. Los lobbyistas, al igual que los representantes públicos, no trabajan en pos de un interés personal fuera de lo referido a su profesión, que justamente es representar intereses ajenos a lo personal y que están ligados a lo institucional y legal. Por lo tanto, los lobbyistas y sus clientes, como también los representantes y funcionarios públicos, pueden incurrir en actos de corrupción al dejar de lado, en plenas funciones profesionales, sus roles como representantes de intereses sectoriales o públicos, respectivamente, para aprovechar su

posición y sacar tajadas de lo que no les corresponde de maneras que tampoco se corresponden con una sociedad moderna y democrática (Zaid, 2004: 152). En este sentido, el lobbying ha tenido poca estima pública porque muchas veces ha probado que sirve como un medio para realizar operaciones políticas fraudulentas, que logran corromper a los responsables de la representación ciudadana en los tres poderes del Estado.

Por el otro lado, hay que argumentar que el lobbying también incide de manera positiva, ya que se centra en el traspaso de información, datos técnicos y argumentos especializados que los tomadores de decisiones públicas necesitan, indefectiblemente, para llevar a cabo sus tareas cada vez más complejas. Amplía, también, la participación política de la sociedad, monitorea lo que hacen los representantes, informa y ofrece técnicas efectivas de negociación para que los grupos logren resultados positivos en la toma de dediciones del gobierno (Dexter, 1969: 19). Justamente, cada vez con mayor intensidad con el paso del tiempo, el lobbying se trata de un mecanismo complejo de gestionar demandas sectoriales de toda índole, con la finalidad de obtener acceso a la toma de dediciones públicas a través del contacto constante de los lobbyistas con los políticos. Pero por sobre todo, hay que resaltar que se basa en el intercambio de información substancial sobre las demandas que gestionan, por lo que los lobbyistas buscan participar y coadyuvar a que el tratamiento administrativo o legislativo de los temas en cuestión sea eficiente y favorable para ambas partes.

Para que los aspectos positivos del lobbying sobrepasen claramente a los negativos, para que sea más transparente y que la profesión no padezca de mala reputación en la opinión pública y la desestimación de demás actores, la reglamentación y la rendición de cuentas en los actos de los lobbyistas es fundamental, de manera tal que sea posible establecer cánones éticos de comportamiento y multar a aquellos que los

inflijan (Berry, 1976). Entre tanto, si bien en países como México y Argentina el lobbying todavía no se ha reglamentado definitivamente en la ley y que presenta claros y oscuros en términos éticos y profesionales, sí ha avanzado y comenzado a arraigarse como estrategia y profesión de las relaciones gubernamentales o institucionales (Piñeiro, 2001: 9; Lerdo Tejada y Herrera Godina, 2003: 22). Aunque en ocasiones la opinión pública se refiere despectivamente hacia el fenómeno, es plausible argumentar que el lobbying, a veces llamado “cabildeo” en países de habla castellana, ha llegado a la región de Latino América y poco a poco ha ido calando en ella como método conducente de gestionar intereses de toda índole (Meyer, 2007: 53).

Por tanto, definir qué es esta actividad, en qué se centra, qué dilemas y variables la constituyen teóricamente como fenómeno, entre otras cuestiones, es fundamental para poder analizar y desarrollar cabalmente un tema tan complejo como el lobbying. Por tanto, en este capítulo se proseguirá con un acercamiento teórico al lobbying, tratando sus inicios, los dilemas que presenta, las potencialidades y debilidades que tiene, y los cambios que ha sufrido con el tiempo. La finalidad es comprender y hacer plausible la hipótesis de este trabajo, en tanto que el capítulo busca acercar un marco teórico sobre el lobbying para posteriormente comparar los casos de México y Argentina.

### ***1.1- La aparición del lobbying***

El fenómeno del lobbying es tal vez tan viejo como el ejercicio de la petición frente a las autoridades. Desde 1215, época en que fue sancionada la *Carta de Foresta* o Carta Magna por el rey Juan I de Gran Bretaña, en Inglaterra se hizo usanza que alrededor de los corredores de la corte o del parlamento, haya personas con títulos nobiliarios demandando por un interés particular frente a los detentadores del poder monárquico (Eastman, 1977: 3). Para finales del siglo XVIII la práctica de formular

demandas se extendió a las trece colonias inglesas en América del Norte, haciéndose patente cuando los colonos apelaron contra una resolución de la corona inglesa sobre el cobro de impuestos. Con el argumento de que si eran partícipes de la economía de las colonias a través del pago de impuestos, también lo eran de las decisiones políticas como el cobro de impuestos –es el caso de *the Resolution of the Stamp Act* de 1765, la cual abrazó la frase *no taxation without representation*–, el acto de peticionar ante las autoridades comenzó a tomar cause y legitimidad en lo que tiempo después vendría a ser Estados Unidos (Eastman: 3).

Poco tiempo después, en 1787, en la publicación *El Federalista 10*, el político y filósofo James Madison notó que la ineludible existencia de diferentes grupos, intereses o facciones en el seno de una república democrática y plural, hace necesario que el derecho de petición sea posible para todas las partes más allá de los tamaños de las mismas, ya que violar la libertad individual de expresión para aplacar el comportamiento faccioso de algunos, como puede ser el de una minoría muy poderosa frente a una mayoría débil o viceversa, sería inadmisibles para las libertades y la pluralidad de una república democrática (Eastman, 1977: 2). Madison estableció, pues, la noción de que estos intereses, grupos o facciones son inevitables en la vida democrática de un Estado plural, aunque los mismos pueden ser nocivos, dependiendo el caso, para el interés y bien general de una población. Así, desde tiempos lejanos, el hecho y derecho de petición ha sido reconocido y ejercitado por aquellos interesados en un tema particular del gobierno, tal como ha sido ejemplificado en la primera enmienda de la constitución estadounidense y trasladado a muchas de las constituciones republicanas del resto del continente americano (Piñeiro, 2000: 54).

Hacia el año 1832, el término “lobbyistas” fue adjudicado en la prensa estadounidense para referirse peyorativamente sobre aquellos cuya tarea, básicamente,

era esperar a los legisladores en la antesala –o lobby– del Congreso para petitionar en pro de intereses especiales y organizados (McGuinness, 1987: 2; Dexter, 1969: 5). Con el crecimiento y diversificación de los grupos de interés en la capital estadounidense, en particular inmediatamente después de acabada la Guerra de Secesión, cada vez fue más notoria la presencia de aquellos encargados de, alguna manera, gestionar los propósitos de distintos sectores económicos frente al gobierno federal. De esta manera, el concepto se arraigó en la segunda mitad del siglo XIX, en relación a la rutina del entonces presidente estadounidense Ulysses Grant –1869 - 1877– (Anastasiadis, 2006: 6).

Según registraron cronistas de la época, cuando el presidente Grant estaba en Washington DC solía alojarse en el hotel Willard y pasar tiempo en el lobby –o antesala– de ese hotel para distenderse. Pero le era imposible hacerlo, porque no podía evitar ser abordado por los representantes de los grupos de interés, “los malditos lobbyistas” como les decía Grant, que querían persuadirlo de una u otra manera en alguna decisión del gobierno (Anastasiadis, 2006: 7). De manera tal que el lobbying, desde sus inicios como profesión reconocida, no emparejó aceptación pública positiva. Principalmente porque suponía una profesión facciosa tendiente a corromper al gobierno en contra y de espaldas al interés público (Logan, 1921: 1). En este sentido, cabe preguntarse, ¿por qué el lobbying ha cargado con el velo del rechazo público si la actividad es tan legítima como el mismo derecho de petición?

