

El Fortalecimiento de la Democracia Participativa a través del Lobby

Alba Lucía García Suárez

Tesis depositada en cumplimiento parcial de los requisitos para el grado de Doctora en

Estudios Avanzados en Derechos Humanos

Universidad Carlos III de Madrid

Director:
Elviro Aranda Álvarez

Tutor:
Elviro Aranda Álvarez

Mayo

Esta tesis se distribuye bajo licencia “Creative Commons **Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada**”.



Para ellos, mi motor y fortaleza, motivo de mis logros y alegrías.
Especialmente para ella, incondicional, porque jamás me deja desfallecer.

CONTENIDOS PUBLICADOS Y PRESENTADOS

- García Suárez, A. (2011). *Lineamientos de Política Pública Sobre Violencia de Género*. Tesis de Grado: 60. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05988a&AN=uec.205271&lang=es&site=eds-live&scope=site>.
- García Suárez, A., & Flórez, J. F. (2016). “Abstencionismo electoral en Colombia. [Recurso electrónico]: mitos y realidades.” Universidad Externado de Colombia. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05988a&AN=uec.241967&lang=es&site=eds-live&scope=site>.
- García Suárez, A. (2019). *El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía*. Revista Científica General José María Córdova, 17(26), 253-268. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.393>

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPÍTULO I | 4 |
| SOBRE LA DEMOCRACIA, SU EVOLUCIÓN Y LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA | 4 |
| 1. Apuntes generales sobre la democracia. | 7 |
| 2. Los antecedentes de la democracia. | 8 |
| 3. La democracia liberal y su crisis. | 14 |
| 4. Democracia contemporánea. | 22 |
| 5. La democracia participativa como complemento de la democracia representativa. | 27 |
| 6. Nuevas alternativas de participación en la democracia contemporánea. | 38 |
| CAPÍTULO II | 42 |
| LA TEORIA DEL LOBBY | 42 |
| 1. Antecedentes históricos del concepto de lobby | 44 |
| 2. La definición de lobby | 52 |
| 2.1. El lobby como un acto de representación de intereses. | 58 |
| 2.2. El lobby como un ejercicio de comunicación | 63 |
| 2.3. Una aproximación jurídico – política del lobby | 66 |
| 2.4. El Lobby como canal de participación de los actores de la sociedad civil..... | 70 |
| 2.5. Lobby y democracia participativa. | 73 |
| 2.6. Conceptos relacionados. | 75 |
| 2.6.1. Grupos de presión. | 76 |
| 2.6.2. Grupos de interés. | 80 |
| 2.6.3. Tanques de pensamiento..... | 85 |
| 2.7. Componentes del lobby | 89 |
| 2.7.1. ¿Quién? Sujeto activo..... | 90 |
| 2.7.2. ¿A quién? El sujeto pasivo del lobby | 92 |
| 2.7.3. Profesionales del lobby (lobbies y lobistas). | 93 |

| | |
|---|-----|
| 2.7.4. ¿Para qué? El objeto del lobby. | 97 |
| 2.8. El Lobby como instrumento democrático de representación de intereses..... | 101 |
| 2.9. El problema de la corrupción y el clientelismo político asociado al Lobby..... | 105 |
| 2.10. La construcción de buenas prácticas en el Lobby desde la sociedad civil. | 116 |
| | |
| CAPITULO III | 122 |
| ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS | 122 |
| | |
| 1. Regulación y su Implementación..... | 124 |
| 2. Los modelos de regulación del lobby. | 126 |
| 2.1. Transparencia e integridad en el Lobbying para la OCDE..... | 128 |
| 2.1.1. Los principios para la transparencia e integridad en el cabildeo según la OCDE. | 129 |
| 3. Modelo Norteamericano. | 133 |
| 3.1. Historia de la regulación del lobby en la ciudad de Nueva York. | 140 |
| 3.2. Actividades de compilación y ejecución en el modelo canadiense. | 152 |
| 3.3. Unión Europea. | 154 |
| 3.3.1. La regulación del lobby en la Unión Europea | 157 |
| 3.4. Regulación en Austria | 163 |
| 3.4.1. Cabildeo y representación de intereses – Austria..... | 164 |
| 3.4.2. Principios de cabildeo y representación de intereses – Austria..... | 167 |
| 3.5. Regulación del lobby en España..... | 168 |
| 3.5.1. La regulación de los grupos de presión en España..... | 174 |
| 3.6. Regulación en el Reino Unido..... | 183 |
| | |
| CAPITULO IV | 195 |
| REGULACIÓN DEL LOBBY EN LATINOAMÉRICA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL | 195 |
| | |
| 1. Brasil: regulación del lobby, transparencia y gobernabilidad democrática | 200 |
| 2. Chile: regulación para la transparencia..... | 204 |
| 3. México: Diversidad política en la representación de intereses..... | 211 |
| 4. Perú: primer país en implementar una regulación. | 219 |

| | |
|--|-----|
| 5. Colombia: el cabildeo consagrado constitucionalmente, pero no regulado legislativamente. | 227 |
| 5.1. El proceso participativo democrático colombiano a partir de la Constitución de 1991..... | 228 |
| 5.2. Análisis sobre la aplicación del Lobby en Colombia..... | 230 |
| CONCLUSIONES | 240 |
| Referencias bibliográficas | 246 |

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Países miembros de la OCDE.

Cuadro 2. Organizaciones y su función.

Cuadro 3. Actores que participan en el Lobby en Chile.

Cuadro 4. Proyectos de ley en cuanto al Lobby presentados ante el Congreso.

INTRODUCCIÓN

Todos los días, la palabra lobby o cabildeo se usa de manera amplia y general para designar la defensa de intereses ante cualquier individuo que pueda, esté en la capacidad o tenga la facultad de tomar una decisión. En los sistemas democráticos, la participación de todos es un componente importante en su fuente, por lo cual, el lobby o cabildeo se convierte en una realidad y se sitúa en un lugar preferencial para todos aquellos que intervienen en el proceso de quienes buscan participar en los procesos de toma de decisiones del Estado.

La multiplicidad de nombre con que se conoce la actividad, también se presta para confusiones. Así se encuentran palabras como lobby, lobbying, cabildeo, grupos de presión, grupos de interés, por lo que para facilitar la comprensión del texto se aclara que para la presente tesis los términos lobby – lobbying – cabildeo se usan como sinónimos y hacen referencia al mismo significado; mientras grupos de presión, grupos de interés y otros términos se utilizan para significar a los sujetos que realizan la acción; los primeros responden al qué y los segundos al quién.

El Lobby ha sido estudiado y puesto en práctica en diferentes esferas, ya que si bien esta actividad es afín al sistema democrático, su aplicación es diferente dependiendo del país involucrado es así como por ejemplo, en los Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea la actividad del lobby se regula por parte de los miembros del Congreso (EEUU) o del Parlamento (UE) con reglamentos fuertes, en donde se brinda especial protección a las buenas prácticas que deben emplear todos los actores involucrados, logrando con esto que se puedan identificar los diversos casos de corrupción y tráfico de influencias y que las millonarias ganancias que genera la actividad llegue efectivamente a la economía. Caso contrario se nota en el contexto latinoamericano, con escenarios políticos tan cuestionados de escándalos de ilegalidad, fraude y corrupción, donde el debate sobre el cabildeo dentro del proceso democrático toma un papel relevante, digno de ser estudiado y analizado.

El lobby es una práctica que requiere recursos, que permitan a todos los involucrados actuar en igualdad de condiciones, ya que es común encontrar grupos poderosos que tienen

prioridad de comunicación con los políticos, lo que si bien no es algo ilegal, si es contrario al principio de igualdad.

El lobby no es una acción de marketing, su actividad no es vender un producto o servicio, su objetivo es más profundo al buscar influir en los tomadores de decisiones, (por lo general dirigentes políticos o actores relevantes), quienes tienen una responsabilidad con la sociedad para que las decisiones o medidas legislativas o ejecutivas tomadas sean conformes a sus intereses y necesidades y es ahí donde los cabilderos o lobistas intervienen cuando, acorde al tema tratado brindan información relevante para que la decisión contemple todos los puntos de vista o información a la cual no tienen acceso y que les dará claridad de los temas puntuales, convirtiéndose así el cabildeo en una fuerza positiva en la democracia o un mecanismo para que los grupos poderosos influyan en las leyes y regulaciones a expensas del interés público. Es así como es necesario que, para poder ahondar en la materia, eliminar la connotación negativa de la práctica lobista, diferenciando algunos conceptos tal como los que señala Rodríguez “gestión de intereses y corrupción; la definición de qué constituye una gestión de intereses y quiénes sus actores; y la fijación de los objetivos, plazos o métricas que pueden servir para medir el impacto de una iniciativa regulatoria”¹.

En el entendido que el cabildeo ayuda al proporcionar información y conocimientos valiosos en el proceso de toma de decisiones para salvaguardar el interés público y fortalecer la democracia, dándole una responsabilidad compartida entre los funcionarios públicos y los grupos representativos de ciudadanos; se hace necesario establecer o revisar las reglas, políticas o prácticas lobistas.

Por lo anterior, en esta investigación se busca analizar el potencial del cabildeo como herramienta para fortalecer la representación democrática de los intereses de los ciudadanos. Es así como en primer lugar se revisará como el lobby se convierte en una figura afín al

¹ Rodríguez Galer, N. F. (2016). *Regulación de lobby en el Perú: trayectoria pendular hacia una ley de gestión de intereses de segunda generación*. Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Gestión Pública. Universidad del Pacífico, p. 3. Recuperado de: https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1155/Nicol%C3%A1s_Tesis_maestria_2016.pdf?sequence=1

sistema democrático. Posteriormente, se revisarán los diferentes conceptos, características de la actividad, así como las disposiciones constitucionales y legales en algunos países que, a nuestro entender, apoyan el cabildeo en el sentido positivo en donde la expedición de unas reglas de juego claras y transparentes son necesarias para quienes toman las decisiones.

Dentro del estudio, se tratarán algunos problemas que incluso el lobby legal puede abordar a la luz del valor democrático de la igualdad política: el desequilibrio entre lobbies activos y la concesión de privilegios injustificables a intereses específicos (corrupción). Sin omitir el potencial de la regulación de cabildeo como medida adecuada para combatir el cabildeo ilícito, mejorar las contribuciones positivas del cabildeo legal a la democracia y contrarrestar el desequilibrio que puede resultar en favorecer intereses especiales injustificables.

La investigación se presenta en cinco capítulos en los que se analizan, describen o mencionan los principales aspectos de la democracia participativa, especialmente en el primer capítulo; en el segundo capítulo se hará un acercamiento a la teoría del lobby; para el tercer capítulo se analizará la regulación de esta actividad en países desarrollados, para converger en el cuarto capítulo y el análisis de la regulación en el ámbito latinoamericano y finalmente un acápite de conclusiones.

CAPÍTULO I

SOBRE LA DEMOCRACIA, SU EVOLUCIÓN Y LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ya se mencionó como el lobby puede aplicarse adecuadamente al modelo democrático, sin embargo, el problema que menoscaba la interacción de estos grupos con el sistema democrático se presenta cuando como lo señala Barbet existen conceptos que generan rechazo por un “motivo u otro generan rechazo ya que, “(...) han sido mal utilizados, empleados para justificar acciones nocivas o relacionados con grupos poco amables, y por esto tienen una connotación negativa”². Un ejemplo claro es el caso de los términos lobby y lobista.

Álvarez explica que “los contactos directos entre funcionarios y gestores de intereses (propios o ajenos) presentan muchas oportunidades para corrupción de distinto tipo”³. Es así como en países como Estados Unidos la regulación se da a nivel Federal y en las legislaciones propias de cada Estado. Señala García citado por Álvarez que,

La Unión Europea sigue un estilo de regulación similar al de EEUU, que opera sobre dos ejes: la necesidad de producir información periódica y hacer la práctica lo más transparente posible, y el establecimiento de reglas y prohibiciones tendientes a regular la actividad de legisladores, funcionarios y lobistas”⁴⁻⁵ temas que se tratarán a profundidad en el capítulo III.

Y precisamente, la falta de transparencia hace que se generen escándalos políticos contra la Administración Pública en los diferentes países, con mayor o menor resonancia en medios, los cuales son denunciados diariamente como corrupción activa y pasiva, tráfico de

² Barbet, B. (mayo 17, 2013). *La función democrática de los lobbies*. Revista Politikon, párr. 1. Recuperado de: <https://politikon.es/2013/05/17/la-funcion-democratica-de-los-lobbies/>

³ Álvarez Ugarte, R. (2018). Democracia y lobby: un marco teórico. Revista Nueva Sociedad. No. 276, pp. 62-72, p. 69, julio-agosto. Recuperado de: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2.TC.Alvarez_Ugarte276.pdf

⁴ Ibid., p. 69.

⁵ García, J. F. (2008). *Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado*. Revista chilena de derecho, 35(1), 107-134. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372008000100005>

influencia, fraude de competencia, entre otros. Al denunciar escándalos políticos, los medios constituyen un instrumento de control importante, que fomenta la lucha contra la corrupción; sin embargo, al identificar el lobby con prácticas ilícitas, los medios de comunicación contribuyen a crear entre el público una visión negativa de la actividad. En los informes de los medios, los cabilderos a menudo se presentan como individuos que buscan ventajas indebidas con las autoridades públicas, y por eso recurren a amenazas o al ofrecimiento de recompensas ilegales. La figura arquetípica del cabildero se convirtió en la del individuo que actúa de manera oscura y disfrazada, buscando acceso privilegiado a los tomadores de decisiones, siempre dispuesto a entablar negociaciones con agentes públicos capaces de ayudarlo a alcanzar sus objetivos.

Los mismos cabilderos no han ignorado la percepción social, predominantemente negativa de su actividad. Debido al fuerte estigma negativo que implica la práctica de cabildeo, muchos de ellos eligen identificarse bajo otras etiquetas como profesionales de relaciones gubernamentales, representación institucional, consultoría política, análisis y asesoramiento; defensa o asuntos corporativos; entre otras denominaciones.

Estos grupos, sea cual sea su denominación, deber acceder en condiciones igualitarias a los procesos de toma de decisiones. Por ello, como lo señala Transparencia Internacional, “Las interacciones entre lobistas y cargos públicos deben ser transparentes, posibilitando un mayor conocimiento sobre la actividad del gobierno y contribuyendo a promover la participación de actores interesados y a facilitar la confianza y supervisión públicas”⁶ (comúnmente conocido como rendición de cuentas) tan importante en las democracias contemporáneas.

Es por esta razón que hoy la transparencia y el acceso a la información tienen una preponderancia significativa para la democracia. Anteriormente, señala Álvarez, “la democracia, en el sentido más clásico, estaba centrada en el tema de la representación, esto es, cómo en definitiva la libertad de cada individuo es capaz de ser representada a través de

⁶ Transparencia Internacional. (2015). *Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación.*, p. 6. Recuperado de: <http://docplayer.es/18575238-Lobbyingtransparency-estandares-internacionales-para-la-regulacion-del-lobby-hacia-una-mayor-transparencia-integridad-y-participacion.html>

una forma colectiva cuya configuración es el Estado”⁷. Sin embargo, para Sierralta, la participación activa que ejerce un individuo puede llegar a ser inocua, es por ello por lo que le surge la necesidad de agruparse para poder ser escuchado y tenido en cuenta ante quienes tienen el poder de decisión, es allí donde toma relevancia el lobbying en un sistema donde “el elector toma su decisión cada cierto período para elegir a sus representantes en los poderes del Estado, y luego no tiene mayor participación en la administración del país ni en la conducción del Estado”⁸.

Por los múltiples intereses en disputa, que tiene un Estado, es imposible para sus funcionarios atender todos los asuntos, particularmente en los que tienen que ver con decisiones sobre asuntos importantes para la sociedad, tanto el legislativo como el ejecutivo se quedan cortos en cuanto al cubrimiento de todos los intereses de un país. Entonces como señala Correa Ríos, “si bien hay un reconocimiento y normas que garantizan la igualdad ante la ley, es un hecho que no todas las personas que detentan intereses tienen la misma capacidad para hacerlos prevalecer, ni todos los intereses van a motivar la intervención del Estado”⁹. Por esta razón la capacidad de quienes dirigen en alto nivel cualquier institución pública “reservarán su tiempo para recibir a aquellas personas o grupos de personas que detenten mayor poder, sea éste proveniente de la cantidad de personas que representan, del reconocimiento público que la organización represente, o del grado de incidencia que tengan en un sector productivo o social”¹⁰, dejando desafortunadamente en la mayoría de casos de lado a aquellos grupos o personas que no tienen ninguna incidencia o representación significativa, caso muy reiterado en casi todos los países del mundo donde las minorías son relegadas y difícilmente escuchadas.

⁷ Álvarez Chamorro, F. J. (2015). *La Ley del Lobby y la Contingencia en Materia de Corrupción en Chile*. Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Finis Terrae. Facultad De Derecho Escuela De Derecho. Santiago de Chile, p. 38. Recuperado de: http://repositorio.uft.cl/bitstream/handle/20.500.12254/203/Alvarez_Francisco%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸ Sierralta Ríos, A. (2005). *El lobby y el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales*. En: Rev. Colombiana de Derecho Internacional. Bogotá, N° 6: 341-401, julio-diciembre de 2005, p. 360. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/824/82400610.pdf>

⁹ Correa Ríos, E. (2010). *Comunicación: lobby y asuntos públicos*. Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Cuaderno No. 33. Facultad de Diseño y Comunicación. Universidad de Palermo, Buenos Aires, p. 104. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5370248>

¹⁰ Ibid., p. 104.

Es por esto por lo que los profesionales del lobby han encontrado un asidero para ingresar a los asuntos estatales, sin que los tilden de oportunistas. Muchos de estos profesionales son personas preparadas académica y profesionalmente, cuentan con bastante credibilidad y sus hojas de vida son impecables, razón por la cual tienen acceso al funcionario sin mayores restricciones y sin la preocupación del escarnio público.

Por lo anteriormente expuesto es que reviste importancia para entender la dimensión democrática del lobby, hacer una revisión sobre el concepto de democracia y los sistemas democráticos hasta llegar concepto moderno de democracia participativa, donde el lobby o cabildeo encuentra un espacio ideal para su desarrollo.

1. Apuntes generales sobre la democracia.

La democracia ha tenido significados y connotaciones distintas en su larga historia, al punto que hoy adopta nuevos matices en los países que se denominan “democracias” según el contexto de los sistemas sociales y económicos. Por lo que, aunque se comparten unos componentes esenciales que han ido perfeccionándose con el paso del tiempo, no se trata de un término estático en su concepción, sino que por el contrario es dinámico pese a ser una de las ideas más perdurables en la política y la historia.

Su acepción más genérica, “el gobierno ejercido por el pueblo o por lo que hoy denominamos ciudadanos”¹¹, es la más común. Sin embargo, resulta pertinente estudiar su evolución histórica, las diferentes formas de aproximarse a este término, las vertientes que ofrece y los elementos que hoy definen la democracia en los Estados constitucionales.

La palabra democracia como otros términos de carácter político tiene un origen griego, “etimológicamente deriva de *démos* que se traduce como pueblo y *kratos* que es dominio o gobierno, por lo que la combinación de los dos términos permite definirla como gobierno del

¹¹ García Suárez, A. (2019). El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía. Revista Científica General José María Córdova, 17(26), 253-268, p. 255. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.393>

pueblo”¹². Desde sus inicios en la antigua Grecia, siempre se defendió este sistema político que incluía a todos quienes se denominaban como ciudadanos (hombres libres); por consiguiente en su nacimiento la democracia viene asociada al valor de la igualdad, un gobierno donde todos son iguales y tienen derecho a participar.

Al consultar algunos diccionarios la democracia es entendida como una forma de gobierno, donde según el Grande dizionario di italiano de Garzanti, “la soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce directamente o mediante representante elegidos libremente”¹³; para Il Devoto-Oli: “el poder es ejercido por el pueblo a través de representantes elegidos libremente”¹⁴; a su turno para Il nuovo etimologico de Cortelazzo y Zolli, “la soberanía reside en el pueblo que la ejerce por medio de las personas y de los órganos que elige para que lo representen”¹⁵; y según la RAE en la democracia “el poder político es ejercido por los ciudadanos”, “la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes”¹⁶.

2. Los antecedentes de la democracia.

Históricamente, estudiosos del periodo griego afirman que la democracia tiene su génesis en Grecia. Así, personajes como Solón, Clístenes, Esquilo y Heródoto son protagonistas de este primer momento, en tanto cada uno fue ampliando progresivamente con sus reformas y conocimientos, el número de ciudadanos que participaban en los asuntos públicos¹⁷. Más adelante Pericles, Eurípides y Jenofonte se enmarcan en el periodo de discusiones sobre la forma de gobierno, la ‘constitución’ de la ‘polis’ y el establecimiento de un ‘gobierno’ donde conviven “oligarquía” y “democracia”, esta última caracterizada por el gobierno de la masa (pueblo) o la mayoría, en condiciones de igualdad ya que participan ricos y pobres.

¹² Ibid., p. 255

¹³ Dizionario Garzanti. (1987). Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana, Milano, Garzanti.

¹⁴ Devoto, G. y Oli, G. C. (2012): Il Devoto-Oli: vocabolario della lingua italiana. Firenze, Le Monnier.

¹⁵ Cortelazzo, M., Zolli, P. (1979-1988). Dizionario Etimologico della lingua italiana. Bologna. Zanichelli.

¹⁶ Real Academia Española. (2016). Diccionario de la Lengua Española (23 ed.). Madrid, España.

¹⁷ Abellán, J. (2011). *Democracia: Conceptos políticos fundamentales* (El libro de bolsillo. Ciencias sociales; No. 9). Madrid: Alianza Editorial.

Se relaciona la democracia con la equiparación, por lo que la voz demos significaba muchedumbre, hacía referencia al pueblo entendido como la plebe, y buscaba que ésta tuviera acceso al poder. Aristóteles entendía que un Estado en donde gobernara una mayoría rica, un gobierno basado en las diferencias sociales y económicas, no podía ser denominado democracia, en sus palabras “cuando los hombres gobiernan en virtud de su riqueza, sean pocos o muchos, ahí hay una oligarquía, y donde los pobres gobiernan, ahí hay una democracia”¹⁸; más adelante en otras de sus obras afirma “cuando el pueblo es dueño del voto, se hace dueño del sistema político”¹⁹, esto para Aristóteles es la esencia de la democracia

Los filósofos y pensadores griegos tuvieron posiciones encontradas en cuanto a la democracia como sistema de gobierno, su principal opositor fue Platón quien si bien reprochaba la tiranía, consideraba que tampoco era la democracia la forma más idónea para gobernar ya que al permitir que todos hagan lo que les parece lo mejor para cada quien habrá desigualdad e injusticia para todos; por el contrario él apoyaba un sistema aristocrático en donde una minoría privilegiada gobernara, este era su Estado ideal. En *La República* expone la decadencia de la polis debido a formas de gobierno defectuosas, estas eran: “la timocracia, la oligarquía, la democracia y la tiranía”²⁰. Por lo que, para evitar los extremos entre alabanzas y críticas, Platón en su obra *Las Leyes* plantea una combinación constitucional que permite llegar a la libertad y la prudencia (como máximos valores a alcanzar) una fórmula mixta que resulta de la combinación de dos constituciones: “la monarquía y la democracia”²¹.

En la misma línea de fórmulas mixtas aparece Aristóteles que en su obra *Política* explica la Politeia en el sentido genérico de “constitución”, afirmando que hay seis formas de constitución dependiendo la utilidad que tienen para el gobernante o para la comunidad, y el número de personas que ostentan el poder. Cuando el gobernante se guía por el bien común hay tres constituciones rectas (monarquía, aristocracia y Politeia), pero cuando se rige por el

¹⁸ Aristóteles (1986). *Política*. Trad., prólogo y notas de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Alianza Editorial (El libro de bolsillo 1193), Madrid: Alianza Editorial.

¹⁹ Aristóteles (2007). *Constitución de Atenas*. En *Constituciones políticas griegas*. Trad., Antonio Guzmán Guerra. Madrid: Alianza Editorial.

²⁰ Pabón, J. M. y Fernández-Galiano, M., [trad] (2006). *Platón. La República*. Madrid, Alianza Editorial.

²¹ Aristóteles (2008). *Las Leyes*, Madrid: Alianza Editorial.

beneficio propio hay desviación y surgen las constituciones desviadas (tiranía, oligarquía y democracia).

En los debates de Aristóteles se cristaliza un nuevo valor asociado a la democracia, pues ya no solo estamos frente a la igualdad, sino que la libertad es un fundamento de ésta en tanto le permite al ciudadano ser gobernado y gobernar por turno, y poder vivir como se quiere. Concluye afirmando que la mejor forma de constitución es la combinación entre democracia y oligarquía.

Con el paso del tiempo Grecia se ve superada por Roma, y se dan nuevos avances en la construcción del término democracia. Polibio²² en sus reflexiones presentó la democracia como la forma recta del gobierno popular, hizo observaciones sobre el régimen mixto que existía en Roma, donde se combinaban instituciones de carácter monárquico, aristocrático y popular. A su turno Cicerón precisa que tanto la ciudad como el establecimiento del pueblo, entendido éste como la unión de una multitud, y la república como la perteneciente al pueblo, debe regirse por un gobierno que sirva a la causa de la ciudadanía, el cual se denomina *civitas popularis*.

Tras la caída del Imperio Romano llega la Edad Media donde inicialmente la palabra democracia no tiene cabida en la descripción de las relaciones políticas o sociales. Solo con la traducción de la obra de Aristóteles, “la democracia entra al vocabulario de los eruditos de la época como Tomás de Aquino”²³ para quien la democracia no tenía razón de ser como un sistema de gobierno ya que era regentada por plebeyos, los cuales en virtud de su mayoría actuaba como un tirano para oprimir a los ricos (minoría calificada y por lo tanto la única que puede gobernar); con el progreso de su pensamiento la democracia aparece sin connotaciones negativas en la formulación de un régimen mixto con la monarquía y la aristocracia, como lo expone en su Suma Teológica.

²² Polibio (2008). *Historia de Roma*. Trad. José María Candau Morón. Madrid: Alianza editorial.

²³ García Suárez, A. (2019). *El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía*, p. 255.

En la Edad Moderna el concepto de Estado (*civitas*) es elevado y la república pasa a ser una forma de organización política. Esta distinción que trajo la modernidad arranca con Maquiavelo en cuya época era habitual utilizar el término “república” para designar a un Estado libre o una ciudad libre. Para este autor la república se asocia con libertad, con un vivir político y sin corrupción en un ordenamiento jurídico basado en la igualdad jurídica; y la forma política más adecuada para la realización de los ideales, donde se ponen en práctica las virtudes cívicas y se puede fundar un sistema libre que fomente el bien común frente a los egoísmos, es una forma mixta con elementos monárquicos, aristocráticos y populares.

La “república” también es definida por Jean Bodino, como “un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano”²⁴; dicho poder puede residir en sujetos distintos como ocurre en la democracia, en la cual el pueblo participa en el poder soberano. Se produce un gran cambio frente a las distintas teorías que habían sucedido la tradición aristotélica y es la separación entre Estado y formas de gobierno, siendo la democracia un ejemplo de estas últimas, bajo el título de “Estado popular” entendido como “aquella forma de República en la que la mayor parte del pueblo unida manda con poder soberano sobre los demás, en nombre colectivo, y sobre cada uno del pueblo en particular”²⁵. Sin embargo, para este autor la monarquía resulta ser una mejor forma de gobierno que la democracia.

Con la Ilustración surge la tesis de la necesidad de la mancomunidad entre el pueblo y el gobierno en lo que se llamó “el contrato social” término acuñado por Rousseau y acogido por varios de sus contemporáneos. Thomas Hobbes considera que el Estado es un todo representado por el soberano, el cual puede ser tanto un solo individuo como una Asamblea en donde los hombres mediante un contrato social renuncian a ser naturalmente libres, en el *Leviatán*, explica las tres formas de gobierno más idóneas según su concepción (monarquía, aristocracia y democracia), y aclara que la monarquía resulta la más adecuada ya que puede garantizar seguridad y paz para el pueblo.

²⁴ Bodino, J. (1997). *Los seis libros de la República*. Trad., presentación y notas Pedro Bravo Gala. Madrid: Editorial Tecnos. Recuperado de: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/seis_libros/2_7.html

²⁵ *Ibid.*, párr. 1

En la misma línea del contrato social se encuentra Baruch Spinoza, pero para este autor “el Estado en su forma democrática es el más natural, el que más se aproxima a la libertad que la naturaleza concede a cada individuo; brindándole paz y seguridad”²⁶, sea por medio del uso de la razón o del miedo, razón por la cual los individuos deben renunciar a su derecho natural y aceptar las reglas impuestas por una autoridad común.

Para Samuel Pufendorf²⁷ el Estado, entendido como la comunidad humana más perfecta, nace de dos contratos: un primer contrato por el que se crea la unión voluntaria de los hombres como sociedad y se decide la forma de gobierno, y un segundo contrato en el que la sociedad traslada el poder al gobierno, con lo que existe la posibilidad de imponerle al gobernante ciertas obligaciones. Con el traslado del poder al gobierno, se traslada la soberanía que se traduce en un poder limitado por el derecho natural y la institucionalidad.

A su turno, John Locke desarrolla una teoría en la que la sociedad ideal es aquella donde se pueda vivir libre y en paz, pero para lograr esto se deben renunciar a algunos derechos naturales como por ejemplo la propiedad privada; su pensamiento tendrá gran impacto en las teorías liberales que se desarrollan años posteriores, en tanto esta acepción llevo a entender que el pueblo tendía a dividirse y no podían todos gobernar .

Con la llegada del siglo XVIII, Montesquieu revoluciona el pensamiento existente con sus obras como *Del Espíritu de las Leyes* en donde explica que solo pueden existir tres formas de Estado (monarquía, despotismo y república). Su principal preocupación era garantizar la libertad y evitar el despotismo. Gobernar implica poder, el cual para ser aceptable debe estar dividido al menos en tres partes, solo dividiendo el poder las personas no quedaría a merced de él.

²⁶ Spinoza, B. (1986). *Tratado teológico-político*. Trad., introd., notas e índices de Atilano Domínguez. Madrid: Alianza Editorial.

²⁷ Paniagua, J. M. R. (1980). *Historia del pensamiento jurídico*. Universidad Complutense Facultad de Derecho Sección de Publicaciones.

En esta época de avances encontramos a J.J. Rousseau²⁸ quien en El Contrato Social explica que la única forma en que una sociedad pueda ser posible es mediante un contrato suscrito por todos sus integrantes en el que libremente accedan ser parte de un todo, donde acepten sus deberes y derechos, al obligarse en este contrato social se estructura un cuerpo moral y colectivo, lo que Rousseau denominó persona pública en donde su soberanía reside en el pueblo. Además, su tesis permite constituir a la voluntad de los gobernados (voluntad general) en voluntad gobernante, por ello se establecen técnicas llamadas a impedir que la voluntad de los mandatarios pueda prevalecer sobre la de la nación.

Como producto de la Revolución Francesa, el pensamiento de Sieyès quien se influencia de diferentes pensamientos y sucesos de la época, sostiene su teoría mediante la cual el gobierno representativo es la mejor forma de gobierno ya que “el pueblo ejerce su soberanía a través del poder de vigilancia y control que tiene la ciudadanía sobre sus representantes”²⁹.

James Madison quien cimenta su pensamiento como consecuencia de la Revolución americana, entiende por democracia una sociedad que consiste únicamente en un pequeño número de ciudadanos que se reúne y administra personalmente el gobierno; la posibilidad de reconciliar el poder y la libertad gubernamentales (tanto la libertad "pública" como la "personal") depende sobre todo de la existencia de límites claros al poder gubernamental acordados públicamente por una mayoría duradera del pueblo de Estados Unidos. En algunos casos (como con la libertad religiosa) estos límites están marcados por el derecho natural; en otros casos (ya sea que el gobierno federal no pueda constituir un banco) son artificiales; pero en cualquier caso, una vez que se han acordado, la libertad se ve amenazada si se traspasan. Proteger la libertad del poder gubernamental no depende de cuánto poder, en un sentido absoluto, se invierta en un gobierno; ni dónde se aloja el mayor poder (ya sea en la nación en su conjunto o en los Estados).

²⁸ Villaverde, M. J. [Trad.] (2017). *J.J. Rousseau. El contrato social*. (Vol. 218). Madrid: Ediciones AKAL.

²⁹ Flores Rentería, J. (2013). Emanuel Joseph Sieyès: el gobierno representativo. *Revista Política y Cultura*, primavera No. 39, pp. 53-72, p. 53. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-77422013000100004&lng=es&nrm=iso

En este punto se avizora como la democracia, y la evolución del concepto que hoy adoptamos en la mayoría de los sistemas políticos, tiene tintes negativos hasta la llegada del siglo XVIII, cuando aún era entendida como una forma no óptima en tanto era el “gobierno de los pobres, los ignorantes y los incompetentes”. Con el ocaso del siglo XVIII y la llegada del XIX, se forma el concepto de democracia liberal el cual aceptó y reconoció la sociedad dividida en clases, y se dedicó a adaptar a ellas una estructura democrática. Así, el concepto de democracia liberal resulta posible cuando se acepta que la máxima un hombre, un voto es un aporte para la sociedad, no afecta la propiedad, y es compatible con el sistema de división de clases.

3. La democracia liberal y su crisis.

Después de la revolución francesa se inicia un movimiento que se desarrolla en el siglo XIX en donde el concepto de democracia se transforma a través del aporte del pensamiento de diferentes autores, lo que va a cimentar el concepto actual que se tiene. Bajo la denominación de democracia liberal, autores como Tocqueville en su obra *Democracia*, observó las condiciones y el potencial para el autogobierno o la dominación mayoritaria en Estados Unidos. Gran parte de su análisis de la viabilidad de las instituciones de autogobierno sigue siendo pertinente hoy. Tocqueville es interpretado paradójicamente por liberales y conservadores en apoyo de sus causas. Su trabajo ha sido entendido como el inicio de una disciplina llamada “sociología” y, más recientemente, como teoría política.

La “nueva ciencia de la política” de Tocqueville ha inspirado una vasta literatura en democracia participativa. Pero para Tocqueville, la cuestión no eran las instituciones estadounidenses per se, sino la idea de “democracia”, o lo que él llamaba “igualdad de condiciones sociales”.

La democracia para Tocqueville es un término complejo que se debe descomponer en elementos más simples. La complejidad es el resultado del hecho de que la democracia combina la descripción de un régimen, una sociedad y un principio antropológico, la democracia como teoría es el objetivo de una gran movimiento social. Por tanto, la noción

de democracia sólo tiene sentido cuando está ligada a la noción de revolución. De hecho, las descripciones modernas de la democracia la definen como un estado estable más que como un proceso social.

Otro gran exponente es John Stuart Mill para quien la democracia se convierte en un valor en sí mismo, en donde la mejor forma de gobierno es la que denomina “gobierno representativo” o “gobierno popular”. Defiende la importancia de la clase social, para Mill la sociedad debe tener un cierto nivel de educación, libertad individual y autoconciencia cívica, los cuales son requisitos necesarios para la democracia, que, en su a su vez, fomenta el carácter individual, la participación política y un debate posiblemente más amplio, mejor informado y más racional; tales consecuencias democráticas aumentan el cultivo y la educación en la sociedad, y así sucesivamente.

Mill considera que la mejor forma de gobierno es el gobierno representativo, y la razón principal es que requiere y fomenta un carácter activo, es decir, un carácter individual que, cuando las circunstancias de la sociedad son favorables, intentan mejorar la situación actual y evitar que se produzcan males, sin aceptarlos mera y pasivamente, y que, en virtud de esta actividad, se mejore moral e intelectualmente, y sea una fuerza hacia el progreso social y moral.

También, se debe tomar en consideración no solo su propio interés (privado), sino todos los intereses o reclamos diferentes y contrapuestos de la sociedad. Es de esperar que esto lo asocie con personas más capacitadas y experimentadas en el trabajo de gobierno lo llevaría a una mejor comprensión de la situación general. Si bien en algunas etapas de la historia se necesita un gobernante autoritario y despótico, debido a las cualidades incultas de la población en general, se requiere de ciudadanos con carácter pasivo y obstaculiza sustancialmente la mejora tanto individual como colectiva.

Además, el pueblo no se entiende como una unidad sino como diversidad estimable y enriquecedora, por ello se adopta el calificativo de democracia pluralista. Ya no es gobierno de todos sino gobierno de la mayoría. Aparecen nuevos riesgos que reconocen diferentes

doctrinantes como Tocqueville o John Stuart Mill quienes señalan que las mayorías pueden ser una dictadura si no respetan sus propios límites y utilizan su poder para desconocer los derechos de los individuos o la posición institucional de los grupos minoritarios; y que esas mayorías pueden terminar eligiendo élites.

En el siglo XX hablar de democracia es hablar de reconocimiento de la persona como un grupo; lo que culmina en los partidos políticos; no basta que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial estén separadas entre sí, sino que además se plantea como necesario que las funciones estén en equilibrio entre ellas, es decir, que ninguna pueda llegar a estar por sobre las demás y comprometer la estructura democrática. Es este periodo el proceso por cautivar a los votantes toma relevancia entre los partidos políticos y sus líderes como medio para acceder al poder, la teoría política a través de autores como Weber, Schumpeter y Kelsen centra sus esfuerzos en desarrollar conceptos alternativos que relacionan democracia con el derecho, el desarrollo humano, entre otros.

Weber, entiende la democracia como (la democracia de los líderes plebiscitarios), este concepto conlleva al derecho del pueblo a elegir a sus propios líderes o, lo que es más claramente de acuerdo con el relato de Weber sobre la democracia plebiscitaria, que el líder sería alguien que fue autoelegido: en el sentido de ser alguien que, a diferencia del burócrata o aristócrata, alcanzaría el cargo en virtud de sus propias maquinaciones, iniciativa, esfuerzo y capacidad para liderar y dirigir una máquina política.

Weber acuñó el término “democracia líder” como una forma de democracia cuya razón fundamental no era su capacidad para realizar valores democráticos tradicionales como la inclusión, la igualdad, la soberanía popular o el cultivo de las capacidades intelectuales y morales de la ciudadanía, sino más bien su capacidad para producir líderes carismáticos capaces de proporcionar una dirección fuerte, independiente y creativa al estado-nación moderno e industrializado. El sentido literal e histórico de “poder del pueblo” es, para este autor, una ilusión pues la masa siempre está desorganizada y no administra, sino que es administrada; así la democracia queda reducida al ejercicio de elegir libremente a los gobernantes.

Se funda en Weber una línea de interpretación de la democracia con categorías como selección y lucha donde la competencia favorece la selección y formación de líderes políticos competentes, para Schumpeter la competencia por los votos de los electores garantiza lo necesario para el funcionamiento del sistema democrático.

Schumpeter defiende la “democracia política” no sobre la base tradicional de proteger la libertad y generar decisiones que reflejen la voluntad general, sino más bien sobre su capacidad para generar un liderazgo político competente y creativo; empero, la idea de democracia supone otros conceptos como bien común y voluntad general, los cuales son rechazados por este autor por ser engañosos, estableciendo con ello una clara crítica del concepto de democracia elaborado en la teoría clásica. Para Schumpeter la preocupación de por el liderazgo es evidente en su postura hacia la gobernabilidad democrática.

En resumen, la teoría política de Schumpeter es una defensa de la democracia política contra la acusación de que la mediocridad inherente de las masas debe implicar la mediocridad del liderazgo democrático, afirmando así que la democracia política es compatible con el buen gobierno. Pero nunca afirma que la democracia sea una condición necesaria o suficiente para un buen gobierno. En este sentido, Schumpeter hace un paralelo con su evaluación del capitalismo y el socialismo: la propiedad privada y los mercados son compatibles, pero no necesarios ni suficientes para una economía que funcione bien.

Finalmente, Hans Kelsen parte de una concepción realista de la democracia, según la cual esta es sólo una forma o método de creación del orden social originario del pueblo. En la teoría, la democracia es una forma de Estado o sociedad en la que el orden social es creado por el pueblo, lo que implica identidad entre gobernado y gobernante o dirigente y dirigido.

Hans Kelsen se asocia comúnmente con la teoría jurídica y la filosofía del derecho. Sin embargo como pensador político investigó la teoría democrática tal como se desarrolló entre las décadas de 1920 y 1950 y desafió la existencia de las democracias en muchos aspectos diferentes. Kelsen brindó una reflexión crítica sobre las fortalezas y los problemas de vivir dentro de un sistema democrático, al mismo tiempo que lo defendió contra una serie de

objetivos específicos: desde el régimen soviético y el bolchevismo hasta los fascismos europeos, desde las concepciones de la política basadas en la religión hasta los que reclaman un perfecta identidad entre el capitalismo y las instituciones liberales clásicas, y principalmente contra todas aquellas ideologías que afirman poseer una comprensión objetiva de lo que significan la verdadera libertad y la verdadera democracia. Al buscar lo que él definió como la “esencia” y el “valor de la democracia”³⁰, Kelsen elaboró una teoría pluralista, relativista, constitucional, procedimentalista y liberal de la democracia representativa, caracterizada por un fuerte recuerdo de los valores de tolerancia, responsabilidad, y respeto hacia “el otro” así como hacia la idea de la política como espacio de compromiso. Es por esto que en Kelsen, la democracia no se asocia con soberanía o representación, sino con el derecho. La democracia, para Kelsen, aparece como “el modo más apropiado e idóneo para favorecer y garantizar la libre concurrencia de las opiniones y doctrinas, sin excluir a ninguna de ellas”³¹, por lo que según este autor, con el debate deben resolverse los puntos de vista contrapuestos.

Después de la segunda mitad del siglo XX, el concepto de democracia adquiere un nuevo enfoque dándole al ciudadano un rol de mayor importancia en cuanto a su papel participativo llegando a la noción de la democracia participativa o democracia deliberativa. En este proceso tiene una alta influencia Habermas quien mediante este nuevo concepto de democracia busca suplir las deficiencias de los modelos liberal y republicano.

Para Habermas la democracia liberal se identifica básicamente con el Estado de Derecho, cuya base es una sociedad con relaciones que pueden equipararse a un mercado, por lo que la lucha política y las campañas electorales son el modo como se toman las decisiones en dicho mercado. Su concepción de la democracia, lo que él llama “democracia discursiva”, se basa en el ideal de una comunidad autoorganizada de ciudadanos libres e iguales, coordinando sus asuntos colectivos a través de su razón común.

³⁰ Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia: forma del estado y filosofía*. México: Editorial Coyoacán.

³¹ Squella, A. (1984). Idea de la Democracia en Kelsen. *Revistas Estudios Políticos*. No. 13, pp. 48-60, p. 59 Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183617/rev13_squella.pdf

Habermas ofrece dos líneas de argumentación en apoyo de su ideal democrático-radical de democracia discursiva: En resumen, afirma que está arraigado en la razón y es prácticamente relevante para las sociedades políticas contemporáneas. Para Habermas la idea intuitiva es que la democracia, a través de su constitución básica, institucionaliza prácticas de razonamiento libre, abierto y reflexivo sobre lo común en los asuntos, y doméstica y guía el ejercicio del poder coercitivo por referencia a esas prácticas.

