

Lobbying en América Latina: Una introducción teórica*



*Lobbying in Latin America:
A theoretical introduction*

Mario Ricciardi**

SUMARIO

1. *Lobbying* en teoría / 1.1 Definiciones de *lobbying* / 1.2 Los cambios del *lobbying* / 2. Variables teóricas del *lobbying* / 3. Conclusión

RESUMEN

Este artículo procura ser una minuciosa introducción teórica sobre el lobbying, un tema relativamente poco tratado en idioma castellano y para los casos de los países de América Latina. Con diferentes definiciones sobre la materia y un tratamiento analítico de las variables que comprende al fenómeno, el autor del trabajo busca tener una base teórica propia para un póstumo tratamiento de la materia en casos de América Latina.

PALABRAS CLAVE: Lobbying, grupos de interés, democracia.

ABSTRACT

This paper seeks to become a thorough theoretical introduction on lobbying, a theme relatively little explored in the Spanish literature and for case studies of Latin America. With different concepts on the subject matter and an analytical treatment of the independent variables that could explain the phenomenon, the author of this paper seeks to develop its own theoretical framework for a posthumous study of this theme for Latin American cases.

KEYWORDS: Lobbying, interest groups, democracy.

* Recibido: 20 de julio de 2013. Aceptado: 12 de noviembre de 2013.

** Universidad de las Américas, Puebla (UDLAP).

De Política, REVISTA DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS / Año 2, núm. 2, enero-junio de 2014. pp. 139-164.

El *lobbying* es un fenómeno que si bien no es exclusivo de ningún sistema político ni país en particular, comúnmente se lo relaciona con el presidencialismo estadounidense y el parlamentarismo inglés. En el primero es donde se desarrolló con mayor envergadura y en el segundo donde embrionariamente se instituyó y propagó el hábito de peticionar frente a las autoridades. En presidencialismos latinoamericanos como pueden ser los casos de México, Chile, Colombia, Perú, Brasil, Uruguay y Argentina, por mencionar algunos, éste no es un asunto nuevo, porque la gestión de intereses es tan vieja como la misma política y se ajusta a la naturaleza de cualquier régimen y sistema. Pero los procesos de transición hacia la democracia que se han estado llevando a cabo por los últimos veinticinco o treinta años en estos países y en la región, permiten hablar de un reimpulso del *lobbying*, más allegado que otrora a los arquetipos de Estados Unidos e Inglaterra.

Con el fin de hacer una contribución académica sobre un tema relativamente poco tratado en idioma castellano y para los casos de los países de América Latina, este artículo pretende ser una minuciosa introducción teórica sobre el *lobbying*. Es decir, en aras de definir puntual y comedidamente un fenómeno político complejo y, muchas veces, inexactamente conceptualizado por algunos académicos, columnistas y periodistas de habla castellana, este artículo es una investigación teórica recuperada del estudio y análisis de diversas fuentes bibliográficas especializadas de esta materia. Asimismo, este trabajo es la base teórica para posteriores estudios de caso comparativos o estudios de caso aplicados o particulares, como por ejemplo trabajos ya puestos en marcha por este autor en relación a la comparación entre el *lobbying* en México y Argentina, así como del *lobbying* o cabildeo y la participación ciudadana para el caso local del municipio de Puebla, México.

Así, muchas cuestiones surgen a raíz del tema de estudio de esta investigación. ¿Qué es, exactamente, el *lobbying*? ¿Es lo mismo que el cabildeo o son fenómenos distintos? ¿Es solamente una práctica de grupos empresariales o también los grupos sociales hacen *lobbying*? ¿Cómo se justifica en la democracia un fenómeno que, comúnmente, se destaca públicamente por actos de corrupción o soslayada e inequitativa presión sectorial? ¿Qué implicancias tiene el *lobbying* y cómo se relaciona con la transición hacia la democracia en América Latina?

Entre estas y otras cuestiones, la hipótesis que se plantea en este trabajo es que el *lobbying* es un fenómeno intrínsecamente relacionado a la democracia, aunque no exclusivo, porque se basa en la agregación

de un cúmulo diverso de demandas desde la sociedad hacia el sistema político, y comprende aspectos positivos y negativos para la calidad del mismo. De esta forma, una hipótesis secundaria de este trabajo indica que el *lobbying* se manifiesta cuando, por parte de diferentes sectores, grupos o individuos de la sociedad se hace un ejercicio intenso del derecho de petición en relación a intereses sectoriales; por el contrario —aunque con matices—, el *lobbying* no acontece cuando los representantes o funcionarios públicos de los distintos poderes del Estado negocian sus intereses públicos y políticos entre sí.

Asimismo, se estipula que el *lobbying* no solamente ocurre cuando grupos de interés empresariales abogan por sus intereses, sino también cuando grupos de la sociedad civil hacen lo propio, lo cual muchas veces es desatinadamente separado, ignorado o pasado. En concreto, este trabajo busca demostrar qué es y qué no es el *lobbying*, así como definir su amplitud, magnitud e implicancias, para, posteriormente, tener sustento teórico propio para aplicarlo en estudios de caso.

Para esto, en el segundo apartado del artículo se hará un estudio teórico sobre el *lobbying*, destacando sus orígenes, diferentes conceptos y distintas variables que lo componen, así como los cambios que ha sufrido con el tiempo. En el tercer apartado del artículo se analizarán las variables e implicancias del fenómeno, para demostrar que si bien la definición del *lobbying* y las variables que lo componen se amplificaron, éste sigue siendo básicamente un ejercicio del derecho de petición, es decir, de la participación que tiene la sociedad y los ciudadanos en la política y en la gestión de sus intereses particulares de cara a lo público. Por último se esbozarán algunas conclusiones, mismas que servirán de picaporte para dar paso a futuros estudios de caso en donde se ligue más a detalle al *lobbying* con la transición hacia la democracia de los países de América Latina.

1. *Lobbying* en teoría

Aunque el *lobbying* es un fenómeno tan antiguo como el mismo hecho de formular peticiones 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, 2006: 6) y que se trata, nada más y nada menos, de “un especial e intenso ejercicio del derecho de petición” (Dexter, 1969: 11).

