

Capítulo 2

Transición hacia la democracia y poliarquía: contextos del lobbying

Aunque el lobbying se ha desarrollado en distintos contextos y sistemas políticos, es en la democracia donde se puede decir que este fenómeno mejor y más claramente se desenvuelve (Piñeiro, 2000: 48). Como se ha visto en el anterior capítulo, el lobbying está intrínsecamente relacionado con el derecho de petición y las diversas demandas hacia el sistema político que surgen de los grupos e intereses que hay en las sociedades. Sin un régimen político que no sólo acepte sino que promueva el debate público y el derecho a la participación política, es decir, dos características fundamentales de la democracia, además de que éste dé respuestas a las distintas demandas de la ciudadanía (Dahl, 1971: 15), no sería plausible el desarrollo del lobbying profesional como se ha visto. Por lo tanto, indicar qué significa el concepto de democracia es necesario en este trabajo. Tampoco sería posible poner en perspectiva qué viene a significar esta profesión tan controversial e ineludible, a la vez, para las sociedades y sistemas políticos democráticos.

Por otro lado, para focalizar el presente trabajo, cabe decir que durante los últimos tiempos, en varios países de Latinoamérica, se han venido sucediendo procesos de transición hacia la democracia. Esto ha permitido que, como en los casos de México y Argentina, el lobbying florezca más enraizadamente que en tiempos anteriores y esté cada vez más presente en estos sistemas políticos. Tal como lo graficó Meyer: “ahí vienen los [lobbyistas]”, sería una frase para ejemplificar uno de los cambios políticos representativos que se han dado con la transición hacia la democracia en México (2007: 67). Tan igual para Argentina. Es decir, sin el advenimiento de la democracia en Latinoamérica y las condiciones políticas, sociales, económicas, etcétera, que este

sistema político busca hacer posibles, el lobbying no estaría en el estado de desarrollo que actualmente está en estas latitudes. Por lo tanto, se estudiará en qué consiste el proceso de transición hacia la democracia que ha tomado lugar en varios países Latinoamericanos, de manera tal que sea posible entender el avance del lobbying en los sistemas políticos nombrados. Es decir, el lobbying es funcional a la democracia, no a una democracia determinada, como puede ser el presidencialismo bipartidista de los Estados Unidos, por lo que Argentina y México presentan casos interesantes para analizar.

Pero como la democracia es uno de los términos más discutidos en la teoría política, así como uno de los más antiguos, referirse al marco teórico de la democracia, como veremos, constituido por aspectos de corte filosófico político y político institucional, no es una tarea fácil. Hacer un esquema que nos permita identificar qué es una democracia, de qué consta y hace posible un contexto propicio para, por ejemplo, el lobbying y una sociedad con cultura de petición o participación activa, puede tener connotaciones divergentes entre autores y visiones diferentes sobre la democracia. No obstante, si bien hay una variedad importante de concepciones sobre la democracia, es posible dividir las en dos conjuntos separados: los minimalistas y los maximalistas (Reynoso, 2006: 83). Los primeros se fijan en los procedimientos mínimos para la democracia política, o en el *ser* de la democracia, y los segundos en los preceptos máximos, o el *deber ser*, de la democracia. A mitad de camino se podría incluir a aquellos que sostienen que la democracia, como concepto y teoría, contiene ambos preceptos, el *ser* y el *deber ser* (Sartori, 1987). En todo caso, antes de llegar a esta afirmación, es necesario hacer un estudio teórico que nos permita comprender adecuadamente qué es la democracia y por qué sí es plausible definirla, en marcos mínimos, con la teoría de la democracia liberal.

Por lo tanto, en este capítulo se analizará y definirá qué es la democracia, basando el estudio en la teoría de los politólogos Giovanni Sartori, Joseph Schumpeter y Robert Dahl, entre otros autores que permitirán plasmar un marco teórico sólido para este trabajo en el que se afirma que el lobbying es un fenómeno propio de la democracia. Asimismo, para entender el crecimiento del lobbying en México y Argentina, se tratará el fenómeno de la transición hacia la democracia que ha sido propio de los sistemas políticos Latinoamericanos durante, por lo menos, los últimos 25 años. Si bien los procesos de transición hacia la democracia no han finalizado, no son uniformes y son constantes entre altas y bajas de calidad o resultados, la democracia tampoco es un concepto del todo finalizado teóricamente. Por lo tanto, vale la pena empezar con la democracia como objeto de estudio, para luego empalmar esa teoría con el proceso de transición hacia un destino incierto pero que se asemeja a los postulados mínimos de democracia, los que en los hechos han marcado un antes y un después para el lobbying en países Latinoamericanos como México y Argentina.

2.1- Definiendo la democracia

A pesar de contar con muchas y variadas definiciones sobre la democracia pertenecientes a autores, corrientes teóricas y épocas distintas, los politólogos italianos Giovanni Sartori y Norberto Bobbio, entre otros, son piezas claves para limitar el panorama teórico y hablar de democracia en términos mínimos y concisos. La palabra democracia, literalmente, significa “poder del pueblo” –en griego, *kratos* es poder y *demos* es pueblo–, pero definirla en términos teóricos es un asunto más complejo que describirla etimológicamente (Sartori, 1987: 21). Mientras hay quienes hablan de varias democracias, de democracia política, social o económica, otros entienden a la democracia básicamente como democracia política (Sartori: 23-27). En este sentido,

para saber qué esperar concretamente de la democracia, es conveniente acotar su significado y quitarle adjetivos, de manera tal que sea posible tener una idea clara de lo que se puede esperar de la democracia (Sartori: 27).

Entonces, cuando se habla de democracia a secas se hace referencia a la democracia política y que hay tipos diversos de democracias, como pueden ser los casos de las democracias de tipo presidencial o parlamentario, directa o indirecta, con sistema de representación proporcional o mayoritaria, y demás diseños constitucionales (Sartori: 1987, 28). Pero, ¿se puede hablar de una teoría de la democracia y diversas ramas de ella, o bien de distintas teorías sobre la democracia que explican el fenómeno? Por un lado, se argumenta sobre las diferencias de observar a la democracia con una perspectiva procedimental o con una que se dirija hacia los ideales que la conforman, como pueden ser los argumentos ofrecidos por las perspectivas de los llamados “conductistas” y “clásicos”, correspondientemente, de la ciencia política (Korstanje, 2007: 49). Pero por el otro lado, como lo indica Sartori, la teoría sobre la democracia, la cual contiene aspectos prescriptivos, o del *deber ser* de la democracia, y aspectos descriptivos, o del *ser* de la misma, justamente tiene que abordar el fenómeno desde ambos ángulos y contenerlos, no excluirlos (27). Así, la teoría de la democracia, en singular y enfocándose a lo *posible*, no exclusivamente a lo *real* o a lo *ideal*, es una que se basa y sirve para describir qué se puede esperar de la democracia política y cómo se puede acceder a ello en un sistema político (Sartori: 28).

En este sentido es plausible argumentar que, “la teoría de la democracia está dividida únicamente por la discontinuidad que separa a la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos, y que ésta es fundamentalmente una: la teoría de la democracia liberal” (Sartori, 1987: 29-30). Entonces, es conveniente detenerse brevemente en lo que postula la teoría clásica, para muchos mal llamada así, y la que,

como consecuencia del nombre anterior, es denominada teoría moderna de la democracia. Lo interesante es poder llegar a establecer qué es la democracia para el *ser* de una perspectiva descriptiva de la democracia, para así llegar a postular la teoría del *deber ser* de un sistema democrático, o más precisamente, la teoría que se enfoca al método político y las prescripciones jurídico-institucional que tienden a hacer posible, de alguna manera mínima, los postulados descriptivos de la democracia (Held, 1996: 24).