Argumenta Dexter (1969) que como los periódicos fueron quienes empezaron a dar notoriedad pública al lobbying, y teniendo en cuenta que la prensa necesita información noticiosa espectacular todos los días de la semana, las primeras referencias sobre el tema no estuvieron absentes de resaltar los casos de corrupción como una constante de la actividad (3). La reputación del lobbying, por consiguiente, ha sido siempre mala, ligada a la idea de que es “el brazo político de los grandes negocios”

(Logan, 1929: 1). En este sentido, “el hecho de que en algunos sectores se identifique al lobbying con la corrupción puede tener fundamento en un pecado de nacimiento, puesto que sus primeros orígenes históricos modernos se confunden con el escándalo político” (Piñeiro, 2000: 10). En lugar de matizar qué se entiende por lobbying, la generalización ha propiciado una perdurable confusión, entre otras cosas, “entre lo que implica propiamente el término y lo que son las relaciones públicas” (Lerdo Tejada y Gorrida Herrera, 2001: 15).

Entonces, si bien es cierto que el periodismo ha llegado a resaltar casos de corrupción y prácticas ilegales en beneficio de intereses sectoriales y perjudiciales para el interés general de la sociedad, dejando de lado aspectos positivos del lobbying, la desigualdad en su uso y en el éxito de quienes lo practican, son aspectos reales más allá de necesarias matizaciones a veces no plasmadas por el periodismo. Las disyuntivas sobre la legitimidad y legalidad del lobbying se refieren, en última instancia, a distintas visiones de la representación política y de los impactos del lobbying hacia ésta y el bien público (Mascot Sánchez, 2006: 7). Hay quienes argumentan que el lobbying es un derecho de las sociedades plurales y democráticas, en donde la agregación de demandas e intereses en vistas de definir las reglas y políticas gubernamentales, incrementa la representación de las instituciones de gobierno (Mascot Sánchez: 7-8). Por el otro lado, hay argumentos que indican que el lobbying da lugar a la corrupción e influencias indebidas en la toma de decisiones públicas, y que es una práctica tendiente a favorecer los intereses de los grupos más poderosos de la sociedad a expensas de la mayoría (Mascot Sánchez: 8). En este sentido, si bien el lobbying puede generar espacios para que se den casos de corrupción, nepotismo y abusos en la disposición de los bienes públicos para beneficiar ilegalmente e ilegítimamente a un sector o grupo en particular, la agregación eficiente de intereses y demandas en el sistema político democrático es

una necesidad si se pretende incluir y dar igualdad en las libertades a todos los ciudadanos (Samuelson, 2008).

Con todo, la mala reputación ha perseguido al lobbying, los lobbies y lobbyistas desde sus inicios hasta la fecha, ligando la corrupción con la representación de ciertos intereses poderosos y de elite económica. Aun cuando se ha reconocido que su práctica, con aspectos positivos y negativos, es vital para el funcionamiento del sistema democrático y la toma de decisiones en asuntos complejos y altamente técnicos (McGuinness, 1987: 1), los casos de corrupción ligados al lobbying y la inequidad en la agregación de demandas e intereses en el sistema político, son hechos que objetan dichos logros. Así, quienes argumentan positivamente sobre el lobbying entienden que si bien los recursos económicos de los grupos de interés son importantes para encarar estrategias de lobbying, aun grupos con pocos recursos financieros pero bien organizados tienen capacidad para influir en las decisiones de los representantes (Mascot Sánchez, 2006: 9). Los que argumentan negativamente acerca del lobbying, por su lado, lo conciben como una actividad muy ligada a los recursos económicos de los grupos de interés que pueden contribuir en campañas electorales u otros donativos económicos con capacidad de tornar exitosa, y en ocasiones ilegal, una estrategia de lobbying (Mascot Sánchez: 9). Es decir, las consecuencias del lobbying en la representación de los intereses de la ciudadanía muestran un panorama no concluyente. Pero como se verá, el lobbying supone tanto impactos positivos como negativos para la disposición de las legislaciones y políticas públicas que toma el gobierno como respuestas de las demandas planteadas por la sociedad.

Como lo indica la hipótesis de este trabajo, el lobbying está intrínsecamente relacionado a un sistema democrático, en donde los mecanismos para la representación plural de la ciudadanía y agregación eficaz de las demandas de la sociedad son

substanciales. Pero los riesgos del tráfico de influencias, la corrupción y desigualdad en el trato de los poderes del gobierno hacia las distintas demandas sectoriales, así como la mala administración pública, encuentran incentivos significantes en democracias de poca calidad en donde el lobbying no está reglamentado. Allí hay anuencias entre autores: si se implementan cotes normativos para transparentar el accionar de los lobbyistas y regular las distintas tácticas de lobbying que implementan para representar a los grupos de interés que los contratan, la práctica y la reputación del lobbying tiende a mejorar (Ornstein y Elder, 1978: 113-114; Berry, 1976). Es decir, reglamentar al lobbying es una condición para contar con marcos jurídico-institucionales que definan prescriptivamente al lobbying en los hechos, regulen sus modalidades, y para que no sea inverosímil darle transparencia a los temas tratados, los gastos y las tareas que llevan a cabo los lobbyistas al contactar representantes y funcionarios, así como para que se identifique la cartera de clientes que contratan y gastan dinero en lobbying. En este sentido, dado que están ligados, la cultura política y el grado de consolidación de la democracia son variables que tienen impacto en el lobbying como tal, en su regulación y transparencia, y en las apreciaciones públicas que se tengan de éste.

Por otra parte, otro tema discutido es el que en muchos países hispano parlantes se ha generado en torno a la definición del lobbying como cabildeo, lo cual merece una aclaración. El crecimiento del lobbying en países como México y Argentina, entre otros de la región, hace que una definición en el idioma propio sea necesaria. A primera vista, “cabildeo” es una interpretación sugestiva del término “lobbying”, ya que el diccionario de la Real Academia Española define que, “cabildear significa ‘gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación’” (Piñeiro, 2001: 18). Sin embargo, como lo deja entender el chileno Rodríguez Fisse (2006: 28), el término cabildeo si acaso es la traducción al español de la palabra lobbying y no un



fenómeno diferente, por lo que es más claro llamarlo de una sola manera y no abrir paso a confusiones entre terminologías.

Según lo establecido por otros autores de idioma español, el uso de la palabra cabildeo se presta a confusiones: al referirse sólo a actividades relacionadas al ámbito municipal, el término castellanizado de lobbying acota el espectro de la profesión (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2001: 16). Asimismo, en ocasiones la prensa confunde lo que hace un funcionario de gobierno con los legisladores, por ejemplo, y lo cataloga erróneamente como cabildeo. Por lo mismo, en este trabajo se usará la expresión “lobbying”, además porque en el idioma castellano existen palabras tomadas de otros idiomas que no son traducidas al castellano, sino asimiladas: lobbying es una de ellas, y el término “hacer lobby” es ampliamente conocido (Rodríguez Fisse, 2006: 28). De ahí los términos: lobbying –la profesión en sí–, lobbyista –el profesional o agente– y lobby –la firma responsable– (Piñeiro, 2000: 22).

Con todo, ¿cómo una actividad tan cuestionada por su poca transparencia, el tráfico de influencias y la corrupción de su clientela ha desarrollado sus técnicas a través del tiempo, calado y perdurado en la política? Algunos argumentan que “el lobbying es tan viejo como el gobierno y necesario como él”, o que “el lobbying es tan viejo como la legislación, y los grupos de interés tan viejos como la política” (Logan, 1921: 2; Ornstein y Elder, 1978: 53). Pero más allá de sentidos comunes, esta es una pregunta difícil de responder toda vez que el lobbying no es un término simple de conmensurar teóricamente, en parte por la diversidad de formas y variables que comprende (Anastasiadis, 2006: 6). Es decir, para responder esta y otras preguntas, primero, es necesario definir qué es el lobbying.