No obstante esta coincidencia básica, existen divergencias entre definiciones y teorías a punto tal que, en ocasiones, parecería haber una confusión en torno a qué es exactamente el *lobbying* y cuáles son sus alcances, variables, riesgos y dilemas, entre otras cuestiones teóricas y prácticas. Por lo tanto, es importante definirlo en términos politológicos para saber con precisión qué es lo que se quiere observar, indagar y analizar.

Para comenzar un tratamiento académico propio del tema y definirlo en consecuencia, debemos destacar que en los países de habla castellana comúnmente se emplea el término “cabildeo” para referirse al *lobbying*. Esta es una interpretación o traducción sugestiva, ya que el diccionario de la Real Academia Española define que: “cabildar significa ‘gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación’” (Piñeiro, 2001: 18). Sin embargo, es plausible argumentar que el uso de la palabra cabildeo se presta a confusiones y delimita erróneamente al *lobbying*, además de que lo presupone peyorativamente al estar ligado al calificativo “maña”, el cual si bien es sinónimo de “destreza” o “habilidad”, comúnmente se lo entiende como una acción tramposa o dolosa (Astié-Burgos, 2011: 12). Además, al referirse sólo a actividades relacionadas al ámbito municipal —por ligarse a la institución del Cabildo—, el término castellanizado de *lobbying* acota el espectro de la materia (Lerdo de Tejada y Godina, 2001: 16).

Por otro lado y como se verá, en ocasiones se malentiende lo que hace un funcionario de gobierno, un gobernador o presidente municipal frente a los legisladores y se lo cataloga, erróneamente, como “cabildeo”. Por lo mismo, aunque no se descarta el uso de esta palabra, ya que en México y otros países ha sido bastante difundida —no así en Argentina y otros, donde se lo llama más comúnmente *lobby*—, en este trabajo se usará el término *lobbying*, además porque en el idioma castellano existen palabras tomadas de otros idiomas que no son traducidas, sino asimiladas: *lobbying* es una de ellas, y el término “hacer lobby” es ampliamente entendido (Rodríguez, 2006: 28). De ahí los conceptos: *lobbying* —la actividad, proceso o profesión en sí—, *lobbyista* —el profesional o agente— y *lobby* —la firma responsable o grupo de interés— (Piñeiro, 2000: 22). Sin embargo, en el fondo hablar de *lobbying* y de cabildeo es referirse al mismo tema, más allá de consideraciones formuladas a razón de aspectos teóricos válidos como los expuestos y escogidos para este trabajo.

Aclarado lo anterior, el fenómeno del *lobbying* es tal vez tan viejo como el ejercicio de la petición frente a las autoridades. Se asienta que desde el año 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 hubieran 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 ya se había extendido a las trece colonias inglesas en América del Norte, haciéndose patente cuando los colonos de esos territorios apelaron contra una resolución de la corona inglesa sobre el cobro de impuestos sobre el té. 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* (no impuestos sin representación), el acto de peticionar ante las autoridades comenzó a tomar cauce y legitimidad en lo que tiempo después sería Estados Unidos (Eastman 1977: 4). De igual forma, en las colonias de España en América sucedió algo parecido, en tanto entre los siglos XVI y XIX los peninsulares y criollos comerciantes, eclesiásticos, militares, entre otros habitantes encumbrados de la sociedad, pululaban por los ayuntamientos de los virreinos para gestionar sus intereses particulares ligados a permisos de construcción de viviendas, hospitales, conventos y escuelas, así como solicitudes de tierras, entre otras cuestiones (Astié-Burgos, 2011: 11).

Un punto a destacar aquí es que el *lobbying*, desde sus orígenes, se emparenta con el derecho de petición, la formulación y la gestión de distintas demandas sectoriales o particulares que individuos o grupos realizan frente al Estado, lo cual, hasta cierto punto, puede entenderse como la equiparación teórica de estos términos (Logan, 1929: 2). De igual forma, y como se verá más adelante, mientras el *lobbying* se relaciona con el derecho y las acciones que realizan ciudadanos y grupos para gestionar intereses, peticionar y apelar sobre asuntos concretos frente al Estado, también se relaciona con las acciones de presionar, corromper, chantajear y extorsionar a las autoridades y representantes públicos. Aunque la posibilidad de que el *lobbying* asista a la corrupción es factible, ya que son muchos los casos en donde esto se ha dado, vale precisar que el mismo fenómeno puede entenderse con una acepción positiva y una negativa. Es decir, el *lobbying* puede concebirse como una acción positiva de persuasión o como una tarea de presión ligada a la corrupción, lo cual cambia el universo del tema y cómo se piensa el mismo. Inclusive, asumiendo la segunda acepción y pensando al *lobbying* como una actividad turbia ligada a la presión de las grandes corporaciones que

conlleva a la corrupción, como argumenta Alonso Piñeiro basándose en un fallo de la justicia argentina sobre un caso de tráfico de influencias y corrupción, “el fenómeno de la presión política no es malo o ilícito en sí mismo, siempre que no lo sea el fin perseguido y los métodos usados” (Piñeiro, 2000: 26-27).

Retomando la historia del fenómeno, en 1787, en la publicación *The Federalist 10* (*El Federalista 10*), 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 del tamaño 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 en que interviene el 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 a aquellos cuya tarea, básicamente, era esperar a los legisladores en la antesala —o *lobby*— del Congreso para peticionar 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, de 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), quien pasaba buen tiempo en el *lobby* del hotel Willard y era abordado por diferentes representantes de algún interés particular (Anastasiadis, 2006: 6), los “malditos *lobbyistas*”, como él los llamaba peyorativamente.

Derivado de lo anterior, la definición ya expuesta de Dexter —que el *lobbying* es “un especial e intenso ejercicio del derecho de petición” (1969: 11)— es una descripción que, aunque laxa y demasiado amplia del fenómeno, sirve para establecer un primer parámetro que identifique cuándo existe una acción de *lobbying* o cabildeo. Es decir, que cuando un ciudadano o, por el caso, un grupo de ciudadanos se manifiestan frente al gobierno para mediar en pos de un interés sectorial o particular, mismo que implica gestionar sus intereses de cara a las autoridades del Estado, lo que están haciendo es *lobbying*. Esto demuestra, en primera instancia, que el *lobbying* se refiere a las acciones que los gobernados hacen frente a los gobernantes y no las acciones que los gobernantes hacen entre sí para persuadir a los demás de ciertas posturas en la designación de bienes públicos —aunque no se descarta la contratación de firmas de *lobby* por parte de los distintos órdenes de gobierno y los partidos políticos para, indirectamente, persuadir a los diputados y senadores en un asunto determinado—, como lo sugiere Salazar Vargas (2010). Por lo anterior, para poder tener una mejor perspectiva e idea teórica del tema es propicio profundizar en la conceptualización del *lobbying*.