Como ya se ha dicho, existen diferencias entre las llamadas teoría clásica de la democracia, por un lado, y la teoría moderna, competitiva, pluralista, conductista, *behaviourist*, elitista o schumpeteriana de la democracia, por el otro. Aunque se puede sostener que ambas son parte de una misma teoría, es posible notar que, sin embargo, difieren entre sí porque la primera arguye sobre los principios descriptivos de la democracia y la segunda, aunque podría tratarse de un conjunto de subteorías, trata acerca de los aspectos prescriptivos o procedimentales de la misma. Si una se fija en los propósitos del gobierno democrático, la otra se detiene en cómo lograr erigirlo no por razones de nacimiento, riqueza, herencia, violencia u otras formas que difieran a la elección competitiva de los gobernantes por los gobernados (Huntington, 1991: 7). De todas maneras, para ambas, “el desarrollo de la democracia en Atenas ha constituido una fuente fundamental de inspiración” (Held, 1996: 32).

Los ideales políticos de igualdad entre ciudadanos, libertad, respeto a la ley y a la justicia del Estado se remontan a los tiempos de la Polis griega y a los escritos de Tucídides (*ca.* 460-3 a.C.), Platón (*ca.* 427-347 a.C.) y Aristóteles (384-322 a.C.). Dentro de los tipos de gobierno que legaron los filósofos griegos la democracia es una de ellas y se define, a grandes rasgos, como el gobierno de los muchos o de la mayoría, diferenciándose del gobierno de unos cuantos o de uno solo (Bobbio, 2006: 32). Así, a

pesar de los cambios y los siglos, se puede argumentar que tal es el sentido descriptivo del término, “si bien cambie según los tiempos y las doctrinas su significado evaluativo” (Bobbio: 32).

Con todo, tomando como base a las premisas de la democracia ateniense, la democracia puede entenderse literalmente como un sistema político en donde el pueblo manda. Éste último, para los griegos, tiene una suerte de “virtud cívica”, por lo que según los clásicos no sólo le interesa participar en los asuntos públicos, sino que también participa de manera directa en la política y la vida del Estado (Held, 1996: 33). Aunque lo que se entendía entonces por ciudadanía, amén de su tamaño, no se corresponde con lo que se concibe actualmente, mucho menos con la noción liberal de “individuo con derechos” (Held: 32), el derecho y el interés por participar en la “cosa pública” siempre ha sido tema para la democracia. Es decir, si el gobierno es legitimado y dirigido por la voluntad del pueblo, éste tiene que participar en su vida y desarrollo. Básicamente, tal es el *ser* de la democracia y el marco para definirla en términos descriptivos o clásicos.

Con el paso de los siglos, y dejando de lado diferentes tipologías de gobierno, formas de Estado, entendimientos de la política y autores, el marco teórico del liberalismo hace mella con la teoría de la democracia, a pesar de que el liberalismo sea una determinada concepción del Estado y la democracia una forma de gobierno (Bobbio, 2006: 40). Justamente como lo argumenta Bobbio, “lo que se considera que cambió con el paso de la democracia de los antiguos a la democracia de los modernos, [...], no es el titular del poder político, que siempre es el *pueblo*, entendido como el conjunto de ciudadanos a los que toca en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas, sino la manera amplia o restringida, de ejercer este derecho” (33). La novedad que llegó a finales del siglo XVIII con el liberalismo fue la democracia

representativa, “que es la forma de gobierno por el cual el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él” (Bobbio: 35). Lo opuesto a lo sucedido con la democracia directa de los antiguos, ya que la democracia moderna o liberal, como lo argumentan los autores de *El Federalista*, se sienta en la representatividad democrática que otorga el derecho para constituir gobiernos a los ciudadanos a través del voto (Bobbio: 34). Es decir, la democracia de los modernos es liberal, la de los antiguos no.

Los argumentos que el liberalismo adhirió al debate de las distintas formas de gobierno como la democracia, “hacen referencia a la defensa de los valores de libertad de elección, razón y tolerancia frente a la tiranía, el sistema absolutista y la intolerancia religiosa” (Held, 1996: 95). Al principio fueron regímenes de monarquías absolutistas las que, dada la concentración de poder, dieron paso a la conformación de poderes nacionales y seculares; posteriormente, el liberalismo vino a hacer declarativa la igualdad y la libertad de los individuos frente al Estado (Held: 93). De allí que la democracia tomó impulso nuevamente como forma de gobierno con el liberalismo. Es decir,

[l]os ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad (Bobbio, 2006: 48).

Así, para la democracia, desde Platón, Aristóteles, Locke, Hobbes, Montesquieu, Madison y Mill, hasta Webber, Truman, Schumpeter, Sartori y Dahl, entre muchos otros autores, la libertad y la igualdad están unidas, aunque confusamente, y apoyadas entre sí. La libertad y la igualdad son valores o conceptos dicotómicos porque los fundamentos de las filosofías que un valor u otro simbolizan conciben al ser humano y a la sociedad diferentemente: “individualista, conflictiva y pluralista la liberal; totalizante,

armónica y monista la igualitaria” (Bobbio, 2006: 41). Aún, ambos valores son fundamentales para el funcionamiento del gobierno “del y para el pueblo”, como se puede figurar uno democrático (Held, 1996: 36), ya que la igualdad es compatible con la libertad en grado. Es decir, la forma de igualdad que es compatible con la libertad en una democracia liberal, “es la igualdad en la libertad” (Bobbio: 41), o que cada individuo tenga tanta libertad como los demás y que pueda ejercer su libertad mientras no perjudique la de los otros individuos. De esta conjugación subyacen las normas constitucionales que reglan tanto la igualdad ante la ley como la igualdad de derechos (Bobbio: 42).

Ahora bien, como se dijo anteriormente, el concepto descriptivo de la democracia topa con ambigüedades terminológicas además de derivar cosmovisiones diferentes del fenómeno en sí. Por un lado, está la idea de democracia que se puede conceptualizar como maximalista porque, a diferencia de una minimalista, le atañe la realización del ideal fundacional de la democracia, o un determinado entendimiento de gobierno democrático, y no cómo se conquista la antítesis de la autocracia (Reynoso, 2006: 84). Por el otro lado, la idea minimalista de democracia se fija en el método institucional por el cual se puede ir llegando a los fines de la democracia, siendo el principal la competencia democrática por los votos como método de seleccionar y remover a los malos gobernantes según la mayoría expresada en el electorado (Reynoso: 83). Una supone que el pueblo tiene que participar directamente en la construcción de un orden social más igualitario, es decir llegar al máximo de los marcos teóricos o morales de la democracia, mientras que la otra supone alcanzar instituciones liberales que garanticen la competencia periódica por el voto público y profundizar así la democracia representativa. Asimismo, se puede decir que la maximalista se enfoca

mayormente en el *ser* de la democracia y que la minimalista en el *deber ser*. En el medio se puede encontrar el *poder ser* propuesto por Sartori.

Pero de todos modos, ambas ideas de democracia contienen trampas de corte terminológico, porque es muy difícil determinar siquiera qué o quién es el pueblo. ¿Son todos, los más, los menos, sólo los que votan, o se trata de la totalidad de una población? Vale decir que no sólo es complicado en términos teóricos y organizativos de los Estado-Nación definir al pueblo como una totalidad indivisible, porque una población está comprendida por distintos grupos, clases, culturas, religiones, etnias, individualidades, partidos políticos y otras particularidades, sino que también la indivisión del pueblo “ha sido la idea fuerza legitimante de los totalitarismos del siglo XX” (Sartori, 1987: 36). Es decir, nada más lejano para referirse a un sistema democrático que tratar al pueblo como un todo indivisible y orgánico, organizado más allá de toda pluralidad y reglas claras de juego electoral.