Por estos cambios es que afirma Arblaster que se puede percibir en este escenario histórico que hay una transformación poco palpable de la democracia a la idea de gobierno popular, entendiendo la sociedad como un conjunto de intereses dispares e incluso en conflicto. Así, la democracia liberal presenta unas características obvias y tradicionales que incluyen gobiernos y asambleas legislativas elegidas directa o indirectamente mediante elecciones periódicas con sufragio universal e igual; existen suficientes libertades civiles (libertad de palabra, de prensa y de asociación, y protección contra la detención y el encarcelamiento arbitrarios) para que el derecho a elegir sea efectivo; existe una igualdad formal ante la ley y algún tipo de protección de las minorías; hay una aceptación general del principio del máximo de libertad individual compatible con la misma libertad para los demás.

C. B. Macpherson, resume este periodo al exponer tres modelos: “la democracia como protección, la democracia como desarrollo y la democracia como equilibrio”³². El primer modelo, la democracia protectora, requería una ideología justificativa, y era suministrada por la creencia en la superioridad moral, sin mencionar la eficacia distributiva de las relaciones sociales basadas en el mercado. La imagen de la humanidad como consumidora con las racionalizaciones que la acompañan, y las conexiones históricas entre la libertad y los derechos de propiedad privada son sus características definitorias. A partir de estos principios, los primeros liberales pudieron deducir la naturaleza y funciones de gobierno.

En segundo lugar, Macpherson atribuye el surgimiento de lo que él llama “democracia desarrollista” a Mill, quien vio que la democracia podría ser, de hecho debe ser, algo más que

³² Macpherson, C.B. (1994). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

una mera protección. Mill quería que la clase trabajadora abandonara la visión benthamita del orden fijo en la sociedad y examinara qué podían hacer las instituciones democráticas para mejorar la condición humana. Este enfoque moral tenía el potencial de contribuir al desarrollo de una sociedad libre e igualitaria. Para Mill, el hombre es capaz de desarrollar sus facultades como ejercitador y disfrutador más que solo como consumidor, y una buena sociedad es aquella que promueve este desarrollo humano.

La dificultad para Mill, según Macpherson, fue que vio que las desigualdades de clase existentes hacían que su enfoque fuera poco realista, pero pensó que tales diferencias de clase eran accidentales. Además, aunque reconoció que las diferencias de poder existentes entre las clases hacían casi imposible el fomento del autodesarrollo individual de la gente de la clase trabajadora, pensó que no había nada en la naturaleza del capitalismo que creara las condiciones miserables e inhumanas para los trabajadores que existían en su tiempo.

Para Macpherson, Mill entendió la necesidad de transformar el modelo existente y de incluir la clase obrera que era una clase que aumentaba no sólo en número sino también en alfabetización y capacidad de organización. Este autor tiene en cuenta la función puramente protectora del sufragio democrático, pero creía que también ésta podía tener posibilidades de mejorar la humanidad; esto es, la democracia podía aportar al desarrollo del ser humano.

Sin embargo, hacer realidad este modelo suponía un choque entre clases sociales o lo que es lo mismo entre ricos y pobres. Ya anteriormente, Bentham y Mill habían sido realistas y reconocido que el capitalismo comportaba grandes desigualdades de clase en cuanto a poder y riqueza; pero John Stuart Mill fue menos realista al considerar la desigualdad de clases existente (e incompatible con la democracia como desarrollo) como accidental y remediable, poniéndolas en términos de diferencias pluralistas que eran más manejables y hasta positivamente beneficiosas.

Bajo el modelo democrático desarrollista planteado por Macpherson, el ciudadano podía desarrollarse en cuanto a sus capacidades. El problema era que la sociedad siempre ha estado dividida en dos clases, la empleadora y la trabajadora, y esta última era la más numerosa, por

lo que la fórmula de un voto por persona significaría una legislación y una administración conforme al interés exclusivo de la clase trabajadora, en contra de la justicia, a expensas de todas las demás clases y de la propiedad.

En este punto estaba claro que este modelo desarrollista iba en debacle, la realidad probaba como plantea Bobbio que “las relaciones entre gobernantes y gobernados son relaciones desiguales a causa de la división de trabajo, pero iguales formalmente en el mercado”³³, mientras que las relaciones políticas son las de una sociedad política, es decir, una sociedad de desiguales. Por ello, la sociedad civil puede ser entendida como un sistema de necesidades, cada miembro tiene diversas necesidades, las cuales buscan satisfacer.

En el tercer modelo, la democracia como equilibrio, el supuesto justificativo era simplemente que el mercado maximizaría las utilidades de toda la sociedad, aunque esto necesariamente podría implicar desigualdades en la libertad de elección. Contrariamente a las afirmaciones tradicionales de la teoría democrática, la realidad más profunda de la sociedad de mercado era la máxima acumulación para unos pocos y la máxima dependencia para la mayoría. Para Macpherson, esta desigualdad fundamental en las “transferencias de poder” en el centro de la sociedad liberal fue la problemática clave para la teoría democrática liberal: el requisito de reconciliar las demandas del libre mercado con las demandas de toda la masa de individuos por algún tipo de igualdad.

Así, en este punto de la historia se reconocen en los diferentes debates dos tipos de democracia, por un lado, la representativa y por el otro la participativa. En los últimos 50 años los debates sobre la democracia han tenido una connotación diferente, ya que parte de la evolución histórica del término se da para hacer construcciones multidisciplinarias que respondan a las realidades actuales de los países que se denominan “democráticos”. La proliferación de organismos internacionales y especializados en la democracia ha hecho que desde la década de los 90, particularmente, haya avances en la formulación del contenido de la democracia entrando así al pensamiento contemporáneo.

³³ Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Trad. José F. Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica.

4. Democracia contemporánea.

La democracia en el siglo XX sufrió un desgaste y muchos retrocesos, que llevaron a que surgieran nuevos pensadores que son sus teorías replantearían la teoría democrática. Producto de incontables sucesos, revoluciones, guerras, movimientos sociales, etc., los sistemas democráticos tan luchados y defendidos en épocas anteriores cuando apenas se estaban instituyendo nuevas concepciones desde Inglaterra, Francia y Estados Unidos extendiéndose hacia gran parte del mundo, observaban como nuevos sistemas contrarios a la democracia pluralista por naturaleza, se consolidaban. Movimientos revolucionarios que atacaban el capitalismo llevaron a que las dictaduras, regímenes autoritario y totalitarios surgirán como respuesta a los métodos muy poco democráticos con los que las potencias imponían sus ideologías al resto del mundo, esta época marco un declive en la democracia, que sin embargo a pesar de debilitarla le dio un nuevo aire y un resurgir de la mano de nuevas concepciones que la elevarían y marcarían su resurgimiento en muchos países en las últimas décadas.

De acuerdo a lo anterior, Alain Touraine, presenta tres concepciones o modalidades de democracia, donde el enfoque principal es verla a través de sus manifestaciones o resultados sociales. Así, la “democracia revolucionaria” es tal porque busca extender la igualdad social y económica a favor de los sectores oprimidos. La “democracia liberal” se refiere a concepciones que, aunque utilizan el lenguaje de la igualdad y de la oportunidad, conducen a una sociedad moldeada (o distorsionada) por los efectos nocivos de los mercados libres de la regulación estatal, así como de las restricciones impuestas por el organización colectiva de aquellos con capacidad de mercado individual deficiente. Y la democracia "social y cultural", el modelo preferido de Touraine busca promover una calidad democrática más completa y sistemática en la sociedad mediante la extensión de la libertad, la igualdad, la participación y el respeto por los derechos ciudadanos en todo nivel.

Linz y Stepan³⁴ consideran que se puede decir que una democracia se ha consolidado cuando “una mayoría de la ciudadanía y una mayoría absoluta de los actores políticos asumen la

³⁴ Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

democracia como la única forma concebible de enfrentar los retos colectivos, sin importar sus resultados prácticos de corto plazo”³⁵. Explican que cuando se ha finalizado una transición, quedan muchas tareas pendientes que deben resolverse antes de que un Estado pueda alcanzar la consolidación. Linz y Stepan argumentan que un estado democrático puede considerarse consolidado cuando la democracia se ha convertido en “el único juego en la ciudad”. Esto incluye tres dimensiones diferentes que demanda una consolidación democrática. Una primera dimensión conductual mediante la cual un Estado democrático se considera consolidado cuando no existe un actor político relevante que busque derrocar al régimen democrático o por la fuerza intente separarse del estado; una dimensión actitudinal, cual involucra las actitudes entre los ciudadanos de un Estado.

Una democracia se convierte en “el único juego en la ciudad” cuando la mayoría de los ciudadanos del Estado están convencidos de que las instituciones y los procedimientos democráticos son el sistema más adecuado para gobernar su Estado y una tercera dimensión Constitucional, donde mediante una consolidación democrática los actores gubernamentales y no gubernamentales dentro del Estado se someten a las leyes específicas que se implementan para resolver los conflictos. Estos están respaldados por el régimen político ya que los principios democráticos y sus procesos son la base de un gobierno democrático.

Aparte de lo anterior, el factor inicial que es esencial para determinar la consolidación democrática es el propio Estado. Porque no puede haber consolidación democrática sin una entidad política identificable que es un Estado. En consecuencia, la ausencia de una identificación con el Estado entre sus supuestos ciudadanos podría producir problemas irresolubles. Es así como por ejemplo, si un gran grupo de personas quiere separarse, crear una nueva independencia o unirse a otra soberanía, la consolidación de un régimen democrático en el mundo contemporáneo se vuelve imposible

³⁵ Carrillo Cabrera, Ulises, & López Gómez, Gabriela. (2007). *¿Democracia por método o democracia por principio?: Latinoamérica y su condicionado compromiso con la pluralidad*. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 3(6), 27-35., p. 28. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692007000200003&lng=es&tlng=es

Dado que la democracia es más que un simple sistema de gobierno, Linz y Stepan definen cinco áreas que deben estar interconectadas e interactuando constantemente (sociedad civil, sociedad política, imperio de la ley, estructura burocrática y sociedad económica). Ningún campo puede funcionar de forma correcta e independiente si no cuenta con la asistencia de al menos una y muchas veces todas las áreas. Por ejemplo, la sociedad civil en una democracia necesita el apoyo de un sistema judicial que defienda el derecho de asociación y necesita el apoyo de un aparato estatal que implemente medidas legales contra quienes intentan utilizar métodos ilegales para detener a grupos o individuos de su derecho a organizarse en un estado democrático. Además, la sociedad política promulga leyes, crea la Constitución y los lineamientos generales. Esto crea el marco en el que opera la sociedad económica. El ejemplo ilustra que una democracia consolidada fluye e interconecta constantemente.

Ante este panorama varios autores establecen de manera precisa la importancia de estos valores y principios en la consolidación del concepto de democracia. Al hablar de democracia, señala Weber³⁶, se hace alusión al “régimen político organizado y regulado por dos principios, el principio de igualdad de las personas y el principio de la mayoría, ambos actuantes en la toma de las decisiones públicas”³⁷, así se hace necesario establecer en las democracias actuales instrumentos que permitan aterrizar esos dos principios conforme a las nuevas realidades que afronta el mundo.

Complemento de ello es que la democracia no se define, según Beetham³⁸, por las instituciones que “se han adoptado en algunos sistemas políticos sino por los principios que subyacen a ellas, a saber, los de mayoría e igualdad entre todos los individuos en la toma de decisiones públicas”³⁹. Existe una conexión esencial entre la democracia liberal y la tesis del capitalismo, porque, como señala Beetham, la afirmación es solo que el capitalismo es necesario para la democracia liberal, no que la garantice, tan antidemocrática y antiliberal.

³⁶ Weber, M. (2014). *The Vocation Lectures*. Indianapolis: Hackett Publishing Company.

³⁷ Valdés Ugalde, F. (2020). *Derechos humanos, democracia y Estado en la tercera ola de la autocracia*. Nueva Época. No. 239, mayo-agosto de 2020, pp. 61-84., p. 63. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.72341>

³⁸ Beetham, D. (1999). *Democracy and human rights* (Vol. 249). Cambridge: Polity Press.

³⁹ Valdés Ugalde, F. (2020). *Derechos humanos, democracia y Estado en la tercera ola de la autocracia*, p. 64.

las sociedades capitalistas son posibles (los gobiernos fascistas italianos, alemanes, españoles y portugueses fueron ejemplos, al igual que un gran número de dictaduras militares en otras partes del mundo). Su fuerza para el caso de que la democracia liberal debe ser capitalista es que el capitalismo y alguna forma de democracia liberal pueden coexistir y que esta es la única opción para los liberales demócratas, ya que no pueden tolerar el socialismo dictatorial, y el capitalismo no permitirá el socialismo democrático.

En cuanto a la representación, Beetham admite que constituye una renuncia sustancial o una disminución de la autonomía de los ciudadanos, pero sostiene además: que esto es inevitable debido a las exigencias imposibles que la participación directa impondría en su tiempo; que al enfocar el debate en temas de amplia y apremiante preocupación, las elecciones tienen la ventaja de invitar y coordinar la actividad política pública.

Amartya Sen, por su parte, desarrolló una concepción original de democracia y participación donde la democracia no se reduce a elecciones donde se aplica la regla de la mayoría. Más bien, refiriéndose entre otros a Mill y Rawls, Sen define la democracia como gobierno por discusión y como razonamiento público, que implica una amplia participación política, diálogo e interacción pública, por esta razón, todos los actores de la sociedad deben ser escuchados. En particular, Sen sostiene que la democracia es valiosa por tres razones diferentes: intrínseca, instrumental y constructiva.

En primer lugar, la participación en las decisiones colectivas es intrínsecamente valiosa porque, en consonancia con la importancia atribuida a la acción humana y al acto de elegir, en el enfoque de Sen, no solo son importantes los resultados, sino también los procesos que conducen a tales resultados: procesos que respetan la autonomía humana son superiores incluso cuando los resultados son los mismos. En resumen, la democracia es intrínsecamente valiosa, independientemente de sus consecuencias, porque proporciona un procedimiento justo para las elecciones colectivas, respetando la igualdad de valor de cada individuo.

En segundo lugar, la democracia se valora instrumentalmente porque permite a quienes participan defender mejor sus posiciones y reclamos. Esto es especialmente relevante para

las víctimas de la injusticia que, por lo tanto, pueden luchar por más justicia. Sen toma el ejemplo de las hambrunas y muestra cómo la democracia y una prensa libre pueden ayudar a prevenirlas. Por un lado, la democracia puede informar a los legisladores sobre la existencia de injusticia o hacer que sea más difícil para ellos ignorarla. Por otro lado, puede proporcionar incentivos para abordar este tipo de situaciones, por temor a sanciones electorales. Desde esta perspectiva, la democracia no solo se valora por razones intrínsecas, sino también como instrumento para la promoción de la justicia social.

Por lo anterior, para Sen, la “historia de la participación social en las decisiones colectivas muestra que esta participación es universal”⁴⁰. Al punto que se habla de gobernanza participativa. “Todas las culturas han practicado en su historia o practican actualmente la democracia entendida como deliberación de la razón pública”⁴¹, en donde se discuten asuntos comunes teniendo en cuenta todas las opiniones en igualdad de condiciones.

Lefort argumenta que la “democracia es el mejor de los regímenes posibles”⁴², ya que en el entendido que siempre existirán divisiones sociales, este sistema es el que mejor se adapta a la sociedad. Por ello, “entre más abierto y participativo sea el sistema, mayor cabida dará a manifestaciones diversas que procuran abrirse paso mediante la política para inscribirse en el ser colectivo”⁴³.

Un concepto de democracia surgido recientemente es el de democracia deliberativa la cual, se basa en el debate público y el razonamiento recíproco, y puede apuntar a lograr un consenso racional o una solución compartida, o producir mejores decisiones; pero también puede limitarse a circunscribir las razones de un desacuerdo o de un conflicto, para hacerlas más productivas al identificar posibles áreas de equilibrio o compromiso.

⁴⁰ Sen, A. K. (1999). *Democracy as a universal value*. *Journal of democracy*, 10(3), 3-17.

⁴¹ Sen, A. K. (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.

⁴² Lefort, C., & Macey, D. (1988). *Democracy and political theory* (Vol. 225). Cambridge: Polity Press.

⁴³ Valdés Ugalde, F. (2020). *Derechos humanos, democracia y Estado en la tercera ola de la autocracia*, p. 80.

Hacia finales de la década de los 80 luego de aproximadamente 16 años de convulsión política en varios países (principalmente latinoamericanos), la democracia resurge en algunos y se instaura en otros, como la forma de gobierno adecuada para estas sociedades marcadas por la inestabilidad y el conflicto, esta denominada “tercera ola” democratizadora trajo consigo diferentes requisitos de necesaria aplicación para que la consecución democrática fuera una realidad estable, es así que fue necesario como lo señala Huntington “instaurar elecciones competitivas, respeto a los derechos humanos y pluralismo político en la mayoría de los países. De manera más o menos consensuada entre las élites y con cierta legitimidad ciudadana, se instauraron *-poliarquías-*”⁴⁴, respetando derechos mínimos del ser humano político como lo son por ejemplo: la libertad de expresión; las elecciones libres, poder elegir y ser elegido.

Según Huntington, esta tercera ola no surgió de la nada, los factores que propiciaron su surgimiento han contribuido significativamente a la ocurrencia y el momento de las transiciones de la tercera ola a la democracia, básicamente son estos:

- (1) problemas de legitimidad cada vez más profundos de los regímenes autoritarios;
- (2) la globalización de la economía que tomo fuerza a partir de la década de los 60;
- (3) El papel de la Iglesia Católica en defensa del ciudadano;
- (4) políticas externas de las potencias mundiales; y,
- (5) un efecto "Bola de nieve", con una mirada de retrovisor de transiciones anteriores en la tercera ola para estimular y proporcionar modelos para los esfuerzos posteriores de democratización.

5. La democracia participativa como complemento de la democracia representativa.

El origen de la teoría de la democracia participativa a menudo se le atribuye a Rousseau, quien expuso que la autoridad sobre un pueblo sólo puede ser legítima si deja a quienes

⁴⁴Freidenberg, F., y Saavedra, C. A. (2020). *La democracia en América Latina*. Revista Derecho Electoral. No. 20, pp. 1-42, p. 2. Recuperado de: https://www.tse.go.cr/revista/art/30/freidenberg_saavedra.pdf

gobierna tan libres como lo eran antes de someterse a esa autoridad. En la concepción moderna, la democracia participativa se origina debido principalmente a los movimientos estudiantiles de la década de los 60, trasladándose a los trabajadores quienes eran la columna vertebral del acelerado progreso que estaba tomando la sociedad. La inquietud de estos grupos y movimientos surge por la necesidad de ser parte de la agenda gubernamental mediante la activa participación en sus decisiones.

La desigualdad generada por las diferencias de clases hizo que la sociedad mayoritariamente de clase media y baja se interesara en las decisiones políticas que tomaban los gobernantes y que incidían en la amplitud de la brecha entre ricos y pobres, que seguían latentes en el modelo de democracia como equilibrio, el cambio del modelo imperante que si bien era democrático no era igualitario.

Como ya se mencionó anteriormente, los modelos planteados por Macpherson permiten organizar una democracia participativa, estos modelos no son ni totalitarios ni dictatoriales y conllevan un sentimiento vigoroso y generalizado del valor del principio ético desarrollado por Mill, donde prevalece la igualdad del derecho que tienen todos al desarrollo y uso satisfactorio de sus capacidades.

El modelo piramidal no deja intervenir a los partidos políticos, implica contemplar un sistema sin partidos o con un solo partido. Pero no resulta adecuado para las naciones occidentales de fines del siglo XX, pues parece improbable que ninguna de ellas llegue al umbral de democracia participativa por la toma de poder de un solo partido. Además, un sistema piramidal no funciona si hay apatía electoral, y el principal factor que crea y sostiene la apatía es la estructura de clases que desalienta la participación de los pertenecientes a los estratos más bajos al hacer que resulte relativamente ineficaz.

Otro modelo es la combinación de un “mecanismo democrático directo/indirecto piramidal con la continuación de un sistema de partidos competitivo”⁴⁵. En este modelo las principales

⁴⁵ Eberhardt, M. L. (2007). Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires. Maestría en Ciencia Política y Sociología. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), p. 40. Recuperado de:

funciones que ha de desempeñar el sistema competitivo de partidos, y que ha venido desempeñando hasta ahora en las sociedades divididas en clases la difuminación de la oposición de clases, y la organización constante de transacciones o de aparentes transacciones ante las demandas de clases opuestas ya no serían necesarias, pero si se requería que los partidos funcionasen por participación piramidal, que fueran auténticamente participativos. Recordemos que como afirma Bobbio, en la sociedad política están los partidos políticos que no pertenecen ni a la sociedad civil ni al Estado y que cumplen la “función de seleccionar, agregar y transmitir las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política”⁴⁶

Como se señaló previamente, los valores (libertad, igualdad, dignidad, pluralismo, tolerancia, entre otros) que dieron origen a la democracia siguen estando vigentes, pero “las formas de reunión de las personas, de participación en el poder, de conocimiento de lo que sucede en las esferas en que se toman las decisiones, han cambiado”⁴⁷. Es por lo anterior que, en las sociedades actuales la democracia representativa resulta insuficiente para garantizar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública. Por ello, se hace imprescindible incluir a la ciudadanía en los procesos deliberativos y de decisión de una nueva gestión pública, con mayor participación ciudadana. De ahí que sea mejor plantear hoy un modelo donde la democracia representativa sigue estando vigente, pero se acompaña de la participativa para corregir ciertas desigualdades, y no un modelo netamente de democracia participativa.

Por esto es por lo que se puede decir que lo ideal sería un sistema mixto en donde como lo señala Fernández se combinen la democracia electoral (democracia representativa) y la democracia participativa “cuya principal característica es la de no emplear representantes, su fortaleza dependerá en última instancia del ciudadano medio, quien con su participación tomará parte activa en su desarrollo”⁴⁸.

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/1022/TFLACSO-MLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁶ Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad*, p. 43.

⁴⁷ Bórea Odria, A. (1994). *Los elementos del Estado Moderno*. Lima: Centro de Estudios Legislativos, Económicos y Sociales.

⁴⁸ Fernández E., C. M. (2003). *Democracia: Definiciones, épocas y sistemas: De los antiguos a los modernos, de los liberales a los revolucionarios* [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata.

Ambas democracias tienen cabida dentro de la visión liberal, ya que la construcción teórica del concepto “participación política” explica Sancari “suele estar articulada con la noción de ciudadanía, en dos dimensiones: en el paradigma liberal de los derechos individuales, y en su vínculo con una comunidad determinada”⁴⁹. Al ser el ciudadano objeto del reconocimiento jurídico y político, poder “votar, elegir, ser elegido y realizar actividades políticas”⁵⁰, como parte del derecho de participación política y el principio de dignidad humana definido por la concepción liberal del Estado.

El proceso de participación ciudadana es la máxima expresión de la democracia participativa, tan relegada por años debido a los procesos herméticos de los partidos políticos, en donde solo una minoría muy reducida podía integrar el partido, participar y decidir y la sociedad solamente era tenida en cuenta a la hora de las votaciones y una vez estas terminaban su participación también. Una vez se rompen estas barreras, la inclusión surge para darle el reconocimiento al ciudadano como sujeto de derechos al cual se le debe abrir espacios de acceso a la “construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas”⁵¹, las cuales deben sustentarse en “la aceptación del carácter disímil de la sociedad, tanto a nivel de sus miembros individualmente considerados como a los intereses de grupos formados en torno a objetivos sectoriales, así, la participación se consolida como una respuesta generalizada, es decir, dirigida a todas las personas”⁵².

Para Swyngedouw, la democracia participativa está relacionada con la gobernanza política como innovación social en procesos de desarrollo inclusivo, es así como en las últimas dos décadas ha surgido una serie de “arreglos” institucionales nuevos y, a menudo, innovadores, en una variedad de escalas geográficas. Estos nuevos “arreglos” institucionales han comenzado a desafiar las formas tradicionales de formulación de políticas centradas en el Estado y han generado nuevas formas de gobernanza más allá del Estado, que si bien

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación., p. 23. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.616/te.616.pdf>

⁴⁹ Sancari, S. (2016). *La construcción teórica del derecho de participación política*. En: Revista Argumentos Núm. 2, junio 2016, pp. 34-55, p. 37. Recuperado de: <http://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar>

⁵⁰ Ibid., p. 37

⁵¹ García Suárez, A. (2019). *El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía*, p. 257.

⁵² Ibid., p. 258

posibilitan nuevas formas de participación y se articulan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de maneras potencialmente democratizadoras, el proceso también tiene una otra cara, en la medida en que los nuevos arreglos de gobernanza rearticulan la relación Estado-sociedad civil, también redefinen y reposicionan el significado de ciudadanía (política) y, en consecuencia, la naturaleza de la democracia misma.

Explica Swyngedouw además, que a medida que el Estado se convertía cada vez más en un Estado biopolítico democrático, preocupado e interviniendo en las forma de vida de sus ciudadanos en temas del diario acontecer (salud, educación, disciplina, bienestar socioeconómico, entre otros) de quienes el Estado obtiene su legitimidad a través de un sistema de controles democráticos pluralistas, la sociedad civil surgió como un escenario para la intervención estatal y como un conjunto de actores que se involucraban y se relacionaban con el Estado. Al mismo tiempo, el Estado liberal mantuvo la esfera económica como fundamentalmente privada, operando fuera de la esfera colectiva del Estado pero configurando las condiciones materiales de la vida civil de manera decisiva. En consecuencia, el orden social se vio y se construyó cada vez más como la articulación entre Estado, sociedad civil y mercado. Mientras que para Hegel y Marx, aunque de formas muy diferentes, el ideal de sociedad residía en trascender la separación entre el Estado “político” y la sociedad civil, el funcionamiento de la economía, bajo la mano oculta del mercado en las sociedades capitalistas liberales, hicieron imposible esta deseada unidad de Estado y sociedad civil.

De hecho, se produjo un terreno difuso, en algún punto intermedio, pero articulado con el Estado y el mercado, pero irreductible a ambos; un terreno que no era ni estatal ni privado, pero que expresaba un conjunto diverso de actividades sociales e infundido con todo tipo de relaciones de poder social, tensiones, conflictos y luchas sociales. La sociedad civil es, en otras palabras, el terreno fundamental del que emerge la acción social transformadora e innovadora y donde las relaciones de poder social se impugnan y se disputan. Los límites relativos entre estas tres instancias (es decir, el Estado, la sociedad civil y el mercado) varían significativamente de un tiempo a otro y de un lugar a otro. La noción de sociedad civil, por lo tanto, tampoco puede entenderse independientemente de las relaciones entre poder político

y económico, el primero articulado en términos de acceso o control sobre el aparato estatal, el segundo en términos de acceso o control de recursos para la acumulación (ya sea en forma de capital monetario, físico, cultural o social).

Lo anterior implica, una comunicación activa y efectiva entre Estado y sociedad; el Estado representado en sus instituciones quienes son las “encargadas de la formulación e implementación de las políticas públicas”⁵³, y es que para que una política pública sea efectiva, debe tener una comunicación entre las partes intervinientes de manera tal que su diseño, construcción e implementación sean acordes a las necesidades de la sociedad, sea cual fuere el tema tratado. Es por esto por lo que es posible afirmar que la comunicación es esencial, en el sentido fenomenológico, para las políticas públicas en una democracia.

Iris Marion Young señala que la ley y las políticas son democráticamente legítimas en la medida en que abordan problemas identificados a través de una amplia discusión pública con remedios que responden a una opinión pública razonablemente reflexiva y no dominada. La actividad asociativa de la sociedad civil funciona para identificar problemas, intereses y necesidades en la sociedad; las esferas públicas se ocupan de estos problemas, los comunican a los demás, les dan urgencia y presionan a las instituciones estatales para que tomen medidas para abordarlos. Es por esto por lo que, la organización y el compromiso públicos, entonces, pueden considerarse como procesos mediante los cuales la sociedad se comunica a sí misma sobre sus necesidades, problemas e ideas creativas sobre cómo resolverlos. La legitimidad democrática de las políticas públicas, además, depende en parte de que las instituciones estatales sean sensibles a ese proceso de comunicación. La fuerza moral de los procesos de comunicación pública y sus relaciones con la política, entonces, se basa en parte en el requisito de que dicha comunicación sea tanto inclusiva como críticamente consciente de sí misma⁵⁴.

⁵³ García Suárez, A. (2019). *El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía.*, p. 258.

⁵⁴ Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy.* Oxford University Press, p. 179.

Además, en un modelo que incluya democracia participativa, los espacios de discusión deben ser variados y de acceso público. La comunicación figura en las políticas públicas de diversas formas complejas, siendo un sitio donde la política se trabaja públicamente, a menudo en audiencias y debates, en las páginas editoriales de periódicos y revistas, en programas de entrevistas de radio y televisión, y en blogs políticos y sitios de redes sociales. La comunicación es objeto de política pública, como lo demuestran en muchos casos los esfuerzos de las agencias gubernamentales y no gubernamentales para informar y educar a diversos públicos sobre los problemas de la sociedad, sobre todo en las leyes y reglamentos sobre formas de expresión, medios de comunicación y telecomunicaciones. Estas variadas relaciones entre la comunicación y las políticas públicas ofrecen numerosas posibilidades para académicos, profesionales y activistas.

Es por esta razón que la comunicación debe ser bidireccional ya que como señala Fernández las decisiones políticas que afectan ampliamente muchos ámbitos de nuestra vida no deben ser dejadas exclusivamente en manos de los políticos profesionales sino estar abiertas a todos los ciudadanos; por lo que insistimos, la democracia directa podría llegar a ser un correctivo o complemento de la democracia representativa⁵⁵.

El cambio que se ha dado en la democracia respecto al papel del ciudadano ya no como un simple elemento de la sociedad sino como un ser que se cohesionan en un conjunto de roles (padre, hijo, esposo, empresario, trabajador, estudiantes, etc.), hace que la democracia se redireccione a su esfera social, empezado a ocuparse de nuevos espacios, ya en este nuevo enfoque no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil.

También la ciencia jurídica ha hecho lo propio, así John Rawls elabora un modelo de “democracia participativa deliberativa”, para Rawls la simples “muestras esporádicas e imprevistas de la opinión pública mediante votación u otras formas o, en ciertos casos, como

⁵⁵ Fernández García, E. (1995). *Filosofía política y derecho (Monografías jurídicas)*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas.

convenga a aquellos que ocupan puestos de poder, no bastan para un régimen representativo”⁵⁶.

Jeremy Waldron, defiende la democracia participativa ilimitada como la única forma garantizar el respeto por los diferentes juicios de los ciudadanos sobre la justicia, por lo que se debe adoptar un método participativo-mayoritario de toma de decisiones políticas. Las personas tienen derecho a participar en las decisiones que afectan sus vidas, y eso incluye las decisiones sobre los principios fundamentales en los que se basa la vida política de su país.

El problema central que Waldron pretende dirimir es la relación entre la justicia, la condición instrumental del buen gobierno y la participación democrática, su objeción a la revisión judicial es que niega (o al menos restringe) el "derecho a la participación democrática" de los ciudadanos, es decir, el derecho a participar en igualdad de condiciones en las decisiones sociales sobre cuestiones de alto principio y no solo cuestiones intersticiales de y política económica . Para Waldron, esto es nada menos que el “derecho a los derechos”, así llamado porque su ejercicio parece particularmente apropiado en situaciones en las que los titulares de derechos razonables no están de acuerdo sobre qué derechos tienen. Con esto quiere decir que su justificación del mayoritarismo participativo se basa en valores que informan nuestra creencia en la importancia de los derechos, en particular los valores de autonomía y responsabilidad. Entonces, Waldron no es simplemente un teórico democrático que argumenta en contra de una Declaración de Derechos. También es un teórico de los derechos, argumentando que sí creemos que los derechos son importantes, deberíamos tener serios recelos acerca de afianzar los derechos en una Declaración de Derechos, aplicada por un poder judicial no electo.

Dworkin formula el “principio igualitario abstracto en donde el principio básico de la democracia sostiene que el gobierno tiene que mejorar la vida de los ciudadanos y tratar con igual consideración a los miembros de la comunidad”⁵⁷. Es lo que Dworkin denomina el valor “comunal” de la democracia el cual se refiere a la idea de autogobierno. En una democracia

⁵⁶ Sancari, S. (2016). *La construcción teórica del derecho de participación política*, p. 47.

⁵⁷ Dworkin, R. (2000) *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.

genuina, las leyes son creadas por la agencia colectiva de la gente que actúa en su conjunto. Solo se puede esperar que un ciudadano que disiente de una decisión política acepte que, no obstante, es parte del autogobierno, tiene la sensación de que pertenece a una comunidad política que trasciende la decisión particular con la que no está de acuerdo.

Para esto se debe considerar al pueblo como una entidad distinta, capaz de actuar de una manera irreductible a cualquier función estadística de las acciones de los ciudadanos individuales. Dworkin llama a este punto de vista la “concepción asociativa de la democracia”, ya que sostiene que el autogobierno significa gobierno no por la mayoría de las personas que ejercen autoridad sobre todos, sino por el pueblo en su conjunto actuando como socios.

Dworkin incluye como consecuencias de un sistema político no solo las “distributivas” (como las tasas de impuestos y el gasto público, la sustancia de las reglas de propiedad, contrato y agravio, y etc.), sino también lo que él llama consecuencias “participativas” las cuales son aquellas que se derivan del carácter y la distribución de la actividad política en sí misma. Dworkin identifica tres tipos de consecuencia participativas: (a) el valor simbólico de la confirmación del estatus de los ciudadanos libres e iguales; (b) el “valor de agencia” que se acumula cuando la política está conectada a la experiencia moral de cada individuo; y (c) el “valor comunitario” de una comunidad política cohesionada y fraterna⁵⁸.

A diferencia de las consecuencias "distributivas" de un proceso político, los valores de igualdad política, agencia y comunidad no pueden separarse conceptualmente de la práctica de la democracia que les da origen. No es del todo correcto decir que la democracia produce estos valores; la democracia expresa y honra tales valores. El valor simbólico de Dworkin recibe un nombre engañoso: todas las consecuencias participativas se basan en el estatus simbólico de las prácticas e instituciones democráticas para tener el significado expresivo que ellas hacen. El valor que Dworkin llama el valor "simbólico" quizás sería mejor conocido

⁵⁸ Latham, A. (2018). *Interpretación incompleta de la democracia de Dworkin*. Washington University Jurisprudence Review, No. 2 Vol 10, pp. 155-185, p. 166. Recuperado de: https://openscholarship.wustl.edu/law_jurisprudence/vol10/iss2/7

como “igualdad política para todos”, asociado con los derechos de voto, de modo que “una persona, un voto” significa un compromiso con la igualdad de condición de todos los ciudadanos.

Luego de este recorrido por diferentes concepciones en cuanto a la democracia, los retos para la democracia tanto representativa como participativa son cada vez mayores, los vertiginosos cambios políticos de las últimas tres décadas han hecho que las reflexiones sobre el valor y la naturaleza de la democracia sean aún más urgentes e importantes. Por un lado, hemos visto varios países de todo el mundo que han cambiado su sistema político de sistemas de partido único (por ejemplo, países de Europa del Este, Rusia), dictaduras (por ejemplo, América del Sur) y el gobierno de minorías (por ejemplo, Sudáfrica) a alguna forma de sistema democrático liberal que da la impresión de una victoria para el gobierno democrático.

Por otro lado, el creciente poder de las empresas multinacionales y el crecimiento de los Estados e instituciones supranacionales (por ejemplo, la UE, la OMS, la OMC) parecen usurpar el poder de los gobiernos nacionales elegidos democráticamente en favor de organismos no elegidos. En las democracias establecidas, vemos una tendencia hacia un aumento en la insatisfacción de los votantes con los partidos políticos y el proceso democrático, mientras que la participación de los votantes ha disminuido.

Además, la democracia, tanto en la teoría como en la práctica, tiene una especie de "sesgo presentista", ya que solo refleja las preferencias de las personas actualmente existentes (son las que votan en las elecciones). Sin embargo, las generaciones futuras tendrán que soportar la carga de muchas de las decisiones que se tomen hoy (por ejemplo decisiones en cuanto al cambio climático).

Los desafíos de la democracia hacia el futuro, no se resolverán tan fácilmente, ya que esto supone despejar una serie de interrogantes que surgen a raíz de las nuevas tendencias políticas a nivel mundial, es así como es necesario responder a cuestiones fundamentales sobre el alcance y los límites del gobierno democrático y su justificación, como por ejemplo ¿Qué cuestiones deberían decidirse democráticamente?; ¿Cuál es el dominio apropiado de la

democracia?; ¿Se puede aplicar a entidades no geográficas como instituciones y empresas internacionales? ¿Cómo se pueden representar mejor los intereses de las generaciones futuras en la actual toma de decisiones democrática? ¿Cuál es la relación entre los derechos individuales (liberales) y el gobierno democrático? Los anteriores cuestionamientos, deben abordarse desde la teoría democrática, ya que por ejemplo en el caso de tener que decidir quién debería ser elegible para participar y en qué proceso de toma de decisiones debería hacerlo, implicaría un problema de límites y se podría decir que es una cuestión fundamental en la teoría democrática, ya que, al menos, todas las diferentes nociones de democracia tienen una cosa en común: una referencia a una comunidad de individuos, "un pueblo" que, en cierto sentido, es colectivamente autónomo.

Sin embargo, como explica Robert Dahl, cómo decidir quién constituye legítimamente “el pueblo” (...) y por lo tanto tiene derecho a gobernarse a sí mismo (...) es un problema casi totalmente olvidado por todos los grandes filósofos políticos que escriben sobre democracia. Es por esto por lo que es necesario entender que los modelos de democracia no son fórmulas mágicas, deben responder al contexto particular de cada sociedad y convertirse en un traje a la medida que permita retomar la opción de maximizar las capacidades de cada miembro de la sociedad.

Todos estos cambios solo llevan a la conclusión que los procesos democráticos principalmente los participativos se deben fortalecer. En este escenario la teoría del lobby puede ser interpretada como parte de la relación entre ciudadanos y gobierno, permitiendo que las decisiones sean tomadas teniendo en cuenta el interés general sustentado en los valores democráticos. Si la democracia participativa requiere de nuevas expresiones que permitan hacer realidad los postulados básicos de este tipo de democracia, una de estas expresiones puede ser el cabildeo, por lo que más adelante se explica en detalle este concepto.

6. Nuevas alternativas de participación en la democracia contemporánea.

Partiendo de la democracia como un “concepto multidimensional con muchos componentes, lo que facilita alternativas respecto a distintas maneras de pensar qué es la democracia, sus modelos (deliberativa, electoral, participativa, entre otras)”⁵⁹ y la forma de participar en ella, podemos decir que el modelo democrático no es unidireccional y debe superar los retos que a diario se le plantean, es así como es importante desarrollar nuevas alternativas que permitan que la democracia se fortalezca y no se permita desaparecer como modelo, tal como en algún momento lo señaló Fukuyama que si bien sostenía que el Estado que surge al final de la historia es liberal, democrático, reconoce y protege el derecho universal del hombre a la libertad a través de un sistema de derecho, no todos los países son una democracia liberal, hay muchas dictaduras de derecha e izquierda, pero como idea sistemática, la democracia liberal es el mejor sistema.

Su preocupación nació por los cambios de la época con el surgimiento de modelos como el comunista que estaban difundándose por el mundo, que sin embargo no prosperaron ya que como lo expuso en su artículo *¿El fin de la historia?*⁶⁰, donde a raíz del colapso de los regímenes socialistas, simbolizado por la caída del Muro de Berlín, declaró la victoria final de la democracia liberal y argumentó que “puede constituir el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la forma final de gobierno humano y, como tal, constituir el fin de la historia”⁶¹. En su artículo, celebró la victoria del liberalismo sobre todas las demás ideologías, afirmando que los estados liberales eran más estables internamente y más pacíficos en las relaciones internacionales.

Cony, explica que la antigua “Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas” recomendó el año 2000, algunas medidas tendientes a fortalecer la democracia, por ello a través de la Resolución 2000/47 exhortó a los Estados a implementar medidas a fin de:

⁵⁹ Freidenberg, F., y Saavedra, C. A. (2020). *La democracia en América Latina*, p. 14.

⁶⁰ Martorell Campos, F. (2017). *El final de la historia a la luz de la utopía política Entre Fukuyama y Jameson*. Revista Política y Sociedad, No. 54 (2), pp. 557-576. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/53376>

⁶¹ Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta, p. 11.

(...) consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el aumento al máximo de la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas⁶².

Con esta recomendación, se resaltaba la importancia que tenía la participación de los ciudadanos en las democracias existentes, por lo que aumentar esas alternativas existentes para la participación era una de las primeras tareas que tenían los gobiernos tanto en las democracias consolidadas como en aquellas emergentes o en proceso de consolidación, además instaba a los Estados a crear mecanismos para la efectiva participación de todos aquellos interesados en los resultados de las decisiones.

Esta participación activa cobra alta relevancia en el nuevo milenio en una sociedad compleja, global, en la que se promueven los valores básicos del ser humano en donde se necesita que se empleen habilidades como el ejercicio del diálogo, y resulta altamente relevante el actuar de organizaciones sociales sobre la individualidad, reiterando esa necesidad de entender que la democracia no solo requiere de mayorías sino que implica una participación activa a través de la generación de grupos o colectivos.

En la “Carta Democrática Interamericana”, adoptada por la Organización de Estados Americanos se define en su artículo 2º la forma en que se debe aplicar el “ejercicio efectivo de la democracia representativa” resaltando que es esta:

⁶² Cony, G. E. (2013). El concepto de democracia como elemento regulador de los partidos políticos. Una perspectiva desde el derecho internacional de los derechos humanos. En: Revista de Derecho Estasiológico. No. 2, pp. 91-103, p. 94. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/2/ens/ens6.pdf>

(...) la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”⁶³.

Aunado a lo anterior, señala en su artículo 6° que, “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad; también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Por lo que al promover y fomentar diversas formas de participación se fortalece la democracia”⁶⁴.

Tanto así que Norberto Bobbio señala la importancia de hablar hoy de un desarrollo de la democracia, el cual consiste más que en la “sustitución de la democracia representativa por la democracia directa, en el paso de la democracia en la esfera política, es decir, en la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano”⁶⁵, en lo que denomina “democracia social”. Dejando de ser el centro el voto y enfocándose más a la apertura del ciudadano a nuevos espacios.

Se insiste, es tal el desarrollo de la democracia moderna/contemporánea que su medición resulta hoy un indicador clave para los países, es por esto por lo que hoy en día “la mayoría de los índices construidos para evaluar las democracias contemporáneas incorporan la medición de los derechos políticos y su nivel de cumplimiento”⁶⁶. Estos derechos a la participación y las formas de expresarse libremente dejan ver entre líneas que actividades como el lobby pueden ser vistas como un instrumento de participación o de incidencia en la actividad política.