1.1 Definiciones de *lobbying*

Tomando al caso estadounidense como arquetipo del *lobbying*, porque es el originario en una democracia, el más desarrollado, estudiado y referencial 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 Gianfranco Pasquino es interesante, porque además de ser concisa denota que este fenómeno 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 constante, comprendiente de una variedad de técnicas y prácticas de persuasión realizadas por una diversa amalgama de organizaciones interesadas en los distintos asuntos del gobierno, además de que es llevado a cabo tanto en los tres órdenes de gobierno —Federal, Estatal y Municipal— como en sus tres ramas —Ejecutiva, Legislativa y Judicial—. Aunque Nowness no revela que el *lobbying* también se desarrolla en ciertos ámbitos de las relaciones internacionales (Beltramino y

Goñi, 2001: 7), su concepto del fenómeno parece más completa que la tomada por Piñeiro. Por otro lado, al decir que el *lobbying* es practicado por una amalgama de organizaciones, lo que queda descubierto es que este se trata de una expresión propia de la sociedad, la cual no excluye a los grupos empresariales que tratan temas económicos de los grupos u organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil que se ocupan de variados asuntos sociales.

Como se puede observar, al tratarse de un objeto de estudio complejo y que muchas veces es malentendido, 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 y las implicancias del *lobbying*. A continuación, se presentan tres definiciones teóricas precisas y abarcadoras del fenómeno. Según Luigi Graziano (2001: 80), 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. Resumiendo, el *lobbying* es una colección de actividades encaminadas a la presión.

El ya citado Anthony Nowness (2006: 12) argumenta que, en definitiva:

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.

Por último, en una suerte de definición más amplia y detallada, Stephanos Anastasiadis (2006: 11) 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 provista y, en consecuencia, acudir a los lobbyistas para conseguir información cuando se encuentran desarrollando o discutiendo un asunto político.

Tal como lo indican los conceptos expuestos, el *lobbying* es un proceso de agregación de demandas hacia el sistema político basado en el intercambio sistemático de información, datos técnicos, opiniones y argumentos políticos o jurídicos referentes a temas concretos compartidos entre los representantes de los grupos de interés, es decir, entre los *lobbyistas* o ciudadanos que gestionan sus intereses colectivos o individuales con aquellos que toman decisiones en los poderes del Estado, como pueden ser el propio presidente, los legisladores, los secretarios de Estado, los funcionarios o servidores públicos y los jueces, además de los asistentes de los mismos, entre otros actores vinculantes. Justamente, cuando se lo analiza, así como cuando se busca regularlo legalmente, se tiene que distinguir entre la presencia de actores pasivos, encarnados en los representantes y servidores públicos, así como sus asesores, y la presencia de actores activos, es decir, ciudadanos, *lobbyistas* y los distintos representantes de los diversos grupos de interés de la sociedad. Así, en el esquema conductista del sistema político democrático de David Easton (1956), el *lobbying* es una manera de gestionar o hacer ingresar las demandas, peticiones o *inputs* de los distintos sectores medios, grupos e individuos de la sociedad hacia la caja negra¹ (*black box*) del sistema político, hacer que

¹ A propósito de la caja negra o *black box*, en las últimas décadas ésta dejó de ser tan oscura, dada la

éstos interactúen con los distintos actores políticos y demás demandas e intereses para generar retroalimentación o *feedbacks* con la expectativa de que las autoridades den respuestas —*outputs*— favorables a sus objetivos.

Otro punto a resaltar es que, en la primera definición citada, Luigi Graziano señala que el *lobbying* es una “colección de actividades encaminadas a la presión” (2001: 80). El concepto expuesto reconoce que esta es una actividad política que puede servir para la presión, lo cual es diferente a la persuasión. Como se verá más adelante en este artículo, este entendimiento del *lobbying* se relaciona con la conceptualización que se tenga de los grupos de interés, ya que éstos pueden ser entendidos como grupos de presión y generar una acepción negativa del propio fenómeno. Asimismo, la idea del *lobbying* como una acción encaminada a la presión, la extorsión y el chantaje si bien en cierto grado es sostenida por la teoría neoclásica de Mancur Olson, no necesariamente es compartida por otras teorías de la democracia que tratan esta materia de una manera más positiva (Galaviz, 2006: 24). Para este punto, también, vale lo argumentado anteriormente sobre la finalidad última de lo que se persigue y cómo se lo busca.

Por otro lado, como se mencionó en las definiciones expuestas, el *lobbying* se apoya por sobre todo y, cada vez más, en el intercambio de información técnica en asuntos legislativos, de gestión y de políticas públicas. Este ir y venir 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 instrumentos que constriñe al gobierno y sus poderes para resolver los diversos asuntos públicos que encara. El acceso y la información son, por lo tanto, variables claves. 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. Pero la información y datos técnicos juegan un papel crucial, porque para los políticos son un bien fundamental e indispensable para su trabajo, y para conseguirlo abren canales formales e informales de acceso a la toma de decisiones. De esta manera, para el *lobbying* la información viene a ser algo así como un “bien transaccional

irrupción de los instrumentos y temas relacionados con la rendición de cuentas en la agenda pública, los cambios institucionales en pro de la transparencia, la participación ciudadana, el acceso a la información pública, el gobierno abierto, el combate a la corrupción, y el aprovechamiento de tecnologías de la información o TIC's, entre otros, lo cual ha impactado sin duda en el *lobbying* (Canto Chac, 2011; *Gobierno Abierto, 2012*: www.ogov.eu).

de acceso”, dado que es el principal recurso para determinado grupo de interés —representado por un agente de alguna firma o no— de tener la posibilidad de acceder a las instancias decisorias y ejercer cierto grado de persuasión o influencia en la toma de decisiones públicas (Bouwen, 2001: 370). Es decir, sin información no hay forma de acceder a las instancias decisivas de los asuntos públicos, por lo que la información es un medio para lograr acceder a estas y un componente fundamental en las prácticas exitosas de *lobbying*.