Ambigüedades de este tipo pueden darse regularmente si se hace un estudio de la democracia con la dimensión clásica y descriptiva, la que hace énfasis en el *deber ser* de la democracia, y no se la contrasta con la realidad a la que remite el *cómo*. Que el gobierno tenga que tomar en cuenta lo que el pueblo, la gente o los ciudadanos quieren, es un ideal noble aunque complicado si no es matizado. Es verdad que el gobierno es de la gente, “pero la gente es en parte gobierno y, en su mayor tiempo, gobernada” (Sartori, 1987: 71). Por lo tanto, la selección de los representantes públicos a través de elecciones libres y competitivas es el método por el que se busca asegurar las aspiraciones descritas por la teoría clásica de la democracia (Huntington, 1991: 7). Igualmente, la competencia por el voto viene a ser una suerte de dispositivo contra la tiranía, el absolutismo, la falta de libertades, las facciones dentro de la sociedad y, además, para prevenir que las mayorías sometan a las minorías o viceversa. Es plausible decir que la voluntad general

de la población es respetada porque, “la democracia no da *todo el poder* a nadie, y lo distribuye de diferentes maneras entre mayorías y minorías que confluyen entre sí precisamente en función del principio –o regla– mayoritario” (Sartori: 111).

Como lo dispusieron, entre otros, los autores de *El Federalista*, para poder darle representatividad y un canal asequible de participación a la ciudadanía, la democracia se liga a las disposiciones de un sistema electoral capaz de otorgar proporcionalidad y representación en el gobierno a las diferentes partes de la sociedad (Sartori, 1987: 113). A la par, disposiciones para un sistema de pesos y contrapesos, así como de división de poderes capaces de asegurar la representatividad de la voluntad popular en el gobierno, la pluralidad y la estabilidad del sistema, fueron adscritas para prevenir la tiranía haciendo soberano al pueblo. Si bien tales ideales son realizables sólo parcialmente (Sartori: 79), los mecanismos de la democracia y sus aspectos procedimentales son muy importantes para llegar a entender la dimensión vertical de la democracia (Sartori: 109). Es decir, el instrumento electoral como medio para que sea respetada la voluntad popular y para que en los hechos, de alguna manera, la mayoría gobierne sin oprimir a la minoría (Sartori: 117). Igualmente, el instrumento electoral de la democracia representativa sirve para definir a la democracia en términos más empíricos descriptivos, ya que en los hechos gobiernan unos pocos y los más, básicamente, eligen a la minoría que representa la pluralidad de esa voluntad popular (Sartori: 114).

A medida que fueron tomando curso las reflexiones liberales sobre el *deber ser* de la democracia, específicamente sobre la problemática de las facciones que podían hacer mutar un gobierno democrático en una tiranía de la mayoría o de la minoría, procedimientos prescriptivos de orden jurídico institucional empezaron a ser considerados en la teoría. Para lograr que ninguna facción tome posesión del gobierno, desvirtúe la disposición de los bienes públicos y oprima a las otras partes e individuos,

las relaciones entre las mayorías y las minorías tienen que estar reguladas en los contextos constitucionales, electorales y sociales (Sartori, 1987: 111). Si un régimen democrático busca mantenerse como tal, disipar los abusos de las mayorías y evitar la concentración de poder, es menester la división del mismo, la realización habitual de procesos electorales y, producto de estas contiendas, la representación proporcional en la conformación de los poderes del gobierno. En tal sentido, para generar un contexto de libertades e igualdades como el pretendido por una democracia así como darle legitimidad al pacto consumado entre gobernados y gobernantes, dichas disposiciones prescriptivas son necesarias para pensar la democracia.

Uno de los problemas de la democracia representativa, sin dudas, es el de las mayorías y las minorías. Aunque la representación expresada en el voto ciudadano, traducido proporcionalmente en escaños, vela por una dimensión vertical de la democracia, el hecho de que sean unos pocos los que ejercen ese mandato delegado por los ciudadanos hace que la democracia además de ser puesta en perspectiva cuantitativamente, también tenga que ser mirada desde un ángulo cualitativo. Más precisamente, las minorías del poder, no las colectividades lingüísticas, raciales o religiosas, sino aquellas minorías que reflejan a la clase dirigente dominante o a las elites (Sartori, 1987: 119). Si bien estas minorías son entendidas de distintas maneras según autores, entre otras cosas porque pueden poner en cuestión la validez de la democracia, el tema merece atención en lo referente a consideraciones muy puntuales del gobierno representativo, como por ejemplo acerca de cómo se produce y qué significa la democracia en el *poder ser* (Sartori, 1987: 127).

Joseph Schumpeter, quien junto a otros autores hicieron de bisagra en la teoría política y fueron denominados conductistas a raíz del método más científico duro y economicista de tratar al objeto de estudio, argumentó sobre ese tema y del papel de las

minorías o elites en la democracia. Para referirse al funcionamiento de la democracia como sistema, la denominada “teoría competitiva” fue formulada por este autor que si bien ha sido criticado ampliamente, todavía mantiene vigencia. Así, Schumpeter definió por democracia: “un método político, es decir, un arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas –legislativas y administrativas– confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas” (1976: 269). Es decir, la democracia como competencia de elites, una idea mínima sobre la democracia pero factible, sostiene que un sistema y régimen es democrático cuando el poder es disputado en elecciones libres, competitivas y donde importa cómo se gana, no quién lo hace (Reynoso, 2006: 83).

A contraposición de lo que Schumpeter y muchos otros reconocieron como la “teoría clásica” de la democracia, la teoría moderna o competitiva argumenta que el electorado no decide sobre los asuntos públicos y políticos, sino que elige y encomienda a los representantes, que son políticos profesionales, esas tareas de gobierno (Sartori, 1987: 128). En tal sentido, la democracia puede servir para muchos fines como puede ser promover y establecer cierta justicia social, relativa pluralidad en el gobierno y promover disposiciones para la participación. Pero la esencia de la democracia no reside en esos ideales descriptivos, sino en establecer el mecanismo por el cual los ciudadanos elijan y reemplacen, según sea el caso, a sus representantes más idóneos, de acuerdo con la amalgama de diversidad que exista en una sociedad, pudiendo obtener rendición de cuentas (Held, 1996: 205). Así, se puede decir que los gobernantes o representantes elegidos, recién votados, cuentan con una “legitimidad de origen” derivada de los resultados electorales y que, mientras transcurren sus mandatos, cuentan con una “legitimidad de gestión” derivada de las respuestas dadas a las demandas de su electorado y de la opinión pública en general (O’Donnell, 1994: 290).

Una definición de democracia como la de Shumpeter puede parecer mínima pero es factible, ya que se basa en el aspecto procedimental que asegura la legitimidad de un mandato delegado por la mayoría de la voluntad popular. A pesar de las connotaciones que hacen referencia sobre aspectos como la igualdad, el gobierno responsable, el control ciudadano sobre las políticas y los políticos, entre otros aspectos que definen a la democracia como una serie de propósitos: el aspecto sine qua non de la democracia son las elecciones abiertas, libres y justas (Huntington, 1991: 9). Justamente, “democracia no significa y no puede significar que el pueblo gobierne realmente en cualquier sentido manifiesto [...]. Democracia significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que pueden gobernarle” (Schumpeter, 1976: 284). Lejos de ser una visión cínica o frívola de la democracia, entender a la misma como un mecanismo de selección de elites, o más precisamente dirigentes políticos, es una manera de postular un marco mínimo de lo que se puede esperar por democracia. Acorde con esta perspectiva minimalista, se puede argumentar que la democracia es un medio más que un fin (Huntington, 1991: 10).