### ***1.1.1- Definiciones de lobbying***

A grandes rasgos las definiciones coinciden en que, “el lobbying se refiere a las diferentes técnicas y recursos que permiten la representación política de los intereses organizados” (Graziano, 2001: 1). Sin embargo, al haber definiciones que generalizan de sobre manera qué es el lobbying, otras que yerran en describirlo y otras que lo especifican excesivamente, muchas veces parecería haber una confusión en torno a qué es exactamente el lobbying. ¿Es sólo una actividad basada en las relaciones públicas y personales entre lobbyistas y políticos, el dinero, el acceso al poder, los favores políticos y la influencia, o se trata de un fenómeno más complejo y abarcador? En última instancia, ¿cómo se justifica el lobbying en la democracia? ¿Es perjudicial o beneficioso para el funcionamiento y la consolidación de un sistema político democrático?

Tomando al caso estadounidense como arquetipo del lobbying, porque es el originario y emblemático del tema, se puede argumentar que el término lobbying se refiere a, “un proceso por medio del cual los representantes de los grupos de interés, actuando como intermediarios, llevan a conocimiento de los legisladores o de los funcionarios de gobierno, los deseos de esos grupos” (Piñeiro, 2000: 19). Aunque esta definición tomada de Giancarlo Pasquino por el argentino Alonso Piñeiro es interesante, porque además de ser concisa denota que el lobbying es un proceso y no meramente una actividad, deja espacios para ambigüedades.

Como argumenta Anthony J. Nowness (2006), para definir al lobbying con precisión se tiene que abundar sobre la noción de que es un proceso comprendiente de una variedad de técnicas de persuasión, practicado por una amalgama de organizaciones interesadas en los distintos asuntos del gobierno y llevado a cabo tanto en los tres niveles de gobierno –Federal, Estatal y Municipal– como en sus tres ramas –Ejecutivo,

Legislativo y Judicial– (11). El lobbying, pues, comprende un fenómeno más complejo que ser un medio para la agregación de demandas en el sistema político y para engranar las relaciones entre los grupos de interés y los políticos. Por tanto, al tratarse de un objeto de estudio complejo es conveniente tomar distintas definiciones que, además de rescatar lo argumentado por autores destacados en la materia, sean lo suficientemente flexibles para alcanzar a cubrir la totalidad de las variables que componen al proceso del lobbying.

Según la definición propuesta por Mascot Sánchez (2007), el lobbying –o cabildeo– es:

Toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del gobierno y/o congreso, llevada a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa e indirecta con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede llevarse a cabo por los propios interesados o a través de terceros, quienes reciben un pago, beneficio o recompensación por su trabajo (5).

Para Lerdo de Tejada y Godina Herrera (2004):

El término lobbying se refiere propiamente a la posibilidad de influir en la toma de decisiones entre diversos cuerpos colegiados o distintos cuerpos legislativos [...] El lobbying siempre persigue un objetivo específico y para ello construye procesos que van más allá de las relaciones públicas (14).

Según Graziano (2001), el lobbying se refiere a dos cosas:

Representación de los grupos de interés basada en información cuidadosamente investigada, usualmente seguida por negociaciones con distintos representantes del gobierno [y] movilización del público y la opinión pública. En corto, el lobbying es una colección de actividades encaminadas a la presión (80).

Anthony Nowness (2006) argumenta que en definitivas:

El lobbying no es una actividad aislada y única, como pueden ser asistir a audiencias legislativas, sesiones del congreso o de comisiones legislativas, o acudir a una reunión con un legislador o funcionario público. Más bien, es un *proceso* que comprende esas y otras actividades. Entonces, cuando defino al lobbying como ‘un esfuerzo para incidir en lo que hace el

gobierno', necesariamente la palabra *esfuerzo* comprende a una variedad de actividades de lobbying que están interrelacionadas entre sí (12).

Por último, en una suerte de definición más amplia y detallada, Stephanos Anastasiadis (2006) argumenta que:

El lobbying busca afectar las políticas públicas y legislaciones proveyendo a los hacedores de políticas información específica sobre preferencias o posiciones políticas de los distintos grupos de interés. Puede implicar transmitir información sobre los costos y beneficios de diferentes decisiones en distintos temas o, más ampliamente: intentar sentar las bases para influir de determinada manera en los debates y así canalizar las discusiones políticas favorablemente para éstos últimos [...] El bien proveído es información. El objetivo del lobbying es, por lo tanto, influenciar al legislador o funcionario público con capacidad de decisión. Para ello, el lobbying incluye una gama de tácticas, tanto directas como indirectas: reportar resultados de investigaciones y encuestas; organizar grupos de investigación en diversos proyectos; asistir como expertos en diferentes audiencias informativas de los distintos cuerpos del gobierno; y suministrar reportes técnicos e investigaciones a los tomadores de decisiones. En adición a los votos necesarios para conseguir el fin político trazado, una meta principal del lobbying también es desarrollar una fuerte reputación, de manera tal que los políticos sean capaces de confiar en la información proveída y, en consecuencia, acudir a los lobbyistas para conseguir información cuando se encuentran desarrollando o discutiendo un asunto político (11).

Tal como lo indican los conceptos expuestos, el lobbying es un proceso de agregación de demandas basado en el intercambio sistemático de información, datos, opiniones y argumentos referentes a temas concretos compartidos entre los representantes de los grupos de interés, es decir, los lobbyistas, y aquellos que toman decisiones en los poderes del estado, como pueden ser los legisladores, el presidente, los secretarios de estado, los funcionarios y los jueces, además de los asistentes de los mismos, entre otros actores vinculantes. El intercambio de información está motivado, por un lado, por el interés de los grupos que pretenden influir a su favor en alguna decisión pública y, por el otro, por la necesidad de información que constriñe al gobierno para resolver los asuntos públicos sectoriales que encara. Así, el lobbying vendría a ser en términos prácticos, "la gestión de los intereses privados en el ámbito de

lo público” (Rodríguez Fisse, 2006: 28). En efecto, está claro que el lobbying se refiere a un proceso complejo en miras de conseguir beneficio sectorial de las decisiones públicas que toma el gobierno y sus poderes, lo cual comprende varias etapas y una organizada presencia en los interiores del poder público (Graziano, 2001: 14).

En tal sentido, vale la pena dividir al lobbying en tres áreas de acción que hagan posible poner en perspectiva, a grandes rasgos, dónde se practica y para qué. Según Nowness, estas áreas son: “lobbying en políticas públicas y legislaciones”; “lobbying en permisos de uso de tierra”; “lobbying en licitaciones públicas” (J. Nowness, 2006: 12). En concreto:

1. “El lobbying en políticas públicas y legislaciones” se refiere al lobbying que acompaña las decisiones del gobierno en todos los temas relevantes para la sociedad y los diferentes sectores de la misma. Estas pueden ser leyes, reglamentaciones, decisiones judiciales, regulaciones, entre otras medidas tomadas por el gobierno para satisfacer demandas de todo tipo – por ejemplo, desde los derechos religiosos, la inmigración, el transporte, la educación y la salud, hasta políticas impositivas o de comercio (Nowness: 13).
2. “El lobbying en permisos de uso de tierra” hace referencia al lobbying que persigue a las decisiones de las secretarías de gobierno en los permisos para hacer diferentes usos de las tierras. Por ejemplo, para instalar un supermercado o una plaza comercial en tierras que podrían ser utilizadas para otros fines o para hacer forestación en determinadas zonas, entre otros usos de tierras, son políticas que conllevan esfuerzos de lobbying para diferentes grupos interesados en esos asuntos (Nowness: 13).