Es posible argumentar, en este sentido, 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” (Petracca, 1992: 16). Si bien el manejo de la información está sujeta a distintas prácticas, tipos de estrategias y tácticas de persuasión o presión, como puede ser divulgar simultáneamente datos falsos y verdaderos para crear determinado contexto de incertidumbre y aprovecharse de él (Lyon y Maxwell, 2004: 564), es la calidad, la reputación de la fuente, la relevancia técnica de la información proporcionada, más la necesidad de investigación ante un tema complejo, lo que determina el grado de acceso del *lobbying*, o más bien la injerencia del *lobbyista*, en la toma de decisiones del gobierno o del parlamento (Anastasiadis, 2006: 12; Dexter, 1969: 7). Es decir, está claro que el *lobbying* se refiere a un proceso complejo con miras a conseguir beneficios sectoriales de las decisiones públicas que toma el gobierno y sus poderes, lo cual comprende varias etapas, estrategias, tácticas y una organizada presencia de los grupos de interés en los interiores del poder público (Graziano, 2001: 14).

Lo anterior supone, por lo menos, cuatro puntos. Primero, que el principal bien manejado por el *lobbying* es información específica y relevante en aspectos técnicos y políticos de los temas que componen la agenda de aquellos que toman las decisiones de los poderes del Estado —y que la información puede ser verídica o sesgada y que el tomador de decisiones la puede tomar o desechar—. Segundo, que existe una multiplicidad de intereses como actores constantemente intercambiando información y argumentos entre sí y con los responsables de los poderes públicos, por lo que las peticiones e intereses de un cúmulo importante de distintos grupos están siendo atendidos en un sentido democrático. 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, cantidad y variedad de

los temas tratados por el gobierno vuelve necesario el apoyo informativo y técnico proporcionado por el *lobbying*. Y cuarto, a mayor cantidad de canales de acceso a la toma de decisiones que se abran por los poderes del Estado, así como a mayor efectividad en el contrapeso que el Poder legislativo ejerce sobre el ejecutivo, mayor cantidad de *lobbying* y pluralidad en la democracia. Cabe aclarar que este entendimiento está basado en el *lobbying* directo o tradicional que, como se verá más adelante, es distinto y complementario al *lobbying* indirecto o moderno.

En resumen, todas las acciones y decisiones que el gobierno toma, ya sea el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial —aunque éste en menor grado—, federal, estatal o municipal, son sujetas a actividades de *lobbying* de diferentes grupos, individuos y sectores económicos, políticos y sociales que buscan acceso e influencia en las disposiciones gubernamentales (Nownes, 2006: 16). También, el *lobbying* se lleva a cabo en las relaciones internacionales y en diferentes ámbitos de la política internacional, toda vez que empresas y corporaciones transnacionales lo practican en Washington, Bruselas, las sedes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de Estados Americanos (OEA) y Foro Económico Mundial (FEM), entre otras arenas de la política internacional y las relaciones internacionales (Beltramino y Goñi, 2001). Es decir, también en los pasillos de la política internacional existen intereses particulares tratando de hacer prevalecer sus asuntos en arenas internacionales y en las resoluciones de las negociaciones entre los representantes de los Estados.

En ese orden de ideas, se puede concluir que el *lobbying* no es exclusivo de los intereses empresariales o corporativos, sino que es extensivo a intereses sociales o civiles; del mismo modo, queda claro que el *lobbying* es un asunto que proviene de la relación que mantiene la sociedad de cara al Estado; es decir, cuando determinado orden de gobierno gestiona sus intereses ante la cámara de diputados —y por añadadura los partidos políticos—, no se está ante una operación o práctica de *lobbying*, aunque este asunto tiene sus matices porque agencias de gobierno pueden contratar firmas de lobby para que los asista en determinados temas (Mascot, 2006: 8). Así, se puede argumentar que en el sistema político esquematizado por Easton, el *lobbying* es practicado por actores activos, es decir, los grupos de interés y los individuos de la sociedad, ya sea por medio de *lobbyistas* profesionales o no, para ser recibido por actores pasivos, los representantes y funcionarios públicos del gobierno. Así, en tanto que el *lobbying* conlleva impactos positivos y negativos para un sistema político democrático, es un hecho que está presente en el día a día del mismo, de manera directa e indirecta.

1.2 Los cambios del *lobbying*

Para entender y seguir la discusión teórica en torno al *lobbying*, es menester desglosar los cambios que se han sucedido durante el tiempo y los contextos. De esta forma, es importante destacar que la práctica del *lobbying* se puede dividir en dos: el *lobbying* directo o tradicional, que fue definido en el inciso anterior de este trabajo, y el *lobbying* indirecto, moderno o de base –*grassroots*, en inglés–. Resumiendo, en este inciso se describirán los distintos cambios o adiciones en el *lobbying* y sus prácticas.

Con la creciente complejidad de los asuntos públicos más las nuevas tecnologías de la comunicación –como los medios que transmiten noticias continuamente las 24 horas, internet y redes sociales tales como *Facebook* y *Twitter*, los teléfonos celulares devenidos en microcomputadoras portátiles, *Smartphones* como *IPhone* y *Blackberry*, todo lo cual ayuda 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 (Berry, 1976: 11; Petracca, 1992: 21; Xifra, 1998: 115; Hula, 1999: 32). 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 del fenómeno y sus prácticas (Cigler y Loomis, 1991: 57; Gómez, 2008: 103).

Por otro lado, una forma innovadora de *lobbying* es el creciente empleo del *lobbying* intergubernamental, aquel que se lleva a cabo por grupos de interés transnacionales en los ámbitos de las relaciones internacionales, foros, cumbres u organizaciones internacionales, cada vez más importantes derivados del proceso de globalización (Piñeiro, 2001: 47; Beltramino y Goñi, 2001: 20). Asimismo es creciente el uso del *lobbying* cruzado –*cross-lobbying* en inglés–, que se refiere a las estrategias que se dirigen a la búsqueda de influencia y coordinación entre los grupos de interés que convergen en alguna o varias demandas o temas particulares de cara al gobierno (Graziano, 2003: 25; Hula, 1999: 44). También, es importante el constante crecimiento del número de firmas especializadas y profesionales de *lobbying* –en Estados Unidos y Europa, pero también

en América Latina—, que lo han vuelto más sofisticado, notorio y transparente. Empero, lo que define cada vez más el cambio del “viejo” al “nuevo” *lobbying*, como lo avizó y asentó David B. Truman en su ya clásico libro *The Governmental Process (El proceso gubernamental)* o, son las nuevas formas indirectas de *lobbying* (1971: 215).