Ahora bien, la teoría shumpeteriana enfatizó los riesgos analíticos de conceptos como “bien común”, “voluntad general” y, entre otros aspectos contemplados por la teoría clásica de la democracia, el concepto del ciudadano como votante y actor político (Held, 1996: 211). Entre otras cosas, lo impactante de esta teoría son los argumentos que sostienen que el pueblo no tiene, como lo pensaban los clásicos, virtudes y opiniones racionales sobre las cuestiones políticas (Schumpeter, 1976: 325). Tampoco supone que el grueso de la población participe o siquiera se interese por las cuestiones políticas, ya que “la naturaleza humana en la política” se puede resumir como desinformada, vaga y basada en opiniones que poco conocen de los temas y realidades políticas (Schumpeter: 326). Es decir, la teoría competitiva subrayó que pocas veces el

pueblo logra lo que realmente quiere, sobre todo cuando las voluntades están divididas, sino que puede obtener un “compromiso honrado” por parte de las elites gobernantes (Schumpeter: 327), ya que la población carece de los medios para participar efectivamente más allá del voto electivo de representantes (Held: 220).

En este sentido, un acuerdo tácito e institucional entre actores legitima una especie de división del trabajo establecida entre gobernantes y gobernados, en donde la votación además de ser un método para la elección de elites, es una manera de legitimar el sistema y aceptar dicha división del trabajo (Held, 1996: 221). Sin dudas y más allá de aciertos y desaciertos, omisiones o exageraciones de esta teoría, como el sesgo elitista que muchos critican (Held: 224), lo cierto es que Schumpeter y su escuela trataron críticamente los postulados descriptivos más importantes de la democracia, como la idea de pueblo y de que el gobierno se debe a su participación y voluntad. En síntesis, esta teoría permitió establecer un marco mínimo de democracia compatible con aspectos empíricos y prescriptivos de la misma.

Con todo, la postura de la democracia referida como moderna o empírica sostiene que éste sistema implica un contexto en el que todos los ciudadanos son libres de competir por el voto y de elegir representantes políticos, en base a un sistema de partidos políticos, siendo la libertad de discusión y de palabra dos prerequisites básicos para aplicar este método (Held, 1996: 223). Si bien esta teoría puede tener un sesgo al disminuir en exceso el rol del ciudadano y su participación, establece que mientras un gobierno pueda ser elegido por la mayoría proporcional del electorado, se puede decir que allí impera un gobierno y sistema democrático legítimo y legal (Held: 224). En este sentido, la teoría schumpeteriana expresa una definición minimalista de la democracia, referida a un método institucional y a variables prescriptivas que buscan hacer posible lo postulado por la teoría de la democracia liberal. Así, “la elección y la representación

son el equipo instrumental sin el cual la democracia no se realiza; pero, al mismo tiempo, son el talón de Aquiles: las elecciones no son necesariamente libres y por ello la representación no necesariamente es genuina” (Sartori, 1987: 45). Es cierto, la democracia presenta fallas y muchas veces el *ser* sobrepasa al *deber ser* y viceversa, pero la democracia posible, aquella que no es perfecta, como puede ser reconocida la que el politólogo Robert Dahl conceptualizó como “poliarquía”, puede ser alcanzada en diferentes grados, justamente, en base al concepto hipotético y prescriptivo de poliarquía.

2.1.1- La poliarquía

El concepto poliarquía de Robert Dahl es una representación hipotética de la democracia. En la poliarquía se pueden encontrar fines explicativos y prescriptivos que buscan juntar, de cierta manera, el *ser* con el *deber ser* para llegar a un *poder ser* de la democracia. A diferencia de Schumpeter, los teóricos llamados pluralistas de la democracia como Dahl no contemplan a la política con una carga tan negativa. Por el contrario, éstos exploran las interrelaciones entre la competencia electoral y las actividades de los grupos con intereses políticos, argumentando que la democracia moderna es en realidad mucho más competitiva de lo que Schumpeter reconoce en su teoría y que los resultados de la democracia son más satisfactorios que lo pensado por dicho autor (Held, 1996: 227). A grandes rasgos, autores como Dahl aceptan la hipótesis de Schumpeter de que lo que distingue a las democracias de los sistemas no democráticos son los métodos por los que se rige la representación electoral. Pero al mismo tiempo, los pluralistas no rescatan la hipótesis tajantemente realista de la competencia entre élites, sino que se retomaron los fundamentos madisonianos que apuntan al dilema de las facciones (Held: 227).

Al igual que Madison, politólogos contemporáneos como Dahl sostienen en su teoría que la función de un gobierno democrático es proteger las libertades de todos los grupos para que persigan sus intereses políticos, pero con las disposiciones necesarias para impedir que cualquier facción socave a las demás (Held, 1996: 229; Dahl, 1956: 25). Pero a diferencia de Madison, se argumenta que la interacción de facciones es una fuente estructural para la democracia y para garantizar la representatividad, más allá de los partidos y las elecciones (Held: 232; Dahl: 26). En este sentido, Dahl reveló que el carácter democrático de un régimen, y en última instancia su legitimidad, está garantizado por la existencia de canales múltiples para que los distintos grupos o minorías participantes en la política, así como los individuos, puedan competir entre sí dentro de los cánones propios de la democracia liberal. Más bien, lo que para Dahl hipotéticamente es una democracia mínima se denomina “poliarquía”.

Al contrario de Schumpeter, que sostiene que la política democrática se define por el comportamiento de las elites, Dahl argumenta que si bien las elites tienen un impacto importante en el gobierno, en su formación y en sus políticas, la democracia se basa en una serie de consensos que estipulan los parámetros de la vida política nacional, incluyendo allí el comportamiento interdependiente de las elites y otros grupos (Held, 1996: 236). Tales parámetros de comportamiento político son derivados de diferentes tipos de culturas políticas, así como de los distintos prerequisites sociales que son necesarios para una poliarquía (Cuadro 2.1). En este sentido, si bien las normas constitucionales y el funcionamiento de las instituciones son fundamentales para la democracia, éstas no son suficientes si no se toman en cuenta también las normas y prácticas no constitucionales, aquellas ligadas a los aspectos sociales y culturales de la democracia (Dahl, 1956: 135). Así, un régimen es una poliarquía cuando sus ciudadanos tienen libertad e igualdad para: formular sus preferencias; manifestar públicamente

dichas diferencias individual y colectivamente; recibir por parte del gobierno igualdad de trato (Dahl, 1971: 14).

Cuadro 2.1

Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes (Dahl, 1971: 15).

| Para tener oportunidad de: | Se requieren las siguientes garantías institucionales: |
|--|---|
| 1. Formular las preferencias: | A. Libertad de asociación. B. Libertad de expresión. C. Libertad de voto. D. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo. E. Diversidad de fuentes de información. |
| 2. Manifestar las preferencias: | A. Libertad de asociación. B. Libertad de expresión. C. Libertad voto. D. Elegibilidad para la cosa pública. E. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. F. Diversidad de fuentes de información. G. Elecciones libres e imparciales. |
| 3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias: | A. Libertad de asociación. B. Libertad de expresión. C. Libertad voto. D. Elegibilidad para el servicio público. E. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. E1. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos. F. Diversidad de fuentes de información. G. Elecciones libres e imparciales. H. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. |

De acuerdo con el autor de *La Poliarquía*, una democracia puede ser más o menos reconocida como tal si cumple, aunque sea de manera mínima, con los ocho requisitos para la poliarquía postulados arriba en el cuadro 2.1. De esta manera, es posible argumentar que las democracias difieren entre sí en el grado en que garantizan y promueven estos ocho requisitos institucionales y culturales de la democracia. En la

medida que se permite la oposición, el debate público y la competencia electoral, los gobiernos pueden ser más o menos poliárquicos pero diferirán notoriamente de los no democráticos (Dahl, 1971: 14). Es posible argumentar, pues, que a grandes rasgos y simplificando el esquema argumentativo de Dahl, la democracia necesita dos dimensiones básicas para funcionar: el debate público, por un lado, y el derecho de participar en las elecciones y en el gobierno, por el otro (16). Así, en un contexto de liberalización y apertura de la representación política, es decir, en un ambiente de alto grado de participación política y debate público, es factible un régimen político poliárquico en donde la representatividad política sea alta, competitiva y receptiva del debate público (Dahl: 18).