3. Por último, “el lobbying en licitaciones públicas” es el relacionado a todas las decisiones para adjudicar compras estatales en los rubros de bienes y servicios requeridos para satisfacer el rol social del Estado, o para el propio funcionamiento del aparato estatal (Nowness: 14).

Así, todas las decisiones que el gobierno toma, ya sean legislaciones, políticas públicas, licitaciones, etcétera, y sea el Poder Legislativo, Ejecutivo y a hasta Judicial, todas son sujetas a actividades de lobbying de diferentes grupos y sectores que buscan acceso e influencia en las disposiciones gubernamentales (Nownes, 2006: 16). En tanto que el lobbying conlleva impactos positivos y negativos para un sistema democrático, diversos dilemas han surgido alrededor del tema, como la sobrerrepresentación e inequidad política entre intereses, la corrupción y las malas prácticas de lobbying para lograr incidir en la toma de decisiones públicas, entre otros temas que merecen atención (Cigler y Loomis, 1991: 4).

### ***1.2- Dilemas del lobbying***

Una vez ya definido propiamente el concepto de lobbying, es necesario matizarlo y hacer referencia sobre distintos dilemas que surgen del mismo. Uno de ellos es el referente al interés sectorial que persigue el lobbying, el cual puede ser en detrimento del beneficio general de una población y generador de actos de corrupción. Como se ha señalado, distintas perspectivas sobre el lobbying y los impactos de la representación de los grupos de interés en el sistema político pueden ser indicativos para entender por qué algunos argumentan que el lobbying es negativo para la democracia mientras que otros exponen lo contrario. Así, aunque los intereses sectoriales puedan ser legítimos e incluso necesarios para la democracia, la corrupción y la poca transparencia de las

actividades de los grupos de interés son temas adyacentes al lobbying, a sus aspectos negativos y a la falta de credibilidad pública que tiene como profesión.

Lo corrupción como fenómeno político se puede entender como, “el uso de funciones y atribuciones de un cargo público, para obtener o conceder, beneficios particulares, en contravención con las disposiciones legales” (Escalante, 1989: 329). En este sentido, “la condición necesaria para que la corrupción sea posible, es que una persona represente los intereses de otra” (Zaid, 2000: 181). En sociedades modernas y liberales en donde la representación en la “cosa pública” es medular, a gran escala, fragmentada, indirecta e institucional, la corrupción aparece cuando un representante que temporalmente adquiere poder de decisión en un cúmulo de cuestiones públicas, a título de los electores, sobrepasa el límite de lo que es propio de su función como representante e incurre en actos que benefician su vida personal, sectorial o privada. Es decir, rompe su vínculo institucional con el poder y se beneficia personalmente a costas de los intereses de la sociedad que públicamente representa (Zaid: 181-183).

En el caso del lobbying, cuando actuando conforme a intereses particulares que no vienen a su función como lobbyista, el profesional incurre en actos de corrupción al disponer una situación para que la voluntad pública sea dejada de lado por parte de los políticos a quienes contacta. Asimismo, cuando los contactos personales entre los lobbyistas y los políticos sobrepasan los límites de lo institucional, legal y profesional para actuar conforme a favoritismos ligados a la amistad en la intimidad política, la corrupción se hace presente en el llamado tráfico de influencias, en el nepotismo y prácticas corporativistas en donde se ofician intereses de grupos ajenos al interés general. O bien, se pueden presentar actos de corrupción, cuando se dan casos de “puerta giratoria” *–revolving door* en inglés–, en donde un político que ya no es ni representante ni funcionario público empieza a trabajar como lobbyista recién al

abandonar su cargo anterior o cuando ocurre lo contrario, un lobbyista que deja de serlo para volverse representante público y actúa de manera tendenciosa una vez elegido por el voto público (Ginsberg, Lowi y Weir, 1999: 400).

A través de compensaciones económicas personales u otros métodos fuera del marco legal y las normas de derecho y de hecho, la poca ética profesional en el lobbying contribuye a la sobrerrepresentación de intereses, la inequidad en la disposición de los bienes públicos y a que los actores busquen sacar tajadas particulares, fuera de los parámetros de sus roles públicos. Es decir, la corrupción supone el incumplimiento del desdoblamiento de las dos esferas de la vida del legislador, el presidente, el ministro, el burócrata o del lobbyista, entre otros actores del sistema político. Aunque con matices, en una sociedad moderna se supone que el responsable de un poder no cruza o no debe traspapelar una esfera de su vida con la otra: la pública, como representante de la voluntad ciudadana o sectorial, con la privada, como un individuo más de la sociedad que no tiene las facultades que en su rol público tiene (Zaid, 2000: 182).

Si la representación popular o sectorial carece de reglamentación y disposiciones para la rendición de cuentas, los incentivos para mantener el desdoblamiento en la vida y las acciones de los representantes públicos y sectoriales son poco factibles. La escasa transparencia opaca el mantenimiento de la línea imaginaria que divide la esfera pública de la privada en la vida de los profesionales, quienes supuestamente no actúan por su cuenta a su título, sino que oficialmente representan otros intereses, sectoriales de interés público o privado, pero ajenos. Así, el lobbying puede ser un medio para promover el incurrimento en prácticas que están fuera de lo legal porque, ciertamente al no estar reglamentado y al ser un fenómeno ligado al dinero en la política y a la gestión en lo público de diversos intereses sectoriales proveniente de lo privado (Samuelson, 2008), muchas prácticas de persuasión pueden romper el desdoblamiento necesario de



los representantes y políticos profesionales, quienes en perjuicio del interés público pueden incurrir en actos ilegítimos e ilegales para abusar de los bienes públicos en beneficio de un interés sectorial o personal.

Ahora bien, la regulación y entendimiento del lobbying pueden remitirse a lo que hacen los lobbyistas, quienes en caso de pasar el límite de lo que corresponde a su esfera profesional como representantes de grupos de interés, posiblemente estén tendiendo a un abuso en la disposición de los bienes públicos. Muchas de las críticas que se dirigen hacia el lobbying suelen estar en relación con el caso de algún lobbyista que representa intereses poderosos y que, para ello, se vale de métodos y relaciones personales que cruzan lo ilícito. Aunque esta es una percepción basada en la idea de que los lobbyistas están ligados intrínsecamente a una perversa “constelación del poder” (Piñeiro, 2001: 20), es una concepción un tanto exagerada o incompleta porque simplifica el universo de lobbyistas reduciéndolo a un solo tipo. Además, no detalla en qué consiste el trabajo de los lobbyistas.