El *lobbying* indirecto, moderno o denominado por muchos “*lobbying* de base” —*grassroots* en inglés—, se constituye por cualquier evento, manifestación popular o acción que involucre a la sociedad, a la opinión pública y, más precisamente, a la plataforma electoral para indirectamente tomar contacto con los representantes e influirlos en un tema dado (Hula, 1999: 17; Mascot, 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 campañas de publicidad mediáticas, campañas masivas en las redes sociales y envío 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 (Hula, 1999: 111).

Para poder llevar a cabo varias de las actividades referidas, también el *lobbying* indirecto 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 diversidad, eficiencia y presencia (Petracca, 1992: 25). La figura de los comités de campañas o de acción política —las *Political Action Committee*, PAC, por sus siglas en inglés—, son un claro ejemplo de esto para el caso estadounidense, pero que se replica con variantes en otros países —como por ejemplo en la campaña electoral presidencial de México del año 2000, con la agrupación “Amigos de Fox”—, así como la expansión de la política en las redes sociales y la política 2.0.² Por lo mismo, es plausible argumentar que:

² La política 2.0 se refiere a acciones en red y en tiempo real de participación política virtual y de comunicación política, que se desarrollan con plataformas digitales en internet como blogs, redes sociales, las aplicaciones en dispositivos móviles como *Iphone* y teléfonos inteligentes, entre otras cosas (*Politics 2.0: The Multifaceted Effect Of Broadband Internet On Political Participation*. (2013). Campante, Durante y Sobbrío. <http://www.nber.org/papers/w19029.pdf>).

Las técnicas y prácticas 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 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” o de coaliciones –*cross lobbying* en inglés– a los distintos tipos de esfuerzos de *lobbying* que conjuntamente y en red varios grupos realizan para influir al interior de otras organizaciones y así unificar criterios de caras al gobierno (Ginsberg, Lowi y Weir: 1999: 418; Hula, 1999: 77). 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 coaliciones de intereses. A veces, estas coaliciones realizan esfuerzos indirectos exagerados o artificiales denominados *astro turf lobbying*, en donde una campaña de persuasión pública, apelando constantemente a los medios de comunicación para incidir indirectamente en las decisiones públicas, logra difundir información contradictoria para distraer la opinión pública y tomar provecho de eso (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 y organizaciones de la sociedad civil, 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 2004: 563; Truman, 1951: 215; Smith, 1988: 244).

Con todo, de manera no limitativa, son actividades de *lobbying* directo o tradicional: 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; acciones de *lobbying* cruzado, entre otras (Petracca, 1992: 19; Graziano, 2003: 13). Por su parte, son actividades del *lobbying* indirecto o de base: organizar campañas mediáticas o en redes sociales para apoyar un cierto tema o actor político; organizar y financiar campañas electorales; realizar acciones de *lobbying* de tipo artificiales que divulgan información contradictoria de tipo *astroturf*, generar relaciones públicas y comunidades de *lobbying*, entre otras prácticas (Petracca, 1992: 19; Graziano, 2003: 13).

Por otro lado, con lo expuesto se desprende que este no es un fenómeno ajeno a la participación ciudadana, dado que muchos grupos sociales llevan a cabo, de hecho o de derecho, acciones de *lobbying* directo e indirecto de cara a los poderes del gobierno federal, estatal y municipal. Es decir, no solamente los grupos empresariales gestionan sus intereses, sino que los grupos sociales también lo hacen, aunque con algunas diferencias en sus prácticas y estrategias, al igual que en sus resultados (Gómez, 2008: 106). Por lo mismo y por último, vale la pena examinar ciertas variables determinantes para el fenómeno del *lobbying*, como los grupos de interés y la corrupción.

2. Variables teóricas del *lobbying*

Para complementar un marco teórico sobre el *lobbying* y definirlo en consecuencia, hay que relacionarlo con otras variables. En primer lugar, hay que resaltar que se han formulado diferentes teorías que buscan entender por qué los grupos de interés hacen *lobbying*. Estas teorías —que también están contenidas en las teorías de la democracia— buscan establecer qué impactos tiene este fenómeno en el sistema político democrático y en el establecimiento de temas en la agenda de gobierno, la designación de los bienes públicos, así como en la toma de decisiones (Lowery, 2007; Galaviz,

2006: 19). Como se desprende de lo formulado por diferentes autores en la materia, a grandes rasgos y de una manera muy estructurada es plausible dividir el horizonte teórico en tres y entender al *lobbying* a través de las teorías pluralista, neo-pluralista y de la acción colectiva o neoclásica. Cabe destacar que las diferencias entre las teorías sobre el *lobbying* son parte de la discusión entre distintas teorías sobre la democracia (Galaviz 2006:19; Milbrath, 1960: 33).

En síntesis, la teoría pluralista —con autores como Dahl y Truman— es la más benigna en torno al *lobbying* y la política de los grupos de interés, ya que los ve como positivos para la democracia en tanto que coadyuvan para incrementar la pluralidad en el sistema político y la participación de los distintos grupos de la sociedad. En oposición a esta teoría, la teoría de la elección colectiva del neoclásico Mancur Olson, hace énfasis en que el *lobbying* termina favoreciendo a los intereses más pudientes en términos económicos, por lo que no necesariamente favorece a la democracia y se equipara a una especie de deformación de la participación ciudadana. En el medio de estas dos corrientes teóricas —reiterando que este es un abreviado esquema y simplificado del asunto—, la teoría neopluralista —con autores como Salisbury, Givel y Lowery— sostiene que si bien los problemas que la teoría de la acción colectiva plantea en relación a la inequidad en la atención de las demandas públicas pueden ser plausibles, a semejanza de la teoría pluralista, la teoría neopluralista no descarta que el *lobbying* también tiene su lado positivo, en tanto sirve para que una diversidad importante de grupos de interés e individuos accedan a la toma de decisiones públicas.