⁶³ Organización de Estados Americanos - OEA (septiembre 11, 2001). Carta Democrática Interamericana. Recuperado de: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad*, p. 105.

⁶⁶ The Economist’s Intelligence Unit. (2020). The Economist’s Intelligence Unit Democracy Report. Recuperado de: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

Finalmente, es pertinente mencionar como nuevos fenómenos se abren paso como la autocratización que es definida por Valdés como una “democracia en reversa”, en donde “los que privan las instituciones democráticas, partidos, movimientos y élites promueven la llegada al poder de gobiernos autoritarios cuyo programa es reducir o suprimir las capacidades de las instituciones políticas para mantener las condiciones de equidad e igualdad de la participación de las personas en la toma de decisiones”⁶⁷.

⁶⁷ Valdés Ugalde, F. (2020). *Derechos humanos, democracia y Estado en la tercera ola de la autocracia.*), p. 72.

CAPÍTULO II

LA TEORIA DEL LOBBY

Lingüísticamente, cuando una palabra tiene varias acepciones o significados, se le denomina polisémica; asimismo en la literatura existen palabras que tienen un doble contenido o sentido, lo que implica que una expresión puede ser entendida de dos maneras. En el terreno de las ciencias sociales estas situaciones también pueden presentarse, como es el caso de la palabra lobby, la cual ha sido utilizada indistintamente para hacer referencia a actividades como influencia y presión, y para hacer referencia a hechos con connotaciones negativas como corrupción, tráfico de influencias, manipulación, a manera de ejemplo. Según las reglas de lenguaje americano, la palabra lobby se corresponde con un sustantivo y un verbo, en el primer caso su traducción literal al español sería vestíbulo; en el segundo, como verbo, se traduce como cabildear. El uso común en el idioma español de estas palabras o modo de expresión propio u originario de la lengua inglesa es lo que se denomina anglicismo o extranjerismo.

Ahora bien, cuando en un motor de búsqueda, como Google, se introducen la palabra lobby se encuentran cerca de 293 millones de resultados⁶⁸, lo que es una muestra de las dificultades que presenta establecer una única definición para este término. Normalmente se acude a los diccionarios como primera opción, por lo que al revisar en la *Real Academia de la Lengua Española* se encuentra el término lobby como equivalente a vestíbulo o “grupo de presión”⁶⁹, más no establece un significado específico para el término, y a su turno cuando se indaga por grupo de presión, conecta la definición con cabildeo.

Afirma Pelegrín que el vocablo se remonta siglos atrás en Gran Bretaña, cuando en la antesala o vestíbulo de la Cámara de los Comunes, también denominada “lobby”, aguardaba la gente, especialmente los comerciantes o agricultores, para entregar sus peticiones y demandas a sus representantes. Igual que se hacía ante las Cortes desde la Edad Media, donde las leonesas fueron pioneras en las labores de la democracia parlamentaria con la presentación de

⁶⁸ Consultado el 15 de febrero de 2021 en el buscador de Google. Recuperado de: <https://www.google.com>

⁶⁹ Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la Lengua Española* (23 ed.). Madrid, España.

peticiones, agravios o memoriales; mientras que en la monarquía absoluta se hacía antecámara⁷⁰.

Sin embargo, en el plano legal, fue en los Estados Unidos a mediados del siglo XX, donde se reguló por primera vez de manera formal esta actividad mediante una ley que resultó obsoleta al no tener en cuenta su realización ante el Poder Ejecutivo o ante el personal del Congreso. Es desde 1995 con la sanción de la “Regulation Lobbying Act” donde esta actividad pasó a ser lícita y regulada legislativamente, lo que desencadenó que en el último cuarto de siglo varios países se hayan visto abocados a discutir y regular esta actividad.

Y es que, pese a que existe literatura sobre la materia que data de varias décadas atrás, también es cierto que no existe consenso, sino que nos enfrentamos a una multitud de visiones que estudian este fenómeno desde las ciencias jurídicas, pasando por las ciencias políticas, la comunicación y recientemente un alto interés de organismos internacionales por aportar a la discusión en aras de establecer unos mínimos de acuerdo a nivel internacional, en un mundo marcado por la globalización.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta pertinente analizar algunos antecedentes históricos del lobby, lo que nos permitirá indagar sus orígenes; luego se presentan las diferentes definiciones dadas, tratando de agruparlas desde la ciencia que han sido emitidas; también se requiere plantear otros términos con los que se puede hacer referencia a la actividad, para tratar de centrar la atención en ésta más que en el término que se utiliza para denominarla; una vez establecida la acción, se estudian los diferentes sujetos que participan en ésta para establecer su ciclo; finalmente, se presentan los lineamientos bajo los cuales el lobby se entiende para efectos de esta tesis.

El cabildeo es una parte importante de una democracia saludable que permite que una persona o diferentes grupos de interés o presión manifiesten sus opiniones frente a un tema en específico del cual se pueden derivar decisiones públicas que pueden o no afectar a una

⁷⁰ Alonso Pelegrín, E. (2016). *El lobby en la Unión Europea: Manual sobre el buen uso de Bruselas* (2ª ed. actualizada y ampliada. ed.). Pozuelo de Alarcón (Madrid): ESIC

comunidad. El cabildeo también puede fortalecer la calidad de la toma de decisiones al proporcionar diferentes puntos de vista mediante el aporte de experiencia o información relevante para legisladores y/o funcionarios encargados de tomar decisiones de trascendencia pública, en donde es deber del Estado garantizar la participación en condiciones de igualdad a todos los intervinientes respetando el principio de transparencia y el respeto por las reglas de juego establecidas previamente y los estándares éticos claros y exigibles.

De lo contrario, no es viable llevar a cabo una actividad de cabildeo acorde a la legalidad, los múltiples escándalos en todo el mundo demuestran que, sin reglas claras y aplicables, un número selecto de voces con mejores recursos y contactos pueden llegar a dominar la toma de decisiones políticas. Como mínimo, esto puede sesgar las decisiones individuales y, en el peor de los casos, puede conducir a una ruptura Institucional y Estatal a gran escala, puede además pervertir o desviar el interés general que debe orientar el actuar del Estado, y mantener la opacidad que genera desconfianza en la ciudadanía.

1. Antecedentes históricos del concepto de lobby

Desde tiempo atrás en el mundo se presiona y trata de influir a quienes ostentan el poder de decidir sobre temas que pueden llegar a afectar (positiva o negativamente) los intereses de un grupo determinado. Esta actividad es probablemente tan lejana como el mismo concepto de gobierno, ya que algunos de los líderes históricos en algún momento debieron ejercer ciertas presiones para instaurarse en el poder. En toda sociedad siempre existirá la dualidad entre los individuos que son receptores de las decisiones y los individuos quienes toman esas decisiones y su relación de poder, así el cabildeo es tanto natural como inevitable. Desde la antigua Grecia, pasando por la Roma de los emperadores y el Senado el derecho a presentar peticiones quienes ostentan el poder es uno de los derechos máspreciado. Como referentes más conocidos se encuentran específicamente en Inglaterra con la Carta Magna de 1215 y la Petición del Derecho de 1628 por el Parlamento Inglés concebida como una declaración de libertades civiles y en Estados Unidos, donde el derecho a presentar una petición al gobierno estadounidense fue afirmado repetidamente en los tratados coloniales estadounidenses, la

Declaración de Independencia y las Constituciones federales y estatales posrevolucionarias, incluida la Declaración de Derechos.

Remontándonos un poco al contexto histórico y acorde con lo señalado por Caldevilla y Xifra en cuan al origen del lobby, “en su forma profesional de persuasión e influencia en las cuestiones de gobierno a favor de terceros, están en las raíces de un oficio de rancio abolengo: el de la abogacía”⁷¹, el cual era ejercido por los griegos a través de los sofistas, quienes eran profesores autoproclamados que enseñaban a sus alumnos cómo triunfar en la vida cívica de los estados griegos, utilizaban especialmente un razonamiento falaz pero plausible. Durante el período clásico Grecia floreció durante casi un milenio a medida que la democracia ganaba protagonismo. Los ciudadanos aprendieron a hablar en público de los primeros maestros conocidos como sofistas quienes se esmeraban por enseñar a otros cómo utilizar el poder de la retórica para la manipulación política. El discurso sofista reducía la educación, de antemano, a la adquisición de una cierta astucia, un estilo de hablar, en el que la confusión del conocimiento con la posesión y cultivo de opiniones, envolvían el discurso y así sembraban la duda en el interlocutor.

Por la misma época en Roma surgió el clientelismo, un sistema en el cual la mayoría de los mecenas (los patronos) eran miembros de los rangos más altos de la sociedad romana, a menudo senadores, cuyos clientes eran personas de rango inferior. Los patronos eran personas poderosas, con riqueza que les permitía cuidar y proteger un elevado número de clientes, la razón de tener un alto número de clientes se debía a que al tener un cargo político, debían defender su posición en foros y conversaciones con el fin de influir en los gobernantes, y a mayor número de clientes mayor era la importancia de su intervención.

En la Edad Media, existía el patrono o señor quien adquiría una relación con el vasallo en la que este último tenía todas las desventajas ya que su poder de defensa ante el patrón era nulo. El patrono por lo general era un tirano, emergiendo la Iglesia como única alternativa para controvertir las decisiones que afectaban a las distintas clases sociales, pero a un alto precio

⁷¹ Caldevilla Domínguez, D. y Xifra Triadú, J. (2013). *Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia. Historia y Comunicación Social*. Vol. 18. No. Especial. Diciembre, pp. 879-892, p. 882. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/hics/article/download/44371/41954>

ya que debían someterse sin reparos a los designios de ésta, ya que con la amenaza del castigo divino la iglesia creó una especie de lobby divino o eclesiástico el cual era el único en poder salvar el alma logrando así “un poder absoluto tanto económico, político y militar, y se iguala en privilegios a la alta aristocracia y al Estado”⁷². La nobleza, logró intervenir en favor del pueblo, logrando algunos beneficios como reducción en los impuestos, regulación las horas de trabajo de los súbditos, etc., así durante siglos una era la ley para el pueblo y otra la ley para la nobleza. Conforme avanzaba el tiempo la dinámica social cambió y nuevas clases sociales como los artesanos y mercaderes se consolidaron, los reyes vieron en éstas unos aliados para imponerse sobre los nobles y para ganar su favor utilizaron los fueros o cartas de privilegios, así la burguesía (clase emergente) logró que se emitieran leyes para los habitantes de los burgos que les libraban del control de los nobles, les daban seguridad y les permitían un cierto autogobierno.

Por la misma época, se establecen en algunos reinos las Cortes que se traducían en un espacio donde confluían los diferentes sectores de la sociedad con poder, y el monarca. En estas reuniones se tomaban las decisiones importantes y las personas (principalmente los artesanos) que no tenían ningún tipo de representación buscaron acercarse para tratar de poner sus intereses en discusión y así influir en las decisiones. El feudalismo, sistema predominante en la edad media, entra en controversia con la burguesía quien como lo explica Marchal “forma una coalición contra el poder feudal, llamada -comuna-, con la que defiende sus intereses económicos frente a los impuestos recaudados por el Estado”⁷³.

Más adelante, en el siglo XVIII en Gran Bretaña, los Lores se reunían antes de las discusiones en la Cámara de los Comunes para discutir las diferentes reformas a fin de imponer sus intereses. Un ejemplo de esto se dio hacia 1734 cuando los candidatos conservadores de Marlborough triunfaron, lo que llevó a una petición a los Comunes de los candidatos derrotados, alegando corrupción y negligencia por parte del bando ganador. Los dos tories se

⁷² Marchal, C. (2015). El Arte de Cabildear o la Práctica del “Lobby”. Trabajo Fin de Máster en Enseñanza de Lenguas y Comunicación Intercultural. Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, p. 45. Recuperado de: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/131865/TFM_Marchal_C%C3%A9cile.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷³ Ibid., p. 45.

habían mantenido en el interés de la familia Bruce, liderada por Charles, Lord Bruce. Bruce organizó con éxito una vasta campaña de cabildeo contra la petición. La mayoría de los cabilderos eran diputados, pero un número significativo eran pares o miembros de familias aristocráticas. El cabildeo de Bruce es un buen ejemplo de la participación aristocrática en las elecciones a la Cámara baja, a pesar de que tales intervenciones han sido declaradas no parlamentarias. Su triunfo dañó la posición política del primer ministro, Sir Robert Walpole, quien previamente había declarado su oposición a cualquier candidato apoyado por Bruce en el distrito. El cabildeo de Bruce también revela una amplia cooperación entre partidos entre los cabilderos y los cabilderos: sus partidarios incluían no solo a whigs independientes, sino a muchos que generalmente votaban con el ministerio. Esto sugiere que la clasificación de los diputados a principios del siglo XVIII como whig o tory es demasiado simplista y que había más fluidez en la lealtad al partido de lo que se sospechaba⁷⁴. Para algunos autores el nacimiento del lobby contemporáneo se encuentra en esa práctica y su nombre deriva de su ocurrencia en esos salones del Parlamento a los cuales se conocía con el nombre de lobby, aunque otros autores convienen en señalar 1884 como el año de nacimiento de esta institución en el Reino Unido.

En Estados Unidos, los primeros visos de esta institución se darían en 1829, tal como lo explican Caldevilla y Xifra al señalar que estos eran unos intermediarios cuya profesión, “tuvo un rápido desarrollo en Washington y en las capitales de los Estados, debido sobre todo al debilitamiento del poder ejecutivo a favor del legislativo”⁷⁵. Sin embargo, los primeros esfuerzos para regular la actividad de cabildeo a nivel federal en los Estados Unidos se produjeron en 1876, cuando la Cámara de Representantes aprobó una resolución solo para esa sesión del Congreso que requería que los cabilderos se registraran con el Secretario de la Cámara. El tema quedó estático por varios años, sin embargo varios estados habían ido un poco más lejos a fines del siglo XIX e incluso criminalizaron el cabildeo, por ejemplo en Georgia se tipificó como delito en 1877; Massachusetts, en 1890, también intentó legislar

⁷⁴ Jones, C. (2019). Lord Bruce and the Marlborough Election Petition of 1735. An Aristocratic Lobbying of the House of Commons and a Blow against the Ministry of Sir Robert Walpole. Vol. 38 No. 3, pp. 362-386. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1750-0206.12465>

⁷⁵ Caldevilla Domínguez, D. y Xifra Triadú, J. (2013). *Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia. Historia y Comunicación Social*, p. 886.

para controlar esta actividad, pero ninguno de estos esfuerzos se hizo cumplir sistemáticamente.

Entre 1890 y 1920, este fenómeno tomó rápidamente fuerza, al punto que los reformistas estadounidenses se percataron del mismo, y manifestaron como esa influencia “corruptora” que empezaba a ganar espacio en el Gobierno norteamericano los intranquilizaba. Así, presidentes como Eisenhower advirtieron esta realidad al afirmar:

En los consejos de gobierno, debemos tener cuidado con la adquisición de una influencia ilegítima, deseada o no, por parte del complejo militar-industrial. Existe el riesgo de un desastroso desarrollo de un poder usurpado y [ese riesgo] se mantendrá. No debemos permitir nunca que el peso de esta conjunción ponga en peligro nuestras libertades o los procesos democráticos⁷⁶.

En la década de 1930, Hugo Black Senador por el Estado de Alabama lideró la lucha contra las prácticas corruptas de cabildeo en Washington donde abogó por que los cabilderos registren sus nombres, salarios, gastos mensuales y la intención de sus actividades de cabildeo. Su preocupación cayó en oídos sordos hasta la primavera de 1935, cuando los cabilderos de una asociación de sociedades de cartera de servicios públicos intentaron bloquear la aprobación de un proyecto de ley que habría dividido a las sociedades de cartera en cuotas de mercado más pequeñas. Los cabilderos coordinaron sus esfuerzos bombardeando Capitol Hill con cientos de telegramas exigiendo que los senadores rechazaran la medida, razón por la cual el Senador Black celebró una audiencia en el Congreso sobre el origen de estos telegramas descubriendo que los cabilderos se hicieron pasar por electores dictando cientos de telegramas únicos a los asociados de Western Union⁷⁷. Como resultado de la investigación, se modificó la Ley de sociedades de cartera de servicios públicos para exigir el registro de todos los agentes de la empresa. Black también introdujo

⁷⁶ Elguero y Merino, J. M. (2018). *Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Madrid., p. 186.

⁷⁷ Holman, C. (2006). *Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act*. *Public Citizen*. 11 May 2006. Recuperado de: <http://www.citizen.org/documents/LDAorigins.pdf>

una medida para exigir el registro de todos los cabilderos en general, pero el proyecto de ley no se convirtió en ley. Aun así, el Congreso mostró signos de preocupación al agregar disposiciones especiales para el registro de cabilderos en algunas leyes específicas de la industria, como la Ley de Marina Mercante de 1936.

Pero solo fue hasta la Segunda Guerra Mundial que el Congreso estableció una regulación integral y sistemática del cabildeo. Esto vino en forma de dos estatutos federales muy diferentes, en primer lugar estaba la “Ley de Registro de Agentes Extranjeros de 1938”, creada por un comité especial del Congreso (conocido como el “comité McCormack”), en lo que supuso el primer intento de reforma integral del cabildeo a nivel federal, cuyo propósito principal era limitar la influencia de los agentes extranjeros y la propaganda en la política pública estadounidense.

La ley de agentes extranjeros surgió específicamente en respuesta a una campaña de propaganda percibida la Alemania de Hitler para avivar el movimiento nazi en los Estados Unidos. Aunque no hubo evidencia explícita, el presidente Roosevelt y muchos miembros del Congreso creían que Hitler estaba ayudando a financiar el movimiento nazi en Estados Unidos. Mediante esta Ley el gobierno estadounidense buscaba disminuir la influencia de los propagandistas extranjeros. Lo denominados “agentes extranjeros” eran aquellas personas que actuaban como cabilderos, representantes de relaciones públicas o abogados de un mandante extranjero o cualquier organización nacional subvencionada por un mandante extranjero. Las comunicaciones de agentes extranjeros destinadas a influir en las políticas públicas debían incluir una declaración que incluyera el nombre y la dirección del agente y el interés que promocionaba las comunicaciones políticas.

Posteriormente el Congreso aprobó en 1946 la “Ley de Regulación Federal de Cabildeo” que establecía un sistema de registro y divulgación de los grupos de presión, siendo esta la primera ley de divulgación integral de los grupos de presión del país para los grupos de presión nacionales.

La Ley Federal de Regulación de Cabildeo proporcionó un sistema de registro y divulgación financiera de quienes intentan influir en la legislación en el Congreso mediante la obligación impuesta a los cabilderos de proporcionar información pública sobre las presiones políticas que influyen en la legislación.

La Ley de 1946 requería que cualquier persona cuyo propósito principal fuera influir en la aprobación o la derrota de una legislación en el Congreso se registrara con el Secretario de la Cámara y el Secretario del Senado y presentara informes financieros trimestrales. Los informes financieros requerían el nombre y la dirección del cabildero y todos los clientes que pagaban; cuánto se le pagó al cabildero; todos los contribuyentes al esfuerzo de cabildeo y el monto de las contribuciones; una contabilidad detallada de los gastos por parte del cabildero.

Otro punto negativo de la ley problemático fue el cumplimiento de la Ley de 1946. Los Secretarios de Cámara y Senado sintieron en ese momento que su papel era servir como depositario de información, no auditar en busca de errores y hacer cumplir el cumplimiento. El Departamento de Justicia también decidió que se concentraría en alentar el cumplimiento voluntario de la Ley, poniéndola en conocimiento de posibles infractores en lugar de enjuiciar por incumplimiento.

La aplicación de esta normatividad generó ciertos inconvenientes, lo que obligó en 1949 a la por parte de la Cámara a la creación de un Comité (Select Committee on Lobbying Activities) con las siguientes funciones: El comité está autorizado y dirigido a realizar el estudio e investigación de (1) todas las actividades de lobby destinadas a influir, alentar, promover o retrasar la legislación; y (2) todas las actividades de las agencias del Gobierno Federal destinadas a influir, alentar, promover, o retrasar la legislación.

En 1958 la Corte Suprema en el caso (US vs. Rumely) restringe el concepto de lobby al señalar que sólo debe entenderse como representaciones hechas directamente al Congreso, sus miembros o sus comités y no como una extensión a los intentos de saturar el pensamiento de la comunidad⁷⁸; un año más tarde, en 1954, el alcance se limita a “la comunicación con

⁷⁸ United States v. Rumely, 345 U.S. 41 (1953) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/345/41/>

miembros del Congreso sobre legislación pendiente o propuesta, excluyendo del perímetro legal a aquellas personas y contribuciones que sólo tuvieran como propósito incidental la influencia en la legislación”(US vs. Harriss)⁷⁹.

En 1956, en oposición a esta postura, el entonces Senador John Fitzgerald Kennedy se manifestó sobre la importancia de esta figura al interior de la democracia norteamericana, al defender la labor de un lobista y explicar que en la mayoría de los casos, técnicos expertos permiten comprender temas que los congresistas no comprenden, lo que les ayuda a tomar la mejor decisión, revistiendo así la utilidad de estos técnicos.

En suma, durante casi medio siglo, desde 1946 hasta 1995, la ley federal de cabildeo no tuvo mayores modificaciones. Hay existido algunos cambios, no muy significativos, originados principalmente por escándalos en algunas administraciones, sin embargo luego de tantos años sin modificaciones, un entusiasmo reformista impulsó la promulgación de una nueva Ley de divulgación de cabildeo en 1995 (LDA), durante la administración Clinton, la cual significó una reforma integral en comparación con la esfuerzos regulatorios anteriores, impulsado por la mayoría del Senado, el cual pese a mostrarse en principio reacio a modificar la ley de 1946, al final gracias al esfuerzo de varias fuerzas que entraron en juego a mediados de la década de 1990 tomaron la decisión e impulsaron el proyecto de ley, el cual tuvo un atropellado proceso en razón a que fue revisado y reintroducido varias veces en sesiones del Congreso posteriores. La “Ley de divulgación de los grupos de presión” se codificó finalmente en 1995 con un apoyo bipartidista sustancial.

La Ley de divulgación del cabildeo de 1995 reemplazó gran parte del mosaico anterior de leyes de divulgación del cabildeo con un estatuto único y uniforme que cubre las actividades de todos los cabilderos profesionales. Incorporó la Ley de Registro de Agentes Extranjeros, la Enmienda Byrd y la Regulación Federal de Cabildeo bajo una ley y proporcionó mejoras sustanciales en sus definiciones, cobertura, requisitos de informes y cumplimiento.

⁷⁹ United States v. Harriss, 347 U.S. 612 (1954) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/>

Con este recorrido histórico sobre los orígenes del lobby o cabildeo, se entiende como esta práctica ha llegado a ser un proceso político contemporáneo. El trasfondo histórico de la evolución de este fenómeno de una actividad natural a una industria organizada muestra como su camino no ha sido fácil y ha estado marcado por la regulación en diferentes legislaciones hasta llegar a ser un fenómeno inmerso en la dinámica política de las naciones para la representación de intereses en el ámbito de la política a través de un creciente ejercicio de influencia con componentes éticos y de regulación. Los ejemplos que se proporcionaron en cuanto a regulación mostraron hasta qué punto las prácticas de cabildeo difieren mucho de un país a otro, lo que repercute directamente en la percepción general de tales actividades.

2. La definición de lobby

Para poder avanzar hacia un análisis más profundo de las prácticas de lobby, es necesario llegar a una definición adecuada del término. Por supuesto, los numerosos estudios sobre el cabildeo, ya sea desde una perspectiva estadounidense o europea, han demostrado la dificultad de dar una definición completa y clara del cabildeo, ya que como socialmente está muy asociado a su entorno, y por tanto depende de las características del sistema político que prevé su existencia.

Como se explicó en el acápite anterior, el término lobby no es nuevo en el ámbito político, social y económico, razón por la cual los conceptos que de él se puedan dar son muchos y con diferentes connotaciones. Por ello, previo a intentar una definición de término lobby, se hace necesario explicar dos de los inconvenientes que se relacionan con la falta de consenso en la materia. Primero, se encuentra la doble carga socialmente impuesta al término, por un lado, negativa y por otro positiva.

La negativa, que ha tenido un alto peso, nos lleva a pensar que se trata de una palabra que se asocia con un contenido nocivo a lo largo de la historia. Frente a esto Gómez señala que son,

(...) actividades encaminadas a promover intereses de unas pocas personas bien relacionadas con las autoridades, que obligan o presionan para que otras muy poderosas adopten medidas contrarias o, en el mejor de los casos, diferentes al bien público⁸⁰.

La mala publicidad que en ocasiones ha recibido el vocablo “lobby” debido en gran medida a escándalos de corrupción, han hecho de este un término antagónico que expresa un sentimiento negativo de desconfianza y desprecio, considerando que el cabildeo confiere una ventaja injusta a aquellos que pueden permitírselo y, por lo tanto, va en contra de la noción de democracia. Entre las críticas habituales, recurrentes pero a veces injustificadas, contra el cabildeo señalan por ejemplo casos como aquellos que señalan que: (a) el legislador está dominado por los cabilderos; (b) el cabildeo tiene que ver con el dinero; (c) la industria destruye el impacto de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para una sociedad mejor; (d) la corrupción aumenta debido al cabildeo; (e) los cabilderos se enriquecen a costa del pueblo; (f) los cabilderos solo defienden los intereses de los ricos y poderosos, etc.

La actividad de cabildeo pasa a la categoría de prácticas corruptas cuando se intercambia algo de valor para el funcionario gubernamental por favores oficiales⁸¹. El senador estadounidense Paul Douglas describió la esencia del tráfico indebido de influencias a través de la reciprocidad:

Hoy la corrupción de los funcionarios públicos por intereses privados toma una forma más sutil. El usuario generalmente no paga dinero directamente al representante público. Lo que sucede es un cambio gradual de las lealtades de un hombre de la comunidad a aquellos que le han estado haciendo favores⁸².

Hay quienes sostienen que el cabildeo es problemático incluso dejando de lado las preocupaciones por la corrupción y las críticas injustificadas de los cabilderos. Por ejemplo,

⁸⁰ Gómez Valle, J de J. (2008). *El cabildeo al poder legislativo en México: origen y evolución*. En: Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIV. No. 42. México, p. 122. Recuperado de : <http://www.scielo.org.mx/pdf/esprial/v14n42/v14n42a4.pdf>

⁸¹ Susman, Thomas (2008), “Private Ethics, Public Conduct: An Essay on Ethical Lobbying, Campaign Contributions, Reciprocity, and the Public Good”, *Stanford Law and Policy Review*, Vol. 19, No. 1, pp. 10-22.

⁸² Douglas, P. (1952). *Ethics in Government*. Harvard University Press, Cambridge.

el cabildeo parece sesgar las políticas públicas en direcciones particulares. La razón del sesgo es que aquellos con recursos y con intereses estrechos (en lugar de difusos) en una legislación particular pueden superar más fácilmente los problemas de acción colectiva y participar en actividades políticas como la contratación de cabilderos que, generalmente debido a sus carreras anteriores como funcionarios electos o personal o debido a sus extensas actividades de recaudación de fondos en nombre de los funcionarios electos, tenga fácil acceso a los funcionarios electos y su personal.

Desde el punto de vista positivo, que es acogido por la mayoría de los autores que apoyan la opinión de que el cabildeo es útil en el proceso de toma de decisiones. En este caso, si el lobby está motivado por el bien común, no solo es legítimo, sino también altamente deseable. Pero surge entonces la duda sobre definir qué se entiende por el “bien común”, para Rawls debería ser entendido como ciertas condiciones generales que son en un sentido apropiado igualmente en beneficio de todos⁸³. Entonces como se establece el bien común realmente, ya que puede tener dos sentidos, en primer lugar puede ser una condición para la existencia de la sociedad, y por otro lado se da cuando los grupos actúan y juegan un papel decisivo en la conformación de la voluntad del pueblo, haciendo del bien común un resultado y no una condición previa de la sociedad. Esta última acepción puede ser la más indicada al momento de definir el significado del cabildeo en el sentido positivo.

En parte de la opinión pública el cabildeo también se ha percibido como una actividad que permite la corrupción y el apoyo a proyectos personales. Estas valoraciones sobre la actividad la han dotado de tintes éticos o moralistas que aumentan la dificultad de generar consensos, acentuando el manto de duda y controversia, formando posturas opuestas con reflexiones polarizadas, tesis paralelas con algunos puntos de convergencia, y nuevas teorías, como la que se pretende presentar en esta tesis, que siguen incitando al debate y estudio de la materia.

La definición de lobby es una de las cuestiones que más causa controversia en un sistema político, por lo que con fines pedagógicos se tiende a abordar el concepto desde dos

⁸³ Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Trad. María dolores González. México: Fondo de Cultura Económica.

perspectivas, la de la actividad y la del sujeto, aunque en varias ocasiones los autores utilicen los términos indistintamente para referirse a las dos cosas, como es el caso de este escrito.

Debido a las complejas decisiones que se deben tomar por parte de los gobernantes, el cabildeo se reconoce como una práctica esencial ya que los cabilderos pueden aportar información y datos invaluableles que pueden permitir una toma de decisiones más informada y dar como resultado políticas públicas más efectivas. Sumado a lo anterior, algunas definiciones tienen un alto contenido moral o subjetivo. Para corroborar ello basta revisar lo que dice la RAE frente al cabildeo, entendido como la “acción y efecto de cabildear”, a su turno, cabildear se define como “hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”; y describe al lobby como “un grupo de personas influyentes organizado para presionar a favor de determinados intereses”⁸⁴, definiciones que permiten entrever una alta carga moral de entrada.

El estudio del cabildeo es un campo reciente en comparación con la investigación de larga duración existente en política o estudios sociales. La definición más antigua se remonta a 1960 con Milbrath, quien considera el cabildeo como un proceso de comunicación, diciendo que “el proceso de cabildeo, entonces, es esencialmente un proceso de comunicación, y la tarea del cabildero es averiguar cómo puede manejar las comunicaciones de manera más efectiva para llegar a los tomadores de decisiones”⁸⁵. Esta primera definición captura un elemento esencial del cabildeo, pero se queda corto en explicar las relaciones entre el cabildero y los presionados, como lo hacen las definiciones más recientes.

Koepll brinda una definición más amplia desde el punto de vista práctico al señalar que es, “un intento o una influencia exitosa de decisión legislativa-administrativa por parte de las autoridades públicas a través de representantes interesados. La influencia es intencionada, implica el uso de la comunicación y está dirigida a los órganos legislativos y ejecutivos”⁸⁶

⁸⁴ Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española (23 ed.)*. Madrid, España.

⁸⁵ Milbrath, Lester W. (1960). *Lobbying as a Communication Process*. The Public Opinion Quarterly. Vol. 24 No. 1, pp. 32-53, p. 35. Recuperado de: <https://doi.org/10.1086/266928>

⁸⁶ Koepll, P. (2001). *La aceptación, relevancia y predominio del cabildeo en la Comisión de la UE - Una encuesta por primera vez a los funcionarios de la Comisión de la UE*. Journal of Public Affairs. No. 1. Pp. 69 – 80, p. 65.

El vocablo lobby tal como se mencionó anteriormente puede tener varias acepciones que tienden a generar una imprecisión conceptual en cuanto una definición en general y a la definición que en el presente trabajo se quiere dar. En cierto sentido se refiere al “fenómeno de la corrupción en sentido amplio y a la consiguiente necesidad de perfeccionamiento de la democracia”⁸⁷.

Ahora bien el concepto de lobby también pide ser definido como la actividad dirigida a influir o sobre algo o alguien y producir ciertos efectos en las decisiones del poder público. Uno de los primeros autores en hacer un estudio que recopilara las diferentes opiniones emitidas hasta ese momento fue el ya mencionado Lester W. Milbrath, quien afirma que las decisiones ejecutivas son tan importantes y accesibles como las legislativas, por lo que el concepto aplica a estas dos ramas del poder público. Sin embargo, Milbrath también señala que la única forma de influir en una decisión es influir en la percepción de quienes toman dicha decisión, y la comunicación es el único medio para influir o cambiar una percepción.

Para Mathiot citado por Tijeras, por lobby se entiende “toda acción realizada cerca de cualquier autoridad para influir sobre sus decisiones, a través de métodos que sean, desde la propaganda hábil hasta los medios de intimidación”⁸⁸. En el mismo sentido, Dominique Boivin describe el lobbying como “la actividad que ejercen generalmente los grupos en sus relaciones con el aparato estatal, con el objetivo de lograr que actúen en un determinado sentido”⁸⁹, por ello lo que determina qué acciones se pueden definir como lobby y cuáles no, el objeto de dichas actuaciones no es otro diferente a persuadir el ejercicio del poder público. Según Pierre-Louis Dubois y Alain Jolibert, lobbying es la “actividad del lobby cuando éste último pretende influenciar a una organización para obtener una medida política, jurídica,

⁸⁷ Baeza Palacios, J. E. y Mora Ortega, R. (2006). *El lobby y el establecimiento de prohibiciones para evitar el problema de la “puerta giratoria”*. Facultad de Derecho. Memoria de Prueba para Optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad De Chile. Santiago, p. 5. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/107757/El_lobby_y_el%20_establecimiento_de_prohibiciones.pdf?sequence=3&isAllowed=y

⁸⁸ Tijeras, R. (2018). *Lobbies y grupos de presión en la España democrática*. Revista COMUNICACIÓN 21 - Número 8 - Abril de 2018. Madrid. Recuperado de: <http://www.comunicacion21.com/lobbies-y-grupos-de-presion-en-la-espana-democratica/>

⁸⁹ Boivin, D. (1984). *Le lobbying, ou, Le pouvoir des groupes de pression*. Montréal, Qué. : Méridien. p. 241

económica, social, que le sea favorable”⁹⁰; el término lobista se utiliza para designar el sujeto que realiza la actividad, que puede ser también un grupo de presión.

Según Nownes es un esfuerzo diseñado para afectar lo que hace el gobierno, por lo que el lobista será alguien que intenta afectar la acción legislativa, entendiendo que los desarrollos legislativos impactantes pueden incluir cambios en las políticas o el mantenimiento del estatus quo al evitar que surjan nuevos⁹¹.

En palabras de Alonso Pelegrín, para hacer lobbying se necesita de personas y grupos que, por regla general, no participan ni directa ni activamente en política, pero que intentan lograr que sus argumentos y mensajes sean tenidos en cuenta por los poderes públicos⁹², o lo que es lo mismo según la definición de Lerdo de Tejada y Godina, “un proceso para ejercer presiones, para tratar de convencer, neutralizar, modificar o influir en las decisiones de una autoridad pública”⁹³.

En la definición general de lobby que da el Informe de Transparencia Internacional como lo cita Elguero y Merino, se define como “cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado”⁹⁴.

Para Seger, el lobby tiene que ver con la recopilación de argumentos convincentes sobre el desarrollo o la adaptación de la legislación, y no sobre el uso de dinero para tal fin, por ello, el lobby se centra en influir en la legislación y los medios financieros se utilizan para mantener un personal que prepara y luego presenta posiciones sobre iniciativas legislativas⁹⁵.

⁹⁰ Dubois, P., & Jolibert, A. (1989). *Le marketing : Fondements et pratique* (Gestion, Politique générale, Finance et Marketing). Paris : Economisa

⁹¹ Nownes, A. J. (2006). *Total lobbying: What lobbyists want (and how they try to get it)*. Cambridge University Press.

⁹² Contrario al autor creo que esta es una forma de participación directa y activa en política.

⁹³ Lerdo de Tejada, S. y Godina, L. A. (2004). *El lobbying en México*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

⁹⁴ Elguero y Merino, J. M. (2018). *Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador*, p. 163.

⁹⁵ Seger, A. (2008). *Corruption and democracy: Political finances - conflicts of interest - lobbying - justice* (Octopus). Strasbourg: Council of Europe Publishing, p. 145 y ss.

Queda claro en este punto, que una forma de abordar el concepto de lobby es entenderlo como una acción, la cual puede tener diferentes manifestaciones y estar dirigida a diferentes sujetos tanto activos como pasivos, pero en la que la influencia es la característica central. Esta enunciación permite quitar el velo negativo que ha tenido el término y entender esta influencia como saludable dentro de los sistemas políticos contemporáneos.

Las definiciones no deben dejar espacio para malas interpretaciones, deben ser robustas y sin ambigüedades, solidas e inequívocas en la mayor medida posible, deben ser capaces de soportar los desafíos legales y judiciales que se les presenten⁹⁶. Por eso se plantean los algunos ítems, que permiten identificar cuando una acción se enmarca como lobby:

- Parte de una estrategia de persuasión o comunicación
- Busca influir, modificar o neutralizar
- Recae sobre las decisiones que proceden de un centro de poder cuya responsabilidad es tomar esas decisiones.
- Implica una técnica, una acción basada en el conocimiento técnico, la experiencia y pericia sobre el qué, quién, cómo, cuándo y dónde de las decisiones que se adoptan.

2.1. El lobby como un acto de representación de intereses.

Para abordar el tema de la representación desde el punto de vista del lobby, es necesario en primer lugar entender el tema visto desde la representación política en la relación Estado-sociedad, tal como lo señala Rubio al explicar que el tema de la representación es “un punto recurrente de análisis, que se plantea desde enfoques distintos”⁹⁷, y señala desde el punto de vista estructural, el sistema electoral, la democracia de los partidos y su financiación.

⁹⁶ OECD. (2009). *Lobbyists, Governments and Public Trust*. Volume 1: Increasing Transparency through Legislation, OECD Publishing, Paris, p. 25. Recuperado de: <https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>

⁹⁷ Rubio Núñez, R. (2003). *Los grupos de presión* (Cuadernos y debates; 153). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 44.

La representación ha tenido diferentes modelos, centrados en las relaciones Estado-sociedad, en la antigua Grecia, se ejercía una democracia directa, por lo que el papel de la representación no era necesario, pero en la democracia moderna esto no es posible debido al gran número de ciudadanos en los sistemas políticos democráticos actuales, donde se gobierna a través de los representantes elegidos, y esta representación supone un liderazgo.

El liderazgo tenía un estatus bastante ambiguo en la teoría democrática de la antigüedad, ya que cuanto mayor es la importancia del liderazgo, más se viola la democracia, como gobierno del pueblo. El liderazgo contradice tanto el autogobierno del pueblo como el supuesto de igualdad de los ciudadanos. Dado que la democracia de asamblea, donde esta visión tiene su origen, no es una opción factible del gobierno moderno, la representación debe usarse como un medio para lograr el autogobierno del pueblo.

En la doctrina clásica de la democracia, el punto de partida es la voluntad del pueblo, que suele interpretarse como una visión explícita del pueblo sobre los grandes temas de política pública. Esta voluntad se expresa a través de los votos emitidos por los ciudadanos en las elecciones, y el gobierno debe responder.

Los procedimientos democráticos deben asegurar un camino, ya sea a través del mecanismo captado por la teoría del mandato, o mediante la delegación o la representación proporcional, mediante el cual el gobierno lleve a cabo la política pública de acuerdo con las preferencias expresadas por el pueblo. El bien común se puede lograr a través de políticas públicas receptivas basadas en la voluntad de la gente. El proceso de toma de decisiones es un proceso de abajo hacia arriba. No queda espacio para los líderes según esta visión de la democracia.

Los titulares de cargos públicos, los representantes electos son delegados, es decir, "ejecutivos" de la voluntad popular, y no representantes en el sentido tradicional. Usando la metáfora del mercado de la política, es un mercado político impulsado por la demanda o por los ciudadanos. La visión clásica describe el proceso político, por ejemplo, como lo señala Dahl en el modelo agregado de democracia, que asegura "la continua capacidad de respuesta del gobierno a las preferencias de los ciudadanos en donde la democracia se equipara con el

autogobierno del pueblo”⁹⁸, que se puede lograr a través de la representación como una adaptación de la democracia asamblearia a la sociedad a gran escala. La representación se considera un medio necesario para el fin en esta visión de la democracia.

Zolo en su “teoría de la adaptación” justifica la representación política en términos de un ajuste o actualización del modelo ateniense, ya que las instituciones de representación política cumplen indirectamente las mismas funciones, que antes ejercían la democracia directa en el contexto de la polis”⁹⁹ La teoría adaptativa de la representación tiene como objetivo asegurar el ajuste necesario de la democracia como autogobierno a las circunstancias de las sociedades a gran escala. En la versión moderna de la democracia clásica es el la gente, los electores, que deciden los asuntos políticos y que luego eligen representantes para que sus decisiones se cumplan. El pueblo los elige para que cumplan su voluntad. La teoría de la adaptación es otra manifestación del mismo enfoque, que ha sido referido por Joseph Schumpeter como la "teoría clásica de la democracia".

Weber y Schumpeter proporcionaron una visión contrastante del papel del liderazgo en la democracia moderna. Ambos colocaron el liderazgo en el centro del proceso político y en el centro de su teoría democrática. Son escépticos ante la visión de la democracia como gobernada por el pueblo. Ninguno de los dos consideró la democracia en esta forma factible o incluso deseable de gobierno. También se mostraron escépticos ante la opinión de que las políticas públicas podrían basarse en las preferencias temáticas de ciudadanos racionales y autónomos y sobre la opinión de que los líderes o gobiernos podrían ser considerados responsables de su política en cuestiones específicas. El papel de los ciudadanos se limita a la participación en la selección de gobernantes o líderes.

Es así como los representantes elegidos pasan a ser líderes políticos en funciones públicas, que están autorizados para gobernar y que son responsables ante la ciudadanía; ellos mismos dan forma a las alternativas políticas en situaciones políticas contingentes. Los órganos e

⁹⁸ Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale U.P.

⁹⁹ Zolo, D. (1992). *Complexity and Democracy: a realistic approach*. The Pennsylvania State University Press, p. 76.

instituciones representativas proporcionan un vínculo entre la voluntad del pueblo y la política del gobierno, pero no son instituciones con el papel político autónomo de liderazgo.

Este papel canalizador se expresa en la teoría del mandato de elección y gobierno democráticos. Se requiere que el gobierno lleve a cabo la política pública de acuerdo con el mandato dado, tanto en un sentido analítico como normativo. Es por esto que en el caso de la representación política lo que se representa son los intereses del pueblo, lo que supone otro problema, al existir una representatividad negativa, en donde “los representantes no logran ni recibir, ni transmitir las demandas de la sociedad”¹⁰⁰, en lo que supone una crisis de la representación al no encontrar un punto de inflexión entre el interés personal y el común.

Ahora bien, el tema de la representación frente a un interés particular desde el punto de vista del lobby se aúna a lo señalado en cuanto a la representación política, ya que como lo explica Rubio, en todas las épocas han existido personas que presionan en favor o en contra de un interés, manifestando así “la condición social del hombre, la respuesta que los individuos, que viven en sociedad, buscan para poder participar en aquellos asuntos que le incumben”¹⁰¹.