Sin embargo, variables como el desarrollo socioeconómico de una sociedad y las características de su sistema económico, social y político inciden en la forma de gobierno y el grado de poliarquía (Dahl, 1971: 34). Por un lado, las trabas al debate público y al número de personas incluidas en el sistema político, son variables con incidencia para el desarrollo de un régimen relativamente democrático (Dahl, 1971: 35). Por el otro, la correlación entre el desarrollo socioeconómico y el desarrollo político también son variables importantes para establecer cuán cerca o lejos se encuentra un régimen político del concepto de poliarquía (Dahl: 68). Sin duda que para analizar un sistema político y llegar a estipular cuán poliárquico es, resulta imprescindible tomar en cuenta elementos sistémicos como: la cultura política, es decir, las creencias, los símbolos y los valores dominantes que son relevantes para la política; la estructura política, que se traduce en las normas y los poderes, formales e informales que regulan a la sociedad y su comportamiento; y, los sujetos o actores con roles políticos, quienes dan relieve a los *inputs* –que son las demandas y las expectativas que van dirigidas

desde la sociedad hacia el sistema político–, y los *outputs* –que son las respuestas o soluciones políticas del sistema en torno a esas demandas (Morlino, 1985: 33).

Con todo, un régimen político que más o menos se considere poliárquico debe poder sostener las variables de participación libre e igualitaria en las elecciones y en la formulación de políticas y legislaciones a todos los ciudadanos, es decir, asegurar las maneras amplias o restringidas de ejercer los derechos políticos de la sociedad, individuales o colectivos (Dahl, 1971: 19; Bobbio, 2006: 47). Si bien las conexiones entre el nivel de desarrollo socioeconómico y el político, así como de los demás elementos que componen a un sistema político, se correlacionan significativamente con la calidad de una poliarquía; el cambio de régimen político, de uno no democrático a uno que dentro de todo sí lo es, se sostiene primeramente por la dimensión vertical de la democracia, es decir, por el sistema electoral. En este sentido, desde luego que la poliarquía se corresponde con las variables nombradas y otras más, como el sistema de partidos, pero de una manera mínima puede delimitarse en dos dimensiones: el debate y la participación pública, obviamente apoyados por el método institucional de competencia por el voto ciudadano (Held, 1996: 246).

En última instancia, para establecer una democracia el método institucional para asegurar la selección de los líderes políticos, basado en el voto ciudadano y en la competitividad electoral, es fundamental (Huntington, 1991: 12). Así las cosas, la consecución de transiciones hacia la democracia en el radio de las últimas décadas ha posibilitado la llamada “tercer ola” de la democracia, o el embate de transiciones dentro de las cuales se puede decir se encuentran México, Argentina y otros países de Latinoamérica (Huntington: 44).

2.2- Transición hacia la democracia

En los últimos veinticinco años el régimen político de varios países Latinoamericanos, dentro de ellos México y Argentina, ha ido transitando hacia la democracia. Para resumir qué significan los procesos de transición hacia la democracia en América Latina, O'Donnell y Schmitter (1988) hacen una metáfora sobre un juego de ajedrez (106). A diferencia de lo que se entiende por un juego de ajedrez, con reglas de juego claras y respetadas por los dos jugadores del encuentro, la foto teórica que estos autores sacan es la de un juego de ajedrez que en un lugar de un tablero tiene varios, así jugadores que de repente hacen alianzas y luego las deshacen, y reglas que cambian constantemente en un partido que pareciera no tener ni victorias ni derrotas. Otro detalle es que si los participantes no gustan del resultado pueden simplemente patear el tablero y volver a comenzar si así lo desean (O'Donnell y Schmitter: 107). En esta situación hipotética, caótica por cierto, es en la que se encuentra un sistema político en transición: “aunque al principio el juego sea confuso y haya una gran cantidad de jugadores pertenecientes a camarillas inciertas, a la larga se consolidará y quedará en manos de un pequeño número de actores, los mejor organizados [...Así...] las reglas se vuelven más predecibles” (O'Donnell y Schmitter, 1988: 112). Es decir, la democracia surge de un proceso no lineal, incierto y reversible, por lo que se basa en el largo plazo y no en el corto, y se puede cristalizar primeramente en la realización de procesos electorales legales y creíbles.

Como lo argumentan los autores referidos, “una transición en el tipo de régimen implica movimiento desde algo hacia algo diferente” (O'Donnell y Schmitter, 1988: 105). Este argumento indica que el contexto de una transición está delimitado por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y el establecimiento de alguna forma de democracia (O'Donnell y Schmitter: 19). Es característica de este proceso la

alta inestabilidad e incertidumbre que reina en el ambiente, y también que ciertos factores que fueron decisivos para quebrantar el régimen autoritario pueden no serlo para instaurar uno democrático. Así, aunque la confusión puede ser significativa entre los actores que buscan asegurarse la permanencia en el futuro, la señal típica por la que se puede notar que un régimen político autoritario está transitando a uno más o menos democrático, es que las autoridades de facto comienzan a cambiar las reglas y abrir el paso a mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos (O'Donnell y Schmitter: 20). En corto, primero proceden con la liberalización del sistema y después con la democratización.

Por un lado, en el momento que se redefinen y amplían los derechos individuales, así como de hacerlos efectivos a punto tal de proteger a los actores contra las arbitrariedades del gobierno autoritario, se está en un período de liberalización (O'Donnell y Schmitter, 1988: 20). Aunque no hay un patrón determinado, si la recuperación de ciertos derechos individuales no es revertida por la autoridad, y a estos derechos le prosigue el otorgamiento de garantías para la acción colectiva, la liberalización política puede hacer factible avanzar hacia un contexto más democrático. Por lo tanto, “si estas prácticas liberalizadoras no constituyen una amenaza evidente e inmediata para el régimen, suelen acrecentarse, se institucionalizan y por lo tanto se incrementan los costos efectivos y percibidos de su eventual anulación” (O'Donnell y Schmitter: 21).

Por otro lado, el periodo donde se institucionalizan las normas y los procedimientos que la ciudadanía hizo posibles durante la liberalización en las reglas del régimen autoritario, puede denominarse democratización (O'Donnell y Schmitter, 1988: 22). Así, la ciudadanía como principio fundamental de la democracia toma forma tanto en el derecho y la obligación de cada individuo a ser tratado por los demás y ante

la ley como igual y libre, así como en la obligación de los responsables políticos de respetar los resultados electorales y en el derecho del gobierno de actuar con autoridad con la obligatoriedad de rendir cuentas al público. En cierto sentido, sin un asentamiento de la liberalización del régimen, es probable que la institucionalización de las normas y procesos que llevaron a la apertura política, es decir, la democratización del sistema, caiga en retrocesos o bien en una mera formalidad (O'Donnell y Schmitter: 23). Lo cual no quiere decir que no se haya abierto un nuevo proceso político diferente al anterior y que una democracia no sea posible, ya que si el propósito y la manera de llevar la liberación es creíble en la población y los demás actores sociales, políticos y económicos logran convivir en cierta armonía, entonces es posible abrir paso a una manera de institucionalización democrática (O'Donnell y Schmitter: 26).