Otro tema de debate teórico en torno al *lobbying*, anteriormente mencionado, se refiere a dos ideas distintas sobre lo que conlleva ultimadamente esta actividad: algunos difieren en si se trata de una acción de persuasión o si se trata de una actividad de presión. Por un lado, hay quienes sostienen que 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 el 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 y organizacionales, las peculiaridades de los sistemas políticos, contextos y sus mecanismos institucionales para la rendición de cuentas, son algunos de los elementos

para establecer qué tipos de acciones pueden 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 2000: 21).

Pasando a otra variable, una fundamental para el estudio del *lobbying* son los grupos de interés, actores centrales en este fenómeno. Por lo mismo, es adecuado establecer qué tipo de intereses son los que gestionan los diferentes *lobbyistas* y bajo qué circunstancias lo hacen, para comprender por qué pueden darse inequidades en el *lobbying* relacionado a la asertividad de ciertos intereses 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 grado de poliarquía o democracia liberal en que opera el sistema político, 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, el tipo de legislatura con la que el Poder ejecutivo opera, el tipo de legisladores y partidos, así como de acuerdo a la coyuntura de la demanda en cuestión, entre otras variables sistémicas (Leech, 2006: 28; Givel, 2006: 407). Por otro lado, 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 costa del bien e interés público, lo cual conlleva a 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, si bien eso no significa que el representar intereses privados tenga que ser a través de actos corruptos o antidemocráticos ante la voluntad pública de la sociedad (Truman, 1971: 38).

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, 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 otras características organizativas

(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 (Grinsberg, Lowi y Weird, 1999: 417). Es decir, los grupos de interés se distinguen entre sí por el sector económico, político y social e interés que representan, así como por la cantidad y tipo de recursos disponibles para gastos de, entre otras, maniobras de *lobbying* que le aseguren una participación mucha más efectiva en cuanto a la influencia 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 Poder Legislativo. Así, a grandes rasgos es factible distinguir los grupos de interés entre grupos de intereses públicos o sociales y otros de intereses privados o empresariales (Petracca, 1992: 9; Ginsberg, Lowi y Weird 1999: 404-405). Pero para tener un mapa conceptual más amplio y preciso a la vez, que ligue al *lobbying* con los grupos de interés, los sectores económicos, las propias firmas de *lobbying*, los partidos políticos, los políticos y el gobierno, es decir, un paneo amplio que permita entender el binomio del dinero y la política, vale tomar el listado efectuado por la Organización No Gubernamental (ONG) de Estados Unidos denominada *Centro para la política receptiva - Secreto a Voces - Center for Responsive Politics - Open Secrets* -. Esta ONG lleva a cabo un estricto seguimiento del *lobbying* –puntualmente del dinero en la política para el caso de ese país–, y actualiza periódicamente un listado de los grupos de interés. Este listado –que se lleva a cabo siguiendo la información y transparencia que aporta la Ley de Divulgación del *Lobbying*, o *Lobbying Disclosure Act* en inglés– divide a los grupos de interés en las siguientes categorías: Finanzas, Seguros, Inmobiliario o Bienes Raíces; Varios; Negocios; Ideológicos, Monotemáticos; Salud; Abogados y Lobbyistas; Comunicaciones, Electrónica; Trabajo; Energía, Recursos Naturales; Construcción; Agro-negocios; Transporte; y Defensa (“Influence and Lobbying: Interest Groups”: www.opensecrets.com/industries/). Como se puede ver, el *lobbying* y los grupos de interés son un binomio básico para el funcionamiento del sistema democrático, lo cual conlleva externalidades positivas y negativas para la calidad del mismo.

Por otro lado, los *lobbyistas* son otra variable indispensable para entender este fenómeno. Justamente, 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 la esfera legal, ética y profesional como representantes de grupos de interés, posiblemente estén tendiendo a un abuso en la disposición de los bienes públicos. Sin menoscabar el *lobbying* que hagan ciudadanos no profesionales en la materia, a diferencia de un individuo que participa en política y efectúa acciones no remuneradas y aisladas de *lobbying*, un *lobbyista* es un profesional de las relaciones gubernamentales que ofrece servicios especializados como los que, en otras áreas y maneras, ofrece un abogado.

Por lo anterior, un prerrequisito 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 (Xifra, 1998: 94). Asimismo, debe tener un conocimiento sobre los procedimientos técnicos e institucionales de los poderes públicos, en particular el proceso de sanción 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: 1990: 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 de hacerle lo más fácil posible a un legislador, un servidor o funcionario público, o incluso al Presidente, el entendimiento de un tema y el porqué del apoyo a una propuesta determinada (Wolpe, 1990: 6). Para esto, los *lobbyistas* 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 (Xifra, 1998: 100). Por lo tanto, 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 decisiones complejas para tomar que atañen al interés público (Wolpe 1990: 7). Es decir, se puede inferir que la profesionalización de *lobbying*, el crecimiento de firmas especializadas y de *lobbyistas* son insumos en pro de la calidad de la democracia.

Por último, uno de los puntos que más controversia levanta es el relativo a la corrupción. Como señala el autor brasileño Paulo Nassar (2010: 62), “para muchos, el *lobbying* es una mala palabra”. 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, entre otras cosas, son hechos que opacan los impactos positivos de esta actividad. En tal sentido, una definición de corrupción es que ésta es “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), lo cual a menudo sucede en los entretelones de la política promovida por muchos *lobbyistas* en complicidad de políticos. En el caso del *lobbying*, cuando los contactos personales entre los *lobbyistas* y los políticos sobrepasan los límites de lo institucional, legal, ético y profesional para actuar conforme a favoritismos ligados a conveniencias políticas, económicas, personales, de amistad o lazos familiares, la corrupción se hace presente en el llamado tráfico de influencias.