Algunas vertientes no hablan de influir sino simplemente de representar, poner de presente o informar sobre la existencia de ciertos intereses. Según este enfoque, el lobby se asocia más con las actividades que se realizan para exponer el tema ante las autoridades competentes, independientemente del resultado que pueda tener. Bajo esta construcción Carnota, profesor argentino, señala que no existe distinción entre lobby y grupo de presión y que quienes practican esta actividad efectivamente son profesionales de la presión.

Roger Chorus, presidente de la Sociedad de Profesionales en Asuntos Europeos (Society of European Affairs Professionals - SEAP por sus siglas en inglés), define lobbying en un sentido amplio como la representación de intereses específicos ante los responsables de las políticas; estos responsables deciden sobre las políticas con impacto en dichos intereses, en nombre del interés general. La representación de ciertos intereses generales puede ir ligado

¹⁰⁰ Rubio Núñez, R. (2003). *Los grupos de presión*, p. 45.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 149

a los intereses del individuo y/o a organizaciones de individuos con objetivos comunes, que si bien no son participes por ejemplo en la formulación de políticas públicas, si desean participar e influir.

La antigua Liga Americana de Lobistas (American League of Lobbyists o ALL por sus siglas en inglés) relaciona el lobbying como la representación intereses ante una autoridad competente. Esta actividad incluye investigar y analizar legislación o propuestas regulatorias; monitorear e informar sobre desarrollos; asistir a audiencias; trabajar con coaliciones interesadas en los mismos asuntos; y luego educar no solo a los funcionarios del gobierno sino también a los empleados y funcionarios corporativos sobre las implicaciones de los cambios.

Y es que el representar interés, encierra mucho más que solamente apropiarse de un tema para posicionarlo ante las autoridades o sobre quienes toman decisiones, esta representación mal orientada constituye una amenaza para los principios democráticos de la toma de decisiones. Koepl, a quien ya mencionamos cuando intentamos captar una definición integral de cabildeo, define la influencia como una forma de "impactar en el comportamiento de un receptor con un enfoque en modificarlo"¹⁰². Según él, las técnicas de influencia son formales cuando se refieren a los métodos utilizados por funcionarios gubernamentales o miembros del parlamento, por ejemplo, la influencia es informal cuando se sitúa fuera del gobierno, lo que se aplica a los lobbies, ya que los métodos utilizados para influir son diferentes.

Como acto de representación de intereses, el lobby está condicionado debido a los sistemas mayoritarios en los que un gobierno dirige una mayoría parlamentaria, los cuales pueden generar ganadores y perdedores absolutos en las iniciativas legislativas, mientras que los sistemas consensuales producen iniciativas de políticas comprometidas en las que existe mayormente algo para todos, lo que puede interpretarse como una mayor participación en la decisión.

¹⁰² Koepl, P. (2001). *La aceptación, relevancia y predominio del cabildeo en la Comisión de la UE - Una encuesta por primera vez a los funcionarios de la Comisión de la UE*, p. 69.

Es por lo anterior que para aumentar la confianza en los procesos de decisión política y administrativa, es necesario regular las actividades de lobby. Al mismo tiempo, la ley tiene como objetivo sacar esas actividades de la oscuridad y darles el significado que merecen. El cabildeo y la representación de intereses no deben reducirse únicamente a la afirmación de intereses económicos en nombre de las empresas. Las regulaciones de la ley cubren más que intereses económicos: también cubren la representación de preocupaciones sociales, culturales o ecológicas; Además, también tiene como objetivo establecer la forma en que la sociedad civil participará en los procesos de toma de decisiones del Gobierno.

2.2. El lobby como un ejercicio de comunicación

En su forma más básica, la teoría de la comunicación se relaciona con la transmisión y recepción de mensajes, enviados a través de una variedad de canales y sujetos a distorsión o ruido; cuando se envía y se recibe un mensaje, generalmente habrá un circuito de retroalimentación. Aplicado al cabildeo, el cabildero puede ser visto como el remitente de un mensaje y el legislador objetivo como el destinatario de ese mensaje. El mensaje en sí es la posición que apoya el cabildero.

Los canales de comunicación pueden mantenerse abiertos o cerrados según lo desee el legislador, simplemente otorgando o negando acceso al cabildero. Y el ruido se produce en el cabildeo como resultado de la constante cacofonía generada por otros cabilderos que intentan acceder al mismo legislador. Aquí, el cabildeo comparte claramente algunos de los atributos de otras formas de comunicación comercial y persuasiva, como la publicidad y el marketing.

Si se plantea desde la comunicación, encontramos la definición dada por Lefébure para quien hacer lobbying es “analizar y comprender un problema, a fin de informar, explicar su contenido y consecuencias a aquellos que poseen el poder de decidir”¹⁰³; es decir, el lobby se

¹⁰³ Lefébure, T. (1992). *Lobby or not to be*. FeniXX. Traducción propia, el texto original en francés dice: « Faire du lobbying, ce n'est pas seulement « faire anti-chambre ». C'est, avant tout, analyser et comprendre un problème, afin d'en expliquer la teneur et les conséquences à ceux qui détiennent le pouvoir de décider ».

define como un ejercicio de comunicación, sin un interés específico diferente a lograr una mejor comprensión del tema, independientemente de las consecuencias que pueda tener; o en caso de tener una intención, no es ninguna diferente a aquella que beneficie a la mayoría.

La Comisión Europea proporciona una definición general, que describe el cabildeo como “cualquier comunicación solicitada, oral o escrita, con un funcionario público [destinada] a influir en la legislación, las políticas o las decisiones administrativas”¹⁰⁴. Según Transparencia Internacional, el cabildeo es “cualquier comunicación directa o indirecta con funcionarios públicos, tomadores de decisiones políticas o representantes con el fin de influir en la toma de decisiones públicas llevada a cabo por o en nombre de cualquier grupo organizado”¹⁰⁵, e incluye todas las actividades destinadas a influir en la toma de decisiones y políticas gubernamentales, burocráticas o instituciones similares. Resaltan estas definiciones el carácter de comunicar algo a alguien. La práctica del cabildeo se basa en la información, la cual se usa a través de acciones de comunicación para tratar de incidir en la acción del poder ejecutivo y el poder legislativo. Es una actividad profesional, sistemática y planificada que, aunque también tiene como objetivo influir, su principal característica es la forma en la que se materializa, importando el cómo y no el qué.

Milbrath es uno de los teóricos que ubican la esencia del lobby en el proceso de comunicación e introduce la idea de la naturaleza comunicativa del cabildeo y ofreció una base empírica donde visualizó las relaciones entre los actores políticos como una red de comunicaciones, con mensajes fluyendo a través del sistema en muchas direcciones. Gracias a los aportes de Milbrath, se comprende bien que lo que hace un representante de una organización para promover los intereses de su grupo ante el gobierno tiene más que ver con su gestión de un sistema de comunicaciones que con su ejercicio de influencia. Su desarrollo la idea de la naturaleza comunicativa del cabildeo ofreció una base empírica donde visualizó las

¹⁰⁴ Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). *Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114521>

¹⁰⁵ Transparencia Internacional. (2015). *Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación.*, p. 12

relaciones entre los actores políticos como una red de comunicaciones, con mensajes fluyendo a través del sistema en muchas direcciones.

Las relaciones entre los actores políticos son parte de una red de comunicaciones, con mensajes fluyendo a través del sistema en muchas direcciones, algunos de éstos, se intercambian directa y personalmente entre un cabildero y un hacedor de políticas mientras que otros se transmiten de forma algo indirecta; algunos son explícitos mientras que otros son más sutiles. Sin embargo, todos los mensajes de cabildeo son potencialmente influyentes. Es por esto por lo que, según Milbrath la única forma de influir en una decisión, entonces, es influir en las percepciones de los tomadores de decisiones oficiales, razón por la cual el cabildeo, es totalmente un proceso de comunicación.

En otras palabras, el cabildeo no se trata solo de comunicación; más bien, el cabildeo se ocupa de la comunicación persuasiva. Ningún material proporcionado por un cabildero puede considerarse únicamente fáctico, ya que forma parte de su narrativa primordial diseñada para influir en las políticas públicas. Se puede suponer que incluso la provisión de información sencilla aumentará la credibilidad del cabildero y, por lo tanto, ayudará a aumentar su oportunidad de persuadir.

A este respecto, Berry explica que, “una comunicación en sí misma no tiene que ser de naturaleza abiertamente persuasiva; puede ser información técnica o un informe de investigación. Es la intención inferida del comunicador lo que es crucial para la definición”¹⁰⁶. Para lograr esto, difunden información, patrocinan campañas publicitarias y de relaciones públicas, publicitan registros de votación, organizan campañas de cartas y telegramas y estimulan a sus miembros a participar en actividades de partidos políticos y campañas electorales. Toda esta actividad en las bases está diseñada para comunicar los deseos de los grupos.

¹⁰⁶ Berry, J.M. (1977) *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 11. Recuperado de: <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691639765/lobbying-for-the-people>

2.3. Una aproximación jurídico – política del lobby

Las actividades de lobby tienen fundamento jurídico, en tanto se conectan con el derecho constitucional de petición al gobierno, con la representación de intereses y los mecanismos de consulta, así como con el “derecho de asociación en el caso de las asociaciones sociales”¹⁰⁷.

Las prácticas de cabildeo divergentes de acuerdo al país donde se desarrollen han dado lugar a diferentes reglas para los mismos actores en diferentes jurisdicciones y un cumplimiento inconsistente a nivel internacional. Por lo tanto, es importante que los responsables de la formulación de políticas desarrollen políticas anticorrupción específicas. Además, la literatura debe reconocer que las prácticas legales (y extrajudiciales) son el resultado de estructuras sociales más amplias y operan dentro de ellas.

En una estructura socio política, es comprensible que tanto fuerzas de izquierda como la derecha se concentren en los cabilderos y sus supuestos males, sin embargo, estos políticos generalmente no dicen cómo los cabilderos obtienen su influencia. Cada parte de una legislación importante ha sido influenciada por (y algunas veces incluso partes escritas por) cabilderos. Los grupos de presión son un medio clave por el cual los grupos de interés persiguen sus objetivos en la arena política. Es así como en tiempos difíciles cuando la gente busca a alguien a quien culpar por un colapso nacional que afecta la sociedad, los grupos de presión son un blanco conveniente.

El conflicto entre fuerzas políticas requerirá una lucha profunda tanto con el concepto de cabildeo como con los fundamentos de su regulación. La actividad de cabildeo, al tratar de influir en los poderes legislativo y ejecutivo en un área en particular, implica directamente reglas claras en cuanto a las cláusulas de libertad de expresión, de igualdad y de transparencia. El discurso destinado a influir en la acción del gobierno es un discurso político fundamental, y ciertamente debe ser una política pública legal que permita impedir que las personas ejerzan presión indebida para cambiar la acción del gobierno.

¹⁰⁷ OECD. (2009). *Lobbyists, Governments and Public Trust*, p. 18

En un contexto jurídico político, por ejemplo al iniciar el trámite de un proyecto de ley, los legisladores entran en un debate legislativo con un conjunto de preferencias sobre la política pública ideal. Están influenciados, pero no demasiado, por las opiniones de sus electores. Con un juicio independiente acorde con el bien común, los legisladores deliberan sobre la mejor política pública, los productos legislativos reflejan con precisión el resultado de un debate razonado y promueven el bien común. Una variación de este ideal considera que las preferencias legislativas están impulsadas menos por una deliberación razonada y preferencias preexistentes y más por el deseo de un político de ser reelegido complaciendo al votante medio. Esto cambia el modelo de modo que los resultados legislativos ideales se acerquen más a representar la visión del votante mediano de la política pública idealizada en lugar de las preferencias de los propios legisladores.

En el modelo del proceso legislativo distorsionado por los cabilderos, nuevamente los legisladores entran en el debate legislativo con un conjunto de preferencias sobre la política pública ideal, y toman en cuenta las preferencias de los votantes al considerar su posición sobre la legislación. Alternativamente, los legisladores son agentes fieles del votante medio en sus jurisdicciones. Los cabilderos entonces de alguna manera sesgan el proceso político. El resultado los procesos legislativos ya no reflejan el resultado de un debate razonado que promueve el bien común o las preferencias de los votantes medios. En cambio, la política pública refleja las preferencias de los clientes de los grupos de presión.

En este sentido, Baeza Palacios señala que jurídicamente el lobby deberá tener los siguientes elementos:

- (a) Debe ser una acción lícita; (b) debe ser una emanación Constitucional y prevista en Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por cada país e incorporados a su Derecho interno; (c) debe regirse por el principio de la igualdad ante la ley; (d) debe involucrar una representación y, eventualmente un mandato, ya sea remunerado o no; (e) su objeto es la persuasión; (f) no necesariamente debe ser

remunerado y por último, (g) lo que constituye su elemento diferenciador básico, busca modificar, mediante la persuasión, políticas públicas¹⁰⁸.

Ahora bien desde el aspecto político, el lobby puede entenderse como la capacidad privilegiada que poseen ciertos grupos o sectores o partidos políticos que les permite presionar o proteger sus intereses. Dicha capacidad puede tener raíces institucionales, o puede obedecer a un poder fáctico, o ser consecuencia del “conjunto de capacidades económicas o relaciones de privilegio en el entorno”¹⁰⁹. Si se acepta que los lobbies nacen ante la necesidad formal que tienen los políticos de resolver sus contradicciones internas, esta actividad se debe asociar entonces con la política y el poder.

Para Mario Justo López existe una estrecha relación entre poder y representación de intereses ya que, “En todo régimen el poder político no está constituido exclusivamente por el que ejercen los ocupantes nominales o visibles de los cargos o roles del gobierno. Siempre hay alguien al lado o detrás y son actores, por sí mismo, de comportamientos que despliegan poder”¹¹⁰. Así, este autor presenta una relación entre poder y quienes ejercen actividades de lobby. Desde este enfoque algunos conceptos de lobby se desprenden de las teorías democráticas vigentes, es decir, se estudia como una expresión de alguno de los derechos consagrados en los ordenamientos jurídicos.

En países como Estados Unidos, la relación político-jurídica, está estrechamente ligada a la económica, posicionándose como un cabildeo empresarial donde las corporaciones con fines de lucro invierten millones de dólares anualmente para influir en los resultados políticos, alterando muchas veces las prioridades y la capacidad de resolución de problemas del gobierno estadounidense.

En Estados Unidos, las empresas más activas tienen más de decenas de cabilderos que las representan y que están activos en un número similar de proyectos de ley diferentes en una

¹⁰⁸ Baeza Palacios, J. E. y Mora Ortega, R. (2006). *El lobby y el establecimiento de prohibiciones para evitar el problema de la “puerta giratoria”*, pp. 44-45.

¹⁰⁹ Tijeras, R. (2018). *Lobbies y grupos de presión en la España democrática*, p. 22.

¹¹⁰ López, M. J. (1969). *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires: Editorial Depalma.

sesión determinada del Congreso. Sirven como personal adjunto de facto para las oficinas del Congreso, redactan proyectos de ley, brindan testimonio y, en general, ayudan a hacer avanzar la legislación. Brindan experiencia en políticas, ayudando al personal muy reducido a ponerse al día en una amplia gama de temas y ayudando a las agencias administrativas a redactar reglas complejas. Proporcionan fondos generosos para los think tanks (los cuales se explicarán más adelante) y llenan el entorno intelectual de Washington con paneles de discusión, artículos de opinión y anuncios en el metro. Construyen grandes coaliciones, movilizan distritos de base y desacreditan a los oponentes. Organizan eventos de recaudación de fondos y donan a organizaciones benéficas. Contratan a ex miembros del personal del Congreso y ex miembros del Congreso y ex burócratas de agencias y ex jefes de agencias por docenas para asegurarse de que tengan una conexión con todas las personas que importan, así como un conocimiento interno sobre cómo funciona el proceso y cómo trabajar el proceso.

En una palabra, particularmente en los círculos políticos norteamericanos el cabildeo es “contagioso”. La contratación de cabilderos y la creación de un departamento de asuntos gubernamentales pone en marcha una serie de procesos que, con el tiempo, empujan colectivamente a las empresas hacia un mayor cabildeo. Los gerentes corporativos comienzan a prestar más atención a la política. Al hacerlo, ven más razones por las que deberían ser políticamente activos. Se sienten cómodos y confían en participar políticamente. Se ven envueltos en coaliciones, redes y luchas. Ven un valor en el compromiso político que no veían antes. En resumen, el cabildeo promueve cabildeo.

La Comisión Europea dentro de su Libro Verde, recoge y añade que el lobby se trata de “una actividad legítima en un sistema democrático, que contribuye a llamar la atención de las instituciones sobre asuntos importantes”, además, “al facilitar a los legisladores y políticos informaciones desde diferentes ángulos e ideas especializadas, también contribuye a la elaboración de leyes mejores”¹¹¹, para ello, hacen presencia principios como la transparencia, la responsabilidad que se traduce en un código deontológico debatido y respetado por todos, la accesibilidad a los centros de decisión más importantes y la publicidad, entre otros.

¹¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). *Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. Recuperado de: <http://sostenibilidadyprogreso.org/files/entradas/iniciativa-europea-en-favor-de-la-transparencia.pdf>

Esta cooperación activa entre la sociedad civil organizada y los tomadores de decisiones puede tener diferentes motivos, por ejemplo pueden partir de la necesidad de fomentar la democracia participativa, o de transmitir información a una mayor audiencia. Otra fuente de esta ayuda mutua puede encontrarse en la necesidad de representar las opiniones de grupos específicos de ciudadanos ante las instituciones, contribuir a la formulación de políticas y a la gestión de proyectos o a la implementación de políticas y programas¹¹².

El lobby desde el componente político-jurídico, debe ser socialmente útil, ayudando al legislador a conocer lo relacionado con los sectores políticos, económicos, ambientales y sociales para que no se basen solo en prejuicios, especialmente en las democracias liberales donde los poderes públicos y los mercados están estrechamente enlazados y coexisten, en ellas el lobby “es un elemento integral y esencial del libre mercado, y una herramienta en el proceso de internacionalización (globalización) de la economía”¹¹³. Por esto es por lo que, de manera general, el lobby es un componente de cualquier democracia que funcione, ya que a través del cabildeo se ejercen dos funciones democráticas esenciales, “la comunicación de información y posturas, y al mismo tiempo se ejerce una especie de control político”¹¹⁴.

2.4. El Lobby como canal de participación de los actores de la sociedad civil.

Son numerosos los casos, en diferentes países, de políticos que fueron protagonistas de serios actos de corrupción que, después fueron elegidos nuevamente y gozan de alta popularidad y estima por parte de un grupo de ciudadanos.

Estos nuevos instrumentos para buscar que más personas participen en las decisiones que les atañen cobra especial importancia en América Latina cuando, como lo señala Valdés, “luego de las transiciones a la democracia y de los procesos llamados de consolidación democrática, se ha vuelto incierta la posibilidad de cumplir las aspiraciones a la igualdad y el rezago de

¹¹² Greenwood, J. (2011). *Interest representation in the European Union* (3rd ed.). Houndmills [etc.: Palgrave.

¹¹³ Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales. (2014). *El lobby en España, ¿asignatura pendiente?* Maroš Šefčovič y Benigno Pendás (prefacio). Madrid: Algón Editores, p. 81 y 88

¹¹⁴ Alemanno, A. (2017). *Lobbying for Change: Find Your Voice to Create a Better Society*. Icon Books.

grandes sectores”¹¹⁵. Por ello, la generación de instrumentos o mecanismos que le permitan a más sectores participar y hacer efectivo ese derecho a la igualdad, se hace tangible cuando se establecen reglas claras de juego para que todos en condiciones de igualdad puedan acceder al tomar de decisiones y tratar de influir en su decisión a partir de argumentos que se relacionan con el sentir del sector que representan.

Los postulados de las Naciones Unidas manifiestan los valores y principios universales de la democracia, pero también otras entidades como la Organización de Estados Americanos (OEA) o para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Todos estos actores reconocen hoy la sociedad moderna como una sociedad de organizaciones, de carácter transnacional, de intereses económicos, sociales, movimientos sociales de todo tipo, humanitarios, ecológicos, etc. que intentan incidir en los poderes para en las instituciones formales del poder ser escuchadas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha defendido la democracia como requisito necesario para que exista “una sociedad civil libre, dinámica, enérgica y responsable. Por esta razón proclamó el 15 de septiembre como Día Internacional de la Democracia”¹¹⁶. Se colige de lo anterior, el deseo de los países de dar fuerza a la democracia participativa y a la generación de nuevos canales de participación de actores como los grupos de presión, en tanto esta es una vía para que las organizaciones puedan presentar sus reclamaciones, su interés y esta puede ser una forma de participación. La democracia no se circunscribe a ningún contexto, ya que su fin es garantizar la igualdad, el respeto por los demás, la participación, las condiciones justas para vivir, la garantía de los derechos humanos y el empoderamiento de la sociedad civil como bastión del Estado.

¹¹⁵ Valdés Ugalde, F. (2020). *Derechos humanos, democracia y Estado en la tercera ola de la autocracia*, p. 84.

¹¹⁶ Organización de las Naciones Unidas. (2000). La democracia y las Naciones Unidas. En: i Documento Final de la Cumbre Mundial, A/RES/60/1, párrafo 6. Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/democracyday/2008/demoun.shtml>

Cuadros da un ejemplo al señalar como ejemplo al Consejo de Europa y lo califica como un “club de democracias”. En donde prevalecen por encima de todo “los principios de la libertad, la democracia, la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho”¹¹⁷.

Fenómenos ya vistos como la corrupción hacen daño a la democracia, corroe el tejido social, quebranta las bases del Estado y hace que una sociedad se vuelva pobre y no en el sentido económico sino en sus valores. Es por esto la transparencia del Estado hacia su gente es tan indispensable para reforzar la democracia, es por esto por lo que la rendición de cuentas es fundamental y es un complemento al cabildeo ya que unidas consolidan el Estado de derecho.

Un proceso de rendición puede garantizar que se conozca las actuaciones de los funcionarios públicos ¿qué hacen? ¿cómo lo hacen? y ¿con quién lo hacen? Cuando no existe una ley de cabildeo, aunada a una ley de transparencia, la suspicacia y la sospecha surgen dado que no existen datos sobre cuántas reuniones mantienen las autoridades -salvo la registrada voluntariamente por funcionarios o representantes públicos- no existe evidencia que permita a los ciudadanos exigir a las autoridades el cumplimiento de los compromisos acordados en las reuniones. Dado que la ley puede obligar a los funcionarios y demás interesados a reportar reuniones, viajes y donaciones.

Al llevar un registro de empresas de cabildeo, se puede lograr que las actividades, gestiones y comunicaciones entre el sector público y privado están disponibles para el público y los medios de comunicación. José Miguel Wilson, periodista del diario La Segunda, dice: “El principal efecto de la Ley de Lobbying es permitir la divulgación de una serie de ocupaciones y actividades que se realizaron en nombre del lobby”¹¹⁸.

¹¹⁷ Rodríguez-Cuadros, M. (2014). El derecho humano a la democracia. *Derecho y Realidad*, 12(23), 211-216, p. 214. Recuperado de: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4567

¹¹⁸ Sahd, J. y Valenzuela, C. (2017). Regulación del lobby en Chile: estudio de caso para América Latina. En I. Arcos Axt (Ed) *Hacia una nueva agenda de probidad*. Iván Arcos Axt (ed.), pp. 121-154, p. 142. Recuperado de: <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2018/Enero/Libro-HACIA-UNA-NUEVA-AGENDA-DE-PROBIDAD.pdf>

2.5. Lobby y democracia participativa.

El lobby es parte de un proceso de ajuste de la articulación de la sociedad organizada dentro de la esfera político-institucional, lo que significa el intento de expandir los canales de la democracia participativa. Bobbio, explica que la democracia es el gobierno del poder público en público, señalando así la idea de “manifestación, evidencia, visibilidad”, en oposición a lo “confiado, oculto, secreto”¹¹⁹. La manifestación de intervención de los intereses privados ha estado siempre presente dentro de la esfera de lo público; en el Contrato Social, Rousseau habló sobre la oportunidad para cada ciudadano de participar en la dirección política, garantizando que existe una “interrelación continua” del “trabajo de las instituciones” con las “cualidades psicológicas de las personas que interactúan dentro de ellas”¹²⁰.

El cabildeo es un componente de la toma de decisiones gubernamentales, se considera una práctica aceptable y necesaria en la democracia moderna y se reconoce ampliamente que la regulación del cabildeo favorece los mejores intereses del público y Gobierno.

Cuando se lleva a cabo de manera apropiada, el cabildeo puede “fortalecer la rendición de cuentas en el gobierno y la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas” al proporcionar una valiosa fuente de diálogo entre ciudadanos y funcionarios públicos¹²¹. Los cabilderos operan como guías, intermediarios e interlocutores, proporcionando servicios a los grupos de interés al navegar las complejidades de la toma de decisiones democrática moderna. Los cabilderos no solo proporcionan un conducto importante para que los ciudadanos se comuniquen con el gobierno, sino que también promulgan información valiosa y, a menudo, especializada que promueve la toma de decisiones informada y el desarrollo de políticas sólidas.

¹¹⁹ Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Editorial Plaza & Janes. Barcelona.

¹²⁰ Torquato, G. (2019). *Lobby y democracia participativa*. En: Diário do Aço. Recuperado de <https://www.diariodoaco.com.br/noticia/0071295-lobby-e-democracia-participativa>

¹²¹ OECD. (2006). *Lobbying: Key Policy Issues*. Public Governance Committee. Internal working document. Paris. Recuperado de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2006\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2006)6&docLanguage=En)

Por lo tanto, las actividades legítimas de cabildeo mejoran la calidad de la toma de decisiones públicas y promueven el derecho democrático a presentar peticiones al gobierno. Sin embargo, el acceso sin restricciones a los funcionarios públicos ofrece oportunidades para que los intereses privados ejerzan una influencia indebida. El tráfico de influencias perpetúa la corrupción y es una gran amenaza para la gobernabilidad democrática basada en la igualdad y la representación popular. Cuando la obtención del favor del gobierno se convierte en la provincia de intereses creados y bien financiados, el cabildeo puede dañar significativamente la confianza pública en la integridad de las instituciones democráticas.

Para que el cabildeo mantenga la legitimidad y se alinee con principios democráticos, debe operar sujeto a requisitos de divulgación y transparencia. Las prácticas legítimas de cabildeo democratizan el flujo de información entre votantes y funcionarios públicos y movilizan la participación ciudadana en el proceso legislativo. El diálogo es un componente esencial de una gobernanza democrática eficaz, y el cabildeo es un elemento importante del proceso democrático de debate y toma de decisiones.

En una democracia participativa, los procedimientos para la toma de decisiones deben brindar a los ciudadanos oportunidades para comprender los medios y los fines. Muestra que el enfoque de Dahl comparte los criterios y el optimismo del concepto de desarrollo de la democracia, en el que las instituciones democráticas y la participación de los ciudadanos no son solo medios de toma de decisiones, sino que tienen funciones normativas. En primer lugar, la noción de "comprensión ilustrada" parece trascender el conflicto entre el interés individual y el común. En segundo lugar, también parece trascender la condición de contingencia que caracteriza a toda situación política. Sin embargo, asumiendo que el bien público o el interés público existe en cualquier comunidad política, la argumentación de Dahl concluye implícitamente que si los ciudadanos están bien informados y son competentes, el bien común puede ser potencialmente conocido y logrado.

Sin embargo, la democracia participativa tiene desafíos a futuro en donde el cabildeo puede ser pieza fundamental, situaciones como la pérdida de confianza y disminución de la participación en las instituciones y procesos democráticos han llevado a las democracias enfrentar una paradoja señalada por Dahl ya que "mientras que los ciudadanos tienen poca

confianza en algunas instituciones democráticas clave, al mismo tiempo la mayoría de los ciudadanos siguen creyendo en la conveniencia de la democracia como su sistema de gobierno preferido”¹²². Esta paradoja es particularmente pronunciada con respecto a los partidos políticos ya que si bien la gente piensa que son necesarios para el desarrollo democrático, al mismo tiempo, tiene poca o ninguna confianza en los mismos partidos.

Por lo tanto, los ciudadanos creen que la democracia es como lo explica Dahl un conjunto de derechos y oportunidades exigibles, pero la participación real en la vida política está disminuyendo. Esto se refleja, entre otras cosas, en la participación electoral en las elecciones. Para enfrentar esto, se debe lograr una mayor y efectiva participación, se deben integrar algunos aspectos, es así como la comunicación política pública y debate, la apertura de la toma de decisiones y la capacidad de respuesta de los responsables políticos, implican que la interacción participativa en un Estado democrático funcione. Sin embargo, potenciar la participación, no es una tarea fácil y depende de una variedad de factores que condicionan su efectividad.

2.6. Conceptos relacionados.

En ocasiones se usa la expresión lobby en relación con los distintos intermediarios o grupos de poder. Un abanico heterogéneo en el que se incluirán lo que algunos denominan poderes fácticos, y que abarca todo tipo de organizaciones como la Iglesia, el sector agrícola, el ejército, los sindicatos, o el movimiento feminista¹²³ y hasta los académicos. Todos aquellos grupos que defienden una causa ante los poderes jurídicamente constituidos, y que en ocasiones se etiqueten como grupos de presión o grupos de interés, son recogidos en esta categoría.

Procedemos a exponer tres conceptos que usualmente se confunden con la palabra lobby, para mostrar que se corresponden a sujetos que realizan dichas actividades, por lo que su

¹²² Dahl, Robert A. (2000). *A democratic paradox*. Scandinavian Political Studies, No. 23 (3), pp. 246-251, p. 246. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2307/2658032>

¹²³ Rubio, R. (2014). *Orígenes del lobby en España*. En: El Lobby en España, ¿asignatura pendiente? Foro Empresarial APRI

actuar es la materialización del concepto construido o entendido de manera positiva, generando con su reconocimiento un impacto sobre la democracia.

2.6.1. Grupos de presión.

Diferentes autores¹²⁴ utilizan como sinónimos “grupos de presión” y la actividad del lobbying, entendiendo la “presión” como un conjunto de técnicas de información y comunicación utilizadas para orientar una decisión hacia un sentido favorable al interés general, es la base del concepto de grupos de presión¹²⁵. En la política anglosajona es frecuente encontrar la expresión “grupos de presión”, mientras que los autores franceses tienden a utilizar “grupos de interés”. Afirma Sartori que esta distinción sufre un cambio en 1958, extendiéndose en los franceses el uso de la expresión “grupos de presión”.

Ya desde finales del Siglo XVIII, James Madison en los periódicos federales en 1788, sugirió que los lobbies, a los que él denominó facciones, podrían verse frustrados al exigirles que compitieran con otros grupos de presión. Él creía que la fuerza poderosa de un lobby podría ser contrarrestada si había una o más facciones compitiendo, ya que el único resultado de este ejercicio de equilibrio sería un buen gobierno emergente, decisiones que respondieran a los intereses de los diferentes grupos, Es decir, una competencia reglada de todos los grupos que representan intereses similares, de tal suerte que en la discusión (debate) el tomador de decisiones opta por los argumentos de la facción que ha tenido mayor fuerza.

Uno de los primeros doctrinantes de la materia es Bentley, para quien.

La sociedad en sí misma no es otra cosa que la complejidad de los grupos que la forman, por lo que todas las actividades políticas son actividades de grupo, compitiendo uno con otro y empujando a nuevos grupos, con la intención de influir

¹²⁴ Autores como: Fisas, V. (1998). *El lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y el desarme*. Barcelona: Editorial Icaria.

¹²⁵ Romagni, P. (1995). *La communication d'influence ; lobbying, mode d'emploi. Les presses du management*. Paris.

en los gobernantes, así cuando los grupos están correctamente integrados todo está estabilizado”¹²⁶.

Según el enfoque de Meynaud, es un grupo de individuos que toma o ayuda a generar decisiones a nivel gubernamental que pueden afectar a una comunidad. Su teoría se adhiere al concepto de los grupos de presión ya que señala que, bajo el interés general que formalmente debía presidir los procesos de una Administración Pública democrática, se desarrollaba un “auténtico hormigueo de intereses sectoriales que dejaba sentir sus efectos en las fases de deliberación y decisión”¹²⁷.

Para Francesc Morata, los grupos de presión o de interés tienen una relación con la agenda pública que maneja el Estado con objeto de influir (para obtener ventajas) en las “decisiones públicas en función de sus recursos”¹²⁸. Mientras que Manuel García Pelayo al hablar de las transformaciones que ha sufrido el Estado contemporáneo identifica los grupos presión como actores político- constitucionales, distintos de los sujetos jurídico-constitucionales en el sentido estricto, sin los cuales los sujetos tradicionales no pueden actuar de forma eficaz.

Para Verdú, cualquier grupo que intente que “sus ideas e intereses, sin que su intento suponga en principio una responsabilidad política del grupo presionante en caso de lograr su pretensión, es un grupo de presión”¹²⁹. Pero, así como hay autores que aceptan la expresión, otros la rechazan. Finer interpreta la “palabra presión como fuerza o coacción que se hace sobre una persona o colectividad. En otras palabras como una modalidad de delito”¹³⁰.

De acuerdo a Rubio y su definición según la cual un grupo de presión es la unión de varios individuos los cuales de forma autónoma y organizada, “llevan a cabo acciones para influir

¹²⁶ Bentley, A. (1949). *The process of government*. Principia Press, Bloomington.

¹²⁷ Fernández Sánchez, J. (2012). *La influencia de los grupos de interés en el proceso legislativo socioeconómico: El caso del sector asegurador*. Barcelona: MRR. p. 19

¹²⁸ Morata, F. (2007). *Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea*. En: Revista de Estudios Políticos, [S.l.], n. 90.

¹²⁹ Lucas Verdú, P. (1967). *Principios de ciencia política; estados contemporáneos y fuerzas políticas*. Madrid: Tecnos. P. 246.

¹³⁰ Citado por: Badía, J. F. (1966). *Los grupos de presión y su institucionalización*. Madrid: Tecnos, (estudio preliminar a la obra de S.E. Finer, El imperio anónimo).

en el poder legislativo o ejecutivo en defensa de unos intereses comunes”¹³¹. Pero para este autor las notas esenciales del grupo o de actividad de presión son más amplias, no sólo está la unión de personas organizadas. De manera más detallada, son cinco elementos que para Rubio son los que definirían los grupos de presión:

- Unión: uniones de personas, asociaciones o empresas, con configuraciones jurídicas distintas.
- Los intereses comunes: en donde se debe encontrar un tema en común que sea apoyado por todos los participantes y en donde se concreten acciones para llevar a cabo la materialización de este interés general.
- La organización: para lograr los fines, los participantes deben estar organizados de forma tal que cada quien cumpla su función y así cumplir los objetivos fijados.
- Su acción política: este elemento tiene que ver con el conocimiento que se debe tener del entorno político en el que se deben mover los participantes del grupo a fin de tener un dominio del tema a tratar y el nivel de conciencia respecto a aquellas materias en las que sus acciones pudieran afectar a la sociedad.
- Su carácter autónomo: para poder llevar a buen término su interés, el grupo debe tener una autonomía que les permita tomar la mejor decisión, al dejarse influenciar por actores externos, pueden llevar a contaminar el proceso.

Una clasificación de los grupos se pueden concentrar en cuatro grandes categorías¹³²: (i) grupos institucionales dentro de los cuales está toda organización consolidada con amplio conocimiento de las materias y para quienes los objetivos generales de la organización tiene preponderancia sobre las acciones concretas; (ii) grupos temáticos con conocimiento y convicción en un asunto en particular para poder discutirlo; (iii) grupos federados o unitarios;

¹³¹ Rubio Núñez, R. (2003). *Los grupos de presión*, p. 21

¹³² Delgado Sotillos, I. y Nieto, L. (2012). *Comportamiento político y sociología electoral*. Madrid: Editorial UNED.

y (iv) grupos con enfoque organizativo como empresas, lobbies, grupos profesionales o sectoriales, ONG, entre otros.

Es claro que a pesar de cualquier clasificación que se dé a los grupo de presión, éstos obligan a los responsables de la toma de decisiones gubernamentales para que sigan ciertos cursos de la política. A veces se les llama “grupos de interés especial”, lo que implica que tienen un interés en adoptar una política que beneficiará a un cierto segmento del público, pero que puede no ser beneficiosa para el público en general. La naturaleza de estos grupos se ilumina aún más mediante un examen de sus objetivos, ya que los grupos de presión trabajan para mejorar el bienestar de sus miembros.

Ahora bien, desde el enfoque de la Unión Europea, tenemos que son organizaciones que intenta influir en las políticas públicas en interés de una causa en particular. El cabildeo se refiere al intento realizado por dicho grupo de influir en los responsables políticos para que adopten un curso de acción particular que sea beneficioso para su causa. El número de grupos de presión involucrados en el cabildeo en la UE ha aumentado constantemente desde su creación y los grupos de presión ahora tienen un impacto profundo en la formulación de políticas en la UE. Los grupos de presión en varían en tamaño y en las causas que persiguen. Algunos grupos son asociaciones de muchos grupos de presión nacionales, mientras que otros son específicos de un país o actúan únicamente a nivel de la Unión Europea y se pueden agrupar en dos tipos principalmente aquellos persiguen intereses económicos privados y los que persiguen intereses públicos o sociales.

En cuanto a los grupos de interés económicos privados, vemos como en Bruselas están representados una amplia gama de intereses económicos y comerciales privados. Los grupos de presión económica están interesados principalmente en influir en la política de competencia, la política comercial y otras áreas que afectan a las empresas de sus miembros. Los grupos de presión empresarial superan en número a los grupos de interés público en aproximadamente cuatro a uno. En una lógica similar, Alonso Pelegrín señala que en Bruselas los lobbies se pueden enmarcar en cuatro grandes dinámicas de actuación. La primera relacionada con la dinámica del mundo empresarial, sindicatos, cámaras de

comercio, y asociaciones sectoriales¹³³; la segunda constituida por los consumidores, donde las ligas de consumidores son el ejemplo por antonomasia; la tercera afín con la dinámica social, ONG, jóvenes, LGBTIQ y demás figuras que recogen sectores específicos, y en muchas ocasiones vulnerables de la sociedad; finalmente un cuarto grupo son los que responden a la dinámica regional¹³⁴, representan o agrupan la localidad y los territorios.

Por su parte los grupos de interés público o social tienden a ser organizaciones sin fines de lucro que representan intereses públicos como el medio ambiente, los derechos humanos y el bienestar animal. Un ejemplo es Human Rights Watch o los grupos ambientalistas quienes han sido particularmente eficientes en la búsqueda de sus causas y han influido de manera efectiva en las políticas de desarrollo sostenible de la Comisión Ambiental Europea.

En general, los grupos de presión (incluidas las empresas) quieren ser de adentro; quieren ser consultados regularmente por el gobierno en lugar de una de esas organizaciones que simplemente gritan desde el margen; Quieren estar tan integrados en el proceso de formulación de políticas que, en la medida de lo posible, sería impensable que no se les consultara sobre cuestiones de política en su área.

2.6.2. Grupos de interés.

El lobby se puede ejercer mediante los llamados grupos de interés, que no son otra cosa más que un grupo organizado de personas que comparten objetivos comunes y que intentan influir en las políticas públicas¹³⁵. Otra definición, es aquella que señala que son “personas o agentes que buscan convencer a los legisladores de votar a favor o en contra de un proyecto de ley; o que tratan de convencer a los funcionarios del mérito de un proyecto de ley”¹³⁶, donde la actividad del grupo de interés es una forma tradicional de participación en la política.

¹³³ En Colombia serían las Cámaras de comercio y los gremios ANDI, FENALCO, SAC, Asocolflores, etc. ... Aquí cabría la bancaria.

¹³⁴ En el caso colombiano Fedemunicipios y la Federación de Departamentos pueden ser un ejemplo.

¹³⁵ Renstrom, P., & Rogers, C. (1989). *The electoral politics dictionary* (Clio dictionaries in political science). Santa Bárbara, Calif.: ABC-CLIO. p. 257-259

¹³⁶ Elliot, J., & Ali, S. (1988). *The state and local government political dictionary* (Clio dictionaries in political science). Santa Bárbara, Calif.: ABC-CLIO. p. 114 y ss.

Un grupo de personas se puede reunir y formar grupos de interés, por ejemplo como participantes en una sociedad civil; una asociación escolar; una organización sindical o empresarial. Los grupos de interés, que actúan como grupos de presión, han cobrado relevancia al volverse cada vez más importantes como un medio por el cual las personas pueden intentar influir en los gobiernos con respecto a sus necesidades particulares. Si bien es cierto tal como ya se ha mencionado que, los individuos dentro de una democracia representativa poseen derechos, lo que les permite presionar a los parlamentarios y gobiernos con respecto a temas pertinentes, un enfoque colectivo a menudo puede ejercer una presión más poderosa sobre los tomadores de decisiones, así como consolidar una gama de ideas y opiniones similares en un formato coherente.

Los grupos de interés varían en tamaño y estructura organizativa, lo que no necesariamente representa la cantidad de influencia ejercida sobre las políticas de un gobierno. Es obvio que los sindicatos, las organizaciones empresariales y las asociaciones profesionales pueden ejercer una presión considerable sobre los gobiernos. Por otro lado, un pequeño comité comunitario, establecido debido a un problema local, puede reunir suficientes partidarios para manifestaciones o marchas masivas y, por lo tanto, presionar al gobierno para que modifique rápidamente sus políticas en favor de su interés.

Maloney, citado por Fernández¹³⁷, establece la clasificación de los grupos de interés la cual puede resumirse así:

- Grupos internos centrales: ejercen una influencia relevante y exitosa en una vasta gama de políticas públicas en su sede procesal administrativa, y disfrutan de unos canales de acceso privilegiados a los decisores públicos. Este grupo de interés resultará caracterizado por el hecho de ejercer cuando menos una influencia, informal o formal.

- Grupos internos especiales: ejercen una influencia relevante y exitosa en un ámbito temático concreto de las políticas públicas en su sede procesal administrativa, respecto a la cual sus

¹³⁷ Fernández Sánchez, J. (2012). *La influencia de los grupos de interés en el proceso legislativo socioeconómico: El caso del sector asegurador*. Barcelona: MRR, p. 38 y 39.

recursos como grupo de interés son especialmente valiosos. Disfrutan de unos canales de acceso privilegiados a los decisores públicos.

- Grupos internos periféricos: tienen una relevancia marginal y no exitosa sobre la generalidad de las iniciativas administrativas públicas pese a su acceso a sus decisores.

- Grupos externos: su rasgo distintivo no es la relevancia o no de su influencia sobre los decisores públicos, sino el hecho de que por motivos ideológicos o por falta de recursos, no tienen acceso a los decisorios.

En ocasiones estos grupos suelen ser más poderosos que los individuos que participan en el proceso político. Estos grupos afectan al gobierno en cada etapa, desde el establecimiento de plataformas partidistas hasta la elaboración de leyes reales. Dentro de esta definición es tal la sinonimia del término grupo de interés con “lobistas”, que utiliza dentro del texto el término “lobista” para referirse a las personas confiables de quienes dependen los legisladores para obtener información.