Para comenzar, un lobbyista es un profesional de las relaciones gubernamentales que ofrecen servicios como los que, en otras áreas y maneras, ofrecen los abogados. El trabajo de los lobbyistas no es llevado a cabo por unos pocos poderosos y de manera sencilla o económica, sino que cubre todas las dimensiones del proceso político y cuenta con un diverso universo de profesionales que trabajan con medios distintos para un mismo fin. Todo esfuerzo de lobbying, en cualquier poder de gobierno pero más notoriamente en el Legislativo y después el Ejecutivo, “comienza y termina con los votos necesarios para favorecer un asunto dado” (Wolpe, 1990: 6). Para esto, un prerequisite singular para un lobbyista efectivo es conocer psicológica y políticamente a los miembros del Congreso y los otros poderes del estado que toman decisiones de incumbencia para él y sus clientes (Wolpe: 5). Asimismo, tiene que tener un

conocimiento sobre los procedimientos técnicos e institucionales de los poderes públicos, en particular el proceso de aprobación de leyes y políticas públicas, para lograr acceder a los miembros del gobierno y la oposición, obviamente en el poder legislativo y ejecutivo pero también en el interior de los partidos políticos (Wolpe: 5). Cabe destacar que los servicios de una firma de lobby no suelen ser baratos, justamente por el cúmulo de actividades que implica (Piñeiro, 2000: 57).

Así, de lo que se trata el trabajo de un lobbyista es en hacerle lo más fácil posible a un legislador, un servidor o funcionario público, incluso al presidente, el entendimiento de un tema y el por qué del apoyo a una propuesta solicitada (Wolpe, 1990: 6). Para lo cual realizan tanto actividades relacionadas a temas técnicos, como actividades relacionadas con asuntos políticos que repercuten en la opinión pública y el electorado. Es decir, un lobbyista profesional tiene que saber adquirir la mayor información posible de los temas que le interesan y los aspectos importantes de la carrera política de los representantes, del electorado que lo votó así como del partido de aquellos que, de distintas maneras, votan a favor o en contra de cierta petición de incumbencia para los lobbyistas y sus clientes. Se trata de lograr una relación profesional perdurable, para la cual trabajar codo a codo con los políticos vinculantes y sus asistentes es ineludible y fundamental.

El lobbyista necesita desarrollar confianza como una fuente confiable y respetuosa de la ley con los tomadores de decisiones, en todas las instancias que sean necesarias, y tener un conocimiento del contexto político, económico y social al que se enfrenta su demanda y sus clientes, es decir, el grupo y la agenda que representa (Wolpe, 1990: 7). Por lo tanto, se puede inferir que si bien los lobbyistas pueden incurrir en malas prácticas y sobornos por fuera de las normas y la ley, es exagerado suponer que el lobbying es completamente negativo porque, más allá de los intereses

que representen, los lobbyistas pueden ser herramientas de trabajo muy útiles para los legisladores y funcionarios con dediciones complejas para tomar que atañen al interés público.

Ahora bien, definir qué tipo de intereses son los que gestiona un lobbyista y bajo qué circunstancias lo hace, es importante para comprender por qué pueden darse inequidades en el lobbying y en la aserción en la toma de decisiones públicas (Dexter, 1969: 20). Por un lado, el lobbying de los grupos varía en intensidad y técnicas de acuerdo a factores como: el tipo de gobierno que está en funciones, ya sea con una agenda gubernamental más de corte liberal o conservador, con una mayoría parlamentaria o con un gobierno dividido, así como de acuerdo a la coyuntura de la demanda en cuestión, entre otras variables sistémicas (Leech, 2006: 28). Por el otro, el tipo de interés y grupo que busca hacer lobbying para influir en el gobierno es incidente en la relevancia o el tipo de trato que los sectores pueden conseguir del gobierno. En este sentido, los grupos de interés son un factor importante para comprender por qué pueden existir lobbies que tiendan a defender el interés privado y económico de un sector aun a costas del interés público, la mala reputación pública, o bien, para inferir por qué hay lobbies que representan todo lo contrario. Vale recalcar que los grupos de interés, precisamente, velan ante todo por sus intereses, aunque eso no signifique que el representar intereses privados tenga que ser a través de actos corruptos e irresponsables ante la voluntad pública de la sociedad (Truman, 1971: 38).

En ese sentido, aunque en un contexto estadounidense del siglo XVIII, James Madison advertía de los males producto de las facciones o grupos que, de distintos tamaños y recursos, operan en detrimento del bien general de la población. Sin embargo, como el mismo Madison y otros autores lo han reconocido después, los grupos son inherentes a las sociedades que tienden al liberalismo, la democracia, el

pluralismo y a la concepción de que todos los individuos y grupos tienen los mismos derechos de acceder al proceso político para buscar sus propios beneficios (Ginsberg, Lowi y Weir, 1999: 403). En este sentido, bajo una perspectiva pluralista el politólogo Robert Dahl argumentó en base a las lecturas de *El Federalista 10* de Madison, que aunque riesgosa, la interacción entre grupos asegura la estabilidad política y un mayor beneficio público (Petracca, 1992: 5). Pero la percepción general que se tiene del asunto no indica precisamente que la interacción entre distintos grupos sea algo necesariamente bueno para el conjunto de la sociedad y el sistema político democrático (Petracca: 7).

Entonces, si buena parte de los dilemas en torno al lobbying se basan en el entendimiento sobre los grupos de interés, vale preguntarse: ¿qué es un grupo de interés? Un grupo de interés, a grosso modo, se refiere a grupos de personas que promueven sus intereses tratando de influir al gobierno en lugar de hacerlo a través de la postulación de candidatos a puestos electivos (Petracca, 1992: 6). Hay grupos de intereses y sectores de todo tipo, así como grupos pequeños y grandes en número de miembros o recursos económicos, entre otros caracteres organizativos (Ornstein y Elder, 1978: 54). Por lo tanto, como los grupos representan intereses diferentes y cuentan con distintos recursos para organizarse y actuar, no son iguales entre sí ni obtienen el mismo grado de atención del gobierno. Tampoco tienen el mismo tipo y grado de participación en las campañas electorales, como tampoco cuentan con la misma cantidad de lobbyistas contratados de tiempo completo o parcial en los poderes del Estado (Ginsberg, Lowi y Weir, 1999: 417). Es decir, los grupos de interés se distinguen entre sí por la cantidad y tipo de recursos disponibles para gastos de, entre otras, maniobras de lobbying que le aseguren presencia en las instancias de decisiones públicas.

Pero los grupos de interés y su impacto varían de acuerdo, precisamente, al interés o el tipo de demanda que formulan ante los poderes del Estado, particularmente el Legislativo. Así, a grandes rasgos hay seis tipos de grupos de interés, relacionados a asuntos de: negocios; agricultura; laborales; profesionales; de interés público; ideológicos, y; del sector público (Ginsberg, Lowi y Weir 1999: 404-405). Vale la pena, también, mencionar los grupos interesados en asuntos de las relaciones internacionales o transnacionales, grupos de asuntos de género, ecologistas, de derechos civiles, entre otros (Ornstein y Elder, 1978: 50-51). Asimismo, recalcar que los grupos de interés no necesariamente engloban a un sector en su totalidad, sino que puede haber más de un grupo de interés de un mismo sector, como pueden ser grupos en asuntos de negocios, laborales, que son los sindicatos, o grupos de asuntos profesionales como los abogados o los mismos lobbyistas. Es decir, existe un amplio arco de grupos de interés que se distinguen entre sí tanto por los temas que los convoca, como por las características de grupo y las estrategias de presión o persuasión que desarrollan. Por lo cual, de cierta manera, es plausible agruparlos, en grupos de asuntos públicos y otros de asuntos privados (Petracca, 1992: 9).

Como argumentan Ornstein y Elder (1978), discrepancias en torno al lobbying están ligadas a la idea de que la mayoría de los grupos de interés verdaderamente influyentes son los de intereses privados que benefician exclusivamente a una parte de las clases altas a expensas de las demás (14). Estos son los que contratan a los llamados “súper lobbyistas” y consiguen favores excepcionales del gobierno con métodos poco transparentes (Drew, 2005). Pero es plausible argumentar que no necesariamente los grupos de interés haciendo lobbying son todos así, ya que el lobbying abarca cada vez más grupos de intereses públicos y privados, para los cuales el acceso es tangible

mientras su información, reputación y capacidad de resolución de problemas sea beneficiosa para los representantes públicos (Berry, 1976).