También 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 facciosa una vez elegido por el voto ciudadano (Ginsberg, Lowi y Weir, 1999: 400). A través de compensaciones económicas personales u otros métodos fuera del marco legal y ético, la práctica profesional del *lobbying* puede contribuir 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 y legales. Este puede ser el caso de los llamados “súper *lobbyistas*” (Smith, 1988: 239). Sin embargo, no son de desmerecer los avances en el terreno de la rendición de cuentas que los regímenes democráticos han impreso en los últimos lustros sobre el *lobbying* y el controversial asunto del dinero en la política.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien a través del *lobbying* lo que buscan los grupos de interés es convencer al gobierno de que su demanda también es de su conveniencia y de la sociedad en general, lo cual puede generar costos de transacción como casos de corrupción, los representantes y funcionarios públicos pueden tomar o desechar, según sea el caso para la conveniencia pública, política y de la administración, esa petición o información proporcionada (Grossman y Helpman, 2001: 104). Así, al cumplir una función fundamental para la gobernanza³ del sistema político, el *lobbying* se redime ante las críticas y sus posibles aspectos negativos 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 la participación ciudadana, así como coadyuvando en el mejoramiento del funcionamiento democrático y plural del mismo Estado (McGuinness, 1987: 4).

Otra variable ineludible en correlación al *lobbying*, que merece un tratamiento más profundo y que se hará en un próximo trabajo de este autor, es el grado de democracia o poliarquía que tiene un sistema político, así como qué tipo de relación guarda el poder legislativo con el ejecutivo y el grado de autonomía de los legisladores con sus partidos políticos y bloques parlamentarios. Claramente, en los casos de los países de América Latina, la transición hacia la democracia ha apoyado para que el *lobbying* en la región se revigore, emule las prácticas y se acerque gradualmente a los parámetros de Estados Unidos y Europa (Galaviz, 2006: 68). Esto no niega que anteriormente este haya existido en los países de la región, pero denota un reimpulso del mismo. En resumen, como ha sucedido en la década de los setenta en Estados Unidos y en muchos casos de los países de América Latina en transición hacia la democracia durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx y la primera década del siglo xxi, en mayor o en menor medida, dado que el Poder Legislativo se ha convertido en un contrapeso más o menos efectivo del Poder Ejecutivo, y las puertas de acceso a la toma de decisiones que proporciona este poder son mayores a las que proporciona el Poder Ejecutivo, el *lobbying* se multiplica en cantidad y diversidad (Smith, 1988: 144; Galaviz, 2006: 68; Astié-Burgos, 2011: 112). Esto

³ Le Galès la define como "un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre" (José Manuel Ruano de la Fuente, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002).

permite hablar de un reimpulso de vitalidad para una materia todavía por explorar más a profundidad, a detalle y empíricamente para los casos de los países de América Latina.

3. Conclusión

Como se ha visto en este artículo, el *lobbying* es un fenómeno complejo que está intrínsecamente relacionado con la democracia y su funcionamiento, lo cual comprende implicancias e impactos tanto negativos como positivos para la calidad de la misma. Por un lado, se lo puede analizar como negativo para un sistema político democrático porque puede agudizar las desigualdades entre los grupos de interés y sectores que, por cuestiones financieras u organizativas, pueden incidir con mayor o menor influencia en las decisiones de los poderes del gobierno de una manera indebida. Por otro lado, puede argumentarse que es positivo para la democracia porque su funcionamiento se basa en la interacción de información técnica entre los *lobbyistas* y aquellos ciudadanos que gestionan un interés con los tomadores de decisiones públicas, quienes para resolver eficientemente las demandas que entran al sistema político y sus instituciones necesitan de ese tipo de información, demandas o *in-puts*. Asimismo y como punto fundamental, el *lobbying* es una forma de maximizar el derecho de petición que tienen los ciudadanos y gestionar más asertivamente sus intereses y demandas. Es decir, si bien existen aspectos negativos del *lobbying* como pueden ser ciertos abusos en la disposición de los bienes públicos y casos de corrupción, también este fenómeno puede ser visto positivamente porque al ser un medio para gestionar diversos y plurales intereses sectoriales nutre con información vital a los representantes y funcionarios públicos, quienes para solucionar las demandas públicas necesitan este insumo para tomar decisiones eficientes y efectivas.

En concordancia con distintos textos especializados de la materia, este artículo estableció que el *lobbying* consiste, básicamente, en el ejercicio y las prácticas que hacen los diferentes actores de la sociedad cuando peticionan, gestionan o abogan por sus intereses de cara al gobierno y los poderes del Estado. En tal sentido, se ha estipulado que, a grandes rasgos, existen dos tipos de actores: los activos y los pasivos. Los primeros son quienes llevan a cabo el *lobbying*, es decir, los ciudadanos, *lobbyistas*, organizaciones o grupos de interés. Los segundos, los actores pasivos, son los que reciben las acciones de *lobbying*, es decir, los políticos, los representantes, secretarios, ministros o servidores públicos, así como sus

equipos. De igual forma, se estableció que al estudiar este fenómeno, es preciso tener en cuenta tanto los esfuerzos que hacen los grupos de interés de corte empresarial, como los que hacen los grupos de interés de corte social.

Por otro lado, se analizaron variables fundamentales ligadas al *lobbying* como los grupos de interés y los *lobbyistas*, notando que a medida que éstos profesionalizan su trabajo, así como aquellos que participan en pro de una demanda, coadyuvan con la calidad de la democracia. De igual forma, se analizaron diferentes cambios que el *lobbying* ha sufrido durante el tiempo, observando que con la irrupción de la tecnología y las redes sociales, así como la cantidad y pluralidad de las campañas de base tipo *grassroots* o de *lobbying* indirecto, ha impulsado el universo de la materia. Asimismo, y como un factor que apoya una acepción positiva del fenómeno, con este tipo de acciones indirectas la pluralidad de grupos de interés se ha incrementado en varias democracias en transición de América Latina.

En conclusión, en una democracia mínima la pluralidad en la agregación de demandas desde la sociedad hacia el gobierno es crucial. En este sentido, si bien el *lobbying* es factible, aunque con tergiversaciones, en sistemas no democráticos, en una poliarquía el *lobbying* es una constante esencial, porque supone un intermedio entre los polos que constituyen la sociedad, los grupos y las instituciones del sistema político. La articulación de demandas cimentadas en la información técnica, la búsqueda de especializar las demandas y la diversidad de grupos que llevan a cabo esfuerzos de *lobbying*, así como su profesionalización, entre otros factores, son indicativos significativos para establecer una diferencia entre el pasado y el presente de la actividad en democracias en transición y procesos de consolidación como la mayoría de los países de América Latina.