Para lograr lo anterior, los grupos de interés utilizan tácticas para influir en las políticas públicas. Pueden unirse con otros actores de ideas afines, emplear tácticas internas o externas, dirigirse a lugares institucionales específicos en múltiples niveles de gobierno y emplear diferentes tipos de argumentos e información. Una estrategia de cabildeo incluye un conjunto de tácticas o acciones que juntas sirven para un propósito político específico.

Es muy importante en estos grupos la definición de una táctica; descuidar las relaciones entre las diferentes tácticas dentro de una estrategia de cabildeo es problemático de varias maneras. En primer lugar, se pueden sacar conclusiones incompletas o falsas sobre por qué un grupo de interés utiliza un conjunto específico de tácticas. Uno podría, por ejemplo, explicar el uso de una táctica específica por contexto y motivos, cuando en realidad es el resultado de su fuerte compatibilidad con otra táctica en la estrategia general de cabildeo. En segundo lugar, descuidar las relaciones entre las tácticas de cabildeo puede resultar en una visión sesgada sobre qué tácticas tienen éxito en términos de influir en las decisiones políticas. Al observar

el éxito de un tipo de táctica independientemente de las otras tácticas empleadas, se pasa por alto que las diferentes tácticas pueden reforzarse mutuamente y juntas influir en la política pública. Por estas razones, es crucial observar las relaciones entre las diferentes tácticas de cabildeo y, más específicamente, cómo el uso de una táctica alienta o desalienta el uso de otra.

En la literatura de grupos de interés se ha desarrollado una importante construcción teórica que explica por qué los grupos de interés hacen lo que hacen. En términos generales, se han argumentado tres lógicas diferentes para impulsar el desarrollo de una estrategia de cabildeo. Primero, los grupos de interés tienen la misión de defender los intereses políticos de su electorado de la mejor manera posible y, por lo tanto, aplicar ciertas tácticas para influir en las políticas públicas. En segundo lugar, las tácticas de cabildeo también están impulsadas por una lógica de supervivencia o mantenimiento organizacional. Los grupos de interés son organizaciones que necesitan sostenerse, necesitan recursos y personal adecuados para funcionar como organización.

Por lo tanto, sus estrategias de cabildeo también están vinculadas a estos objetivos relacionados con el mantenimiento y no solo están determinadas por sus objetivos políticos y, en tercer lugar, una lógica de contexto también puede moldear el comportamiento de los grupos de interés. Los aspectos contextuales, como el marco institucional y la agenda de políticas, también dan forma a las tácticas que despliegan los grupos de interés.

Además de las tres lógicas anteriores, el uso de una táctica no solo está determinado por factores exógenos al desarrollo de la estrategia de cabildeo (tales como objetivos políticos, necesidades organizacionales y presiones contextuales), sino también por el uso de otras tácticas. Por ejemplo, los grupos de interés son más propensos a utilizar tácticas de cabildeo y argumentos políticos externos cuando se dirigen a los parlamentarios. Esta implica que tanto el uso como el efecto de ciertas tácticas de cabildeo pueden estudiarse mejor observando combinaciones de tácticas dentro de una estrategia general, en lugar de observar el uso y efecto de una táctica específica, concluyendo que, las tácticas empleadas por un

grupo de interés están integradas en una estrategia general para influir en un tema de política específico.

Ahora bien, como mensajeros de la comunicación, los grupos de interés pueden poseer características que pueden mejorar o impedir sus posibilidades de influir en las políticas públicas. Algunas de estas características son relativamente estables o determinadas, como los recursos de la organización o el tipo de la circunscripción representada, mientras que otras características son más fáciles de adaptar tácticamente por los propios grupos de interés. Para influir, por ejemplo, es crucial si un mensaje lo comunica un solo defensor o una alianza de organizaciones. Los grupos de interés, como mensajeros de la comunicación de los grupos de presión, pueden dar más influencia a sus demandas políticas mediante el establecimiento de coaliciones con otras partes interesadas de ideas afines. Una coalición consiste en algo más que enviar el mismo mensaje en el mismo momento a los políticos. Puede, por ejemplo, incluir el intercambio de recursos e información o la coordinación de esfuerzos de incidencia. Forjar alianzas puede ser una estrategia de lobby decisiva, que marca la diferencia entre el éxito o el fracaso. Cuando el lobby se considera un intercambio de información, el alcance y la calidad de la información en un mensaje de lobby es crucial. La información comunicada a los formuladores de políticas determina el valor del bien de intercambio suministrado y la influencia o acceso que recibe una organización de interés a cambio.

Aunado a lo anterior, tenemos que destacar la importancia del mensaje que el grupo quiere comunicar. El contenido del mensaje que los grupos de interés transmiten a los responsables de la formulación de políticas juega un papel crucial en las prácticas de cabildeo. Sin embargo, el papel y la naturaleza del mensaje de cabildeo difieren según el modo de interacción en juego. Hay tres modos principales de interacción: establecimiento de la agenda, información y discusión.

Establecer una agenda es vital para un grupo de interés ya que las organizaciones de interés deben comunicar la importancia de las cuestiones de política quienes toman las decisiones y al público en general. Por tanto, el cabildeo no tiene como objetivo convencer o informar a los encargados de formular políticas, sino señalar qué cuestiones son importantes y deben

tratarse en la agenda política. En otras palabras, el cabildeo pretende influir en la selección de cuestiones de política. Para incluir temas en la agenda política, los actores deben obtener suficiente atención para un tema y generar credibilidad en el sentido de que se debe abordar el tema. El mensaje de cabildeo juega un papel crucial en este proceso. Al destacar temas específicos por encima de otros en su mensaje de cabildeo, los grupos de interés llaman la atención de los formuladores de políticas sobre estos temas.

Mientras que el modo de intercambio (información) y de persuasión (argumento) tiene como objetivo influir en la forma en que se tratan las políticas, el modo de establecimiento de la agenda apunta más a afectar qué temas de política llaman la atención y se vuelven importantes para los responsables de la formulación de políticas.

2.6.3. Tanques de pensamiento

Los tanques de pensamiento o think tanks (en inglés) son organizaciones con vocación de permanencia e inciden de cierta forma en las esferas gubernamentales en tanto su aportación se tenga como insumos técnicos, su personal son profesionales con cualificaciones especiales, por regla general con un alto componente académico, investigativo y científico.

Un tanque de pensamiento se puede concebir como un grupo de pequeñas organizaciones dedicadas a impulsar agendas políticas específicas a una industria floreciente y próspera de organizaciones, institutos de políticas y centros de investigación comprometidos con fortalecer el debate político y forjar nuevas soluciones políticas. Si bien no "ejercen presión" explícitamente sobre las organizaciones, pueden llegar a tener un impacto significativo en el desarrollo de políticas y, a menudo, proporcionan un puente eficaz entre los responsables de la formulación de políticas, los académicos, los medios de comunicación y otras organizaciones. Los tanques de pensamiento también ayudan a establecer la agenda social y política más amplia en la que tienen lugar muchas de las discusiones sobre políticas más detalladas.

Los tanques de pensamiento se consideran en gran medida beneficiosos para el proceso de formulación de políticas. Se considera que enriquecen los debates políticos y proporcionan una importante dimensión filosófica y teórica al discurso político que muchos sienten que ha faltado en la política tradicional a raíz de lo que ven como la muerte de la ideología y el surgimiento de la política de gestión, presentan sus ideas a los políticos y al gobierno con la esperanza de que sean adoptadas, y lo hacen sin el impedimento que traerían si fueran corporaciones o empresas.

En consecuencia, otras organizaciones, incluidas las empresas, han estado interesadas en trabajar con tanques de pensamiento como una forma de contribuir a los debates y discusiones políticas de formas que tal vez no puedan hacerlo por sí mismas. Una forma en la que han hecho esto, por supuesto, es financiando investigaciones que esperan influya en el pensamiento del gobierno y se incorporen a las políticas más adelante. De esta manera, gran parte de la actividad de los tanques de pensamiento es indirectamente parte del proceso de cabildeo y no solo cuentan con experiencia en políticas, sino también con los contactos y redes necesarios dentro del gobierno y el Parlamento para dar a conocer esta investigación.

Esto puede ser muy útil para las empresas y otras organizaciones que buscan influir en los debates políticos o dar a conocer ciertos temas. El movimiento y el intercambio de personal entre el gobierno y los tanques de pensamiento, facilitado por la naturaleza relativamente a corto plazo de los proyectos de investigación y el uso de adscripciones, ha significado que éstos se hayan convertido en importantes grupos de información privilegiada que ayudan a impulsar reformas de políticas en los niveles más altos de gobierno. Esto los hace muy importantes para el proceso de formulación de políticas y defensores muy eficaces de políticas y propuestas controvertida.

No obstante, su eficacia en la formulación de políticas, sus redes en el gobierno y su voluntad de trabajar con empresas y otras organizaciones y buscar financiación de ellas han generado preocupaciones de que sus actividades a veces pueden superponerse demasiado con las de los cabildeiros comerciales, principalmente en su capacidad para proporcionar a los financiadores acceso a los políticos. Los defensores han argumentado que al reunir a los

legisladores con las partes interesadas clave de diferentes sectores en interés del pensamiento radical y el desarrollo de nuevas ideas políticas, se podría decir que los tanques de pensamiento están fortaleciendo el debate político y, por lo tanto, la efectividad de aquellas políticas que surgen de ellos.

Otro enfoque que se le puede dar a un tanque de pensamiento es que esencialmente es una universidad sin estudiantes, en donde un grupo de expertos que puede llevar a cabo investigaciones y actividades sobre diferentes temas que dan la posibilidad de brindar esa información, que a los decisores les hace falta y que merece ser tomada en cuenta dentro del abanico de opciones que se plantea en este escrito.

Gateway señala la diferencia entre lobby y tanque de pensamiento como:

Un think-tank es diferente de una organización de cabildeo, en su mandato. A diferencia del de un grupo de expertos, el mandato de una organización de cabildeo es influir en el resultado de una política para un grupo de interés particular. El mandato de un grupo de expertos es simplemente crear políticas innovadoras y esperar influir en el resultado de la política¹³⁸.

Es por lo anterior que la importancia de los tanques de pensamiento radica en la producción intelectual que estos generan, ya que mucha de es de vital importancia para los tomadores de decisiones, quienes resuelven problemas basándose en lo que pueden reconocer y/o encontrar rápidamente, entonces las políticas públicas dependerán del conocimiento que los tomadores de decisiones reconozcan y/o puedan encontrar rápidamente. Puede suceder que escuchen los mismos argumentos una y otra vez y esto puede ser desgastante, pero con el tiempo, estos argumentos comienzan a sonar familiares y, a través de la repetición constante, alcanzan un estado de prioridad.

Las corporaciones, empresas y grupos se han dado cuenta cada vez más de esto. Están invirtiendo sumas considerables en saturar el "entorno intelectual", sobrecargando las mentes

¹³⁸ Gateway House. Recuperado de: <https://www.gatewayhouse.in/about-us/how-you-benefit/faq/>

de los encargados de formular políticas y su personal, de modo que cuando llegue el momento de tomar una decisión, ciertos argumentos y marcos se le ocurran más rápido que otros, y ciertas ideas y soluciones sean las más óptimas al haber sido legitimadas previamente por una amplia gama de expertos de confianza.

En el contexto mundial, la mayoría de los think tanks tienen una estructura legal similar a las organizaciones sin fines de lucro en el sentido de que generalmente tienen la oportunidad de utilizar incentivos fiscales para recibir dinero de donantes privados. En general, la financiación de los think tanks proviene de empresas privadas, asociaciones, gremios, sindicatos, grupos de interés y, en menor medida, departamentos gubernamentales o particulares. Con frecuencia, los think tanks pueden realizar proyectos de consultoría o investigación para partidos políticos en el Congreso.

También se les permite vender servicios a industrias privadas, como estudios específicos o trabajos de investigación. Además, la posición institucional que ocupan los think tanks es bastante curiosa porque pueden ser consultores de políticos, asesores de la industria y beneficiarios de incentivos fiscales para recibir donaciones de particulares.

Algunos puntos que destacan un tanque de pensamiento y resaltan su importancia en cuanto a la ayuda que le presta a los cabilderos son:

- Mantienen una relación con todos los interesados fin de mantenerlos informados sobre temas de interés o cuando necesitan que un tema que se analice más a fondo.
- Fomentan la generación de conocimiento, al reunir un grupo de personas que son especialistas en un tema en común, muchos serán los puntos de vista, opiniones y recomendaciones que pueden surgir, los cuales ayudaran de gran manera a quine los consulte o se apoye en ese conocimiento.
- Impulsan coaliciones, en el mercado hay muchas empresas involucradas las cuales deben tener la mejor información para poder influir.

- Los tanques de pensamiento y otras instituciones de investigación pueden proporcionar legitimidad a un estudio en particular ya que supone una investigación profunda del tema.

2.7. Componentes del lobby

El concepto de lobby debe tener en cuenta la participación de todos los componentes que forman parte del proceso de comunicación del lobby, así como a un conjunto de tácticas específicas que pueden relacionarse con estos componentes. Cada uno de los componentes del proceso de comunicación del lobby son indispensables para estudiar el éxito del lobby. Ningún cabildeo puede tener lugar sin sus actores, un mensaje, un mensajero, un canal, un objetivo o un contexto.

Hay muchas formas de cabildeo, sin embargo, todas tienen en común algunos elementos que se refieren a su comportamiento al intentar influir en los legisladores y políticos. No se trata de requisitos legales del cabildeo o exigencias del proceso legislativo, son elementos en temas importantes que difieren según los niveles de gobierno y de un Estado a otro. Algunos de estos elementos siguen reglas básicas del sentido común, por ejemplo observar un buen comportamiento, estar bien arreglado y educado; ser puntual; estar atento a las opiniones de la persona con la que está hablando, sin interrupciones; ser educado y respetuoso con el interlocutor.

El cabildeo se trata de persuasión y comunicación, actividades en las que cada uno de nosotros participa a diario. Todos estamos ansiosos por ser escuchados, queremos parecer informados. Queremos convencer a la otra persona de lo correcto que es nuestro camino, para ello es necesario que todos los elementos que componen el lobby converjan en un todo.

El cabildeo es esencial para el proceso legislativo, esta premisa ya le hemos puntualizado, sin embargo para ser un buen cabildero no solo se necesita una buena actitud, un cabildero eficaz es, por turnos: una fotocopidora, un mensajero, un mozo de pasillos, un comedor de

mala comida en las recepciones y una fuerza poderosa para aprobar una ley, que por lo general debe permanecer invisible.

2.7.1. ¿Quién? Sujeto activo.

Se acepta que el término lobby tiende a confundirse o diluirse en otros para evitar la connotación negativa, diremos que dentro del lobby caben las acciones que se asocian con cabildeo, asuntos legales y corporativos, relaciones institucionales, relaciones públicas, asuntos públicos, asuntos de gobierno, asuntos legislativos, diplomacia corporativa, entre otros¹³⁹. Teniendo un espectro tan amplio resulta propio señalar quiénes son las personas (naturales y jurídicas) que pueden ser sujetos activos del lobby.

Lamentablemente, cuando hablamos de lobby se piensa casi de manera inmediata en poderosas multinacionales como tabacaleras o laboratorios, pero la realidad es que cada vez más otro tipo de entidades deciden invertir parte de sus recursos en esta actividad. Hoy existen nuevos sujetos¹⁴⁰ que van más allá de esos grandes actores que tradicionalmente se había creído como únicos protagonistas.

Transparencia Internacional citada por Elguero y Merino, explica que,

(...) los lobistas pueden ser no sólo lobistas profesionales, a quien también se denomina intermediadores de intereses, sino también representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas (en inglés in-house lobbyists), consultores de relaciones públicas o asuntos regulatorios, representantes de ONG, corporaciones, asociaciones industriales, empresariales y profesionales, sindicatos, think tanks, despachos de abogados, agremiaciones, organizaciones religiosas y académicas, solo por mencionar algunas¹⁴¹.

¹³⁹ Resulta pertinente para la tesis definir estos términos y adoptar solo uno, aclarando que se usan como sinónimos para no generar confusión.

¹⁴⁰ Siguiendo lo señalado por Rafael Rubio: Lobby; cabildeo; Legal & Corporate Affairs; relaciones institucionales; relaciones públicas; Public Affairs; Government Affairs; Legislative Affairs; relaciones institucionales; asuntos públicos; diplomacia corporativa, etc., son algunas de las denominaciones que se usan para referirse a los grupos de presión.

¹⁴¹ Elguero y Merino, J. M. (2018). *Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador*, p. 162.

Ahora bien desde el punto de vista de los sujetos que ejercen actividades de presión pueden estos pueden ser:

- Lobbying integrado: lo realizan los grupos de presión interesados (empresa o corporación) en los resultados.
- Lobbying profesional: lo realizan profesionales del lobby de forma autónoma a cambio de una remuneración que le pague su empleador o contratante.

Por otro lado, cuando el estudio de las actividades se centra en aquellos que promueven las actividades, los grupos podrán enlistarse en:

- Grupos privados: cuando representan intereses de los particulares.
- Grupos intergubernamentales: representan los intereses en defensa del municipio frente a la región.
- Grupos entre gubernamentales: representan intereses distintos de los poderes tradicionales del Estado (ejecutivo, legislativo o judicial)
- Grupos interestatales: representan intereses de naciones diferentes ante autoridad de un país.
- Otra clasificación basada en el sujeto puede diferenciar entre lobby empresarial, lobby federativo y lobby unipersonal.

Watson y Shackleton proporcionaron una tipología útil para clasificar diferentes tipos de actores de lobby, distinguiendo entre “organismos que promueven intereses privados (es decir, que persiguen objetivos económicos específicos) y aquellos que promueven intereses públicos (es decir, que persiguen objetivos no económicos)”¹⁴².

Chari y Kritzinger ampliaron esto al considerar tres tipos de grupos: grupos económicos, grupos profesionales (como sindicatos y agricultores) y grupos públicos (incluidos grupos que están preocupados por temas como por ejemplo problemas del medio ambiente)¹⁴³.

¹⁴² Watson, R. y Shackleton, S. (2003). *Interest and lobbying in the EU*. In: Elizabeth Bomberg, Alexander Stubb, 2003. *The European Union. How Does it work?* Oxford: Oxford University Press, pp. 88-107.

¹⁴³ Chari, R. Y Kritzinger, S. (2006). *Understanding EU Policy Making*. London. Pluto Press.

2.7.2. ¿A quién? El sujeto pasivo del lobby

El cabildeo puede ser un esfuerzo para influir en diferentes niveles de gobierno (local, nacional, regional o transnacional) o en diferentes ramas del gobierno (judicial, legislativo o ejecutivo). La especificidad del lobby radica en el público receptor del mensaje y, consecuentemente, su finalidad. Es habitual hablar del lobby ante los poderes del Estado, sin embargo esto no se da en todos los países, ya que por ejemplo aunque regulen el lobby en el nivel ejecutivo y/o legislativo, lo hacen de forma separada (Ej. Unión Europea y Estados Unidos). El sujeto pasivo hace referencia al público receptor, que para Caldevilla y Xifra “no es otro que el poder público”¹⁴⁴. Son ellos los destinatarios de toda estrategia de lobbying, con la excepción del poder judicial, que, no puede ser receptor de influencias por los grupos de presión si no es por los caminos propios de sistema jurídico.

Aunque el cabildeo a menudo se enfoca en la rama legislativa a nivel nacional y subnacional, también se dirige a la rama ejecutiva del gobierno, para influir en la adopción de regulaciones, por ejemplo, o el diseño de proyectos y contratos. Precisando exactamente quienes pueden ser los sujetos pasivos dentro de un Estado, podemos decir pueden ser estos: los Ministros, Viceministros, Jefes de departamento, directores regionales, alcaldes y gobernadores, embajadores, etc., y en general aquellos que por su función o cargo perciban una retribución regular, con los correspondientes poderes de decisión o que influyan indebidamente en los que ostentan dichos poderes. Estos sujetos pasivos interactúan con los sujetos activos, es decir, los cabilderos (pagados). Los sujetos activos y pasivos tienen relaciones porque los sujetos activos representan intereses privados para obtener cierta conducta de los pasivos.

Algunos de los intereses que confirman esta relación, pueden ser el desarrollo, promulgación, enmienda, derogación o rechazo de una ley; los proyectos de ley; decisiones gubernamentales en cuanto a la producción, tramitación, aprobación, reforma, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones y decisiones del Congreso o de sus miembros, incluyendo su comités y el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas que lleven a cabo

¹⁴⁴ Caldevilla Domínguez, D. y Xifra Triadú, J. (2013). *Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia. Historia y Comunicación Social*, p. 106.

los sujetos pasivos por mencionar las más importantes, quienes deben informar sobre sus acciones abiertamente al público en general, mediante la utilización de los medios a que tengan acceso, por ejemplo mediante el registro de las audiencias donde participen.

2.7.3. Profesionales del lobby (lobbies y lobistas).

El término lobista hace referencia a la persona física mientras que los lobbies hacen referencia a las organizaciones o empresas que “desarrollan su actividad de influencia en representación de otros a cambio de una contraprestación económica por sus servicios”¹⁴⁵, es decir, la actividad de influencia debe conllevar una compensación de carácter económico.

Ahora bien, este concepto también plantea serios debates ya que hay autores que establecen que solo hace referencia a personas jurídicas, otros que hace alusión a personas naturales en tanto se asocia a una profesión y otros que incluyen ambos tipos de personas en el concepto. A su turno, los lobistas pueden ser clasificados en in-house (en casa) o en off-house (fuera de casa) dependiendo si hacen parte de la estructura del sujeto cuyo interés representa o si está fuera de su organización. En tanto el lobbying es una técnica compleja que se nutre de ciertas reglas de base cuyo desconocimiento o desprecio se traduce en dinero, esta actividad es realizada por profesionales que responden no sólo al conocimiento técnico, sino además a la experiencia y pericia sobre el qué, quién, cómo, cuándo y dónde de las decisiones que se adoptan en determinado órgano.

Según Xifra, el término lobbies es sinónimo de agencia, despacho o gabinete especializados que obtienen una remuneración por sus servicios (llámese representación de intereses o presión política). La Lobbying Disclosure Act de 1995 define Lobbying firm (agencia de lobbying) como “la persona o entidad que tiene uno o más empleados que son lobistas en nombre de un cliente distinto de esta persona o entidad”.

¹⁴⁵ Rubio Núñez, R. (2017). *La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del Registro*. Teoría Y Realidad Constitucional, (40), 399-430, p. 402. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6273571>

Ahora bien, en la categoría de lobby , anteriormente se nombró los cabilderos profesionales, como sugiere el término, son profesionales remunerados contratados por los clientes a cambio de una tarifa por servicio. Los servicios de firmas de cabildeo profesional son contratados por grupos de interés, corporaciones individuales u otras instituciones (como gobiernos locales o estatales), quienes necesitan una vía interna para los tomadores de decisiones.

Es así como el cabildeo puede tomar dos formas: interna y la contratación de cabilderos profesionales. El cabildeo interno se refiere a la práctica por la cual el cabildero es un empleado de la organización que se dedica al cabildeo. El cabildeo pagado toma la forma de cabilderos profesionales que realizan esa función por una tarifa. Las decisiones políticas influyentes pueden tener lugar de muchas maneras, incluidas las comunicaciones directas con funcionarios gubernamentales, presentaciones a funcionarios estatales, borradores de informes a funcionarios públicos en los que se sugieren detalles específicos de la política en sí, conversaciones telefónicas e incluso un simple almuerzo con personal gubernamental, por nombrar algunos mecanismos¹⁴⁶.

Los grupos de presión pueden participar además de (y en sustitución de) los grupos de presión “internos” de las empresas o grupos de presión para aportar talentos, habilidades o experiencia específicos, que pueden incluir conocimientos de política sectorial, habilidades analíticas o de campaña, o incluso partidos políticos, afiliaciones o redes, por nombrar algunas, a una tarea determinada.

El cabildeo profesional, al igual que el acto de cabildear en general, es una faceta clave de la vida democrática y merece la atención de la investigación. El registro no es de ninguna manera un instrumento perfecto para la investigación, sin embargo, ofrece una buena oportunidad para reafirmar los fundamentos del sistema de cabildeo profesional. El beneficio inmediato es que proporciona medidas clave para el número, tipo y cambios con el tiempo, en empresas de cabildeo comercial y sus empleados y clientes.

¹⁴⁶ Naurin, D. (2007). *Deliberation behind closed doors: Transparency and lobbying in the European Union*. ECPR press.

Los gobiernos hoy en día se ocupan de un gran número de cuestiones económicas y políticas complejas, lo que otorga un tiempo limitado para el contacto directo con los electores y genera una legión de empresas y asociaciones profesionales de cabildeo. En países como Estados Unidos y algunos de la Unión Europea, estas empresas y asociaciones de cabildeo aprovechan el derecho de petición con el poder de los recursos económicos o las redes políticas para captar la atención de los funcionarios. Los cabilderos profesionales son generalmente más eficaces que los no cabilderos a la hora de presentar peticiones al gobierno por diversas razones. Los cabilderos profesionales tienden a representar intereses corporativos ricos o asociaciones bien conectadas que manejan recursos críticos para la elección y el poder de permanencia de los funcionarios. Muchos cabilderos tienen altos niveles de experiencia y conocimiento en el proceso legislativo de los temas que preocupan a los legisladores.

Los miembros del Congreso en algunos países suelen depender de los cabilderos incluso para redactar leyes. Los cabilderos se emplean a tiempo completo para seguir una legislación específica y persiguen a los legisladores las 24 horas del día, una oportunidad que no está disponible para la mayoría de los ciudadanos. Y, cada vez más, algunos cabilderos profesionales se benefician enormemente del fenómeno conocido como la "puerta giratoria", en el que exfuncionarios gubernamentales sacan provecho de sus amistades, información privilegiada y redes establecidas anteriormente para ejercer una influencia desproporcionada sobre la agenda política del gobierno. El ascenso del cabildero profesional ha significado una concentración de poder increíble y potencialmente peligrosa sobre el gobierno dentro de un pequeño grupo de élite de personas. Esta concentración de poder, a su vez, significa que es esencial para los legisladores y el público saber quién paga a los cabilderos; cuánto para presionar a quién y a qué, esta información es vital para los legisladores.

Varios aspectos son importantes para la regularización de la actividad de los cabilderos profesionales:

(1) La naturaleza partidista y la especialización de las empresas de lobby: la comparación de los registros pre y postelectorales nos dirá (quizás) algo sobre el impacto del cambio de

partido en el gobierno en la estructura de la industria de lobby comercial. En términos más generales, se puede examinar la especialización del cabildeo (trabajo con los medios de comunicación, gestión de problemas, trabajo partidista, relaciones públicas, gestión de la reputación, etc.) que está poco explorada. Como se mencionó anteriormente, sabemos que muchos cabilderos no son los operadores políticos generales, sino de hecho, expertos altamente capacitados.

(2) El abandono y la decisión de contratación, en donde a largo plazo se pueden ampliar las estrategias para capturar las "decisiones" de los clientes para enfrentarse a los cabilderos comerciales. Esta "decisión" podría explorarse más a través de entrevistas con "clientes" identificados en el registro.

(3) Factores del lado de la oferta, donde es importante determinar ¿quién participa en el acto de cabildeo? ¿Por qué los clientes deciden contratar a un cabildero en lugar de trabajar con recursos "internos"? ¿Y qué hay de la puerta giratoria? ¿Cuánto tiempo duran los expolíticos o los funcionarios públicos en el juego del lobby? ¿Y quién los contrata? ¿Son un arma de último recurso cuando los enfoques internos han fallado, o son un sustituto de la capacidad interna en conjunto? Esta preguntas son importantes ya que vemos como algunos cabilderos tienen carreras muy largas, incluso de por vida. También sabemos que algunos cabilderos se emplean por adelantado en lugar de caso por caso. Este tipo de preguntas solo pueden insinuarse con el tipo de datos que se proporcionan aquí. Un trabajo más convincente requiere discusiones metódicas y sistemáticas con los involucrados en el negocio de los grupos de presión.

(4) Factores del lado de la demanda, a la inversa, el lado de la demanda del cabildeo requiere mayor atención. Aquí, los enfoques de estilo etnográfico que analizan la forma en que se desarrolla el cabildeo en, por ejemplo, las Oficinas Ministeriales o las sesiones de Comisiones parlamentarias podrían ser muy productivos. Se podría hacer arreglos para sentarse junto a ese personal a medida que los temas irrumpen en la agenda, observando cómo responden los responsables políticos clave. Un enfoque aliado sería investigar cómo los diversos "objetivos" de los grupos de presión prefieren la experiencia de ser presionados. Los

dominadores buscan las opiniones de las partes interesadas para formular posiciones, o buscan cabilderos que puedan proporcionar una posición para justificar un curso de acción preferido (y preseleccionado).

(5) Cabilderos y parlamentarios, se podría decir que esta es una relación paradójica, los grupos de presión parecen bien aceptados como parte del mobiliario político de los Congresistas y también son objeto de serios cuestionamientos.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos a Estados Unidos, donde la actividad de los cabilderos profesionales se ha marcado por la obsesión del poder y se ha asociado durante mucho tiempo con las preocupaciones sobre la influencia de la compra de dinero, ya que los intereses económicos mueven millones de dólares y el poder involucrado influye directamente en la economía. Es por esto por lo que es importante tener clara la definición de quién es considerado un cabildero (para incluir al personal interno de corporaciones y grupos de interés) y recopilar datos sobre el nivel del tema (a quién contactaron, cuándo y el dinero que gastaron).

2.7.4. ¿Para qué? El objeto del lobby.

El proceso de formulación de políticas públicas y de toma de decisiones es dinámico, fragmentado y está sujeto a muchas influencias de una amplia gama de organizaciones que esperan moldear las decisiones políticas comunicándose con el Parlamento, el gobierno y entre sí en aras de promover (o resistir) el cambio, en donde los responsables políticos y otras partes interesadas deben ser representantes de una democracia pluralista saludable. El tamaño y la forma de la industria del cabildeo y sus técnicas han sido influenciados por un cambio social y político más amplio, cambios dentro del gobierno y el Parlamento, y el crecimiento de instituciones supranacionales que han afectado el lugar de la toma de decisiones.

En consecuencia, la comunicación eficaz de las cuestiones y agendas políticas a los responsables de la formulación de políticas ha llegado a implicar un gran número de actividades dispares y diversas que no se refieren a acercarse directamente al gobierno o al

Parlamento en todas las actividades tan variadas como las relaciones gubernamentales, las campañas de base, la gestión de las partes interesadas, la asociación, la planificación estratégica, asesoría legal, estrategia de medios e iniciativas de responsabilidad social corporativa, para manejar todo esto es que sirve el lobby, este es su objeto.

Una campaña de lobby es siempre una campaña que ha de generar mucha documentación técnica, porque su capacidad de éxito estriba nada menos que en su habilidad para que esa documentación llegue a manos de determinados sectores a los que hay que convencer, al menos parcialmente. Una campaña de lobby también puede ser una oportunidad para hacer pedagogía sobre otros temas conectados, y para juntar activos de diferente naturaleza. En una campaña de lobby el trabajo de investigación, estudio, y análisis es fundamental, “en la medida que se busca convencer determinados sectores políticos de la conveniencia de cambiar leyes o prácticas administrativas”¹⁴⁷.

Este proceso necesita una planeación, es decir unas tácticas. Aunque no existe una definición formal de la táctica, algunos académicos consideran que las actividades de base, grassroots o cabildeo externo son cualquier tipo de acción que intente influir en las personas que manejan los asuntos públicos, al influir la actitud o el comportamiento de las personas que están en el exterior y no son parte del grupo que toma las decisiones. Esto contrasta con las “estrategias internas”, como la reunión privada con miembros y el personal, testificar en las audiencias de comités y contribuir con dinero a campañas¹⁴⁸. Llama la atención el aumento contemporáneo en el uso de tácticas de lobby de base.

Kernell explica que el objeto del cabildeo tiene varios componentes como son la identificación, reclutamiento y movilización de la fuerza política basada en el constituyente “capaz de influir en las decisiones políticas”¹⁴⁹. Tácticas externas: hablar con personas de la prensa y los medios de comunicación, organizar campañas de base. El cabildeo de base es

¹⁴⁷ Fisas, V. (1998). *El lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y el desarme*. Barcelona: Editorial Icaria.

¹⁴⁸ Goldstein, K. M. (1999). *Interest groups, lobbying, and participation in America*. Cambridge University Press.

¹⁴⁹ Kernell, S. (1993). *Going Public*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

una herramienta efectiva para que los grupos de interés proporcionen la información requerida por los votantes cuando deciden a quién votar y para los legisladores cuando deciden cómo proceder en una legislación en particular.

Durante una campaña de base, se pueden probar los mensajes y los grupos pueden sentar las bases logísticas para una campaña electoral. Se necesitan habilidades y recursos similares para movilizar a las personas para contactar al Congreso o votar. Las campañas de base centradas en un tema legislativo pueden ayudar a los grupos a construir una infraestructura, capacitar a los operativos y reunir listas de partidarios para su uso futuro en una próxima campaña electoral. El cabildeo de base puede ser una técnica efectiva para redefinir problemas e influir en la opinión legislativa.

Hay tres formas básicas en que los intereses organizados pueden utilizar el estímulo de las comunicaciones constituyentes como estrategia de cabildeo. La movilización de las comunicaciones constituyentes puede proporcionar información a los legisladores sobre la dirección básica de la opinión del electorado; puede demostrar que la intensidad de los componentes es alta, el problema es importante para los componentes, se ha establecido la trazabilidad y existe un instigador; y permite a los grupos de interés enmarcar o replantear problemas, que influyen en la opinión de la circunscripción general, las estimaciones de los legisladores sobre cómo se podría utilizar el tema en su contra y las creencias políticas anteriores de los legisladores. Las opciones tácticas dependen de los objetivos estratégicos, la información recolectada y la forma de transmitirla, más específicamente, con un objetivo legislativo, los cabilderos se esfuerzan por transmitir información a los miembros del Congreso sobre las consecuencias electorales de sus acciones.

La lógica de las decisiones de cabildeo está arraigada en la lógica de las elecciones del Poder Legislativo y la toma de decisiones del Congreso o Parlamento. El cabildeo de base es una forma para que los grupos de interés brinden información a los votantes y legisladores que pueden influir en los resultados electorales o el destino de una legislación en particular. Dado un tipo particular de información que necesita ser comunicada, las decisiones de cabildeo de base son impulsadas por la probabilidad de que la comunicación de un individuo influya en

un objetivo estratégico dado. Las necesidades informativas de los votantes y legisladores brindan oportunidades estratégicas para que los cabilderos influyan en las batallas electorales y políticas.

Hoy en día, cada vez son más los doctrinantes que comparten que el objeto de la actividad del lobby debe caracterizarse por ser:

- Abierto y transparente: el lobby tradicional es de alguna manera exclusivo (privado); fácilmente orientado a lo cerrado (desde lo discreto a lo opaco), ya que busca satisfacer –a través de la influencia legislativa o ejecutiva- los intereses particulares (y legítimos) de un grupo, un sector o una empresa; el lobby ciudadano en cambio es abierto e inclusivo.
- Compartido y digital: el poder ciudadano se traslada al campo tecnológico, en donde la forma de comunicación es más activa, las redes de tecnología permiten a través de diferentes plataformas, estar en tiempo real en cualquier parte y conocer de primera mano la información.
- Autónomo e independiente: busca la independencia (de intereses políticos y/o económicos) y el interés general, aunque puede actuar de manera micro-segmentada.
- Usable y visual: general conocimiento compartido.
- Participativo e incisivo¹⁵⁰.

Las teorías democráticas de la representación nos enseñan que la legitimidad del gobierno representativo depende del público en general para comunicar sus creencias a los responsables políticos de élite. Aquellos individuos y grupos que no hablan no son escuchados, no afectan la selección de nuestro líder o las decisiones de política pública que toman. Parafraseando a al politólogo Schattschneider, la lógica de movilización y

¹⁵⁰ Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales. (2014). *El lobby en España, ¿asignatura pendiente?*, p. 72

participación muestra que el líder del coro tiene una cantidad extraordinaria de poder y el acento del coro celestial depende en gran medida de las decisiones estratégicas que el líder del coro está haciendo.

De acuerdo con García, quien plantea una serie de cuestionamientos que respondan a las razones por la cuales se debe enfrentar y regular el lobby, se acoge los cuestionamiento planteados por este autor, como por ejemplo: “¿Puede pensarse la política en forma independiente de los intereses?, ¿Puede una democracia existir sin grupos de interés tratando de influir en el debate público?, ¿Es posible que en la competencia política participen actores sin conflictos de interés?”¹⁵¹ La respuesta a estos cuestionamiento permiten afirmar que la discusión no se centra en la influencia per se, sino en su legitimidad, es decir, que se garantice la competencia entre todos los participantes que de una u otra manera influyen en los actores que hacen parte del Estado. Por ultimo y tras un análisis teórico de la naturaleza del cabildeo y su valor para la gobernabilidad democrática, está claro que el objeto del lobby es una función necesaria y útil en la gobernanza democrática.

2.8. El Lobby como instrumento democrático de representación de intereses.

El cambio democrático actual, representado en cambios sociales, económicos y políticos y en la forma en que los ciudadanos actúan políticamente y las políticas específicas aplicadas por los gobiernos, ha permitido que muchas organizaciones están ahora en el proceso de dar forma e influir en las políticas a través de una variedad de métodos y técnicas.

Existe una brecha sustancial de percepciones entre la industria de los asuntos públicos (en su sentido más amplio) y el público que necesita ser reconocida y abordada. El cabildeo como instrumento democrático está aumentando y que este aumento es, al menos en parte, el resultado de cambios en el comportamiento político entre el público en donde los ciudadanos se comprenden a sí mismos y a sus identidades políticas, ligado a la forma en que las personas eligen hacerse oír, que a su vez está arraigada en sus actitudes hacia la relevancia y eficacia de las instituciones y mecanismos representativos tradicionales.

¹⁵¹ García, J. F. (2008). *Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado*, p.125

Las instituciones políticas a nivel local, nacional y a través de la integración de las naciones, anhelan incluir las opiniones del público en general en sus decisiones y han buscado nuevas formas de incorporar estas opiniones en el proceso de formulación y desarrollo de políticas. Los grupos de presión de todo tipo están empleando técnicas profesionales de presión para influir en las políticas y las decisiones políticas dentro de los lineamientos democráticos. A medida que los ciudadanos continúen cambiando la forma en que se involucran con el proceso democrático, y las organizaciones de presión continúen siendo más importantes para el desarrollo y la ejecución de políticas, la naturaleza exacta de la relación entre los ciudadanos, el Parlamento, el gobierno y las organizaciones políticas continuará desarrollándose y evolucionar.

Los escándalos políticos (ampliamente mencionados en este trabajo) denunciados diariamente por diferentes medios muestran que la interacción de los cabilderos con los miembros del poder público puede, de hecho, dar lugar a delitos contra la administración pública, como corrupción activa y pasiva, tráfico de influencias, fraude de la competencia, puertas giratorias, entre otros, aspectos que componen lo que se podría denominar un lobby ilegal.

Por el contrario, es posible afirmar que el lobby legal integra el conjunto de instrumentos disponibles para que los segmentos sociales promuevan sus intereses. En varios países existen medios de participación de la ciudadanía consagrados constitucionalmente respecto a las decisiones políticas, tales como: (i) elecciones populares; (ii) votos para promover plebiscitos y referéndums; y (iii) la iniciativa popular de propuestas legislativas. También debe destacarse la posibilidad de participación de intereses organizados en otros mecanismos institucionales, como audiencias públicas, consultas públicas, consejos de administración, entre otros.

La deliberación es importante para quienes deben tomar decisiones, los temas en la agenda son por lo general complejos, e involucran múltiples intereses legítimos, que deben tenerse en cuenta es por esto por lo que el lobby puede considerarse como un instrumento

democrático para representar intereses, aportando contribuciones positivas a los tomadores de decisiones, la opinión pública, los intereses representados y el sistema político.

Los grupos de presión colaboran con la difícil tarea de los encargados de tomar decisiones brindándoles información sobre los puntos de la agenda, ya que en toda decisión siempre hay diferentes lados que abordan el mismo problema. La confrontación entre cabilderos de intereses opuestos puede ayudar al tomador de decisiones a tener una visión más completa del tema en juego, así como a evitar decisiones apresuradas e imperfectas, colaborando para mejorar las decisiones tomadas, para concebir soluciones satisfactorias para las partes involucradas.

Esta contribución puede generar una visión objetiva sobre los problemas públicos, problemas sobre los cuales se puede recurrir a la opinión pública para hablar directamente, ya sea en consultas públicas, elecciones, plebiscitos, referéndums u otros mecanismos de participación legalmente desarrollados en los ordenamientos jurídicos contemporáneos.

El lobby legal puede hacer varias contribuciones positivas a los intereses representados. Primero, el lobby puede acercar el resultado de la decisión a las preferencias de los intereses organizados. En segundo lugar, el lobby legal puede proporcionar intereses organizados con la satisfacción íntima de “ser parte del juego”, defendiendo pública y abiertamente sus propios puntos de vista, a fin de enriquecer el debate sobre temas públicos. Tercero, a través del cabildeo reglamentado, la participación en procesos abiertos de toma de decisiones puede dar como resultado productos secundarios valiosos para quienes participan.

Finalmente, el lobby legal puede beneficiar al sistema político en su conjunto. Primero, cabildear por “grandes causas” (por ejemplo, el desarrollo sostenible y la lucha contra la corrupción en la política) contribuye directamente a la satisfacción del interés público. Además, el lobby legal fortalece el sentido de pertenencia de los intereses organizados a la comunidad política, colaborando para legitimar la comunidad misma y su poder público, en contravía de los problemas que se pueden generar: el desequilibrio entre los grupos de presión activos y la concesión de privilegios injustificables a intereses determinados.

Se sabe que los diferentes segmentos sociales no son igualmente capaces de organizarse o de recaudar recursos para formar grupos de presión en defensa de sus intereses. En cuanto a la capacidad organizativa, la literatura indica que los grupos pequeños (por ejemplo, empresarios en sectores económicos oligopolizados) tienen mayor facilidad que los grupos grandes (por ejemplo, consumidores en un mercado competitivo o contribuyentes) para resolver problemas de acción colectiva y formar grupos de presión en busca de beneficios para sus miembros.

La capacidad de los diferentes segmentos sociales para agrupar recursos y mantener grupos de presión activos también es variada, el poder económico está representado por el dinero invertido para lograr el mismo fin, su uso puede ayudar a manipular la influencia política. De hecho, el dinero puede hacer viables numerosas actividades, como contribuciones a campañas electorales, contratación de cabilderos talentosos y bien preparados, patrocinio de estudios técnicos sólidos, realización de campañas publicitarias persuasivas, entre otros. Por lo tanto, quienes mejor financiados estén, pueden formar grupos de presión influyentes en defensa de sus intereses “especiales”, es decir, intereses de segmentos sociales estrechos, extremadamente bien organizados y financiados en abundancia.