Con todo, si bien es cierto que hay inequidad en la cantidad de recursos que disponen y gastan los distintos grupos de interés, y que el grado de acceso que obtienen puede ser desigual entre sí, no es justo suponer que los grupos de interés sólo pertenecen a los sectores poderosos económicamente hablando y que, aun siéndolo, abusan sistemáticamente del bien público. Tampoco que el acceso sólo se consigue a través de métodos corruptos y basados en los contactos y relaciones personales de los lobbyistas o empresarios con el poder público. En tal sentido, es necesario analizar dos variables analíticas fundamentales para el lobbying: el acceso y la información.

### ***1.2.1- Variables: acceso e información***

Una noción importante que se desprende de las definiciones expuestas en el inciso 1.1.1 de este capítulo, es que la información y el acceso son variables relevantes para el lobbying. Efectivamente, el lobbying es producto de la interacción entre la necesidad que tienen los políticos por la información específica de los sectores que los lobbyistas representan, por un lado, y la urgencia de los últimos por tener acceso a la información y a la toma de decisiones de los primeros, por el otro (Bouwen, 2002: 369). El acceso y la información son, por lo tanto, variables claves para el lobbying. El acceso es fundamental, porque sin él no hay forma de llegar a conseguir los propósitos de aquellos para los que el lobbying se lleva a cabo, mucho menos de intercambiar datos u opiniones tendientes a favorecer una postura sectorial. La información, pues, juega un papel crucial porque para los políticos es un bien fundamental a fines de llevar a cabo efectivamente las tareas para las que fueron elegidos. De esta manera, la información

para el lobbying viene a ser algo así como un “bien transaccional de acceso” (Bouwen: 370).

Es posible argumentar que el lobbying versa cada vez más, “[sobre] la búsqueda de canales alternativos para conseguir información antes que influencia, ya que sin ésta no se podría actuar consecuentemente en la política y, por lo tanto, que los grupos de interés logren sobrevivir” (Pettracca, 1992: 16). Si bien el manejo de la información está sujeta a distintos tipos de estrategias de persuasión o presión, como puede ser divulgar simultáneamente datos falsos y verdaderos para crear determinado contexto de incertidumbre (Lyon y Maxwell, 2004: 564), es la calidad, la reputación de la fuente, la relevancia de la información proporcionada, más la necesidad de información ante un tema complicado, lo que determina el grado de acceso del lobbying en la toma de decisiones del gobierno (Anastasiadis, 2006: 12; Dexter, 1969: 7). Así, como lo argumentó Borrini (1991):

El lobbying, aunque conocido y tantas veces denostado como tráfico de influencias, puede ser redimido por su utilidad, reglas de juego más claras y vocación para la información. En este aspecto es un camino de doble mano: y consiste en obtener información para quien toma la iniciativa, digamos la empresa, y en brindarlo a quien desea ganar para la causa. Para los legisladores, por ejemplo, un lobbyista profesional suele ser una garantía, por que es respetuoso de las leyes y se desempeña como servicial acopiador de datos. Para cualquier representante del pueblo, la información tiene una importancia estratégica (citado por Piñeiro, 2000: 23).

Aunque puede parecer una situación omitida de casos de corrupción y, en cierto sentido, idílica en contextos donde la calidad de la democracia no es alta, la profesionalización del lobbying y los intentos por reglamentar la actividad en países como México y Argentina, deja entrever que el lobbying se basa cada vez menos en técnicas prohibidas de acceso y, aunque de manera incipiente, conforme a estándares profesionales modernos y democráticos (Piñeiro, 2000: 23-24). Esta es la hipótesis secundaria de este trabajo, que apoya a la hipótesis principal que indica que el lobbying

está intrínsecamente ligado a un sistema político democrático y que tiene, como instrumento de negociación y agregación de demandas, aspectos e impactos positivos y negativos.

Lo anterior supone, por lo menos, tres cosas. Primero, que el principal bien manejado por el lobbying es información específica y relevante en aspectos técnicos de las decisiones que toman los poderes del estado, la cual puede ser verídica o sesgada y que el tomador de decisiones puede tomar o desechar. Segundo, que existe una multiplicidad de intereses constantemente intercambiando información y argumentos entre sí y con los responsables de los poderes públicos, por lo que las peticiones de un cúmulo importante de intereses están siendo atendidos. Y tercero, que los representantes y funcionarios públicos necesariamente abren canales institucionales de comunicación para conocer la información que los lobbyistas llevan consigo, puesto que la complejidad de los temas tratados hace necesario el apoyo informativo y técnico proporcionado por el lobbying.

Otro tema de debate en torno al lobbying se refiere a dos ideas distintas sobre lo que conlleva ultimadamente una actividad de lobbying: algunos difieren en si se trata de una acción de persuasión o si se trata de una de presión. De un lado, hay quienes sostienen que el lobbying es una manera de presionar las voluntades de los legisladores y funcionarios públicos para que actúen de determinada manera, por lo que es una forma de coacción en pro de intereses poderosos y, por lo tanto, una acción ilegítima (Piñeiro, 2000: 20). Por otro lado, hay quienes argumentan a favor de la noción del lobbying como un instrumento de persuasión y buscan trazar una línea clara entre lo que significa persuasión y extorsión (Piñeiro, 2000: 20). En última instancia, las diferencias entre culturas políticas, las peculiaridades de los sistemas políticos y sus mecanismos institucionales para la rendición de cuentas, son elementos para establecer qué tipo de



acciones pueden desenvolverse con el lobbying y tender a ser de presión o persuasión, así como para distinguir entre las técnicas legales y legítimas de aquellas que no lo son. Pero cabe recalcar que en una democracia, “emparentar el derecho constitucional de petición con la presión pura y llana resulta algo osado” (Piñeiro: 21).

Por otro lado, algunos autores han notado que los distintos esfuerzos de lobbying ocurren realmente cuando las autoridades públicas se enfrentan a decisiones sobre temas controvertidos (Mascot Sánchez, 2007: 4). En cambio, buscando discutir sobre esta idea, otros han observado que dicha condición controversial no es requisito para que el lobbying tenga lugar. El lobbying no necesariamente necesita de la relevancia pública de los asuntos, sino que más bien basta con que hayan intereses concretos en un asunto particular que toca al gobierno resolver (Mascot Sánchez: 4). En tal sentido, se argumenta que la posibilidad de que haya lobbying así como la intensidad del mismo en cualquier tema dado, en última instancia están sujetas a que el propósito del lobbying sea un asunto tratado por algún poder del gobierno y que, además, el mismo sea de relevancia para el interés general de la población (Leech, 2006: 21). Aunque existen momentos de alta y de baja en la intensidad del tratamiento hacia distintas demandas y problemáticas de la sociedad, y por lo tanto también del ejercicio de lobbying, “no hay duda que cada decisión que se toma en la política [...] afecta a los distintos grupos de la sociedad”, por lo que no es raro que la presencia del lobbying sea una constante en un sistema político democrático (Orsntein y Elder, 1977: 23).