Así, este artículo sirve como base teórica sólida y propia para trabajos más a detalle del *lobbying* en estudios de casos. Para ahondar en la materia en el contexto de América Latina, es necesario llevar a cabo estudios de caso comparativos en el ámbito de las ciencias políticas de idioma castellano. Pero una introducción y un tratamiento teórico puntual de la materia eran necesarios para comenzar a hilar fino en un tema todavía relativamente poco explorado en la academia politológica de América Latina.

Referencias

- Anastasiadis, Stephanos (2006), "Understanding Corporate Lobbying in its own terms", en *ICCSR*, Nottingham University, núm. 42-2006. [Consulta: 22 de abril de 2009 en: www.nottingham.ac.uk/business/ICCSR/research.php?action=download&tid=38]
- Astíe-Burgos, Walter (2011), *Lobby y democracia: Lo positivo y lo negativo del cabildeo*, México, DF: Siglo XXI Editores.
- Beltramino, Pablo y Goñi, Santos (2001), *La diplomacia argentina ante el Congreso de los Estados Unidos*, Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Berry, Mary Caly (1976), "A Reform in Search of a Definition: Who is a Lobbyist Anyway?" in Alicia Patterson Foundation Fellow. [Consulta: 22 de abril de 2009] http://www.aliciapatterson.org/APF_Stories/Berry_Mary_Clay/Berry01/Berry01.html
- Bouwen, Pieter (2002). "Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access", en *Journal of European Public Policy*, núm. 9 (3): pp. 365-390.
- Campante, Filipe R., Durante, Ruben y Sobbrío Francesco (2013), "Politics 2.0: The Multifaceted Effect Of Broadband Internet On Political Participation". [Consulta: 22 de abril de 2009] <http://www.nber.org/papers/w19029.pdf>
- Cigler, Allan J. y Loomis, Burdett A. (eds.). (1991), *Interest Group Politics* (Second Edition), Washington DC: CQ Press.
- Dexter, Lewis A. (1969), "How Organizations Are Represented in Washington: Towards a Broader Understanding of Influence and of Patterns of Representation", Boston: MD. University Press of America.
- Eastman, Hope (1977), *Lobbying: A Constitutionally Protected Right*, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1994), "Sobre el significado político de la corrupción", *Política y Gobierno*, Vol. 1, núm. 1. enero-junio, pp. 79-96.
- Galaviz, Efrén Elías (2006), *El cabildeo legislativo y su regulación*, México D.F.: UNAM.
- Ginsberg, Benjamin, Lowi, Theodore y Weir, Margaret (1999), *We the People: An introduction to American Politics* (Second Edition), New York & London: Norton & Company.
- Michael Givel, "Punctuated Equilibrium in Limbo: The Tobacco Lobby and U.S. State Policymaking from 1990 to 2003", en *Policy Studies Journal*, Volume 34, Issue 3, pages 405-418, August 2006.
- Gómez Valle, José de Jesús (2008), "El cabildeo al Poder Legislativo en México: Origen y Evolución", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIV, núm. 42, Mayo-Agosto de 2008.
- Graziano, Luigi (2001), *Lobbying, Pluralism and Democracy*, New York: Palgrave.
- Grossman, Gene M. y Helpman, Elhanan (2001), *Special Interest Politics*, Cambridge- London: The MIT Press.
- Hula, Kevin W. (1999), *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*, Georgetown University Press.
- Leech, Beth L. (2006), "Funding Faction or Buying Silence? Grants, Contracts, and

- Interest Group Lobbying Behavior”, *Policy Studies Journal*, vol. 34, núm. 1, febrero de 2006, pp. 17-36.
- Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis A. (2004), *Lobbying en México*, México, D.F.: LTG y Miguel Ángel Porrúa.
- Logan, Edward B. (1929), *Lobbying*, Washington, DC: The Annals.
- David Lowery. 2007. “Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying.” *Polity* (2007) 39 (1), 29-54.
<http://www.palgrave-journals.com/polity/journal/v39/n1/full/2300077a.html>.
- Lyon, Thomas y Maxwell, John (2004), “Astroturf: Interest Group Lobbying and Corporate Strategy”, en *Journal of Economics & Management Strategy*, vol. 13, núm. 4, Invierno de 2004, pp. 561-597.
- Mascot Sánchez, María de los Ángeles (2006), “La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LX Legislatura. México, DF. [Consulta: 22 de abril de 2009] <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/92109/264725/file/Documentos%20de%20Trabajo%2011%20nuevo.pdf>
- McGuiness, Collin (coord.) (1987), *The Washington Lobby* (Fifth Edition), Washington, DC: Congressional Quarterly Inc.
- Milbrath, Lester W. (1960), “Lobbying as a Communication Process”, *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 24, No. 1, Spring, pp. 32-53. [Consulta: 22 de abril de 2009] <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2746664?uid=3738664&tuid=2129&tuid=2&tuid=70&tuid=4&sid=21102877756263>
- Nassar, Paulo (2010), *Comunicação todo dia*, São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Nowness, Anthony J. (2006), *Total Lobbying: What Lobbyist Want (and how they try to get it)*, London: Cambridge University Press.
- Ornstein, Norman y Elder, Shirley (1978), *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Petracca, Mark (coord.) (1992), *The Politics of Interests*, Boulder, CO: Westview Press.
- Piñeiro, Armando Alonso (2000), *Lobbying: la trama secreta*, Buenos Aires: Valletta Ediciones.
- Rodríguez Fisse, Hernán (2006), *Grupos de interés y lobby en Chile*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad de Chile. [Consulta: 22 de abril de 2009] http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2005/rodriguez_h/html/index-frames.html
- Salazar Vargas, Carlos (2010), *Politing: marketing político integrado*, Puebla, Pue.: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Smith, Hedrick (1988), *The Power Game*, New York: Ballantine Books.
- Truman, David B. (1971), *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion* (Second Edition), Berkeley, CA: IGS.
- Wolpe, Bruce C. (1990), *Lobbying Congress: How the System Works*, Washington, DC: Congressional Quarterly Inc.
- Xifra, Jordi (1998), *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona: Gestión 2000.