Este desequilibrio podría contrarrestarse de dos maneras: por un lado, a través del trabajo de empresarios políticos dispuestos a asumir, por sí mismos, la tarea de organizar la defensa de los intereses con dificultad en la acción colectiva. Por otro lado, a través del desempeño del propio gobierno, con miras a: (i) patrocinar la organización de segmentos sociales desmovilizados y (ii) facilitar el acceso público y sin restricciones a todas la partes involucradas en los procesos de decisión. Sin embargo, no hay forma de garantizar que estas fuentes de reequilibrio estén siempre operativas.

El desequilibrio puede llevar al gobierno a cometer errores y otorgar medios legales debidos prebendas a quienes defienden sus intereses mediante grupos de presión fuertes, esto es lo que sucede, por ejemplo, cuando la mayoría de la sociedad soporta una carga fiscal muy alta, mientras que sectores empresariales específicos están cubiertos por leyes que les otorgan beneficios fiscales injustificables. Aprobados de manera no transparente y sin evidencia

concluyente a favor de su eficiencia y efectividad, tales beneficios particulares se otorgan a expensas del resto de la sociedad, que ya no recibe servicios que podrían ser financiados por los ingresos renunciados y/o carga fiscal aún mayor, para compensar la pérdida de ingresos.

En resumen, cuando la fuerza de los grupos de presión está muy desequilibrada y los grupos de presión más fuertes toman privilegios injustificables de las autoridades públicas, las desigualdades existentes pueden reforzarse aún más y el interés público se ve gravemente amenazado. En vista de lo anterior, el desafío fundamental es construir instituciones que luchen simultáneamente contra el cabildeo ilícito, mejoren las contribuciones positivas del cabildeo legal y contrarresten el desequilibrio que puede dar como resultado un favor injustificable de intereses especiales.

De tal suerte que para avanzar en los debates sobre el futuro del sistema político democrático y la naturaleza de la formulación de políticas, es necesario ir más allá de los debates sobre la legitimidad o ilegitimidad relativa del cabildeo en sí mismo. Es importante potenciar los debates entre organizaciones benéficas, grupos de interés, think tanks, asociaciones comerciales y empresas, y si las organizaciones a las que el público recurre cada vez más para representar sus opiniones en la política son transparentes y responsables y están sujetos a estándares comunes de buenas prácticas y conducta ética, se garantizara que el cabildeo sea efectivamente un apoyo al proceso democrático, ya que cuando se lleva a cabo de esa manera, el cabildeo puede enriquecer legítimamente la democracia al proporcionar canales nuevos y diversos a través de los cuales los diferentes grupos y el público en general pueden participar en el proceso político.

2.9. El problema de la corrupción y el clientelismo político asociado al Lobby.

Como problema regulatorio, existen importantes similitudes entre la financiación de campañas y el cabildeo. En parte, esto se debe a que el cabildeo a menudo involucra problemas de financiamiento de campañas, como agrupación, divulgación y límites de financiación. A manera general, pero con una base del modelo norteamericano, se analizará este paradigma de la corrupción asociado al lobby o cabildeo.

Hay similitudes más fundamentales entre los dos (campañas y cabildeo), independientemente de su intersección. Primero, ambos implican derechos fundamentales protegidos constitucionalmente, según sea el caso en cada país. En segundo lugar, al igual que con el financiamiento de campañas, el cabildeo tiene componentes de discursos puros e impuros. Organizar un almuerzo o preparar una recepción para un miembro no comunica directamente un mensaje. En tercer lugar, al igual que con las contribuciones y los gastos de la campaña, la razón más sólida para restringir el derecho fundamental de solicitar al gobierno es reducir la corrupción.

El soborno y el conflicto de intereses son los aspectos de corrupción más señalados en cuanto al cabildeo. Ambos tratan los aspectos no relacionados con el discurso de los cabilderos: obsequios, reembolsos, comidas, etc., como artículos de valor personal potencial que podrían darse con la intención o la apariencia de influir en el desempeño de los deberes oficiales.

Las restricciones de conflictos de intereses son medidas transparentes destinadas a prevenir situaciones que permiten el soborno y el enriquecimiento personal (por ejemplo: obsequios, honorarios, reembolsos, invitaciones y similares). Estas medidas, aplicadas a la financiación de campañas, hacen bien, cuando el dinero solo se puede utilizar para gastos legítimos de campaña, equiparando la posesión del cargo con un valor personal. Por ejemplo, ¿un almuerzo alcanza un nivel de valor que podría corromper en comparación con una cena privada en un restaurante caro o el precio de un regalo puede influir?; es problemático definir razonablemente qué es o no un comportamiento corrupto con respecto al cabildeo. Si se define en términos generales se puede incluir casi cualquier cosa que pueda dar placer o tener una utilidad positiva para un miembro.

La incógnita surge en ambos extremos de la ecuación del soborno, no solo es difícil decir qué es lo suficientemente valioso para influir en un miembro, sino que también es difícil precisar qué tipo de acciones oficiales deben prohibirse. Los casos más fáciles son piezas específicas de legislación particularizada, dinero asignado e intervenciones regulatorias que confieren beneficios a un individuo, empresa u organización, particularmente en una proximidad temporal cercana a un regalo documentado. Por el contrario, los grupos e instituciones que

buscan influir en los formuladores de políticas confían en una amplia gama de tácticas, algunas de las cuales deben revelar y muchas más de las cuales no tienen que revelar, algunas de las cuales pueden parecer corruptas a un hombre razonable (sobre todo, las contribuciones a campañas y otros que pueden parecer perfectamente razonables; por ejemplo, simplemente proporcionando información)¹⁵².

Para ampliar este tema, centraremos este análisis en las tres principales fuentes de una supuesta influencia: el dinero, las relaciones y la información. Los reformadores han dedicado la mayor atención al dinero y las relaciones. Los politólogos han dedicado la mayor atención al dinero y a la información. La mayoría de los cabilderos confían en las tres fuentes de influencia, utilizadas de manera efectiva, funcionan en conjunto.

En primer lugar, está el dinero, el cual viene en varias formas. En una campaña electoral, la mayoría del dinero está en la forma de donaciones individuales, pero una cantidad significativa de dinero también viene en forma de contribuciones empresariales (que tienen límites según el país) por candidato en una elección.

Muchos cabilderos y ejecutivos de empresas aportan individualmente a campañas. También pueden preparar eventos de recaudación de fondos o ayudar a organizar donaciones para ayudar a los candidatos. Esta es una posible fuente de influencia, la mayoría de las empresas, asociaciones y sindicatos activos en política también contribuyen a que los empleados y miembros hagan donaciones individuales (muchas veces sin saber porque motivo hacen la donación). Si bien no existe una clara correlación uno a uno entre la contribución y los votos, el dinero parece ayudar a obtener acceso. Se podría decir entonces que esta es una forma de vender votos. No es raro encontrar reclamos, como que, “el papel del gran dinero en la política debería hacer sonrojar al legislador más cínico y al ciudadano promedio furioso...

¹⁵² Allard, N. (2008). *Lobbying Is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to be Right..* Brooklyn Law School. Recuperado de: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=faculty>

Nuestra democracia se hunde en un caldero de tráfico sistemático de influencias, abuso flagrante de escapatorias y favores políticos otorgados a intereses especiales adinerados¹⁵³.

La mayoría de las campañas políticas se financian de forma privada bien sea para posicionar un candidato o reelegir otro se debe recaudar dinero constantemente. Los críticos de la recaudación de fondos electorales señalan que el gasto de llevar a cabo una campaña electoral competitiva resulta en un grupo de candidatos predispuestos hacia intereses ricos por las exigencias de la recaudación de fondos, independientemente de si los legisladores están dispuestos a vender sus votos o los cabilderos desean comprarlos. La capacidad de obtener acceso de esta manera alimenta la creencia generalizada de que las contribuciones de campaña compran votos.

No obstante lo anterior, muchas veces se da el caso que, a pesar de grandes contribuciones y grandes apoyos de campañas, no se consiguen los objetivos buscados por el cabildero, la razón por la cual es difícil mostrar un efecto es porque los grupos de interés a menudo hacen contribuciones a legisladores que ya apoyan sus intereses, ya sea porque estos grupos son parte de la circunscripción del legislador o porque comparten objetivos ideológicos. Como consecuencia, deberíamos esperar una fuerte correlación entre los dos, incluso si las contribuciones no impulsan el comportamiento de votación. Otro factor de confusión es que los cabilderos a menudo buscan algo más que votos, por ejemplo, acciones como lograr que los miembros o el personal persuadan a sus colegas, alterar la redacción de la legislación potencial o mantener los proyectos de ley fuera de las audiencias del comité o fuera del piso pueden ser mucho más valiosos.

Las relaciones, las cuales otorgan acceso a personas con poder de decisión. Se piensa que el dinero compra acceso, quienes desean obtener un beneficio usan el dinero con la esperanza de obtener o mantener el acceso a los legisladores. En general, tanto los legisladores como

¹⁵³ Milyo, J. (1997). *Money Walks: Why Campaign Contributions Aren't as Corrupting as You Think*. REASON, July. Recuperado de: www.reason.com/news/show/30323.html.

los grupos de interés “aceptan la idea de que el dinero compra el acceso, y encuentran que el intercambio no es notable y relativamente inofensivo”¹⁵⁴.

La forma favorita de los cabilderos para obtener acceso es haciendo contribuciones de campaña, la mayoría se dan en eventos de recaudación de fondos de cabilderos. Es por esta razón que invertir en cabilderos puede llegar a ser un gran acierto, ya que, en algunos casos en realidad, dirigen la recaudación de fondos de los candidatos. Cuando los ex-empleados se convierten en cabilderos, abiertamente ofrecen vender el acceso a los legisladores a cambio de contribuciones. Un cabildero resumió su papel en el proceso político diciendo: “recaudo dinero y doy dinero”¹⁵⁵.

Los cabilderos juegan un papel importante en la financiación de los legisladores y sus campañas, coordinando eventos para recaudar fondos y organizando contribuciones de otros. Los críticos de esta práctica generalizada lo caracterizan como ganar tiempo y votos de los legisladores, o incluso a veces como “pagar para jugar”. Les preocupa que la consecuencia sea que los no contribuyentes tendrán menos acceso, y que esto puede dar lugar a discusiones desiguales de alternativas.

Es claro pues, como las donaciones, los eventos de recaudación de fondos y la agrupación podrían ser aún más importantes, sustituyendo los regalos y viajes como los artículos de valor que ganan acceso y consideración. Podría ser posible disminuir su influencia al reducir el papel de los cabilderos en la recaudación de fondos. Según esta lógica, debido a que algunos países han dado ventajas a las corporaciones con respecto a la agregación de riqueza y debido a que el consentimiento de los inversores económicos podría no extenderse a las contribuciones políticas, se podría tratar de separar a los cabilderos del manejo de la campaña.

¹⁵⁴ Langbein, I. L. (1986). *Money and Access: Some Empirical Evidence*. 48 J. POL. 1052 (1986); James F. Herndon, Access, Record, and Competition as Influences on Interest Group Contributions to Congressional Campaigns, 44 J. POL. 996 (1982).

¹⁵⁵ White, J. (2004). *Making Connections to the Appropriations Process*. The Interest Group Connection: Electioneering, Lobbying, and Policymaking in Washington, pp. 164–88.

Sin embargo, incluso si esto se diera, probablemente no disminuirá la influencia que las contribuciones tienen en la adquisición del acceso. Es probable que el miembro aún vincule al cabildero con sus actividades, incluso si el cabildero tenía influencia en el grupo por sí mismo. Más aún si el dinero privado fuera completamente prohibido en una campaña, los cabilderos tendrían otras fuentes de acceso e influencia potencial.

Es aquí donde surge la pregunta ¿son importantes las conexiones personales?; muchos lobistas alguna vez fueron políticos o miembros del gobierno en cargos de medio y alto nivel, lo que les garantiza conexiones a todos los niveles dentro del Congreso o en los diferentes entes del Estado. Pero también vale la pena señalar que hay muchos cabilderos exitosos que nunca trabajaron en el Estado antes de convertirse en cabilderos. ¿Esto hace que sus relaciones sean menos valiosas? Muchos cabilderos han estado trabajando en los diferentes organismos estatales y legislativos durante años y son bastante hábiles para construir relaciones personales. Muchos de ellos también han actuado como recaudadores de fondos, como se describió anteriormente, que también es una buena manera de solidificar las relaciones. En general, se puede decir que, es más probable que las personas atiendan llamadas telefónicas de personas conocidas que de un extraño.

Los reformadores han dedicado más atención que los politólogos a la llamada “puerta giratoria”¹⁵⁶, Baeza señaló varias razones por las cuales el flujo constante de personas del gobierno al sector privado y luego a veces de regreso podría verse como preocupante. Entre ellas, puede proporcionar un vehículo para que los servidores públicos utilicen su oficina para beneficio personal o privado; la puerta giratoria genera serias dudas sobre la integridad de las acciones oficiales y la legislación y la apariencia de inconveniencia incrementa la desconfianza pública en el gobierno.

En resumen, parece razonable concluir que las relaciones personales importan como una forma de obtener acceso, aunque no está claro cuánto importan. La preocupación por la llamada “puerta giratoria”, se da en parte porque se cree que brinda ventajas injustas a ciertos

¹⁵⁶ Baeza Palacios, J. E. (2006). *El lobby y el establecimiento de prohibiciones para evitar el problema de la “puerta giratoria”*, p. 36.

grupos en comparación con otros para ganar audiencia, en parte porque puede alentar a los tomadores de decisiones clave a mirar favorablemente a los futuros empleados, y en parte porque permiten que los servidores públicos puedan sacar provecho de su experiencia y conexiones parece deshonesto.

Como tercera fuente de influencia esta la información. A diferencia de las relaciones, el papel de la información es un tema al que los politólogos han dedicado una atención significativa. Muchos estudios han concluido que la información es el activo más importante de los cabilderos¹⁵⁷ y quizás su función más importante. Muchos cabilderos describen su papel principal como educadores. Como explicó un cabildero de una compañía de alta tecnología norteamericana: “En el Congreso, quieren mejorar las cosas. Pero no entienden cómo funcionan las cosas, por lo que pasan mucho tiempo educándolos sobre cómo funciona la tecnología real”¹⁵⁸.

Parte de la información que los cabilderos pueden proporcionar es de naturaleza técnica. Por ejemplo, si un miembro del Congreso está buscando redactar una legislación para tratar el delito cibernético, puede ser útil consultar con compañías de software e Internet que tengan conocimiento especializado sobre lo que puede o no ser efectivo para combatir el delito cibernético. Los cabilderos también pueden tener un conocimiento particular sobre las consecuencias electorales de tomar una posición particular al estar en contacto con ciertos electores, y pueden ser capaces de obtener una cierta influencia al poder comunicar las consecuencias electorales de varias acciones a los miembros.

En general, los politólogos que estudian el papel de la información en el cabildeo parecen optimista sobre las consecuencias. Encuentran que los cabilderos no pueden darse el lujo de tergiversar la evidencia porque saben que su reputación de honestidad es su activo máspreciado. Como resultado, los cabilderos a menudo actúan como “oficinas de servicio de información” para los encargados de formular políticas, y sirven en efecto como una extensión del personal de investigación.

¹⁵⁷ Milbrath, L. (1970). *Lobbyists Approach Government*. En: *Interest Group Politics in America* (347-403). New York: Harper & Row.

¹⁵⁸ Hansen, J. M. (1991). *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby 1919-1981*.

No obstante, hay una diferencia entre información precisa e imparcial. Si bien los riesgos de dañar su reputación pueden evitar que los cabilderos se desvíen, sería difícil encontrar cabilderos que no presenten los hechos de tal manera que los ayude a abogar por una posición particular por encima de los demás. Pueden enfatizar ciertos hechos sobre otros, o pueden alentar a los legisladores a pensar sobre cuestiones particulares utilizando marcos y metáforas particulares que favorecen su posición. Algunos incluso sugieren que, en primer lugar, no existen hechos neutrales.

Además, puede que no siempre sea el caso que los legisladores puedan escuchar desde ambos lados de un problema y, por lo tanto, triangular entre dos puntos de vista en competencia. Tal como lo sugieren Schlozman y Tierney, “los formuladores de políticas y la información a la que están expuestos pueden persuadir a un formulador de políticas que escucha de un solo lado, o que escucha mucho más de un lado que del otro”¹⁵⁹. Por lo tanto, si el acceso es desigual, no sería sorprendente que tuviera consecuencias para la influencia.

En suma, si bien algunos autores han podido documentar que la información es una fuente de acceso para los cabilderos, el consenso general parece ser que no hace mucho para influir indebidamente en los legisladores porque la importancia de mantener una reputación de honestidad no deja espacio a los cabilderos para suponer. Pero la conclusión de que este acceso basado en la información no distorsiona la formulación de políticas, implícitamente supone que: (1) la información es neutral; (2) los legisladores pueden obtener buena información sobre múltiples lados de un problema; y (3) el acceso en sí mismo es principalmente un producto neutral.

Para finalizar, frente al paradigma de la corrupción, y responder el interrogante ¿En qué medida el cabildeo es “corrupto”?, se señala que, en parte, esto depende tanto de cuán apropiadas, como de cuán efectivas son las diversas fuentes de influencia. En un extremo, se podría considerar que los regalos personales caros son corruptos, pero ¿qué pasa con el suministro de información sobre políticas o nivel constituyente? ¿Debería eso ser visto como

¹⁵⁹ Lehman Schlozman, K & Tierney, J. (1986). *Organized Interests and American Democracy*. Nueva York: Harper & Row.

corruptor? ¿Deben juzgarse las posibles fuentes de influencia y acceso en función de cuán efectivos son para lograr sus objetivos previstos? ¿O se cree que hay algo más inherentemente corruptor sobre las contribuciones de campaña que la información? Si es así, ¿qué es?

De estas áreas discutidas, el caso para limitar el dinero ciertamente parece el más fuerte y factible, ya que ¿cómo se limitaría la amistad? Sin embargo, la pregunta más importante aquí es si estas diversas fuentes privilegian ciertos grupos sobre otros. Las normas democráticas otorgan el mayor valor a las discusiones en las que todas las partes tienen la misma oportunidad de participar. Si ciertos grupos pueden aprovechar mejor estas diversas fuentes de acceso e influencia, estará lejos de nuestros ideales de participación democrática. Incluso si los procesos mediante los cuales el acceso y la influencia logrados no son “corruptos” per se, aún pueden favorecer a ciertos grupos sobre otros, y pueden conducir a resultados injustos y desiguales, relacionando esto con el clientelismo.

El clientelismo y las políticas de clientelismo son otra razón por la que la democracia puede no reducir la desigualdad. El patrocinio tiene muchos significados, pero en nuestro contexto, por clientelismo, entendemos la práctica de proporcionar servicios específicos, bienes públicos o incluso pagos a quienes votan por un partido o candidato. En particular, con el clientelismo, la competencia democrática lleva a que cada partido político atienda las necesidades de un grupo reducido a través de transferencias o políticas ineficientes. Según Cerdas el clientelismo, “parte de un intercambio de favores entre dos actores sociales con desigual acceso al poder y a los recursos, aspectos que en este texto se proponen como los elementos esenciales que caracterizan las relaciones clientelares”¹⁶⁰. Auyero explica que el clientelismo político “va contra las incorrectas concepciones que veían al clientelismo como un arreglo social destinado a desaparecer como producto del desarrollo económico y político son difusas, este sigue siendo un mecanismo relevante como medio de articulación entre el Estado, el sistema político y la sociedad”¹⁶¹.

¹⁶⁰ Cerdas Albertazzi, J. M (2014). *El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos*. En: Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, No. 40. San José de Costa Rica.

¹⁶¹ Auyero, J. (1996). *Me manda López. La doble vida del clientelismo político*. En: ECUADOR Debate No. 37. Quito: Centro Andino de Acción Popular CMP, p. 211.

Para el desarrollo del clientelismo político, señala Auyero, es necesario unas redes clientelares que “viven una vida en la objetividad del primer orden en tanto distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos; y en la objetividad del segundo orden: las redes clientelares existen como esquemas de apreciación, percepción y acción (no sólo política) en las estructuras mentales de los sujetos involucrados en esas relaciones de intercambio”¹⁶².

Ahora bien, todo lo mencionado en cuanto a la influencia ejercida sobre el cabildeo, y acorde con Elviro Aranda en la existencia de nuevas formas de clientelismo político y corrupción, se puede señalar que son aspectos relacionados con las malas prácticas del lobbismo. El clientelismo político según Aranda sirve para “estudiar las relaciones informales de poder”¹⁶³.

Frente a lo anterior, Aranda señala que, en estos momentos el clientelismo es una práctica muy común, refiriéndose al,

Clientelismo horizontal, entre sujetos que están en pie de igualdad, donde la práctica clientelar es la manera con la que los aparatos de esos partidos distribuyen recursos públicos y favores a cambio de apoyo electoral, es decir, utilizan patrimonialmente las instituciones con fines particulares¹⁶⁴.

Para Aranda, en este nuevo clientelismo,

Cambian las relaciones pero se mantienen los fines: ya no es una relación entre superior e inferior, es una relación entre iguales. El cliente no tiene la idea de obsequio, respeto o temor que se producía antes frente al señor. La nueva relación se da entre iguales y se produce mediante el intercambio de los favores y recursos que

¹⁶² Ibid., p. 215.

¹⁶³ Aranda Álvarez, E. (2013). Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno. Cuadernos Manuel Giménez Abad, No. 5, Julio. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios parlamentarios y del Estado Autonómico, p. 222. Recuperado de: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/articulo_elviro_aranda-reflexion_transparencia_y_buen_gobierno.pdf

¹⁶⁴ Aranda Álvarez, E. (2009). Clientelismo y corrupción política. Artículo publicado en: Madridiario. Recuperado de: <https://www.madridiario.es/noticia/179717/clientelismo-y-corrupcin-poltica.html>

cada uno necesita. En este nuevo clientelismo, el político-patrono ha perdido poder y está en muchas ocasiones a expensas del cliente privado, que suele ser una empresa privada o una organización con recursos económicos, técnicos y humanos suficientes para poder cubrir las ingentes necesidades de una acción política que está en campaña permanente¹⁶⁵.

Las relaciones clientelares, tienen siempre dos componentes subjetivos uno siempre arriba (activo), otro siempre abajo (pasivo); uno que es quien hace, otro que es “a quien le hacen”¹⁶⁶. Sin embargo, a pesar de estas prácticas clientelistas que afectan el cabildeo, se concluye acorde con lo expresado con Aranda que, “la transparencia, tanto de la actividad de los poderes públicos como de las organizaciones políticas que son consustanciales a la democracia y las empresas y organismos que contratan con las administraciones, podría ofrecer una gran aportación”¹⁶⁷.

Para que se de dicha transparencia e integridad en el desarrollo de lobby, varios autores coinciden en destacar como la generación de buenas experiencias se da como consecuencia de la reglamentación del cabildeo, o la activa participación de la ciudadanía. De ahí que resulta pertinente identificar dicha prácticas. La mayor participación de los cabilderos en la formulación y ejecución de políticas hace que sea aún más importante que se considere que éstos sean transparentes y responsables. Cuanto más importantes se vuelven en el proceso democrático, más importante es que sean responsables, y suscribirse a códigos comunes de práctica, divulgación y conducta ética. El cabildeo está muy extendido en los sistemas políticos democráticos, con diferentes grupos y organizaciones que buscan influir en los tomadores de decisiones y los responsables políticos a través de una variedad de métodos similares, es por esto cobran importancia las medidas para garantizar que las actividades de los grupos de presión (de todas las organizaciones y sectores) sean transparentes, responsables y éticas.

¹⁶⁵ Aranda Álvarez, E. (2013). *Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno*, p. 217.

¹⁶⁶ Simmel, G. (1971). *On Individuality and Social Form*. Chicago: The University Chicago Press. p. 133.

¹⁶⁷

Hay que asegurar que todas aquellas organizaciones participantes en el desarrollo y ejecución de políticas lo hagan de manera transparente y ética, esto es crucial para la salud futura de nuestro sistema democrático. En conjunto, estos desarrollos han colocado a los grupos de presión y las empresas en el centro del sistema democrático y en el corazón del sistema de formulación de políticas y gobernanza. Cuanto más "internos" se vuelven estos grupos, más imperativo se vuelve que estén abiertos y sujetos al tipo de controles y contrapesos a los que estaría sujeta cualquier otra institución encargada del desarrollo y ejecución de políticas.

2.10. La construcción de buenas prácticas en el Lobby desde la sociedad civil.

Puede haber diferentes tipos de iniciativas de la sociedad civil que promuevan la transparencia del cabildeo, que luchan por un cambio general. Por ejemplo, una organización de la sociedad civil podría tener éxito al impulsar una nueva ley de cabildeo o la divulgación obligatoria de la huella legislativa (un registro claro de consultas con todos los creadores de una ley en particular, especialmente los cabilderos).

Hoy en día existen redes exitosas que pueden ayudar a que una iniciativa civil sobre la transparencia del cabildeo sea exitosa, estas redes trabajan en asuntos relacionados con la transparencia de cabildeo. La sociedad civil puede hacer la diferencia. Muchas organizaciones de todo el mundo han hecho cabildeo más transparente, honesto e igualitario. Sin embargo, no ha sido fácil, por lo general, ha llevado mucho trabajo y dedicación, a veces durando muchos años. Para todos los que exigen un cabildeo justo, habrá desafíos, lecciones dolorosas y decepciones en el camino. Pero la historia no debería terminar ahí. Hay que persistir y seguir mejorando los métodos, también habrá oportunidades favorables, un reconocimiento repentino de que los esfuerzos no han sido en vano y, finalmente, un impacto real.

Como expresión de la democracia, el cabildeo puede ser una realidad positiva en tanto la sociedad civil acoja este tipo de iniciativas:

- Los activistas cívicos deben trabajar para convencer a los tomadores de decisiones en asuntos relacionados con el cabildeo. Eso significa participar en grupos de trabajo gubernamentales, reunirse con miembros del parlamento, tal vez dar evidencia o brindar experiencia a comités gubernamentales o parlamentarios.
- Los informes de investigación producidos por organizaciones de la sociedad civil son una herramienta muy poderosa para determinar un problema y convencer a los tomadores de decisiones. Dependiendo de las circunstancias, los informes de investigación pueden ser extensos o solo de unas pocas páginas; lo que más importa es su calidad y la oportunidad en la que expongan en el tiempo. También pueden aparecer bajo el nombre de “documento de política”, “documento de debate”, etc.
- Una práctica muy efectiva pero frecuentemente poco valorada es recolectar compromisos preelectorales de candidatos electorales al parlamento o algún otro organismo público de alto rango. Este es un gran momento cuando los aspirantes a candidatos son más receptivos a la opinión pública, más tarde pueden ser responsabilizado por sus promesas preelectorales.
- La recolección de firmas y/o peticiones colectivas, es importante mostrar que no solo se apoya la idea de promover la transparencia del lobby, la integridad de las interacciones del lobby o la igualdad de acceso.
- Una iniciativa particular es el “Plan de acción para la Asociación de Gobierno Abierto”. La Open Government Partnership (OGP)¹⁶⁸ es una iniciativa internacional que ya une a más de 68 países en 2019 y este número sigue creciendo. Esta organización busca fuertes compromisos de gobiernos participantes que promueven la transparencia, aumentan la participación cívica, luchan contra la corrupción y

¹⁶⁸ Open Government Partnership (OGP), es una organización que trabaja para transformar la forma en que el gobierno sirve a sus ciudadanos. Los planes de acción que aplican son el núcleo de participación en OGP. Se crean combinando las fuerzas del gobierno y la sociedad civil para definir compromisos ambiciosos en una variedad de temas. Ver en: <https://www.opengovpartnership.org/about/transparency-financial-information/>

aprovechan las nuevas tecnologías para hacer que el gobierno sea más abierto, efectivo y responsable. Los gobiernos son libres de elegir sus propios compromisos, pero en este proceso se les recomienda consultar a la sociedad civil.

- Para exponer actividades de cabildeo poco éticas o sospechosas, puede que no sea necesario escribir un informe de investigación exhaustivo; a veces, un artículo de investigación de calidad es suficiente, una buena infografía por ejemplo podría contar una historia mejor y de una manera más vívida que un documento de cien páginas.
- La sociedad puede organizar eventos públicos con el objetivo principal de atraer a los medios y el interés público para presionar por la transparencia o la integridad. No necesariamente tienen que basarse en un informe de investigación, alguna investigación o una colección de promesas preelectorales. Para esto pueden ser importantes las coaliciones, ninguna organización que trabaje en cabildeo debería ser una isla que no se comunica con organizaciones en su propio país o en otros países que trabajan en el mismo tema.
- Hay mucho valor en las redes de la sociedad civil tanto a nivel nacional como internacional: por ejemplo, asesoramiento en casos donde se necesita cierta experiencia específica, intercambio de mejores prácticas, acción común, tal vez trabajando en puntos de referencia para todos los gobiernos. Algunas veces estas organizaciones hablan con una sola voz cuando se comunican con el gobierno y otras usan la táctica de varias voces, según el contexto y las necesidades. Tienen diversas habilidades y experiencias que pueden ser útiles para alcanzar objetivos comunes.
- A veces, la lucha por una mayor transparencia del cabildeo debe ganarse en los Tribunales, desafiando la legalidad de las decisiones clave tomadas por los funcionarios públicos, de modo que las prácticas se modifiquen y se suspenda una interpretación incorrecta de la ley.

- Una buena práctica puede ser la auto-iniciativa. Cuántas veces ha existido en la sociedad confusión por un proceso legislativo en donde no hay reales oportunidades para comunicarse con los miembros del Estado. En tiempos de globalización informática, el desarrollo de un software de acceso libre/abierto disponible podría ser utilizado por organizaciones que trabajan para cabildear con transparencia o integridad.

Todas las anteriores iniciativas que impulsan buenas prácticas en el lobby pueden preparar a la sociedad para un esfuerzo sostenido, ya que lograr democratizar el cabildeo no es un proceso simple. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estos temas suelen encontrar, en el mejor de los casos, indiferencia o, a veces, incluso hostilidad absoluta. Por lo general, se necesita tiempo, mucho esfuerzo y una buena disposición para aprovechar al máximo la rara e impredecible oportunidad de hacer un cambio. Las iniciativas exitosas de cambio de sistema que se han descrito pueden llevar años, a veces décadas en ser implementadas y aceptadas. Por eso es tan importante no darse por vencido cuando, por ejemplo, una nueva ley de divulgación de cabildeo no se materializa después de los primeros intentos de promoción.

Sin embargo, los obstáculos siempre van a estar presentes y es que un sistema ordenado y eficiente no siempre es factible. La mayoría de las sociedades del mundo solo pueden mirar con admiración sitios web como Open Congress¹⁶⁹ o Influence Explorer¹⁷⁰ o fundaciones como la Knight Foundation¹⁷¹ o la Open Society Foundations¹⁷², pero no podrían replicarlos

¹⁶⁹ Open Congress, fue una iniciativa que inicio en 2004, como un proyecto para usar tecnología con el fin que el Congreso de los Estados Unidos sea más abierto y accesible. Ver en: <https://www.govtrack.us/>

¹⁷⁰ Influence Explorer, es un proyecto en Estados Unidos no partidista que aboga por un gobierno abierto a nivel mundial y utiliza tecnología para hacer que el gobierno sea más responsable ante todos, tiene como objetivo obtener datos de influencia cruciales tan pronto como esté disponible como son: financiamiento de campañas federales, Registros federales de cabildeo en tiempo real, cabildeo en el extranjero en tiempo real, etc. Su misión es publicar datos útiles para respaldar el trabajo de los reporteros, vigilantes e investigadores que necesitan saber qué está sucediendo en este momento. Ver en: <http://www.influenceexplorer.com/>

¹⁷¹ Knight Foundation es una fundación estadounidense sin fines de lucro dedicada a fomentar “comunidades informadas y comprometidas” que la fundación cree que son “esenciales para una democracia saludable”. La fundación “apoya ideas que promueven el periodismo de calidad, promueven la innovación en los medios, involucran a las comunidades y fomentan las artes”.

¹⁷² Open Society Institute, es una red internacional de donaciones fundada orientada a apoyar grupos de la sociedad civil en todo el mundo.

en sus propios países, ya que estos sitios web dependen del acceso abierto a la información sobre contratos públicos, asignaciones, grupos de presión, contribuciones de campaña, entre otros. Los fondos de subvención le dan a la organización la flexibilidad necesaria para lograr su misión y la certeza de que podrá pagar a sus empleados. Lamentablemente, el número de donantes es limitado, en algunos países más que en otros.

Desafortunadamente, dicha información aún no está disponible de forma gratuita en todo el mundo, incluso la presencia en línea de registros de votación aún no es absolutamente evidente. Uno de los problemas a los que se enfrenta cualquier organización que trabaja para presionar sobre la transparencia es mantener el interés del público en general, los encargados de tomar decisiones y otras organizaciones en su red. Este problema es especialmente grave cuando no hay escándalos relacionados con el cabildeo o en períodos posteriores a las elecciones, siempre habrá menos interés en firmar una petición o visitar un sitio web relacionado con el lobby en un momento en que parece que “no está sucediendo nada”.

Lo importante es pasar este tiempo intermedio (los escándalos, el tiempo de elección, y algunas otras ventanas de oportunidad) sabiamente. La financiación de subvenciones sigue siendo un problema a pesar de las iniciativas de la sociedad civil puramente entusiasmadas sobre el cabildeo. Estos sitios, generalmente aparecen en una ola de escándalo de cabildeo público, y casi nunca son sostenibles. O logran atraer algunos subsidios para mantener al menos a un empleado a tiempo parcial o desaparecen.

A esto se suman las dificultades para evaluar el impacto del trabajo, para una organización que trabaja en asuntos de cabildeo, ya que rara vez es fácil demostrar el impacto de su trabajo, especialmente si está operando en un entorno político hostil donde se rechazan todas sus recomendaciones. En tales circunstancias, es aún más importante para la organización tomar una perspectiva a largo plazo y no esperar resultados rápidos, sino trabajar en la construcción de un caso convincente, fortalecer una red de simpatizantes y crear conciencia. Tales actividades preparatorias pueden llegar a ser el factor decisivo para superar la resistencia y sentar las bases para una futura campaña exitosa.

Las cuestiones relacionadas con el cabildeo son un tema complicado, generalmente muy politizado, por lo que muchos activistas civiles se desesperan por no ver los resultados de su trabajo incluso después de muchos años de esfuerzos sostenidos de promoción. Monitorear e identificar los resultados de las campañas de incidencia no siempre es fácil; a veces los logros están ahí, pero no son obvios.

Sin embargo como se ha visto a lo largo de este capítulo, es una lucha que vale la pena tener, ya que al recorrer los principales desarrollos históricos desde su génesis hasta sus prácticas modernas, se ha concluido que de ser una actividad natural, el cabildeo evolucionó a una industria más estructurada y organizada tanto en Estados Unidos como en Europa, y de ahí a los demás países de tendencia principalmente democrática a nivel mundial.

Y fue precisamente la diferencia de los entornos políticos lo que hizo que el cabildeo fuera tan difícil de definir. El capítulo también ofreció algunas ilustraciones basadas en definiciones actuales del término para mostrar que aún coexisten diferentes interpretaciones según se haga hincapié en los actores, los medios o las técnicas utilizadas. La falta de consenso sobre una definición general de cabildeo también está directamente relacionada con una clara división entre los defensores de las prácticas de cabildeo y los que condenan las actividades de cabildeo.

CAPITULO III

ANALISIS DE LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS

En los capítulos anteriores se ha realizado un análisis conceptual del lobby y su aporte al sistema democrático, analizando su origen, desarrollo, elementos (positivos y negativos), su connotación al ser relacionado con prácticas corruptas en diferentes países, su relación con legisladores, funcionarios públicos, empresarios y personas con poder de decisión en los asuntos públicos o del Estado.

En tal sentido, la práctica del lobby debe estar regulada, mediante un procedimiento legislativo cuyo objetivo debe ser reglamentar esta actividad y las gestiones de interés que realiza, y como debe realizarlas. El sentido de una ley de regulación debe ser fortificar el buen manejo de las relaciones lobistas de una manera eficiente, transparente, en condiciones de igualdad y que además esté dispuesta a promover y hacer efectiva las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, lo que según Chamorro logrará aumentar “la transparencia en el proceso de generación de políticas públicas, de manera que se permita revelar quiénes están detrás de las decisiones adoptadas a este nivel”¹⁷³.

Al mencionar que la función del lobby se relaciona con la persuasión y la influencia que pueden ejercer los cabilderos sobre las personas responsables de la toma de decisiones públicas, se hace necesario una regulación efectiva que potencialice los efectos positivos del cabildeo y en beneficio de la sociedad y minimice los negativos, por ejemplo, a dar información “fidedigna”, o cuando se vulneren estos derechos o no se cumplan con los deberes, se debe prever una sanción por malas prácticas.

La no regulación de cualquier práctica tiende a generar desconfianza en el público en general, en el tema del lobismo y sobre todo ámbitos en donde su ejercicio es muy utilizado, la desconfianza es muy difundida en la sociedad, ejemplo de esto es el desconocimiento de las

¹⁷³ Álvarez Chamorro, F. J. (2015). *La Ley del Lobby y la Contingencia en Materia de Corrupción en Chile*. p. 56.

actuaciones de los legisladores, que si bien no es contrario a la ley, si genera un clima de inconformismo.

Es un tema que generara debate, la conveniencia de regular la práctica del lobby es un tema que se debe manejar desde la ciencia política. Álvarez y De Montalvo, señalan que,

“(…) el debate acerca de la conveniencia de regular los lobbies en no es un debate nuevo, sino que, con mayor o menor presencia, aunque quizás con menor intensidad que en estos últimos años, ha estado siempre presente en nuestra democracia actual”¹⁷⁴.

Frente a los lobbies, el Consejo de Europa explica que estos existen y deben ser regulados y, “tal regulación por parte de los poderes públicos ha de venir fundamentada, principalmente, en la exigencia de transparencia de su actividad”¹⁷⁵.

A este respecto, Revuelta y Villoria señalan que “el estudio de los grupos de interés puede estar relacionado con diversos temas de interés para la ciencia política”¹⁷⁶, en particular con los sistemas democráticos estudiados por la ciencia política tan importantes para el presente estudio, así como el análisis de los procesos de toma de decisiones.

Por su parte, Del Campo citado por Elguero y Merino, sugiere que los grupos de interese se deben acomodar a unas reglas precisas y clara así se garantizará “una mejor competencia entre los mismos, si se garantizará de este modo la libertad de asociación de ciudadanos y los derechos de los mismos o si por el contrario significará la consolidación de los grupos ya establecidos y de su status quo”¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Álvarez Vélez, I. y De Montalvo Jäaskelainen, F. (2014). *Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España*. En UNED Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, pp. 353-376, p. 353. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/13025/12018>

¹⁷⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying). Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). Recuperado de: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e)

¹⁷⁶ Revuelta, A. Villoria, M. (2016). *La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción*. En: «La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos» Villoria, M. Gimeno, J. M. Y Tejedor, J. Atelier Libros.

¹⁷⁷ Elguero y Merino, J. M. (2018). *Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador*, p. 274-275.

A su turno, Rubio (2003) citado por Elguero y Merino (2018) señala que,

La regulación de los grupos de presión es una exigencia para el sistema democrático atendiendo a la trascendencia de las materias sobre las que ejercen sus actividades y la importancia que el procedimiento legislativo tiene para el correcto funcionamiento democrático¹⁷⁸.

En muchos países esta regulación es ya una realidad, sustentada en normas de transparencia y acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, países como Estados Unidos regulado desde 1946 y Canadá desde 2014, muchos en Europa, Asia, Centroamérica han optado por entender que esta actividad no es menor, que es mucho más que una actividad pasajera y sin importancia y le han dado el status legal que requiere mediante una regulación.

La experiencia internacional es importante por cuanto nos permite evaluar el sistema de regulación aplicado en cada país, sus alcances, efectividad y conveniencia para así poder determinar cuan posible es su aplicación en otros contextos, es por ello por lo que es importante revisar los cuatro principales modelos instituidos actualmente a nivel mundial. El modelo norteamericano, con EE.UU. y Canadá, el modelo de la Unión Europea (se revisará la aplicación en países como España y Austria), el modelo aplicado por el Reino Unido y finalmente los países que integran la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico).

1. Regulación y su Implementación

Algunos países y organizaciones internacionales tienen una regulación de cabildeo creíble y esto funciona en la práctica. No se crea proforma, pero surgen algunas dudas en cuanto si realmente se garantiza la divulgación del cabildeo; por ejemplo, ¿saben los ciudadanos quién está involucrado en la configuración de las políticas públicas y cuáles son sus intereses?, este interrogante cobra relevancia con los grupos de interés, ya que en la formación, desarrollo e implementación de políticas públicas incurren muchos intereses que afectan a toda la

¹⁷⁸ Ibid., p. 275

sociedad y en muchas ocasiones, la propia comunidad no sabe quién está detrás de estas, no se brinda adecuada información, herramientas y espacios en los que la comunidad pueda conocer que se está haciendo y sobre todo quienes lo están haciendo, que grupos están interesados y que intereses persiguen.

La implementación de esta regulación es monitoreada efectivamente por instituciones estatales u organizaciones civiles. El comportamiento poco ético, como los dudosos casos de cambios de carrera de las llamadas “puertas giratorias” o las aparentes donaciones de algunos grupos a los partidos políticos, deben ser detectadas a tiempo para que se pueda hacer un control ciudadano, muchas veces esta labor es hecha por periodistas que se dedican a hacer seguimiento a estos procesos mediante investigaciones exhaustivas, así como también por diferentes organizaciones civiles.

Los ciudadanos tienen oportunidades visualizadas y de fácil uso para recopilar información extensa sobre los cabilderos: incluyendo, por ejemplo, información sobre los socios comerciales de los cabilderos. Los periodistas de investigación y los activistas civiles cooperan para actualizar dicha información y hacerla aún más accesible al público en general.

La igualdad de acceso al cabildeo significa que los ciudadanos regulares disfrutan de los mismos derechos y oportunidades para contactar a cualquier titular de un cargo político. Hoy en día, las herramientas para poder acceder al proceso legislativo son de uso común, las instituciones públicas y/o las organizaciones civiles ofrecen a los ciudadanos facilidades, principalmente informáticas con el fin de mantener un seguimiento y en cierta forma un control sobre por ejemplo la agenda legislativa de sus representantes, con esto se logra en muchos casos exponer desviaciones y malas prácticas en la agenda de las instituciones públicas.