En otro orden de ideas, existe desacuerdo entre distintos autores sobre si el concepto de lobbying, “se refiere sólo a las actividades profesionales que, a cambio de una remuneración, desarrollan individuos o firmas para promover los intereses de terceros, o si bien deben incluirse los acercamientos de grupos y organizaciones que de manera directa gestionan sus propias iniciativas legislativas” (Mascot Sánchez, 2007: 4;

Berry, 1976). En otros casos, se plantea una discordancia sobre si el lobbying también puede ser realizado por algún responsable de un poder del Estado que gestiona sus intereses públicos ante otra instancia de gobierno, o si está descartado incluir como lobbying a lo que hacen distintos servidores públicos y representantes de poderes del estado cuando negocian entre sí (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2004: 15). Al no existir coincidencia teórica en que el lobbying puede ser practicado por los miembros y representantes del Estado entre sí, no es preciso argumentar lo anterior y es conveniente dejar al lobbying, al haber anuencia teórica, como una actividad política que practican los grupos de interés a través de sus propios lobbyistas o de firmas de lobby contratadas.

Si bien a través del lobbying lo que buscan los grupos sectoriales es convencer al gobierno de que su interés también es de su conveniencia y de la sociedad en general, los representantes y funcionarios públicos pueden tomar o desechar, según sea el caso para la conveniencia pública y de la administración, esa petición o información proporcionada (Grossman y Helpman, 2001: 104). Así, al cumplir una función fundamental para la gobernanza<sup>1</sup> del sistema político, el lobbying se redime ante las críticas en la medida que se centra en el traspaso de información valiosa desde los distintos grupos de la sociedad hacia los representantes de los poderes de gobierno y viceversa, realizando el ejercicio del derecho de petición y coadyuvando en el mejoramiento del funcionamiento democrático y plural del mismo Estado (McGuinness, 1987: 4). Justamente, como se verá, cambios significativos en el contexto y en la propia actividad ha transformado al lobbying en los últimos tiempos, además de comenzar a ligar nuevos movimientos y organizaciones sociales a su cartera.

### ***1.3- Cambios y estrategias en el lobbying***

---

<sup>1</sup> Gobernanza: Arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, y para el sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Diccionario Web de la Real Academia Española).

Los cambios que en un sistema político se dan tendientes a una mayor institucionalidad democrática con apertura y crecimiento del rol del congreso y los distintos órdenes de gobierno representativo, como ha ocurrido en Latinoamérica con los procesos de transición hacia la democracia, asisten para que el lobbying crezca y se arraigue como canon en la negociación política (McGuinness, 1987: 5; Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2001: 7). Así como la creciente complejidad del entramado social y de los temas públicos, los cambios políticos estructurales tendientes a una mayor democracia política y a la descentralización del poder, no sólo han pujado para que el lobbying sea cada vez más activo y abarcador en sus quehaceres, sino que también para que adopte técnicas más efectivas y legítimas de acceso a las decisiones públicas. De esta manera, el asentamiento del lobbying en contextos más o menos democráticos ha abierto cambios en las estrategias, en la magnitud y alcance de las mismas, y también en la manera en que los grupos se relacionan entre sí y con los poderes de gobierno (Petracca, 1992: 17).

Según Petracca (1992), el conocimiento tradicional sobre el lobbying se afina en la idea de que éste se juega en los entretelones del proceso político, sólo con gente perteneciente a los interiores del mismo y con procedimientos poco éticos (20). Los casos de ex representantes o funcionarios públicos prestando servicios como lobbyistas, lo cual muestra el dilema ético de la “puerta giratoria” –*revolving door* en inglés– y la posible corrupción producto del llamado tráfico de influencias o compra de acceso, todo está adscrito a malas prácticas por parte de los que contactan a los representantes del poder público y al mal uso que hacen de éste los que lo ostentan. Y es que, “trazar una línea entre amistad y lobbying a veces puede resultar difícil” (Petracca: 20), puesto que la informalidad con la que muchas veces se traban las relaciones políticas en una sociedad más o menos plural y liberal hace oportuno este tipo de situaciones, en donde

la línea de lo público y lo privado tiende a erosionarse (Graziano, 2003: 15). Lo cual supone que existen relaciones profesionales y personales entre los lobbyistas y los políticos, además de que pueden existir afinidades ideológicas y políticas entre lobbyistas de intereses privados y políticos conservadores, o entre lobbyistas de intereses sociales y políticos liberales, por poner un ejemplo hipotético. Es decir, que los políticos y los lobbyistas tengan relaciones fluidas no quiere decir que sean amistades poco éticas para el contexto en que se dan.

En tal sentido, o bien el legislador o funcionario público pide por asistencia, o el lobbyista se acerca para prestarla, pero en ambas situaciones la confianza, la estima personal y la competencia profesional son ingredientes de una relación de trabajo conducente (Graziano, 2003: 13). Si bien existen canales de comunicación informales en donde la amistad y las relaciones personales son una característica del acceso a la toma de decisiones, también existen, y cada vez más con la creciente apertura y complejidad en la toma de decisiones de los asuntos públicos a tratar, ámbitos institucionales en donde los lobbyistas y políticos convergen para poder referirse técnica y detalladamente sobre los temas comunes de interés para ambas partes (Graziano: 11-12). Asimismo, el hecho de que el lobbying se lleve a cabo en un restaurante, café, viaje o partido de golf, no quiere decir que en esos contextos no se hable de aspectos necesarios para las decisiones a tomar.

Así, son actividades de lobbying directo: presentar resultados de investigaciones y encuestas en sesiones de comités parlamentarios; ayudar a los legisladores a juntar los votos necesarios para la aprobación o rechazo de una ley; trabajar con los asistentes de los legisladores y funcionarios públicos en el intercambio de datos y estudios; redactar proyectos de política pública y legislativos, entre otras tareas que constituyen el núcleo del lobbying tradicional de la actualidad (Petracca, 1992: 19; Graziano, 2003: 13).

Con la creciente complejidad de los asuntos públicos más las nuevas tecnologías de comunicación como Internet, medios que transmiten noticias continuamente las 24 horas, teléfonos celulares y microcomputadoras portátiles que ayudan a divulgar y recibir una enorme cantidad de datos, información y opiniones en tiempo real, el lobbying se define cada vez más como un proceso complejo que versa en el acopio y traspaso de información a cambio de acceso a las decisiones públicas (Petracca, 1992: 21; Berry, 1976). Pero más allá de los cambios tecnológicos, lo que últimamente ha estado cambiando y transformando al lobbying es su creciente magnitud e intensidad (Petracca, 1992: 22). Es decir, la apertura política así como la creciente extensión de centros de poder a los cuales acudir para buscar influencia, aunado al aumento de cantidad y diversidad de grupos de interés que utilizan estrategias de lobbying, son variables que están cambiando el universo de la profesión (Cigler y Loomis, 1991: 57).

Por otro lado, una forma innovadora de lobbying es el creciente empleo del lobbying intragubernamental, aquel que se lleva a cabo en ámbitos de los asuntos internacionales, foros, cumbres u organizaciones internacionales, así como en los mismos países, dada la creciente cantidad de temas e intereses compartidos entre Estados y sectores transnacionales (Piñeiro, 2001: 47). Asimismo, es creciente el uso del lobbying cruzado –*cross-lobbying* en inglés– que se refiere a las estrategias de lobbying que se dirigen a la búsqueda de influencia y coordinación entre los grupos de interés que convergen en alguna o varias demandas de caras al gobierno (Graziano, 2003: 25). Empero, lo que define cada vez más el cambio del “viejo lobbying” al “nuevo lobbying”, como lo asentó David B. Truman, son las nuevas formas indirectas de lobbying (1971: 215).