En el transcurso de una transición existen altas y bajas, en tanto que las dimensiones de liberalización y democratización pueden no darse en la misma cantidad ni en el mismo grado. Se pueden dar casos en donde a medida que avanza el ejercicio de los derechos de participación, los actores y partidos políticos empiezan a demandar mayores garantías y las autoridades de facto pueden acceder o no a ellas, o bien retroceder en las disposiciones ya liberalizadas (O'Donnell y Schmitter, 1988: 28). Asimismo, puede ocurrir que haya mayor disposición de las reglas dispuestas para la competencia partidaria en elecciones de lo que se manifiesta en los hechos por la participación de los partidos políticos o grupos de la sociedad (O'Donnell y Schmitter: 29). Pero si hay cierto balance entre la liberalización y la democratización, es factible constituir una democracia en donde el atributo clave a preservar es el de los derechos de la ciudadanía. En este sentido, es menester: la rendición de cuentas *-accountability-* vertical, con la que se asegura la legitimidad de las elecciones, de los procedimientos y sus resultados, así como la existencia de más de un partido político y un medio de

comunicación libre, entre otros factores como que ninguna elite o poder externo restrinja las decisiones públicas del gobierno, las libertades de los demás grupos y los derechos individuales existentes (Morlino, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.:* 27).

Ahora bien, diferentes tipos de resultados son obtenidos en los regimenes políticos que han estado transitando hacia la democracia. Como en varios países de Latinoamérica, la primera manera de instalar mínimamente una democracia es a través de la rendición de cuentas vertical. Pero la realización de elecciones consecutivas, lo cual presume un primer paso hacia la democracia política, social y económica, si bien puede ser suficiente para mínimamente atribuir a un régimen el carácter democrático, no lo es si no se pretende avanzar en la consolidación del régimen representativo. Si bien pueden darse casos de democracias híbridas, que en realidad al no poder garantizar elecciones totalmente libres y justas ni los derechos civiles básicos no llegan a ser democracias, también pueden darse casos de “democracias delegativas” o “democracias populistas” (Morlino, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.:* 28). Este tipo de democracia, que como lo argumenta O'Donnell no es precisamente representativa o poliárquica, no está del todo consolidada institucionalmente pero tiende a ser duradera (1997: 288).

La democracia delegativa, usualmente está caracterizada por el hecho de que los ciudadanos pueden elegir a sus representantes a través de elecciones relativamente limpias, donde los partidos políticos y la prensa pueden trabajar en cierta libertad y los poderes establecen relativa independencia (O'Donnell, 1994: 60-62). Pero en la realidad, los ciudadanos y los grupos una vez que eligieron a sus representantes tienen pocas posibilidades de reclamar revisión u obtener control en los actos de los poderes del gobierno (Morlino, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.:* 28). En este sentido, la

poca transparencia y la incapacidad para institucionalizar los canales para la rendición de cuentas horizontal producen regimenes alimentados de vínculos irracionales entre un líder carismático muy poderoso que apela por una supuesta democracia más inmediata que la liberal (Morlino, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.*: 28). Es decir, una democracia maximalista.

Cabe subrayar que la profundidad de la crisis política, social y económica que los regimenes que transitaron hacia la democracia cargaron a costas, son variables importantes para matizar por qué se han desarrollado prácticas corruptas, clientelares y corporativas que son más asimilables a la democracia delegativa que a una representativa (O'Donnell, 1994: 288). No obstante, después de institucionalizar la rendición de cuentas vertical es posible seguir transitando hacia una democracia consolidada. Para lo cual, la rendición de cuentas horizontal es fundamental, ya que se centra en la capacidad del Estado de proveer transparencia y castigos sobre los actos u omisiones irresponsables o corruptas de los responsables públicos en sus funciones (O'Donnell, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.*: 55).

De esta forma, el grado de consolidación de la democracia puede estar definida en base a la calidad de los procesamientos, los contenidos y los resultados derivados de la interacción entre los *inputs* y *outputs* del sistema político (Morlino, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.*: 29). Una democracia de calidad, por lo tanto, es una que se centra en el gobierno conforme a derecho y desarrolla la rendición de cuentas vertical y horizontal. Asimismo, funciona en base a la reciprocidad de las decisiones políticas con respecto a las aspiraciones públicas, respetando completamente las libertades individuales a la vez que busca progresivamente mayor igualdad política, social y económica (Morlino, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.*: 30). En este sentido, el tránsito hacia una democracia de calidad está vinculado con los argumentos para

constituir una poliarquía, es decir, asegurar institucionalmente las libertades individuales para la participación política y las condiciones propicias para el debate público sobre, entre otras cosas, la reciprocidad en los actos del gobierno.

Con todo, la transición hacia la democracia todavía es un proceso abierto en muchos países de Latinoamérica como México y Argentina, en donde la calidad de la democracia todavía está en desarrollo, es decir, donde las democracias son minimalistas pero de mala calidad. El factor de socialización es muy importante para poder consolidar el proceso de consolidación y mejorar la calidad de la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1988: 27), ya que la rendición de cuentas vertical y horizontal es más viable cuando una cantidad de actores intermediarios de distintos tamaños y formas, como los partidos políticos, los sindicatos, los movimientos sociales o los grupos de interés, están organizadas y presentes en la participación política (Morlino, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.*: 39). En un contexto de transición hacia la democracia, en donde al principio las reglas de juego no estaban del todo claras y luego empezaron a tomar forma, el lobbying es significativo para el todavía frágil balance entre libertad e igualdad y para la calidad de la democracia en sí. Entre otras cosas, puesto que el lobbying está muy ligado a la manera en que los actores se organizan y actúan para hacer prevalecer sus intereses ante el Estado, la problemática de la agregación de intereses en el sistema político, la rendición de cuentas y la reciprocidad en las decisiones de los poderes del gobierno, hacen que el lobbying esté ligado a la consolidación de un régimen democrático en transición.

2.3- El lobbying antes y después de la transición

Como se ha visto en el inciso anterior, el abanico de cambios que la transición hacia la democracia ha abierto en varios países Latinoamericanos incluye variables

propicias para el ejercicio del lobbying. Entre éstas, el reconocimiento y ejercicio de las libertades individuales y grupales fundamentales para el desarrollo de la sociedad civil, la celebración de elecciones libres, creíbles y periódicas, el respeto a la temporalidad de las mayorías y minorías en los poderes del Estado, la reciprocidad y equidad en el trato del gobierno hacia las demandas de los ciudadanos y grupos, así como la eficacia de la gestión gubernamental (Escobedo, 2004: 7), son condiciones que favorecen la presencia e incremento del lobbying. En este sentido, si bien los regímenes en transición hacia la democracia, en su mayoría, han podido establecer los procedimientos mínimos para elegir democráticamente a sus representantes, asegurando las libertades individuales de los ciudadanos y desarrollando la rendición de cuentas vertical, todavía la rendición de cuentas horizontal, la ligada a la efectividad y transparencia de los actos de gobierno, encuentra problemas en su consolidación (Escobedo: 8).