El constante cambio en las políticas públicas y en los procesos de manejo de un Estado hacen necesario la constante intervención ciudadana que, mediante su participación activa deben estar a la par de los intereses de los cabilderos. Su participación está organizada de manera

significativa: a fin de recopilar los aportes más útiles de todos los involucrados en una etapa temprana del desarrollo de políticas.

Los activistas de la sociedad civil tienen muchas oportunidades para sugerir nuevas políticas y leyes, junto con cabilderos, es por esto por lo que existen en algunos países audiencias públicas, actividades de discusión de ideas y proyectos de ley y peticiones de la ciudadanía que tienen como fin dar claridad a las inquietudes ciudadanas, estos espacios generan una percepción de transparencia de los esfuerzos de cabildeo que existen tras una legislación o política específica.

Bruselas y Washington se erigen como los centros de decisión más importantes del mundo, ambos concentran casi el 80% de los lobbies del mundo y se deciden asuntos de suma importancia como por ejemplo los relacionados con el sector bancario, acuerdos comerciales o el clima que afectan a todos de manera global.

2. Los modelos de regulación del lobby.

Ya se explicó en el primer capítulo como es una característica de la democracia, la elección de sus representantes por parte de los ciudadanos de manera periódica mediante el voto. Para ejercer su actividad, los lobistas suelen buscar la institucionalización de su actividad a través de la regulación que, de legitimidad la actividad que realizan. Existen diferentes modelos que aplican el lobby según criterios y realidades diferentes según el lugar en el que se aplique, es así como mediante el derecho comparado se muestran modelos diferentes a la hora de abordar el lobby. Se destacan el modelo americano; el modelo de los países miembros de la OCDE; el modelo del Reino Unido, y por último el modelo de la Unión Europea.

Una adecuada regulación debe tener unos principios básicos en cuanto a la transparencia, la integridad y la participación los cuales deben ser incorporados necesariamente en cualquier regulación para que este acorde con los estándares internacionales fijado por organismos como la OCDE, Transparencia Internacional, la Comisión Europea entre otros.

A lo largo del trabajo se ha recalcado que la finalidad de toda regulación sobre lobby es garantizar procesos transparentes en los procesos de toma de decisiones, equidad, igualdad respecto a los actores intervinientes, para ello es necesario implementar mecanismos que eviten posibles conflictos de intereses en quienes toman las decisiones. No obstante lo anterior, la regulación del lobby para garantizar transparencia por sí sola no es suficiente, debe complementarse por ejemplo con códigos éticos o de conducta y/o leyes que castiguen a los infractores.

Transparencia Internacional en su documento “Estándares Internacionales Para La Regulación Del Lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación” señala algunas actividades que deben realizar quienes pretendan participar en actividades de presión sobre la actividad del gobierno y que los países deben implementar en su legislación en cuanto a la regulación:

- a) Registro obligatorio.
- b) Inscripción y presentación de informes.
- c) Información publicada que contenga datos básico sobre quienes pretender ejercer la actividad.
- d) Accesibilidad, apertura y comparabilidad de los datos.

Es importante mencionar que, desde la década de 1940 hasta principios de la de 2000, solo cuatro países reglamentaron las prácticas de cabildeo y desde 2005 otros ocho países han optado por hacerlo. Estos van desde los sistemas obligatorios, como los existentes, por ejemplo, en Canadá o los Estados Unidos, hasta los sistemas voluntarios, por ejemplo, en Francia¹⁷⁹. El lobby se puede analizar desde derecho comparado sin embargo, hoy en día

¹⁷⁹ Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge. (2015). *Estándares Internacionales Para La Regulación Del Lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación.*, p. 6.
Recuperado de: http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

podemos encontrar sistemas donde no existe regulación, por ejemplo el caso de Colombia, que será explicado más adelante.

2.1. Transparencia e integridad en el Lobbying para la OCDE.

Antes de analizar los principales modelos en cuanto al lobby en algunos países desarrollados, se hará una revisión en cuanto las recomendaciones que da la OCDE en cuanto a la transparencia y la integridad en el cabildeo, mediante diez principios que guían las actuaciones quienes toman decisiones.

En la actualidad, hay 37 países miembros de la OCDE (Cuadro 1), en donde la UE tiene el estatus de observador en el Consejo con voz, pero sin voto. Aparte de los Estados Miembros, hay algunos países que tienen alguna relación con la OCDE aunque no han firmado la implementación de sus directrices, estos son: “Argentina, Brasil, Costa Rica, Egipto, Jordania, Marruecos, Perú, Rumanía y Túnez. Además, la OCDE mantiene una relación más estrecha y privilegiada con los denominados Key Partners (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica) que participan incluso en las Reuniones Ministeriales”¹⁸⁰.

Cuadro 1. Países miembros de la OCDE

| <i>AÑO</i> | <i>PAÍSES MIEMBROS</i> |
|-------------|--|
| <i>1961</i> | <i>Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía</i> |
| <i>1964</i> | <i>Japón</i> |
| <i>1969</i> | <i>Finlandia</i> |
| <i>1971</i> | <i>Australia</i> |
| <i>1973</i> | <i>Nueva Zelanda</i> |
| <i>1994</i> | <i>México</i> |
| <i>1995</i> | <i>República Checa</i> |

¹⁸⁰ Datos consultados en la pagina WEB de la OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/acerca/miembros-y-socios/>

| | |
|-------------|--|
| <i>1996</i> | <i>Corea, Hungría, Polonia</i> |
| <i>2000</i> | <i>República Eslovaca</i> |
| <i>2010</i> | <i>Chile, Israel, Eslovenia, Estonia</i> |
| <i>2016</i> | <i>Letonia</i> |
| <i>2018</i> | <i>Lituania, Colombia</i> |

Fuente: Elaborado a partir de datos de OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/acerca/>

La OCDE siempre ha tenido especial atención a las prácticas de transparencia en sus países miembros, y en este contexto, el lobby es considerado como una actividad necesaria que ayuda a las democracias contemporáneas, ya que permiten que quienes tomen las decisiones en cuanto a las políticas públicas tengan un mayor conocimiento de las necesidades de personas al momento de adoptar leyes o políticas que favorezcan a la sociedad en la toma de decisiones. Para la OCDE el cabildeo puede proporcionar a los tomadores de decisiones valiosas ideas y datos, así como otorgar a las partes interesadas acceso al desarrollo e implementación de políticas públicas.

Para proteger la transparencia que los Estados deben tener frente a los Grupos de Interés y sus actividades de cabildeo y las posibles influencias indebida, competencia desleal y prevalencia de intereses particulares, divulgo 10 Principios de la OCDE para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo, que brindan orientación sobre cómo cumplir con las expectativas de transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones públicas proceso.

2.1.1. Los principios para la transparencia e integridad en el cabildeo según la OCDE.

Algunos de los elementos con los que la OCDE elaboró los principios para la transparencia, son los siguientes: claridad sobre la actividad y sobre quien la lleve a cabo; igualdad para todas las partes interesadas; respetar la legislación de cada país así como tal como lo explica Álvarez “facilitar información suficiente y hacerla fácilmente accesible; establecer unas reglas claras de conducta, tanto para los decisores públicos como para los lobistas, fundamentados en la transparencia y en la profesionalidad; diseñar e implementar mecanismos que se puedan cumplir; y evaluar la regulación frecuentemente para poder

ajustarla si es necesario”¹⁸¹. Ahora bien, dicha regulación debe regirse por los siguientes elementos derivados de los principios elaborados por la OCDE:

a. Construcción de un marco efectivo y justo para la apertura y el acceso.

Los funcionarios públicos deben preservar los beneficios del libre flujo de información y facilitar la participación pública. Los países deben calcular todas las opciones normativas y políticas disponibles para seleccionar una solución adecuada que aborde las preocupaciones clave, como la accesibilidad y la integridad, y tenga en cuenta el contexto nacional, por ejemplo, el nivel de confianza pública y las medidas necesarias para lograr el cumplimiento. Los países deben considerar particularmente los principios constitucionales y las prácticas democráticas establecidas, como las audiencias públicas o los procesos de consulta institucionalizados.

Los países no deben replicar directamente las reglas y directrices de una jurisdicción a otra. En cambio, deben evaluar el potencial y las limitaciones de varias opciones de políticas y normativas y aplicar las lecciones aprendidas en otros sistemas a su propio contexto. Los países también deben considerar la escala y la naturaleza de la industria de cabildeo dentro de sus jurisdicciones, por ejemplo, cuando la oferta y la demanda de cabildeo profesional sean limitadas, se deben contemplar opciones alternativas a la regulación obligatoria para mejorar la transparencia, la responsabilidad y la integridad en la vida pública. Cuando los países optan por una regulación obligatoria, deben considerar la carga administrativa del cumplimiento para garantizar que no se convierta en un impedimento para el acceso justo y equitativo al gobierno.

Las definiciones de 'cabildeo' y 'cabilderos' deben ser sólidas, amplias, inclusivas, integrales y suficientemente explícitas para evitar interpretaciones erróneas y evitar lagunas. Las reglas y pautas deben apuntar principalmente a aquellos que reciben una compensación por llevar a

¹⁸¹ Fernández-Rúa Mateo, J. y Arribas Reyes, E. (2018). La regulación de la actividad del lobby en el poder ejecutivo: lecciones internacionales. España. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/389304151/Regulacion-Lobby>

cabo actividades de cabildeo, como cabilderos consultores y cabilderos internos, estos incluyen, por ejemplo, la comunicación que ya está en registro público, como presentaciones formales a comités legislativos, audiencias públicas y mecanismos de consulta establecidos.

b. Mejorar la transparencia.

Debe preservarse la prevención y protección de la información sensible del mercado cuando sea necesario y se debe garantizar el acceso oportuno a dicha información permite la inclusión de diversos puntos de vista de la sociedad y las empresas para proporcionar información equilibrada en el desarrollo e implementación de decisiones públicas.

c. Fomentar una cultura de integridad.

Deben existir principios, normas, estándares y procedimientos que brinden a los funcionarios públicos instrucciones claras sobre cómo se les permite interactuar con los cabilderos. En particular, no deben poner en duda su imparcialidad para promover el interés público, compartir solo información autorizada y no utilizar indebidamente "información confidencial", revelar intereses privados relevantes y evitar conflictos de intereses.

Se deben imponer restricciones a los funcionarios públicos cuando cometan faltas que afecten la integridad en las siguientes situaciones: para evitar conflictos de intereses al buscar un nuevo puesto, para inhibir el “uso indebido de la información confidencial” y para evitar el cambio de bando del servicio post-público en procesos específicos en el que los antiguos funcionarios estuvieron sustancialmente involucrados. Puede ser necesario imponer un período de “enfriamiento” que restrinja temporalmente a los exfuncionarios públicos de presionar a sus organizaciones anteriores.

Por el contrario, los países pueden considerar una restricción similar del período de enfriamiento temporal al nombrar o contratar a un cabildero para ocupar un puesto regulatorio o asesor.

d. Mecanismos para una implementación, cumplimiento y revisión efectivos

Es necesario establecer reglas y pautas claras y aplicables, pero esto por sí solo es insuficiente para el éxito, los mecanismos implementados deben permitir sensibilizar sobre las normas y estándares esperados y verificar divulgaciones sobre cabildeo y quejas públicas. Esto ayuda a crear una comprensión común de los estándares esperados, todos los elementos de las estrategias y mecanismos deben reforzarse mutuamente. Por ejemplo, a los cabilderos se les puede proporcionar un registro electrónico conveniente y sistemas de presentación de informes, facilitando el acceso a documentos y consultas relevantes mediante un sistema de alerta automático, y el registro puede ser un requisito previo para el cabildeo. Las sanciones visibles y proporcionales deben combinar enfoques innovadores, como la denuncia pública de infracciones confirmadas, con sanciones financieras o administrativas tradicionales, como la exclusión y el enjuiciamiento penal, según corresponda.

Todos los actores clave, en particular los funcionarios públicos, los representantes de la industria de consultoría de cabildeo, la sociedad civil y los 'vigilantes' independientes, deben participar tanto en el establecimiento de reglas y estándares como en su puesta en práctica. Esto ayuda a crear una comprensión común de los estándares esperados. Todos los elementos de las estrategias y mecanismos deben reforzarse mutuamente; Esta coordinación ayudará a lograr los objetivos generales de mejorar la transparencia y la integridad en el cabildeo.

Las estrategias y mecanismos integrales de implementación deben equilibrar cuidadosamente los riesgos con incentivos tanto para los funcionarios públicos como para los grupos de presión para crear una cultura de cumplimiento. Por ejemplo, a los cabilderos se les puede proporcionar un registro electrónico conveniente y sistemas de presentación de informes, facilitando el acceso a documentos y consultas relevantes mediante un sistema de alerta automático, y el registro puede ser un requisito previo para el cabildeo. Las sanciones visibles y proporcionales deben combinar enfoques innovadores, como la denuncia pública de infracciones confirmadas, con sanciones financieras o administrativas tradicionales, como la exclusión y el enjuiciamiento penal, según corresponda.

3. Modelo Norteamericano.

Históricamente, uno de los primeros países en regular el cabildeo fue Estados Unidos, sin embargo, existen diferentes oleadas de regulación, las cuales se han visto precedidas de enérgicos llamados de la comunidad internacional o de episodios fuertes de corrupción que hacen necesario tomar medidas al respecto. Sauvy (1956) señala que, “en los Estados Unidos la palabra lobby se emplea para designar la acción de personas venidas del exterior y que se mezclan entre los parlamentarios en los pasillos (y también fuera del Parlamento) para orientarlos e influir en ellos”¹⁸².

Los inicios del cabildeo en Estados Unidos se remontan al siglo XVIII. En 1787, James Madison, publicó un ensayo en donde defiende la ratificación de la futura Constitución y se refiere a la gestión de facciones, es decir, grupos de individuos que comparten un propósito común en diversos intereses sociales, económicos o intelectuales, Madison presenta dos opciones: prohibir la influencia de las facciones en la política o permitirla y permitir que los intereses privados influyan en el juego político.

Por casi una centuria, Estados Unidos fue el único país que tenía un marco para regular a los cabilderos. En 1991, solo otros tres países, Australia, Canadá y Alemania habían instituido legislación de cabildeo y habían tomado como base la reglamentación norteamericana. En Estados Unidos, el lobby se utiliza para que la sociedad civil participe en la vida pública, el cual permitiría a la población expresarse más a menudo y no solo durante las elecciones presidenciales organizadas cada cuatro años, este sistema ha tenido un largo proceso para llegar a ser el sistema complejo que es hoy en día.

Históricamente, los primeros visos en cuanto al lobby comienzan en 1876 cuando la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los lobistas ante su secretariado; en 1890 el Estado de Massachusetts dictó la primera ley que hace alusión a la materia; en 1897 la Constitución del Estado de Georgia consideraba el lobby como un delito;

¹⁸² Sauvy, A. (1956). Lobbys y grupos de presión. En: Revista de Estudios Políticos, No. 89, pp. 19-40., p. 21. Madrid, p. 21. Recuperado de: file:///C:/Users/93399346/Downloads/Dialnet-LobbysYGruposDePresion-2129110.pdf

hasta 1913 se inició por el Senado la primera investigación por lobbying. Sin embargo, la primera ley formal de la que se tiene conocimiento en Estados Unidos se remota a 1946 y fue conocida como la Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA).

Como señala Tijeras (2018), la “Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA)” es el,

(...) primer punto de referencia para determinar las condiciones en que pueden actuar los grupos de presión norteamericanos. La ley precisa las conexiones que estos grupos pueden establecer con los agentes públicos y el uso que pueden hacer de las informaciones y estudios que publican el Congreso o el Senado¹⁸³.

Ahora bien en cuanto a la definición del lobista, y de acuerdo a la definición dada en su época por esta ley, Tijeras lo define en los siguientes términos:

(...) un lobista es toda persona física o jurídica que por sí mismo o a través de cualquier agente o empleado por cuenta ajena recaude o reciba dinero o cualquier otro objeto de valor, directa o indirectamente, para ayudar o influir en la aprobación o denegación de cualquier legislación del Congreso. La actividad del lobista debe darse a conocer como tal inscribiéndose en las oficinas del Congreso y del Senado¹⁸⁴.

Martínez (2007) explica que la FRLA es una ley generalista en su aplicación y abarca a cualquiera de las tipologías que pueden adoptar las estrategias y tácticas del lobbying y define al lobista como,

(...) una persona física o jurídica que, por si misma o a través de cualquier agente o empleado por cuenta ajena, recaude o reciba dinero o cualquier otro objeto de valor, directa o indirectamente, para ser usado principalmente en ayudar al cumplimiento de cualquiera de los siguientes objetivos: (1) la aprobación o denegación de cualquier

¹⁸³ Tijeras R, (2018) *Lobbies y grupos de presión en la España democrática*. p. 26.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 27

legislación del Congreso; (2) influir directamente en la aprobación o denegación de cualquier legislación del Congreso¹⁸⁵.

Señala además Tijeras que esta ley “(...)excluía expresamente las comparecencias de los grupos ante los comités del Congreso y regulaba únicamente el lobbying parlamentario”¹⁸⁶. Tampoco tenía esta ley como verificar la inscripción de los lobistas ni como verificar sus movimientos, lo cual en cierta forma volvía ineficaz esta ley.

La ley de 1946 sirvió hasta 1954 cuando se agravaron las lagunas que contenía con la sentencia del Tribunal Supremo que restringió su contenido, con este pronunciamiento, explica Tijeras (2008), “sólo regulaba la actividad de los grupos que solicitaban y recogían fondos con destino a representantes gubernamentales. Excluía de la obligación de registrarse a los grupos o individuos que sufragaban de su bolsillo esas actividades”¹⁸⁷.

La sentencia del Tribunal Supremo (US vs. Harris - 1954) restringió la aplicación de la ley, para ello tuvo en cuenta los siguientes aspectos:

- La ley solo regulaba los grupos que solicitan y recogen fondos y no dejaba registrarse a los grupos o individuos que se auto subvencionaban.
- La ley se aplica solo a aquellos grupos o individuos que tenían contacto directo con el representante mas no tenía a en cuenta aquellos grupos o individuos que utilizaban la opinión pública como fin para presionar una decisión o lineamiento que debía tomar el representante, al dejar de lado este grupo, la ley tenía una falencia por cuanto la quien manejaba la opinión pública convenientemente lograba presionar a quien tomaba decisiones.
- La ley no define qué tipo de representación es considerada como lobbying.
- Le ley solo regula el lobbying parlamentario, olvidando al resto del aparato ejecutivo.

¹⁸⁵ Martínez Vega, I. (2007). *Entendiendo al Lobbying*. Tesis que presenta para obtener el Grado de Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México, p. 33. Recuperado de: <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/628527/CEM315970.pdf>

¹⁸⁶ Tijeras R. (2018). *Lobbies y grupos de presión en la España democrática*. p. 27.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 26

- No existía un órgano que exigiera la inscripción de los lobistas
- No existía un mecanismo que controlara la veracidad de las aportaciones de los lobistas.

Tras el fallo pasaron cuatro décadas en las que el lobby fue una práctica formal pero desregularizada hasta 1995 que aparece el “Lobbying Disclosure Act”¹⁸⁸. Conforme a las líneas de esta ley, “el lobbying es toda actividad encaminada a establecer contacto con funcionarios públicos del Congreso, el Senado y el Ejecutivo; esto es lo que se denomina lobbying contact, es decir, cualquier comunicación oral, escrita o electrónica dirigida a gestores públicos o políticos en representación de un cliente”¹⁸⁹.

El lobista adquiere un papel más activo, ya que no solo se dedica a influir con esta ley, puede también “presentar proposiciones de ley, ayudar a formular, modificar o adoptar legislaciones federales, realizar acciones con el ejecutivo federal”¹⁹⁰, en relación a leyes y programas promovidos y desarrollados por el Gobierno Federal.

En el modelo americano, el cabildeo permanece íntimamente relacionado con el financiamiento ya que, en un país poderoso, el dinero se vuelve fundamental en cualquier actividad y es ahí donde el trabajo del cabildero se vuelve importante, por cuanto si puede maniobrar económicamente, logrará que sus preocupaciones sean conocidas por los actores políticos y así poder influir en la toma o en el bloqueo de decisiones en los diferentes niveles del gobierno. Es así como se distinguen cabilderos o grupos de cabilderos que llevan décadas influyendo y todo gracias a que lograron establecer fuertes contactos políticos y un músculo financiero importante, que en épocas de campañas electorales surge con todo su poder.

Con la Ley de Divulgación de Cabildeo (1995) se garantiza la publicidad del cabildeo, se establece la legalidad del cabildeo político con respecto a legislativo y el ejecutivo; exige que

¹⁸⁸ Su traducción al español es: “Ley de divulgación de Cabildeo”.

¹⁸⁹ Tijeras R. (2018). *Lobbies y grupos de presión en la España democrática*. p. 27.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 28

se debe llevar un registro gubernamental del cabildero, su accionar, y las sanciones a las que se someten al incumplir.

No obstante lo anterior, es necesario que además de la regulación legal, se genere en los actores involucrados la conciencia de estar favoreciendo la democracia participativa, y más que todo los cabilderos, ya que ellos en muchas ocasiones representan los intereses de los ciudadanos que no tiene voz ni voto en las decisiones gubernamentales. Y es que estas decisiones deben ser para todos, no como sucede a menudo que solo favorecen a individuos específicos que han tenido el poder de influir para su beneficio; lo que puede llegar a confundirse con el soborno.

Pero, la relación del cabildeo es bilateral, los cabilderos necesitan del gobierno y el gobierno necesita que el cabildero ayude a solucionar intereses en competencia de sus ciudadanos, y esto lo logra escuchando sus preocupaciones, como en el caso de Estados Unidos, que permite sin tantas restricciones el acceso a los legisladores del gobierno. Para el ciudadano común es casi imposible acceder a las agendas legislativas y mucho menos al legislador, pero cuando las necesidades individuales se convierten en grupales, el papel del cabildero toma importancia al convertirse en la voz de un grupo que respalda un interés en particular. En un mundo cada vez más complejo es importante el cabildeo para llevar las inquietudes al centro de la discusión y que no queden estancadas y se desvanezcan en el entramado legislativo, ya que una característica del proceso legislativo llevado en Washington es que si no se le hace el debido seguimiento y no hay la debida presión del cabildero, se puede reemplazar por otro tema.

Es claro entonces la función del cabildero dentro de un sistema como el de Estados Unidos, se puede decir sin equívocos que muchas veces un interés no tiene futuro sin un cabildero que se apadrine de este, también el número de personas que apoyen este interés es fundamental para su consecución en el Congreso. En un país como este, muchos son los proyectos que se presentan para ser tenidos en cuenta y puedan llegar a debatirse y muy pocos los que logran ese cometido.

Retomando a Tijeras, para que un lobista pueda registrarse,

(...) la ley exige acreditar que se ha mantenido más de un contacto con representantes públicos durante los dos semestres que fija la ley, entre enero y junio, y de julio a diciembre, salvo que el lobista en cuestión dedique menos del 20% de su actividad a realizar labores de lobby para su cliente. La ley excluye a los lobistas que prevén recibir menos de 5.000 dólares de un cliente durante uno de los semestres, y a los empleados cuyas empresas esperan invertir menos de 20.000 dólares en actividades de lobby en el transcurso de ese año¹⁹¹.

La base de la regulación señala Riveros, está centrada en los contactos, los cuales se entienden como:

cualquier comunicación oral o escrita (incluida la electrónica) dirigida a gestores públicos (del ejecutivo) o políticos (parlamentarios) y en representación del cliente, en cuanto a:

- (a) Formulación, modificación o adopción de una ley federal, incluidas las proposiciones;
- (b) Acciones del ejecutivo federal, como rules, regulations, orders, o cualquier otro programa, político o postura del Gobierno en los EEUU;
- (c) La administración o ejecución de un programa federal, incluidas la negociación, adjudicación y gestión de licencias y contratos federales;
- (d) La nominación y ratificación de una persona sometida a la ratificación del Senado¹⁹².

En cuanto a los cabilderos extranjeros, estos no se regulan por la Lobbying Disclosure Act de 1995, para estos, la regulación está plasmada la Foreign Registration Act (FRA)¹⁹³ promulgada en 1938 y exige que ciertos agentes de los mandantes extranjeros que participan en actividades políticas u otras actividades especificadas divulguen públicamente periódicamente su relación con el mandante extranjero, así como sus actividades mediante el registro.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Riveros Marín, E. (2013). *Legislación sobre lobby o cabildeo. El caso chileno*. En: Serie de Estudios No. 11. Fundación Konrad Adenauer, Santiago de Chile, pp. 17-18.

¹⁹³ Su traducción al español es: Ley de Registro de Agentes Extranjeros.

Con el registro viene la obligación de presentar informes de actividades realizadas durante los dos semestres. Estos informes que deben presentarse antes del 14 de febrero y del 14 de agosto de cada año, y deben contener:

- Cada lobista tiene en su agenda una serie de temas los cuales tiene en su agenda para desarrollar, ahora bien frente a estos, debe informar la lista de temas, en cuantos proyectos ha actuado y frente a estos que actuaciones ha desarrollado ante la rama ejecutiva.
- Una declaración de las Cámaras del Congreso y Agencias federales contactadas.
- De acuerdo a los lobistas que han empleado se debe elaborar una lista de estos, el cliente que han representado y la actuación que ha realizado.
- Si tiene intereses ajenos a la Entidad que pudieren llegar a interferir en los procesos, debe dar una descripción detallada en cuanto a los mismos.
- Debe declarar los ingresos y gastos que realiza con la actividad del lobby, esta declaración debe ser real y de buena fe.

Básicamente el proceso del lobby en Estados Unidos como se pudo apreciar tiene una regulación muy completa, teniendo también un control sobre obsequios y donaciones (resoluciones 250 y 158 de la Cámara de Representantes y del Senado), teniendo que estos ofrecimientos están prohibidos, prohibición totalmente entendible ya que la probidad es una cualidad y esta define a las personas íntegras, transparentes, honestas y actuar de buena fe, que tienen como principio fundamental el de cumplir su deberes sin ningún tipo de desviación, engaño, trampa o fraude.

La regulación ha sido un aporte muy importante en Estados Unidos por cuanto el lobby en este país ha contribuido de manera positiva a facilitar el proceso legislativo, ha dado voz a minorías que nunca han sido representadas, y ha permitido que iniciativas populares lleguen al Congreso para ser tenidas en cuenta, puedan ser debatidas y eventualmente puedan llegar a ser leyes, todo ello logrado en muchos casos por un cabildero o un grupo de presión que se ha interesado en una iniciativa y la han llevado a feliz término. Actualmente, en cada Estado existe su propia regulación y sus respectivos registros de lobistas.

3.1. Historia de la regulación del lobby en la ciudad de Nueva York.

La ciudad de Nueva York reguló el cabildeo de los funcionarios locales en por primera vez en 1972, a través de la Ley local 79 de 1972, aprobada por el Concejo, y posteriormente con la Ley local 86 de 1973. En virtud de esta ley inicial que regula lo referente al pago que se le da a cierta persona para influir en la legislación local, identificados como “abogados legislativos municipales”¹⁹⁴, los cuales al ser definidos con personas que pretender influir en la legislación municipal debían registrarse con el Secretario.

En 1986, se modificaron las leyes que regulan a los "defensores legislativos municipales". Si bien las leyes que regulan el cabildeo han sido enmendadas desde 1986, el núcleo de las Leyes de cabildeo (las definiciones básicas, el alcance y la cobertura) sigue siendo esencialmente el mismo.

En 2006, las leyes de cabildeo fueron enmendadas para dar fuerza a sus requisitos a través de una mayor aplicación, transparencia y para reducir la percepción de influencia de los cabilderos en el gobierno.

Desde 1986, las Leyes de Cabildeo han requerido que cualquier persona que en cualquier año calendario gaste, reciba o incurra en una compensación y gastos reportables combinados en una cantidad superior a dos mil dólares con el propósito de "actividades de cabildeo" para registrarse y cumplir con los informes y otros requisitos establecidos en el subcapítulo 2 del capítulo 2 del título 3 del Código Administrativo¹⁹⁵. Los tipos de informes requeridos (una declaración de registro anual, informes periódicos sobre cabildeo durante el año calendario, un informe anual de cabildeo y un informe anual del cliente) han estado vigentes desde la adopción de la Ley Local 14 de 1986.

La ley define cabildeo y actividades de cabildeo como “cualquier intento de influencia” además da algunas definiciones similares que lo pueden definir en diferentes entornos, como son:

¹⁹⁴ New York City Ley Local No. 14 for 1986. Recuperado de: <https://www1.nyc.gov/site/buildings/codes/local-laws.page>

¹⁹⁵ Código Administrativo de New York City (“NYC Ad. Code”) §3-213 (a)(1); (c)(1). Recuperado de: <http://mtprauhwprtlclerk.nyc.gov/sp/html/lobbying/1987-6.shtml>

- La aprobación o derrota de cualquier ley o resolución local por parte del Ayuntamiento;
- La aprobación o desaprobación de cualquier ley local o resolución por parte del alcalde;
- Cualquier determinación hecha por un funcionario de la ciudad o funcionario o empleado de la Ciudad con respecto a la adquisición o un acuerdo que implica el desembolso de dinero público;
- Cualquier determinación con respecto a la zonificación, o el uso, desarrollo o mejora de bienes inmuebles sujetos a la regulación de la Ciudad;
- Cualquier determinación con respecto a la adquisición o disposición por parte de la ciudad de cualquier interés en bienes inmuebles con respecto a una licencia o permiso para el uso de bienes inmuebles de o por la ciudad, o con respecto a una franquicia, concesión o consentimiento revocable;
- Adopción, enmienda o rechazo de las reglas de la agencia;
- Procedimientos de fijación de tarifas;
- Determinaciones de una junta o comisión¹⁹⁶.

Las leyes de cabildeo contienen excepciones a la definición de lo que constituye actividades de cabildeo, incluidas excepciones para:

- Aquellos que asesoran a clientes, emiten opiniones y redactan legislación que no participan en intentos de influencia;
- Publicación de medios o difusión de noticias, editoriales o anuncios pagados;

¹⁹⁶ Ver: NYC Ad. Código §3-211(c)(1). Recuperado de: <https://www.cityclerk.nyc.gov/content/lobbying-bureau/lobbying-law-admin-code>

- Testigos y otras personas que aparecen públicamente antes de los procedimientos de elaboración de normas o tarifas;
- Aquellos que comparezcan ante agencias en procesos judiciales;
- Aquellos que brindan al Consejo, alcalde o agencia una respuesta a una solicitud de información o comentarios;
- Contratistas o posibles contratistas que se comunican con una agencia en el curso regular del proceso de adquisición¹⁹⁷.

Desde la revisión de las Leyes de cabildeo en 1986, cada cabildero que gasta, recibe o incurre en una compensación combinada y por gastos superiores a 2,000 USD debe presentar una declaración anual de registro ante el Secretario que incluye: el nombre y la información de contacto del cabildero y el cliente; información sobre cualquier acuerdo de retención o autorización para presionar; una descripción del tema del cabildeo¹⁹⁸; el objetivo gubernamental del cabildeo es informar sobre cualquier interés financiero que el cabildero tenga en el cliente¹⁹⁹. Los cabilderos también deben informar al secretario dentro de los treinta días posteriores a que el cabildero y/o el cliente rescindan el contrato, el empleo o la designación para la cual se presentó una declaración de registro²⁰⁰.

Además de presentar una declaración de registro para cada cliente, cada cabildero que exceda el umbral de \$ 2,000 debe presentar informes periódicos para cada período de informe que dicha persona gasta, recibe o incurre en una compensación y gastos reportables combinados en una cantidad en exceso de quinientos dólares para fines de cabildeo durante dicho período de informe²⁰¹. El informe periódico debe incluir nombres e información de contacto para el

¹⁹⁷ NYC Ad. Código §3-211(c)(3).

¹⁹⁸ Antes de las reformas de 2006, solo se requería una descripción "general" del tema. Las reformas de 2006 requieren más detalles en la declaración de registro, así como otros informes.

¹⁹⁹ Ver: NYC Ad. Código §3-213(c).

²⁰⁰ Ver: NYC Ad. Código §3-215.

²⁰¹ NYC Ad. Código §3-216(a)(1), (2). Código §3-216 (a) (1), (2). Si el cabildero no gasta, recibe o incurre en una compensación y gastos combinados que exceden los \$ 500 por el período, el cabildero debe presentar un informe periódico.

cabildero y el cliente; una descripción del tema del cabildeo; el objetivo gubernamental del cabildeo; y compensación pagada o adeudada al cabildero y gastos gastados, recibidos o incurridos por el cabildero²⁰².

La ley requiere que cada cabildero registrado presente un informe anual que debe contener, de forma acumulativa anual, toda la información requerida en los informes periódicos²⁰³. Además, si un cliente de un cabildero gasta, recibe o incurre más de \$ 2,000 en cabildeo en un año determinado, ese cliente debe presentar un informe anual del cliente²⁰⁴.

El Código Administrativo también describe las sanciones por infracciones del subcapítulo dos²⁰⁵. Las infracciones intencionadas o intencionadas de las disposiciones de las Leyes de cabildeo constituyen un delito menor de clase A²⁰⁶. La ley también establece sanciones civiles adicionales, que serán evaluadas por el Secretario, y autoriza al Secretario a emitir una orden para “cesar todas las actividades de cabildeo sujetas a la jurisdicción del Secretario por un período de tiempo... que no exceda de sesenta días...”²⁰⁷. La violación de una orden de cese y desistimiento emitida por el Secretario o la violación de la prohibición de la ley de celebrar acuerdos de contingencia o aceptar o pagar tarifas de contingencia también son punible como delitos menores de clase A, como el hecho de no presentar una declaración o informe dentro de los catorce días hábiles después de la notificación por parte del Secretario²⁰⁸.

Para 2006 y todos los años posteriores, el umbral que desencadena la obligación de registrarse bajo la Ley de Cabildeo del Estado se incrementó a \$5,000.²⁰⁹ La Ley de cabildeo estatal se aplica a aquellos que cabildean a nivel estatal o local en el estado de Nueva York, o ambos. Las “actividades de cabildeo” para fines de actividades a nivel estatal incluyen “cualquier

²⁰² NYC Ad. Código §3-216(a)(2)(b).

²⁰³ NYC Ad. Código §3-217 (a) & (c). En la práctica, según el secretario, el informe periódico final contiene toda la información requerida sobre una base acumulativa que debe estar en el informe anual y, por lo tanto, un informe anual separado. El informe a menudo no es obligatorio.

²⁰⁴ NYC Ad. Código §3-217(a)(2).

²⁰⁵ NYC Ad. Código §3-223.

²⁰⁶ NYC Ad. Código §3-223 (a).

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ NYC Ad. Código §3-223 (c).

²⁰⁹ NY Legis. Law § 1-e(a)(1).

intento de influenciar”: (1) la aprobación o derrota de cualquier legislación por parte de la Legislatura estatal o la aprobación o desaprobación por parte del Gobernador²¹⁰; (2) la adopción, rescisión, modificación o términos de una orden ejecutiva gubernamental; (3) la adopción o rechazo de cualquier norma o regulación por parte de una agencia estatal; (4) el resultado de cualquier procedimiento de fijación de tasas; (5) cualquier determinación de un funcionario público relacionada con una contratación pública; y (6) decisiones relacionadas con acuerdos tribales²¹¹.

Para propósitos de cabildeo a nivel municipal del gobierno, la Ley de cabildeo estatal define el cabildeo como “cualquier intento de influenciar”: (1) el paso o la derrota de cualquier ley, ordenanza, resolución o regulación local; (2) la adopción, emisión, rescisión o términos de una orden ejecutiva; (3) la adopción o rechazo de cualquier norma o reglamento; o (4) El resultado de cualquier procedimiento municipal de fijación de tarifas²¹².

La Ley Estatal de Cabildeo contiene una lista similar a la lista en las Leyes de Cabildeo de la Ciudad de actividades que no constituyen cabildeo. Esta lista incluye: (1) aquellos que redactan, asesoran a los clientes o emiten opiniones sobre legislación, reglamentos, normas, tarifas, ordenanzas municipales y resoluciones, órdenes ejecutivas, contratos de adquisición y acuerdos tribales-estatales donde dichos servicios profesionales no están relacionados de otra manera con acciones ejecutivas o legislativas estatales o municipales; (2) publicación de medios o difusión de noticias o editoriales; (3) testigos y otros que aparecen públicamente ante procedimientos públicos; (4) aquellos que intentan influir en las agencias estatales o locales en los procedimientos judiciales; (5) aquellos que comparezcan ante la legislatura, el gobernador, la agencia, el sistema judicial u órgano o funcionario legislativo o ejecutivo local en respuesta a una solicitud de información o comentarios; y (6) ciertos tipos de contactos entre contratistas o posibles contratistas y funcionarios en el curso de responder a una

²¹⁰ Para propósitos de la legislación estatal, la Ley de Reforma de Integridad Pública del Estado de 2011 amplió la parte de la definición de "actividad de cabildeo" para incluir los intentos de influir en "la introducción o la introducción prevista de dicha legislación o resolución.

²¹¹ NY Legis. Law § 1-c (c) ((i)-(vi)).

²¹² NY Legis. Law § 1-c(c)(vii)-(x).

solicitud de adquisición, negociaciones de contratos y presentar quejas o protestas relacionadas con la adjudicación de contratos.

Sin embargo, las excepciones de adquisiciones estatales especifican que tales contactos sean: limitado a aquellos que brindan información para ayudar a los funcionarios a comprender y evaluar las cualidades, características o desempeño anticipado de una adquisición; no incluir ninguna recomendación ni abogar por ninguna disposición contractual; y se producen solo de una manera autorizada por las directrices de las entidades contratantes²¹³.

3.2. El modelo canadiense como actividad responsable.

El cabildeo ha sido parte de la política canadiense desde el primer período colonial. Las subvenciones, monopolios y concesiones que hicieron posibles los primeros viajes de Cartier, Frobisher, Hudson y otros se obtuvieron mediante cabildeo en la corte, por ejemplo. Las decisiones que favorecieron el Family Compact y el Château Clique también fueron el resultado de presionar al gabinete y al Parlamento británicos.

Una vez que se logró el gobierno responsable, y luego se estableció la Confederación en 1867, los cabilderos dirigieron su atención a los gobiernos federal y provincial. Inicialmente, el punto de atención fueron los partidos políticos, la legislatura y el gobierno de turno, pero a medida que el gobierno se hizo más complejo y su influencia se extendió a prácticamente todos los aspectos de la vida social y económica, los grupos de presión llegaron a prestar más atención a la burocracia y al gabinete, que a la legislatura y los partidos políticos. Los cabilderos federales de hoy intentan influir en la política reuniéndose con miembros del Parlamento y senadores, así como con ministros y funcionarios públicos.

En 1989 se establece una regulación del que solo demandaba registro cuando había “intención de influir”, se requería información limitada de los cabilderos (por ejemplo, nombres, direcciones), pero no se requiere información sobre comunicaciones específicas que se daban entre las partes. Todo esto era administrado por un registrador dentro del

²¹³ NY Legis. Law § 1-c(c).

gobierno sin poderes de investigación, por lo que grosso modo no había reglas específicas sobre cómo se realizaba el cabildeo. La Ley de registro de cabilderos entró en vigor el 30 de septiembre de 1989. Estableció requisitos básicos para el registro de cabilderos pagados, incluido que los cabilderos debían proporcionar información sobre ellos mismos y el tema de su cabildeo.

En 2012, se expide una nueva reglamentación que pone a tono el país con las demandas internacionales, estableciendo como requisito el registro para cualquier comunicación sobre temas prescritos, así como la identificación completa de cabilderos, clientes, empleadores, intereses de control, objetivos y temas. Además, la divulgación mensual de comunicaciones específicas, todo a través de un registro administrado por un comisionado independiente del gobierno con plenos poderes de investigación.

Los cabilderos del gobierno federal se rigen por la Ley de cabildeo, que entró en vigor por primera vez en 1989 como Ley de registro de cabilderos. Inicialmente, la ley solo requería que los cabilderos se registraran, identificaran a sus clientes, las agencias a las que se dirigían y el objeto del cabildeo. A los grupos de presión que trabajaban para asociaciones o corporaciones se les pidió solo que se identificaran a sí mismos y a sus empleadores. Los críticos consideraron que estos requisitos de información eran demasiado modestos, las sanciones impuestas a quienes no se registraron eran inadecuadas y los poderes de investigación del registrador demasiado limitados. También criticaron la falta de una relación de plena competencia entre el registrador y el gobierno de turno. Un miembro de la oposición llamó a la Ley "proyecto de ley de tarjetas de presentación" porque requería tan poca información que podía guardarse en una tarjeta de presentación.

Entre 1995 y 1997, el gobierno introdujo el proyecto de ley C-43, una ley para enmendar la Ley de registro de cabilderos y para realizar enmiendas relacionadas con otras leyes. Propuso enmiendas a la Ley que fortalecieron los requisitos de divulgación para hacer disponible información más significativa y completa sobre los cabilderos y sus actividades de cabildeo. Las enmiendas entraron en vigor el 31 de enero de 1996, en donde la responsabilidad de tomar decisiones era del Consejero de Ética.

Más adelante, el gobierno presentó el proyecto de ley C-15, una ley para enmendar la ley de registro de cabilderos en la Cámara de los Comunes el 23 de octubre de 2002. Este proyecto de ley recibió la sanción real el 11 de junio de 2003. En enero de 2004, el Gobierno presentó el proyecto de ley C-4, que entró en vigor en mayo de 2004. La nueva legislación cambió la estructura de presentación de informes en virtud de la Ley de registro de cabilderos, de modo que el Secretario informaba directamente al Parlamento a través del Secretario General de Canadá (el Ministro de la Industria). Se eliminó el cargo de Consejero de Ética. El Registrador asumió todas las responsabilidades bajo la Ley de Cabildeo. La Oficina del Registro de Cabilderos se convirtió en una unidad administrativa dentro de Industry Canada.

El Reglamento que modifica la Ley de registro de cabilderos y la Ley para enmendar la Ley de registro de cabilderos entraron en vigor el 20 de junio de 2005. Se realizaron los siguientes cambios importantes en la Ley:

- Se proporcionó una definición más clara de "cabildeo".
- Se aclaró que una persona que realiza consultas o solicitudes de información simples no tiene que registrarse como cabildero.
- Ya no existía una exención del registro si el titular de un cargo público iniciaba el contacto con un cabildero.
- Todas las categorías de cabilderos debían actualizar o renovar sus presentaciones cada seis meses.
- Los ex titulares de cargos públicos que participaban en actividades de cabildeo debían proporcionar información sobre puestos anteriores ocupados dentro del gobierno federal.
- Se alinearon los requisitos de registro de todos los empleados que ejercen presión para ambas categorías de cabilderos internos (los que trabajan para corporaciones y los que trabajan para organizaciones sin fines de lucro).
- En caso de realizarse una investigación, si se sospecha de la comisión de un delito, es obligación del Secretario notificar el motivo de la sospecha.