El lobbying indirecto, o denominado “lobbying de base” –*grassroots* en inglés–, se constituye por cualquier evento, manifestación popular o acción que involucre a la

sociedad y más precisamente a la plataforma electoral para indirectamente tomar contacto con los representantes y presionarlos en un tema dado (Mascot Sánchez, 2007: 4). Con distintos tipos de esfuerzos, el lobbying indirecto trata de impactar en la toma de decisiones públicas a través de la movilización del electorado y la opinión pública, de la presentación de los temas como propagandas, de la organización y envío masivo de cadenas de correos electrónicos a los representantes públicos con demandas puntuales, entre otras actividades colectivas de contacto indirecto con los representantes o funcionarios públicos. Asimismo, y para poder llevar a cabo varias de las actividades referidas, se sirve de las campañas electorales y de la participación en ellas para buscar acceso a la toma de decisiones públicas. A través de la organización de campañas publicitarias y la recaudación de fondos para fines electorales relacionados al apoyo de un candidato o partido, o varios a la vez, entre otras manifestaciones de persuasión o presión indirecta ligadas a actividades electorales, el lobbying ha crecido notablemente en su eficiencia y presencia social (Petracca, 1992: 25). Por lo mismo, es plausible argumentar que, “las técnicas del lobbying incluyen cada vez más, complementando al contacto directo con funcionarios electos y no electos, tres estrategias importantes: formar coaliciones entre grupos de interés, organizar movilizaciones de base y financiar campañas electorales” (Graziano, 2001: 9).

En sí, mientras el lobbying directo y tradicional trata de movilizar votos hacia adentro de los límites institucionales del estado en temas puntuales, el nuevo lobbying indirecto se centra en mover votos fuera de los límites de los centros de poder en relación a temas nacionales y que suscitan posicionamientos de la opinión pública (Petracca, 1992: 21). Para esto, los grupos de interés que emprenden campañas indirectas de lobbying de base operan estas estrategias en conjunto, llegando a generar

“comunidades de lobbying” (Graziano, 2003. 10), alianzas sectoriales y coaliciones entre distintos intereses que convergen en una misma demanda.

Aunque dependiente de los distintos tipos de grupos, sectores e intereses, así como de los países y contextos en los que se opere, como ya se ha dicho, se denomina “lobbying cruzado” –*cross lobbying* en inglés– a los distintos tipos de esfuerzos de lobbying que conjuntamente y en red varios grupos realizan para influir dentro de otras organizaciones y así unificar criterios de caras al gobierno (Ginsberg, Lowi y Weir, 1999: 418). Al mismo tiempo, varios intereses pueden compartir un rango variado de actividades de intervención pública, como pueden ser movilizaciones o campañas de apoyo a alguna causa o candidato, logrando asociaciones perdurables y, a veces, esfuerzos indirectos exagerados denominados “*astroturf* lobbying”, en donde una coalición de intereses se suma en una campaña de persuasión pública, apelando constantemente a los medios de comunicación para incidir en ésta (Ginsberg, Lowi y Weir, 1999: 429; Lyon y Maxwell, 2004: 563). Aunque este tipo de estrategias son más comúnmente utilizadas por los grupos de intereses sociales o públicos, los grupos de intereses privados también pueden sumarse a estas nuevas formas de lobbying indirecto. Es decir, en los tiempos actuales el “viejo lobbying” no es suficiente, por lo que se precisa también del “nuevo lobbying” como campañas publicitarias a favor de un tema, envío masivo de correos tanto a ciudadanos como a políticos, movilizaciones sociales y todo lo que sea tendiente a crear soporte de base, como el prominente “*astroturf* lobbying” y otras manifestaciones públicas (Lyon y Maxwell. 563; Truman, 1951: 215).

Con todo, si las condiciones para emprender o mantener una campaña de lobbying están más o menos dadas, para conseguir acceso a la toma de decisiones, una estrategia de lobbying se vale de actividades directas e indirectas como (Piñeiro, 2000, 52):

1. Asistir al Congreso y dependencias del Poder Ejecutivo para resolver problemas de interés público de alta delicadeza técnica;
2. Organizar debates públicos en temas y problemas relevantes;
3. Promover temas en programas y plataformas electorales, así como la nominación de candidatos a puestos electivos o puestos de gobierno;
4. Abrir paso hacia la participación ciudadana en la promulgación de legislación;
5. Proporcionar datos e información que ayudan a los políticos a tomar decisiones racionales (Piñeiro, 2000: 52).

Como conclusión de este capítulo, se puede decir que el lobbying es un fenómeno complejo que intrínsecamente se relaciona con la democracia, en tanto y en cuanto se centra en agregar demandas de distinta índole al sistema político y en incrementar la representatividad de los distintos sectores de la sociedad y la economía en el gobierno. Las demandas que el lobbying gestiona y que el gobierno, ya sea el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, por lo general atiende, son provenientes de los distintos grupos de interés, organizaciones sociales, empresariales, profesionales, sindicales, etcétera, por lo cual el lobbying cumple una función crucial para el sistema democrático representativo. En este sentido, implica impactos positivos y negativos, es decir, que hay beneficiados y damnificados, entre los distintos intereses y demandas que se le formulan al gobierno. Cuestiones de equidad, transparencia y ética profesional, contraen problemas significativos para el desarrollo de los puntos positivos del lobbying, como es su función con la información de alto nivel que proporciona. Es decir, una estrategia de lobbying es costosa en términos monetarios, por lo que muchas



veces los intereses y grupos haciendo lobbying son aquellos pertenecientes a organizaciones de elite o caudalosos, generándose así inequidades en la atención y agregación de demandas.

Como se vio, el derecho de petición que otorgan las constituciones liberales, republicanas y democráticas, así como el derecho a la participación política y al debate público, son motivos por los cuales el lobbying empieza a aparecer y desarrollarse con el paso del tiempo. Si bien la democracia no es el único contexto donde el lobbying puede tomar lugar, es uno donde puede tomar significado potencial real y coadyuvar a ampliar la representatividad y la participación ciudadana en la toma de decisiones. En ese sentido, para lograr un cierto balance entre los beneficios sectoriales y los públicos, así como para maximizar los aspectos positivos del lobbying como ser un medio para brindar información relevante a los políticos, la reglamentación producto de la profesionalización del fenómeno, es un asunto imperioso de establecer.

Se verá más adelante que en países que han estado transitando hacia la democracia, la reglamentación y la transparencia son aspectos importantes para el desarrollo del lobbying profesional. Sin reglamentación y transparencia en las tareas de los lobbyistas y grupos de interés en relación a la toma de decisiones públicas, existen riesgos tangibles de que el lobbying no sea lo suficientemente profesional y ético en sus prácticas, así como se torna prácticamente imposible establecer sanciones a los que incurran en abusos a la ley. Es decir, como se ha analizado en este capítulo, en teoría es posible establecer quién es un lobbyista, en qué consiste su trabajo y sus técnicas, a quiénes representa y qué está más allá de los alcances del lobbying. El reto es buscar confrontar la teoría con los casos empíricos de México y Argentina, que si bien están avanzando en el tema, todavía encuentran escollos para la profesionalización del lobbying.

Con todo, para emparentar el lobbying con el derecho de petición y con los dilemas que constituye la agregación democrática de las demandas provenientes de los distintos sectores de la sociedad, es necesario entender justamente al sistema político donde el lobbying se desenvuelve más naturalmente. Por lo tanto, en el próximo capítulo se hará un estudio y análisis de la democracia, con la finalidad de hacer plausible, posteriormente apoyado con los estudios de caso escogidos, la hipótesis de este trabajo que relaciona al lobbying con la democracia, o poliarquía, y con la teoría de la democracia liberal.