Problemas en la consolidación de una democracia pueden ser consecuencia de rezagos en la socialización política de una sociedad, lo cual está ligado a los alcances de la democracia social y económica (Munck, 1996: 208; O'Donnel y Schmitter, 1988: 26). Pero una vez alcanzada la democracia en términos mínimos, la democratización del régimen político abre espacios procedimentales, formales e informales, para avanzar hacia una democracia de mayor calidad, porque se ha logrado determinar las reglas para estipular el método capaz de establecer qué actores y cuántos tienen permitido acceder a las posiciones de gobierno, las normas para elaborar y aplicar las decisiones públicas con reciprocidad y establecer la vinculación de la sociedad, por consentimiento, al sistema (Munck: 210). Dado que los actores comienzan a acatar nuevas reglas de juego en donde, si pretenden permanecer, tienen que atenerse a tomar en cuenta las expectativas de la ciudadanía y fundamentalmente, actuar conforme a derecho, la aceptación de este tipo de normas hace factible el avance de la democracia

representativa. Así, entre los actores involucrados en el régimen político entrante se encuentran los grupos de interés económicos, las organizaciones sociales de derechos civiles o sindicales y, más relevantemente, los partidos políticos, todos ligados al lobbying que se vuelve una herramienta para la agregación eficaz de intereses sectoriales al sistema político (Rodríguez Fisse, 2006: 8).

Sin embargo, la consolidación de la poliarquía no es un proceso lineal y sin sobresaltos, por lo que los procedimientos jurídico-institucionales dispuestos para el funcionamiento de la democracia en su dimensión horizontal pueden presentar avances y retrocesos. En tal sentido, los desfases entre los usos y costumbres de una sociedad y las normas escritas, producen problemas significativos para la calidad de las democracias que se encuentran en procesos de consolidación, notoriamente impactando negativamente en el ejercicio del lobbying y su aceptación pública. Precisamente, de lo que se sostiene una transición hacia la democracia es de instituciones y procedimientos que buscan enmarcar los usos y costumbres de la democracia en los distintos órdenes de la normatividad legal. Si el comportamiento de los actores sobrepasa la legalidad, poniendo en cuestionamientos al nuevo régimen político, a sus fundamentos y resultados, los modos en que se puede desenvolver la democracia, la credibilidad y la participación de los actores en ella, difieren entre sí y se pueden ver perjudicadas. En este sentido, México y Argentina todavía distan de estar en estándares aceptables de calidad democrática (Carrillo Cabrera y López Gómez, 2007).

Poner en perspectiva cómo la transición hacia la democracia y el régimen político que se va conformando en un Estado se acerca a la definición de poliarquía, posibilita que en términos empíricos sea posible comprobar de qué modo se transita hacia la democracia, por ejemplo, en la región latinoamericana. Cabe resaltar que la separación de poderes, la profesionalización de los mismos, el crecimiento del rol del

Poder Legislativo como instancia de decisión, su organización en comisiones, subcomisiones y bloques parlamentarios que balancean y dividen el poder presidencial, supone cierta institucionalización de partidos políticos competitivos y sistémicos. Esto mismo, tiende a que sea factible un cierto desarrollo organizativo de la sociedad en torno a grupos de interés sectoriales, sindicales, sociales, ideológicos, etcétera, que busquen tener incidencia en la toma de decisiones. Aunque los procesos difieren entre caso y caso, este tablero de juego ha empezado a ser realidad en países que hace 25 años vivían bajo regímenes no democráticos. Es decir, las características que una sociedad más o menos poliárquica desarrolla, aunque no siempre arrojan resultados inmediatos ni completamente satisfactorios, posibilita que la democracia empiece a adecuar demandas plurales de la sociedad en el gobierno y los mecanismos para la rendición de cuentas en las acciones de este último.

La rendición de cuentas supone que la ley aplica sanciones a los representantes y funcionarios públicos que incurren en omisiones, malas prácticas y abusos del poder público. Por el otro lado, significa que los responsables del Poder Ejecutivo y Legislativo tienen que actuar con reciprocidad y atender eficientemente las demandas públicas de la ciudadanía, de los sectores y las de su electorado (Béjar Algaza, 2006: 27). Así, las demandas tienen que ser evaluadas en base a información, opiniones, datos y argumentos especializados que sirvan para tomar decisiones racionales en pos del interés general de la población, aun a costas de las preferencias de sus electores y las promesas de campaña (Béjar Algaza: 27).

Informar, explicar y justificar a la ciudadanía sobre las decisiones políticas tomadas como respuestas a las demandas públicas o sectoriales, ya sea si el representante respetó o sustituyó lo que había acordado con el electorado, es fundamental para rendir cuentas a la ciudadanía y dotar de legitimidad al sistema (Béjar

Algazar: 28). Pero también es fundamental que los procedimientos de la democracia contemplen la rendición de cuentas de aquellos sectores que trabajaron en pos de un interés, que si bien es legítimo e inclusive necesario para la construcción del bien común, es necesario que se transparente a la ciudadanía qué intereses están buscando sacar ventajas del erario público y de qué forma lo hacen. Es decir, si la rendición de cuentas y la transparencia constituyen pilares que no sólo mejoran la calidad de la participación, sino que también la estimulan, mayor asimilación entre los usos y costumbre y las normas escritas es necesaria también en el lobbying (Mascot Sánchez, 2006: 7).

La representación política en una poliarquía en construcción supone que la comunicación de los representantes, ya sea de manera individual, a través de los grupos parlamentarios o sus partidos políticos, empieza a ser constante y abierta con la ciudadanía y los grupos de interés (Béjar Algazar, 2006: 32). Asimismo, supone que los representantes públicos en el Poder Legislativo pueden actuar conforme a una lógica deliberativa, en base a su personalidad e individualidad, o a una lógica de disciplina, en donde la estructura del partido es más importante que la individualidad del representante (Béjar Algazar: 48). Ya sea en un contexto de disciplina partidaria alta o baja, de bipartidismo, multipartidismo o dimensiones intermedias, en aras de tomar las decisiones más racionales y efectivas, en un ambiente de pluralidad y contraposición de intereses, los representantes públicos requieren de la asistencia técnica de los especialistas con el acceso a la información de los sectores, es decir, de los lobbyistas.

Por lo tanto, la representación de intereses y la agregación de demandas sectoriales a través de lobbying generan espacios para que procedimientos informativos y de persuasión de todo tipo se lleven a cabo. Pero aunque la agregación de demandas es legal y legítima, genera suspicacias por parte del electorado que percibe que el interés

público está siendo quebrantado cuando los grupos sectoriales hacen lobbying (Mascot Sánchez, 2006: 7). En tal sentido, la rendición de cuentas sobre los actos de gobierno es fundamental para la consolidación de la democracia, para su calidad y para la legitimidad de los procesos electivos y de formulación de políticas públicas y legislaciones (O'Donnell, 2007, en Cansino y Covarrubias, *coords.*: 56). En un contexto así, es necesario reglamentar las relaciones y contactos entre los representantes del interés público y general de la población y los representantes de intereses sectoriales que justamente hacen eso, representan sectores a contraposición de los políticos que representan a la ciudadanía que los elige y toda la sociedad.

Ahora bien, que el lobbying esté intrínsecamente relacionado y sea funcional a un régimen democrático no quiere decir que sea ignorado como herramienta de negociación política durante los regímenes de gobierno autoritarios o no democráticos (Piñeiro, 2000: 57). Así, el lobbying no sólo se ajusta a la democracia. Aunque este es un tema controvertido, como lo argumenta Rodríguez Fisse (2006), sobre todo porque los regímenes autoritarios cancelan la oportunidad de que existan grupos de interés, parlamentos, negociación política, representantes populares, libertades para expresarse, informarse, organizarse y votar (9), el lobbying puede acomodarse a diferentes contextos. Es decir, el lobbying y la agregación de demandas sectoriales en un régimen no democrático es un tanto confusa pero existe (Rodríguez Fisse: 9).

La realidad ha mostrado que en regímenes no democráticos, la constante vorágine en el juego de los intereses y sectores económicos en pugna ha hecho posible que el lobbying sea tan necesario como en un sistema político democrático (Piñeiro, 2000: 57). En última instancia, siempre hay empresas e intereses económicos, laborales, etcétera, que tienen afinidad con las dictaduras para hacer negocios en cualquier contexto, por lo que no se descarta la posibilidad de esfuerzos de lobbying en regímenes

dictatoriales. Sin embargo, es probable que el lobbying sea más dificultoso, menos voluminoso y profesional en un régimen autoritario que en una democracia, entre otras cosas porque los actores políticos, ya sean una cúpula militar, un partido único o hegemónico, son reacios a la discusión de los asuntos de interés para los lobbyistas. Además, la concentración de poder hace que no existan canales institucionales para buscar acceder a la toma de decisión por ningún otro lado que por la cabeza del régimen, lo cual acota la pluralidad de demandas, las vías de acceso y la cantidad de actores en posibilidad de hacer lobbying (Piñeiro: 57).

Cabe subrayar que con el advenimiento del régimen democrático, en contraposición a lo ocurrido durante los regimenes autoritarios, se abren distintos canales institucionales de acceso para la agregación de demandas y la participación de los distintos grupos de interés e individuos en el sistema político. Con la descentralización de las decisiones políticas y del poder, el consecuente crecimiento del rol del Poder Legislativo, del representante como tal, de los partidos políticos y los grupos de interés, el lobbying acrecienta su relieve en el sistema político en transición (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2004: 79). Así, en un contexto institucional de pesos y contrapesos capaz de dar receptividad a la diversidad de intereses y grupos de la sociedad con demandas, si bien no todas las demandas logran ingresar al sistema político mientras otras esperan por momentos más oportunos, la tarea de integrar intereses a los poderes del Estado se ha tornado una empresa mucho más complicada que antaño, cuando el régimen de gobierno no era democrático (Béjar Algaza, 2006: 67).

Los cambios producto de la transición hacia la democracia, pues, son esenciales para que el lobbying tenga mayor relieve y vitalidad en los sistemas políticos de Latinoamérica. A diferencia de antaño, que el lobbying era practicado totalmente de

espaldas al público y con dudosas técnicas de persuasión, los cambios en la organización de la administración pública y de los poderes del estado coadyuvaron a transformar, aunque parcialmente, esa situación. Con la transición hacia la democracia, en cierto grado, se puede notar una bisagra entre un antes y un después para el lobbying en México y Argentina, entre otros países del continente. La aparición de espacios institucionales para que haya mejor coordinación y relación entre las secretarías de estado y el congreso, así como para entrelazar y hacer más receptivo a los poderes del Estado con las distintas demandas provenientes de los distintos grupos de interés y lobbyistas, han impulsado la actividad (Lerdo de Tejada Godina Herrera, 2004: 98). Del mismo modo, con la división más clara de responsabilidades en los poderes del Estado, con el establecimiento de un sistema de partidos competitivo, así como con la creciente complejidad de la representación política de una sociedad plural, las relaciones entre los lobbyistas y los representantes, a diferencia de lo que ocurrían antes de la transición, empiezan a ser más cristalinas, necesarias y regulares (Rodríguez Fisse, 2006: 16).

Lo cual no quiere decir que el lobbying no presente controversias: corrupción, sobornos y otras malas prácticas políticas como el tráfico de influencias y el uso indiscriminado de los bienes público. Como se ha visto, la representación de intereses en la esfera de lo público genera controversias y ejemplos sobrados de malas prácticas, al mismo tiempo que es muy necesario para el funcionamiento eficiente y coordinado de muchas decisiones que toman los poderes del gobierno (McGuinness, 1987: 4). En tal sentido, empiezan a surgir intentos de regular al lobbying y dotarlo de marcos jurídicos e institucionales de manera tal que, si bien éste nunca dejará de ser un tema crispante en la opinión pública, la representación y gestión de intereses en el sistema político comience a tomar un cause más transparente y legítimo. Con todo, si bien no hay leyes sancionadas al respecto en ningún caso de Latinoamérica, como se verá en los casos de

México y Argentina, todavía es un asunto en marcha. La comparación es fundamental, entonces, puesto que los procesos de transición han sido y son distintos entre sí, por sus modalidades y resultados parciales. Como se verá, aunque con diferencias es concurrente en los dos casos el crecimiento en la actividad del lobbying y la falta de una ley que reglamente y cree un registro adecuado de lobbyistas en México y Argentina.

Para resumir este capítulo y concluirlo, la metáfora del juego de ajedrez de O'Donnell y Schmitter (1988) es, de nueva cuenta, muy oportuna. La democracia puede ser vista de distintas maneras por diferentes teorías que básicamente pueden diferir entre sí por su énfasis en el *deber ser* o el *ser* de la democracia como forma de gobierno y fenómeno de la política. En este sentido, como lo argumentan Sartori y Bobbio (1987; 1988), la teoría de la democracia liberal engloba tanto a las nociones prescriptivas del *deber ser* de la democracia como a las dimensiones descriptivas del *ser* mismo. En el medio, formando un triángulo, se encuentra el *poder ser* de la democracia, la cual es la propuesta de Sartori (2008) en su última edición de *¿Qué es la democracia?* (Reynoso, 2009). Por lo cual, el gobierno democrático es aquel en donde la voluntad del pueblo manda. Es decir, para definir concisamente a la democracia es necesario focalizar el análisis sobre los procedimientos que hacen posible los marcos ideales de la democracia, como lo han hecho Schumpeter y Dahl entre otros autores.

En este trabajo se ha optado por una definición y entendimiento minimalista de la democracia, enfatizando que los regimenes que han estado transitando hacia la democracia han logrado parcialmente la organización de elecciones libres, competitivas y periódicas para elegir a los representantes públicos. Así, una democracia se puede entender por la dimensión mínima que se fija con la celebración de elecciones, el primer y fundamental límite para establecer un régimen más o menos poliárquico (Huntington,

1991: 8). Si bien, como se vio, la democracia también se entiende por grados de calidad, o de mayor nivel de democracia económica y social, así como por la capacidad de reciprocidad y rendición de cuentas en las acciones de gobierno, la democracia minimalista o electoral posibilita concebir sistemas de gobierno democráticos, más allá de que sea en el corto o largo plazo que consigan una consolidación mayor en la calidad del mismo.

Con todo, como lo argumenta la hipótesis de este trabajo, es plausible sostener que el lobbying es un fenómeno muy relacionado a la democracia y funcional a este tipo de sistema político, en el cual se hace necesaria la participación de la sociedad y sus grupos en la “cosa pública”. La democracia representativa acentúa los canales formales e informales para hacer explícita las demandas sociales y sectoriales en el sistema político. En un tablero de juego en el que las reglas y procedimientos de los jugadores empiezan a ser cada vez más acordes con lo estipulado en un encuentro de ajedrez tradicional, el lobbying puede prever y accionar ante situaciones cotidianas de la democracia.

Así, la regulación del lobbying y de la manera en que la sociedad civil, los grupos de interés y sectoriales entre otros, participan activamente en la agenda y la toma de decisiones del gobierno, tanto en el Poder Ejecutivo, Judicial y, fundamentalmente, Legislativo, es un asunto prescriptivo imperante para avanzar en la calidad de la democracia. Pero en Latinoamérica todavía no hay leyes de reglamentación del lobbying como las establecidas por Estados Unidos, Inglaterra y la Unión Europea, para citar casos paradigmáticos y salvando distancias. Puesto que el bien general puede ser perjudicado por decisiones que beneficien a un sector o varios sectores de la sociedad, además de malas prácticas, falta de ética y actos de corrupción, la transparencia y prescripciones hacia el lobbying son necesarios para una democracia que busca

consolidarse como tal. A continuación se estudiarán y compararán los casos de México y Argentina para establecer en qué grado esas democracias en transición han desarrollado el lobbying y en qué nivel se encuentran con respecto a su reglamentación.