En febrero de 2006 se dio otro paso hacia una mayor independencia de la Oficina del Registro de Cabilderos, cuando la Oficina se transfirió a la cartera del Presidente de la Junta del Tesoro como entidad independiente. El Proyecto de Ley C-2, la Ley Federal de Responsabilidad (FedAA), se presentó en el Parlamento el 11 de abril de 2006 y recibió el Asentimiento Real el 12 de diciembre de 2006, se incluyeron cambios por ejemplo el nombre de la Ley cambio a “Ley de cabildeo” para reflejar su alcance más amplio.

Recordemos que el propósito y la descripción de la Ley de Registro de Cabilderos prevé el registro público de aquellas personas a quienes se les paga para comunicarse con los titulares de cargos públicos con respecto a ciertos asuntos como se describe en la legislación (es decir, cabildeo). Sus principios básicos son:

- El acceso libre y abierto al gobierno es un asunto importante de interés público.
- Las actividades que realizar funcionarios en sus cargos públicos son de interés general, por lo tanto la presión que se ejerza sobre ellos respecto a su diligencia es una actividad legítima.
- La actividad del cabildeo es una actividad de interés general, por lo tanto, los titulares de cargos públicos y el público en general tiene el derecho a conocer los actores participantes en las actividades de cabildeo.
- Al registrarse únicamente personas o grupos que reciben una contraprestación, el acceso al gobierno libre y abierto debe garantizarse.

Las personas deben registrarse bajo la Ley si se comunican con los titulares de cargos públicos federales, ya sea formal o informalmente, con respecto a:

- La elaboración, desarrollo o modificación de propuestas legislativas federales, proyectos de ley o resoluciones, reglamentos, políticas o programas;
- La concesión de subvenciones federales, contribuciones u otros beneficios financieros; y
- En el caso de cabilderos consultores, la adjudicación de un contrato con el gobierno federal o la organización de una reunión entre su cliente y el titular de un cargo público.

Hay tres categorías de cabilderos:

- Cabilderos consultores: son personas que, por pago, cabildean en nombre de un cliente. Los cabilderos consultores pueden ser consultores de relaciones gubernamentales, abogados, contadores u otros asesores profesionales que brindan servicios de cabildeo para sus clientes.
- Cabilderos internos (corporaciones): son empleados de corporaciones que realizan actividades comerciales para obtener ganancias financieras; cabildean como una parte importante de sus deberes
- Grupos de presión internos (organizaciones): son empleados de organizaciones sin fines de lucro, como asociaciones y universidades.

Todos los cabilderos deben revelar cierta información en los tiempos señalados: los nombres de sus clientes, o empleadores corporativos u organizacionales; los nombres de las empresas matrices o subsidiarias que se beneficiarían de la actividad de cabildeo; los miembros de la organización de los grupos de coalición; los temas específicos presionados; los nombres de los departamentos o agencias federales contactados; las fuentes y cantidades de cualquier financiamiento gubernamental recibido; y las técnicas de comunicación utilizadas. Es importante generar confianza en la integridad, objetividad e imparcialidad de la toma de decisiones del gobierno; cuanto más sea confiable las actividades del cabildero, más asequible será su influencia, para lograr esto, existen algunos principios y reglas que se deben seguir:

a. **Transparencia:** los cabilderos tienen la obligación de proporcionar información precisa a los titulares de cargos públicos; también deben revelar la identidad de las personas u organizaciones en cuyo nombre se realiza la representación, así como el propósito de la representación.

b. **Confidencialidad:** los cabilderos no deben divulgar información confidencial ni utilizar información privilegiada en detrimento de sus clientes, empleadores u organizaciones.

c. Conflicto de intereses: los cabilderos no deben usar influencia inapropiada ni representar intereses en conflicto o en competencia sin el consentimiento de sus clientes.

El Registro debe ser accesible a través de Internet, tal como se mencionó anteriormente, los cabilderos debían entregar cierta información dentro de los límites de tiempo especificados por la ley, esta información debe tener los siguientes datos:

- El nombre o la descripción de las propuestas legislativas específicas, proyectos de ley, reglamentos, políticas, programas, subvenciones, contribuciones o contratos solicitados.
- Los nombres de los departamentos federales u otras instituciones gubernamentales presionadas.
- La fuente y el monto de cualquier financiamiento gubernamental, y
- Las técnicas de comunicación utilizadas, como el cabildeo de base.
- Las corporaciones y organizaciones también tenían que proporcionar una descripción general de sus negocios o actividades.

Con lo visto antes, claramente se nota la evolución de la ley la cual ha tenido varios cambios que le han servido para mejorar en aspectos como una mayor transparencia y rendición de cuentas, la Ley pasó por una serie de cambios y fue enmendada cuatro veces (1995, 1996, 2003, 2004) . La Ley actualizada llegó entró en vigor el 2 de julio de 2008. La nueva ley abolió el cargo anterior de Registrador de Lobby y lo reemplazó por el de Comisionado de Lobby. El comisionado es un agente independiente del Parlamento, y teóricamente menos propenso a la influencia política, y tiene poderes de investigación, así como el mandato de educar a través del Código de conducta de los cabilderos. La nueva Ley también introdujo una prohibición de cinco años sobre las actividades de cabildeo para todos los titulares de cargos públicos designados después de que dejen el cargo, incluidos todos los miembros del

Parlamento y el Senado y sus empleados, y los titulares de cargos públicos de alto nivel ejecutivo.

Anteriormente, las infracciones o violaciones de la Ley de cabildeo o el Código de conducta de los cabilderos solo podían investigarse y procesarse hasta dos años después de la violación. La Ley de Cabildeo extendió ese período de limitación a 10 años y también aumentó las sanciones por infringir la Ley de Cabildeo a una multa de hasta \$ 200,000, hasta dos años de cárcel o ambos. Además, el comisionado puede prohibir que los cabilderos condenados en virtud de la Ley ejerzan presión durante un máximo de dos años.

El Reglamento de Titular de Cargo Público Designado se enmendó el 20 de septiembre de 2010. Como resultado, la definición de titular de cargo público designado se amplió para incluir a todos los Miembros del Parlamento y todos los Senadores, así como al personal que trabaja en las oficinas de los Líderes de la Oposición en la Cámara de los Comunes y el Senado, designado de conformidad con la subsección 128 de la Ley de Empleo en el Servicio Público. Esto eleva el total de puestos o clases de puestos designados mediante reglamento a catorce.

El Comité Permanente de Acceso a la Información, Privacidad y Ética de la Cámara de los Comunes emitió su informe "Revisión estatutaria de la Ley de Cabildeo: Sus primeros cinco años" en mayo de 2012. En su informe, el Comité solicitó que el gobierno presentara una respuesta. El gobierno emitió su respuesta el 17 de septiembre de 2012. El gobierno respondió a las 11 recomendaciones del Comité apoyando algunas de ellas y declarando que continuaría estudiando otras más. La Respuesta del Gobierno no cambia la Ley de Cabildeo, el Reglamento de Registro de Cabilderos o el Reglamento de Titulares de Cargo Público Designado que están actualmente en vigor. Hasta que entren en vigencia los cambios legislativos o reglamentarios, los requisitos actuales de la Ley de Lobbying y las reglamentaciones permanecerán vigentes.

Así hoy, Canadá tiene requisitos de registro de cabilderos a nivel federal, provincial y, en algunos casos, municipal. El cabildeo generalmente abarca comunicaciones con funcionarios

públicos con respecto a la elaboración, desarrollo o enmienda de propuestas legislativas, regulaciones, políticas o programas, o la concesión de subvenciones, contribuciones u otros beneficios financieros del gobierno, como contratos gubernamentales.

En general, y tal como ya se mencionó en un apartado anterior, recordemos que hay tres tipos de cabilderos: cabilderos consultores, cabilderos internos y Grupos de presión internos. Los cabilderos consultores son contratados por una corporación u organización para comunicarse con funcionarios públicos en nombre de la corporación u organización. Los cabilderos internos se comunican con los titulares de cargos públicos en nombre de la corporación o la organización que los emplea.

Es posible que se requiera que una corporación u organización con uno o más cabilderos internos se registre como cabildero en la jurisdicción correspondiente. Los registros de cabilderos requieren actualizaciones y renovaciones periódicas, incluidos informes proactivos sobre ciertos cambios en las circunstancias. El incumplimiento de los requisitos de registro de cabildeo aplicables puede resultar en prohibiciones de actividades de cabildeo y / o multas.

3.2. Actividades de compilación y ejecución en el modelo canadiense.

El sistema de archivo electrónico fue diseñado para permitir el contacto desde el equipo informático más básico y para admitir prácticamente todas las marcas de computadoras. Para garantizar que solo los usuarios autorizados tengan acceso al sistema, se desarrolló un acuerdo contractual que identificó la responsabilidad del cabildero para la certificación electrónica utilizando un sistema de contraseñas.

Las estadísticas de registro son reportadas al Parlamento cada año por el Registrador. Estas estadísticas incluyen el volumen y el tipo de registros de cabilderos, el tema de las actividades de cabildeo y las instituciones gubernamentales presionadas. El proceso es el siguiente:

Proceso de registro: el proceso de registro es un punto importante de aplicación. La Oficina brinda asistencia en relación con el proceso de registro, recuerda a los cabilderos que renueven sus registros y verifica que las divulgaciones sean consistentes y completas.

Monitoreo de los medios: se lleva a cabo de manera regular. La Oficina utiliza un sofisticado sistema de monitoreo basado en la web para examinar el contenido de artículos en publicaciones de medios que mencionan actividades de cabildeo.

Cartas de aviso: Se envían cartas de aviso a las personas u organizaciones para las cuales el monitoreo de los medios u otra información recibida por la Oficina indica que puede estar teniendo lugar un cabildeo no registrado. Estas cartas informan a los destinatarios que pueden tener obligaciones en virtud de la Ley. Esta práctica está diseñada para aumentar la conciencia de las organizaciones y corporaciones con respecto a la Ley y para alentarlos a visitar el sitio web de ORL o comunicarse directamente con el ORL para obtener información adicional relacionada con los requisitos de registro.

Revisiones administrativas: se inician a raíz de solicitudes o quejas recibidas de fuentes externas que alegan una posible contravención de la Ley o el Código. Las revisiones administrativas también se inician como resultado del monitoreo interno por parte del ORL. Una revisión administrativa no es una investigación formal. Su propósito es reunir y verificar evidencia objetiva, con el fin de determinar si se requiere una investigación formal.

Investigaciones: Las investigaciones de presuntas infracciones del Código de conducta de los cabilderos son llevadas a cabo por el Registrador, que tiene poderes de investigación significativos, idénticos a los de un tribunal superior de registro.

Aplicación estratégica: desde una perspectiva de eficiencia y efectividad, un dólar gastado en educación y conciencia tiene más potencial para contribuir a la aplicación que un dólar gastado en una investigación.

Recursos y prioridades: la expansión del ORL descrita anteriormente fue posible gracias a un aumento sustancial del presupuesto aprobado por el Parlamento.

3.3. Unión Europea.

En Europa, existen reglas de conducta y ética conocido señaladas en el “Código Europeo de Buena Conducta Administrativa” aprobado mediante resolución del Parlamento Europeo del 6 de septiembre de 2001, por las cuales se rigen los funcionarios públicos, respecto al trato y relación con el público en general y con los grupos de interés en particular, es así como el Código trae varias medidas dispositivas para que el personal que integra las instituciones oriente sus actuaciones, señala medidas de comportamiento discreto y ecuánime en todos sus contactos y en la gestión de proyectos y convocatorias²¹⁴. Para tener un buen lobbying es preciso también que los eurócratas (servidores públicos) los que fabrican las decisiones respeten ciertas reglas de ética.

En Bruselas en el marco del Parlamento Europeo, se introdujo por primera vez un registro de cabilderos en 1996; era un registro opcional que proporcionaba a los solicitantes de registro un acceso más fácil a la institución con pases permanentes. Los solicitantes de registro debían adherirse al código de ética del Parlamento.

En junio de 2008, la Comisión Europea (CE) realizó un registro voluntario tras la “Iniciativa de Transparencia Europea”, esto alentó la participación en su registro a través de un incentivo diferente al de los pases de entrada; las organizaciones o individuos registrados como "representantes de interés" (evitando así la presunta etiqueta despectiva de “cabildero”), revelaron una cantidad moderada de información, los solicitantes de registro proporcionaron información sobre a quién representaban, cuál era su misión y los ingresos totales de todos los clientes del cabildeo, luego revelaron un orden de clasificación de clientes en orden decreciente del valor del contrato; los nombres de los cabilderos individuales no fueron revelados.

²¹⁴ Se puede ver como una oportunidad para fortalecer el capital humano del Estado, un reentrenamiento de los servidores públicos.

El Registro de Transparencia es voluntario; sin embargo, solo aquellos registrados en el sistema pueden acceder a las insignias apropiadas para ingresar. El Registro permite acceder a datos estadísticos sobre las partes registradas, así como a la lista de las personas con derechos de acceso al Parlamento y organizaciones e individuos que participan en la formulación de políticas y la implementación de políticas de la UE²¹⁵.

Al hablar del Sistema de Registro de Transparencia, es un sistema establecido en 2011 conjuntamente por el Parlamento Europeo (PE) y la Comisión Europea (CE). La creación de este sistema tiene como fin brindar herramientas a los ciudadanos de la UE para que puedan participar en las actividades que influyan en el proceso de toma de decisiones de la UE, mediante la implementación de un código de conducta común y brinda información de relevancia para el público.

En cuanto al diseño y estructura y principios que subyacen en el sistema la OCDE destaca los siguientes:

- Las inscripciones se aplican a todos (asociaciones comerciales, consultores, firmas de abogados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), grupos de expertos, entre otros). Las excepciones se establecen explícitamente.
- El registro está abierto a organizaciones, no a individuos, con la excepción de cabilderos independientes. Las entidades registradas asumen la responsabilidad del comportamiento de cualquier persona que las represente y de la información que han proporcionado.
- El registro es voluntario. Sin embargo, es una condición previa solicitar una acreditación para el acceso rápido a los edificios.
- La aceptación del código de conducta y sus respectivas sanciones deben ser aceptadas por todos los solicitantes del registro.

²¹⁵ McGrath, C. (2008). *The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union*. Journal of Public Affairs, Vol. 8, Issue 1, pp. 15-32.

La idea es que todos se registren excepto lo que taxativamente se excluyen, por ejemplo algunas instituciones (entidades diplomáticas como gobiernos, organizaciones intergubernamentales y misiones) y algunos actores (iglesias y comunidades religiosas; autoridades locales, regionales y municipales; y partidos políticos). Ahora bien, la idea de esta inscripción es poder hacer un seguimiento respecto a actividades que puedan llamarse cubiertas por ejemplo, contactar a miembros, funcionarios u otro personal de las instituciones de la UE, preparar, circular y comunicar cartas, material informativo o documentos de debate y documentos de posición, y organizar eventos, reuniones o actividades promocionales y eventos sociales o conferencias, invitaciones a las que se han enviado a miembros, funcionarios u otro personal de las instituciones de la UE. También se incluyen las contribuciones voluntarias y la participación en consultas formales sobre actos legislativos u otros actos jurídicos de la UE previstos y otras consultas abiertas. El fin en últimas es tener claridad sobre a quién se representa y a quién se contacta.

La Secretaria Conjunta del Registro de Transparencia – JTRS (por sus siglas en inglés) fue creada como una estructura operativa interna conjunta, dependiente del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, entre sus funciones esta, la ejecución diaria del registro y el manejo, actualización y mejoramiento de su sitio web, la implementación de medidas para mejorar la calidad del contenido del registro, como el monitoreo y la aplicación de disposiciones que incluyen el mecanismo de quejas y la gestión del servicio de asistencia. El impacto del Registro de Transparencia consiste en el registro obligatorio de todos los solicitantes, sus entradas deben ser actualizadas anualmente y son suspendidas automáticamente (y luego eliminadas) por el sistema cuando no lo hacen. En este proceso de revisión las cuestiones y recomendaciones prioritarias para la revisión son en particular las siguientes:

- Monitoreo para verificar el cumplimiento de las reglas por parte de quienes se registran, así como tomar las medidas, en caso de ser necesarias, para mejorar el acceso al registro.

- Continuar fomentando el aumento en el número de registros a través de más esfuerzos externos de información y comunicación. Introducción de una serie de incentivos para el registro, vinculados a los procedimientos internos del parlamento y de la Comisión (es decir, participación en eventos o audiencias, etc.).
- Continuar el uso activo del registro por parte del personal y los miembros del PE y CE y alentar a otros organismos, órganos y agencias de la UE a que lo usen.
- Aclarar y elaborar directrices para secciones, definiciones, actividades y gastos cubiertos por el alcance del registro de transparencia.
- Garantizar la fiabilidad técnica del registro e introducir beneficios adicionales del procedimiento de acreditación relacionado con PE.
- Hacer cumplir el requisito de proporcionar una lista de los principales archivos legislativos y cuestiones sobre las cuales se llevaron a cabo actividades elegibles.
- Considerar medidas para garantizar la autenticidad y los objetivos de las entidades registradas.
- Aportar mayor precisión al tratamiento de quejas y desarrollar un sistema eficiente de alerta.
- Considerar los pros y los contras de la naturaleza "voluntaria" versus "obligatoria" del registro.

3.3.1. La regulación del lobby en la Unión Europea

La intermediación y evaluación de los intereses de la sociedad es una característica central de las democracias representativas. Dentro de ese proceso, se deben definir los roles de los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones sin ambigüedades. Por un lado, los

actores del parlamento y del gobierno deben vigilar el bien común y tratar de equilibrar intereses diferentes, posiblemente incluso en conflicto. Las diferentes definiciones tanto del bien común como de las reglas para equilibrar los intereses en conflicto son características clave de las diferentes formaciones políticas e ideologías. Por otro lado, los representantes de intereses, comúnmente conocidos como cabilderos o lobistas, formulan intereses y median entre sus directores y tomadores de decisiones en el parlamento y el gobierno.

Dado que los responsables de la toma de decisiones en la arena política deben saber a qué intereses se enfrentan, la transparencia tanto de las organizaciones de presión como de los grupos de presión es imprescindible.

En un sistema político democrático, las organizaciones de interés juegan un papel esencial en la mediación entre los responsables políticos y la sociedad. No se trata solo de su experiencia; la mera existencia de un diálogo abierto y pluralista puede mejorar la calidad de la toma de decisiones políticas. Más aún, este es el caso de la Unión Europea, cuyas instituciones han buscado históricamente reducir la lejanía estructural a la que supuestamente se sitúan de los ciudadanos europeos a través de grupos de interés organizados, concibiéndolos como un puente entre el Estado y la sociedad civil y una fuente potencial de legitimidad política.

Durante las últimas décadas, la variedad de representantes de intereses en Bruselas y la intensidad de sus actividades en relación con las instituciones de la UE han aumentado significativamente. En vista de lo que se ha descrito como una expansión sin precedentes del cabildeo en Bruselas, se puede suponer que el número tanto de cabilderos individuales como de organizaciones de cabildeo ha aumentado aún más desde entonces, lo que ha dado lugar a una pluralización extrema de organizaciones y notable riqueza de formas de representación de intereses a nivel europeo. Como consecuencia, se podría decir que los grupos de presión ejercen una influencia significativa en los procesos de toma de decisiones europeos en todas las etapas del proceso político, económico y social, como por ejemplo, asuntos financieros y monetarios relacionados al Euro; políticas públicas y medioambientales; derechos del consumidor, entre otras. Es por lo anterior, que esta actividad debe ser regulada, es una

necesidad que garantizara transparencia, equidad y participación a todos los actores involucrados directa o indirectamente.

La multiplicidad de personas que pueden llegar a ejercer actividades de lobby en la Eurozona es grande, están aquellos que su zona de influencia y acción es toda la comunidad europea, es así como adelantan labores ante las Instituciones Europeas (como por ejemplo: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea); por otro parte este otro grupo de lobistas que se podrían denominar locales que se enfocan en un país en particular, limitándose solo a este y sus intereses.

Como resultado de la proliferación tanto de organizaciones de interés como de formas de representación de intereses en las últimas décadas, las cuestiones de la transparencia del cabildeo están pasando cada vez más a primer plano. Si no se regulan, las actividades de los representantes de intereses pueden tener un efecto negativo en los procesos políticos. Para los responsables de la formulación de políticas en el parlamento y el gobierno, tanto la identidad como las fuentes de ingresos de los grupos de presión y las organizaciones de presión deben ser reveladas para ubicar sus reclamos y poner sus demandas en contexto. Además, a los ojos del público en general, el secreto de los grupos de presión puede socavar la legitimidad de un sistema político y la confianza pública en sus instituciones.

La cuestión de si las instituciones de la UE deberían estructurar sus relaciones con las organizaciones de interés y cómo aumentar su nivel de transparencia se ha debatido durante casi tres décadas. Ya en 1989, el Parlamento Europeo había prestado atención a la cuestión de cómo regular el cabildeo y, en última instancia, modificando el Reglamento del Parlamento y estableciendo un sistema de registro voluntario propio. Con la entrada en vigencia del Tratado de Maastricht en 1992, se han hecho esfuerzos por mantener un “diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés” solicitando en ese entonces un directorio de organizaciones de lobby y un código de conducta. En 2001, el *“Libro Blanco de la Comisión sobre Gobernanza Europea”* colocó ambiciosamente una consulta más eficaz y transparente en el centro de la formulación de políticas de la UE. Finalmente, se estableció

un registro voluntario de entidades de presión. Este fue el primer intento importante en cuanto a transparencia.

Se posicionaba entonces Bruselas como la fuerza impulsora más grande, aunque claramente reacia, detrás de la transformación del enfoque de la regulación del cabildeo de facilitar el tráfico de influencias a fortalecer la transparencia del proceso legislativo. En 2005 cuando la Unión Europea (UE) buscaba expandirse y fortalecer su papel en la gobernanza europea transnacional, la confianza del público en las instituciones de la UE estaba llegando a un punto bajo.

El bajo nivel de confianza de los ciudadanos en la UE y la ausencia generalizada de conocimiento público sobre sus instituciones en 2005 fueron un mal para que la campaña fortaleciera su papel en la formulación de políticas europeas. La campaña para establecer más firmemente el papel de la UE sufrió otro revés importante cuando tanto Francia como los Países Bajos rechazaron la nueva constitución propuesta para la UE ese año. Así comenzó otro esfuerzo, esta vez desde dentro de la Comisión Europea (CE): la Iniciativa Europea de Transparencia (ETI), diseñado principalmente para mejorar la transparencia en la formulación de políticas de la UE y aumentar el conocimiento público y la confianza en los procesos de toma de decisiones en Bruselas.

Fue entonces que se empezó a plantear por líderes de varios países una reforma o reestructuración a la manera de hacer el lobby en la Unión Europea, principalmente en cuanto a la transparencia de los grupos de presión y a las relaciones entre los países miembros, quienes pedían más transparencia en cuanto al registro y la divulgación de la actividad de los grupos de presión.

Es así como en noviembre de 2005, la Comisión Europea, aprobó una moción para formular la Iniciativa de Transparencia Europea - ETI la cual publicó sus hallazgos y conclusiones de las consultas, dando como resultado el llamado Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea. Con respecto a la actividad de cabildeo, la iniciativa de transparencia

comenzaría con mucha cautela, como un sistema voluntario de registro. Después de un año, si la Comisión determinaba que el sistema voluntario no estaba funcionando bien.

En resumen, la Iniciativa Europea de Transparencia pedía:

- **Registro voluntario.** Ninguna entidad o individuo está obligado a registrarse como organización de cabildeo o cabildero. Como incentivo, los registrantes recibirían alertas automáticas de asuntos gubernamentales pendientes. Además, cualquier envío escrito a la Comisión que tenga la intención de influir en la política pública se considerará un envío de las personas que fueron autores de los envíos, en lugar de la organización o empresa que representan, si la organización o empresa no está registrada.
- **Registro de "representantes de intereses".** La Comisión no pudo definir claramente "cabildero", por lo que decidió ampliar el concepto a "representantes de intereses". Como tal, individuos, organizaciones, empresas, sindicatos e incluso think tanks son elegibles para unirse al registro. Los abogados también son elegibles, en el sentido de declarar actividad de cabildeo en lugar de trabajo legal normal.
- **Definición de "cabildeo".** La actividad de cabildeo que debe informarse es definida de forma ambigua como "actividades realizadas con el objetivo de influir en la formulación de políticas y los procesos de toma de decisiones de las instituciones europeas". No existen umbrales cuantificables para ayudar a refinar la definición. La ambigüedad, sin embargo, posiblemente podría incluir la actividad de cabildeo de base, si el registrante así lo desea.
- **Cabilderos individuales no nombrados.** El registro no incluye nombres de cabilderos individuales, sino solo de la empresa u organizaciones que representan.
- **Divulgación financiera limitada.** Las empresas, las asociaciones comerciales y los grupos de presión "internos" de las empresas y las asociaciones comerciales deben

divulgar sus gastos estimados en actividades de presión por año en un amplio rango de 50.000 euros. Se espera que las empresas de cabildeo enumeren a sus clientes en prioridad de contratos y divulguen los ingresos agregados de todos los clientes en el amplio rango de 50.000 euros. Alternativamente, la actividad financiera se puede informar en su lugar de acuerdo con "bandas de porcentaje" (por ejemplo, 0% a 10%) de los ingresos totales de la empresa. En lugar de informar sobre sus gastos de cabildeo, las organizaciones no gubernamentales y los think tanks deben divulgar sus presupuestos totales e identificar las principales fuentes de financiación.

- **Código de Conducta.** El registro requiere el cumplimiento de un código de ética, un código de ética de la propia organización o recomendado por la Comisión.
- **Cooperación interinstitucional.** ETI recomienda que la Comisión establezca un grupo de estudio con el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo para explorar la creación de un registro común. Finalmente, se acordó una reevaluación después de un año.

Cuando la Comisión Europea comenzó a finalizar la ETI, el Parlamento Europeo decidió abordar el tema también. Por unánime votación, el Parlamento Europeo adoptó un informe en mayo de 2008, recomendando un registro obligatorio de cabilderos común a las tres instituciones de la Unión Europea. El informe pide la identificación de cabilderos individuales, así como de empresas de cabildeo y sus clientes, y divulgación financiera extensa. En junio de 2009, un informe del "Comité de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa" afirmó una disminución dramática de la confianza pública en la política en muchos estados miembros del Consejo de Europa y concluyó que a falta de transparencia en las actividades de presión política puede considerarse para constituir una de las causas de este fenómeno. A partir de ese momento y hasta el día del hoy, la Comisión ha hecho esfuerzos por que la actividad del lobby se mantenga dentro de concepto de transparencia que le permita tener una legitimidad frente a todos los actores involucrados, así como en la sociedad en general.

Tenemos entonces que en la regulación del lobby en la UE, el registro es de naturaleza completamente voluntaria sin incentivos suficientes para registrarse; sus requisitos de divulgación financiera son bastante confusos y no lo suficientemente precisos; y los

registrantes están obligados a aceptar un código de conducta, con mecanismos de sanción poco claros en caso de declaraciones inexactas o incompletas o violaciones del código de conducta. De hecho, la única sanción consiste en la eliminación temporal o la exclusión completa del registro, sin indicación de cómo esta medida podría ser un paso apropiado para mejorar efectivamente la transparencia del registrante infractor.

La cantidad de organizaciones y procedimientos que se manejan en la Eurozona hacen que en ocasiones la conviertan en una organización dividida en el cual no se controlen a los lobistas quienes pueden llegar a disponer de oportunidades más accesibles a los centros clave a lo largo del proceso decisorio e incluso en la implementación de las políticas y resoluciones que se adoptan. Por esto es muy importante que la regulación en la UE sea fuerte ya que debido al gran potencial económico de esta zona es fácil que diferentes grupos organizados lleguen e influyan en sus decisiones.

Ahora bien como se mencionó anteriormente, existen lobistas en Europa que se enfocan en un país en particular, en donde cada Estado miembro tiene su propia regulación, aunque con excepción de Alemania que ya desde 1951 tenía una regulación en el Bundestag, los demás países hasta hace poco se empezaron a preocupar por ejercer una mayor tendencia reguladora acorde con las directrices que en esta materia han dado la instituciones de la Unión Europea. Por esta razón, a continuación se hará una pequeña revisión de la regulación del lobby en algunos países europeos.

3.4. Regulación en Austria

En Austria el lobby se encuentra regulado desde el 2013, y siguiendo el ejemplo europeo, en esta ley se prohíbe a los funcionarios públicos y a los políticos ejercer el cabildeo además de exigir el registro a compañías de cabildeo, empresas, grupos de interés y órganos autónomos.

Esta ley austriaca tiene ciertos objetivos, entre los cuales tenemos como los más importantes los siguientes:

- **Apertura y transparencia:** la ley se ocupa principalmente de una mayor apertura y transparencia en los intentos de los cabilderos de afirmar intereses especiales al influir en las autoridades legislativas y ejecutivas. En principio, la afirmación de intereses individuales o colectivos al influir en los funcionarios del gobierno es éticamente neutral. En general, se recomienda que los representantes y los funcionarios públicos del poder ejecutivo obtengan una visión lo más completa posible de las consecuencias de sus decisiones. Sin embargo, surgirán problemas si la influencia se ejerce de manera secreta y si no está claro qué decisiones están siendo influenciadas por qué intereses, en otras palabras, si prevalece la "rueda y el trato".
- **Buen gobierno:** se busca que los procesos legislativos y administrativos sean mejores cada día. Si las decisiones de quienes las tomas han sido sustentadas y deliberadas a tal punto que generen confianza pública, el contenido y la aceptación de la legislación y los reglamentos administrativos se beneficiarán.
- **Regulación y legitimación:** la ley de cabildeo busca aumentar la confianza en los procesos de decisión política y administrativa mediante la regulación de las actividades de cabildeo. Las disposiciones de la ley cubren no solo los intereses económicos, sino también la representación de las preocupaciones sociales, culturales y ambientales. También busca especificar la manera en que la sociedad civil se involucrará en los procesos de toma de decisiones del gobierno.
- **Anticorrupción:** el cabildeo no se puede convertir en una herramienta para combatir la corrupción, ese es un terreno de la ley, particularmente de la penal.

3.4.1. Cabildeo y representación de intereses – Austria.

El acto de cabildeo descansa sobre tres pilares. Primero, establece algunas reglas de conducta que deben observarse al afirmar y hacer cumplir los intereses individuales y colectivos. Dichas normas establecen normas mínimas específicas en los tratos con las autoridades públicas. Segundo, el registro electrónico administrado por el Ministerio de Justicia de

cabilderos y representantes de intereses (los que la ley exige). Tercero, cuando se viola, las normas de conducta y las obligaciones de registro conllevan sanciones apropiadas.

La influencia directa en el acto de cabildeo abarca todas las actividades mediante las cuales la influencia se ejerce directamente sobre la legislatura o el gobierno austriaco a través de contactos estructurados y organizados, independientemente de si el proceso de decisión está en curso o aún no se ha puesto en marcha. Tal como lo señala la ley solo se refiere al contacto directo y personal con los funcionarios públicos o las autoridades públicas.

El acto de cabildeo regula solo los contactos estructurados y organizados. Los encuentros casuales con funcionarios en eventos públicos, funciones sociales o en privado, y cualquier discusión que pueda tener lugar en tales ocasiones no están cubiertas.

El contrato que ofrece el cabildeo o la representación de intereses implica la influencia directa que se ejerce sobre los funcionarios públicos con el propósito de asegurar una decisión particular. La ley no cubre las ofertas de contrato de una compañía o la presentación de bienes o servicios por un representante (de ventas) no están cubiertos.

También aplica a las actividades emprendidas para influir directamente en la legislación o la administración de la Federación, las provincias, las autoridades locales y las asociaciones de autoridades locales. En el cabildeo con empresas subcontratadas, el acto de cabildeo no cubre los intentos de influir en sus decisiones, incluso si son de propiedad pública total. Los campos diplomático y consular están explícitamente exentos.

Algunas actividades de cabildeo están exentas de la Ley, a saber:

- Actividades propias del ámbito de un servidor público.
- Asesoramiento legal y representación en procedimientos: no regula la actuación cuando la representación se trata de un tercero. La exención cubre todo tipo de representación, principalmente aquellas en las que intervienen abogados, notarios

públicos, contadores públicos o cualquier otra persona autorizada en nombre de sus clientes.

La Ley de cabildeo se aplica a compañías especializadas de cabildeo, cabilderos internos, organismos autónomos y asociaciones de partes interesadas que se aplican a todas las compañías, instituciones y asociaciones que hacen representaciones ante los funcionarios del gobierno (a todos los niveles) para defender los intereses individuales de las personas y empresas o los intereses colectivos de grupos o empresas. Sin embargo, las normas de conducta y las obligaciones de registro no se aplican a todos en la misma medida. La ley distingue entre compañías especializadas de cabildeo o cabilderos internos que defienden los intereses individuales y los intereses colectivos. Los intereses colectivos generalmente están representados por organismos autónomos legalmente establecidos o asociaciones de partes interesadas en virtud del derecho privado. La ley trata a las compañías especializadas de cabildeo y a las compañías con cabilderos internos de manera más estricta.

El acto de cabildeo define una “compañía de cabildeo especializada” como una compañía cuyo objetivo comercial es hacerse cargo de cabildear contactos para un cliente (es decir, influir en los funcionarios del gobierno de manera directa, estructurada y organizada) a cambio del pago de ese cliente. La ley considera a los empleados de una empresa de cabildeo especializada como cabilderos.

Para las empresas con cabilderos internos, la ley también se aplica a las compañías que no contratan firmas de cabildeo especializadas para defender sus intereses ante los funcionarios públicos, sino que eligen confiar la tarea a sus propios empleados u órganos (por ejemplo, juntas de supervisión o ejecutivas).

El acto de cabildeo define los organismos autónomos como entidades establecidas por reglamento o por una decisión que defiende intereses profesionales u otros en nombre de sus miembros. Son principalmente cámaras de comercio e industria (incluidas las cámaras regionales), organismos profesionales y asociaciones comerciales. Representan solo los intereses colectivos de sus miembros, no los intereses individuales.

Algunas instituciones a las que no se aplican la Ley de cabildeo:

- **Exenciones completas:** partidos políticos, iglesias y sociedades religiosas, asociaciones de autoridades municipales y locales y las instituciones de seguridad social.
- **Interlocutores sociales e instituciones competentes para llevar a cabo negociaciones colectivas:** solo deben registrarse, no están obligados por las reglas de conducta del acto ni están sujetos a sus sanciones.
- Otros organismos autónomos y asociaciones de partes interesadas.

3.4.2. Principios de cabildeo y representación de intereses – Austria.

Cuando ejercen cualquier actividad de cabildeo y cuando se contactan por primera vez con un funcionario público, deben especificar sus tareas, así como la identidad e intereses específicos de su empleador, presentar la información de manera veraz y estar al tanto de limitaciones e incompatibilidades de sus contrapartes. El proceso que deben seguir es:

- **Registro previo:** mediante este registro aseguran que pueden operar. Existe una limitación específica para las compañías de cabildeo, compañías con cabilderos internos y aquellas con empleados y órganos que operan en su nombre.
- **Obligaciones de las empresas de cabildeo:** las compañías de cabildeo deben proporcionar a sus clientes estimaciones escritas u orales de sus tarifas e informarles sin demora si es probable que se exceda la estimación.
- **Código de conducta:** las compañías de cabildeo y las compañías con cabilderos internos deben basar sus actividades en un código de conducta. Las empresas pueden elaborar sus propios códigos de conducta de acuerdo.

- Posiciones públicas incompatibles con el cabildeo.

Los cabilderos deben registrarse de la siguiente forma:

- El Registro de cabilderos y representación de intereses: el segundo pilar de la ley de cabildeo es la obligación de los cabilderos y representantes de intereses de registrarse en una base de datos dedicada mantenida por el Ministerio de Justicia: el registro de cabilderos y representantes de intereses. La mayoría de los datos que contiene están disponibles públicamente y se puede acceder a ellos en Internet. Las empresas de cabildeo están obligadas por las obligaciones de registro más completas. Deben transmitir los datos de registro requeridos al Ministerio de Justicia antes de que puedan realizar cualquier actividad de cabildeo. Para los organismos autónomos legales y las asociaciones de partes interesadas privadas, la historia es diferente. Están obligados a proporcionar solo una cantidad mínima de datos para el registro.
- Empresas de cabildeo y sus contratos: el registro está relacionado con cuándo una empresa desea comenzar a cabildear y no cuando se fundó.
- Tasas: hay un cargo por ingresar en el registro.
- Las sanciones incluyen el pago de sanciones administrativas, la eliminación del registro de cabilderos y la anulación de contratos.

En el caso de Austria, la ley tiene un punto fuerte en cuanto que regula de manera más o menos equitativa a todos los involucrados en el lobby, dependiendo eso si de la naturaleza del representado y del interés que se pretende amparar. En Austria la consecuencia de escándalos de corrupción institucional dejó como secuela esta ley la cual busca principalmente que exista más transparencia y apertura cuando de hacer valer intereses al influir en las autoridades ejecutivas se trate.

3.5. Regulación del lobby en España.

La actividad del Lobby no está regulada de manera específica en España, sin embargo, este tema ha sido objeto de debate normativo. España es un caso paradigmático, en los últimos

diez años, los partidos políticos han abogado en varias ocasiones por regular los lobbies, pero siempre sin éxito. No se ha podido lograr a una legislación de este tema, pese a que todos los grupos parlamentarios han estado antes o después de acuerdo en que el sector necesita de una normativa. Pese a todo, ahora los profesionales de los «asuntos públicos» siguen a la expectativa para ver si al fin se podrá alcanzar un acuerdo político para sacar adelante una reforma que regule la actividad del Lobby.

Rubio (2017) explica como en España quien regula lo relacionado con el Registro el cual es voluntario para ejercer la actividad del lobby es la “Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)”, la cual,

(...) adopta una definición amplia de grupos de interés, que incluye a aquellos que actúan en defensa de intereses propios, de terceros o incluso de otros intereses generales. Este Registro es de carácter público y gratuito, y, su gestión y tramitación plenamente electrónica y el alta en el mismo conlleva un compromiso, recogido en unos Principios de Actuación de obligado cumplimiento²¹⁶.

La importancia de la actividad del lobby ejercida por personas que han influenciado decisiones importantes, en España tienen una particular connotación, ya que si bien ha estado presente hace más de dos décadas cuando ingreso a la hoy llamada Unión Europea, era una actividad ejercida de manera informal y solo hasta hace poco años tomo relevancia de su alcance en temas vitales para un Estado como el político y el económico, los legisladores y los miembros del gobierno entendieron que esta no podía seguir siendo una actividad desprovista de una regulación concreta y fue así como se promulgo una normativa al respecto mediante la “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”²¹⁷, la cual desde su preámbulo²¹⁸ ya da visos de la importancia que

²¹⁶ Rubio R. (2017). *La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del Registro*. p. 416.

²¹⁷ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>

²¹⁸ Ya desde su preámbulo denota la importancia de esta actividad al señalar que “*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política*”

en el ámbito Estatal tiene la transparencia que deben tener autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista.

La relevancia en el caso concreto de la Ley 19/2013 radica en su contenido y aplicación por cuanto centra su estructura en tres premisas principales: la publicidad activa como forma de transparencia de la actividad pública; el acceso a la información pública con todas las garantías, en donde la tecnología debe permitir que los interesados puedan tener acceso a las decisiones públicas en todos su proceso y el buen gobierno.

Con estas tres premisas, se les dará legalidad a las decisiones tomadas por las ramas del Estado encargadas las cuales podrían llegar a convertirse en leyes, ya que en muchas de estas decisiones cuando se conoce el texto definitivo, no hay certeza de la trazabilidad que tuvo la misma, como por ejemplo los actores que han intervenido (no solo su ponente), también el momento en el que lo han hecho y la información proporcionada por cualquier vía durante el proceso.

En cuanto a la publicidad activa como forma de transparencia, es necesario que esté disponible por los medios adecuados para que cualquier persona pueda acceder, para ello se puede utilizar las plataformas tecnológicas como portales o páginas en la red, en donde de forma clara y detallada deben aparecer la información relativa a cada iniciativa legislativa.

Pero más que un medio de transparencia, la publicidad activa es un derecho ganado, por cuanto es una obligación de cualquier administración pública y de sus entidades, instituciones, organismos adscritos y dependientes de ella dar publicidad permanente y abierta de la información que manejan, lo cual no debe confundirse con el acceso a la información pública, que tiene sus límites establecidos por la ley, por ejemplo documentos sometidos a reserva por temas de seguridad nacional. La información pública es aquella que como su nombre lo indica debe ser pública y actualizada de manera obligatoria, es decir todos aquellos documentos o contenidos elaborados por la Administración en ejercicio propio de sus funciones.

Para entender mejor, se pueden mencionar algunos principios generales de la publicidad activa derivados de la Ley 19/2013, a saber:

- Publicación de forma periódica y actualizada de la información relevante para el público.
- El derecho de acceso a la información pública tiene su procedimiento para solicitarla así como sus límites legales en cuanto a la protección de datos.
- Uso de medios electrónicos accesibles en donde se encuentre la información una manera clara, estructurada y entendible para todos.
- La información debe ser: comprensible y de fácil y gratuito acceso.

Todo lo anterior esta soportado legalmente por la mencionada ley en el artículo 12º que señala:

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105º. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica²¹⁹.

Es así como respecto al registro y los informes periódicos, en España explica Rubio (2017) que,

(...)el modelo ideal estaría orientado a la creación de un registro que permita identificar a todas aquellas personas físicas o jurídicas que pueden establecer relaciones con las instituciones públicas, así como conocer sus intereses, sus clientes, las actividades realizadas con este fin y los recursos empleados en ellas. Modelo tradicional de transparencia centrada en el sujeto²²⁰.

La importancia de este artículo soportado constitucionalmente, radica en que el derecho de acceso a la información es necesario en una sociedad que se cimenta en el modelo

²¹⁹ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>

²²⁰ Rubio R. (2017). *La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del Registro*. p. 415.

democrático participativo en donde sus ciudadanos tienen el derecho de conocer las actuaciones de la Administración, los proyectos de ley, las decisiones tomadas, el destino que se le da a los dineros públicos así como los actores que intervienen en estos actos, claro eso si dentro de los límites legales que la ley consagra.

Y la misma ley fija los límites, en el artículo 14º, toda ley por más asequible que quiera ser debe tener limitantes o excepciones que deben ser entendidas, por más que el público quiera acceder a la información en algunos casos esto es imposible para ciertos asuntos de Estado o propios de la intimidad de las personas o la protección de sus datos personales, asunto del cual trata el artículo 15º, el cual pretende dar una solución al problema del equilibrio entre el acceso por parte del Estado a la información pública como forma de control social y la protección de los datos personales, en el entendido que si bien el Estado debe tener mecanismos de control social, estos no pueden transgredir el derecho fundamental de protección de datos. Hoy en día, en una era digital, las instituciones del Estado poseen la información de todos los ciudadanos en sus bases de datos recabada de diferentes maneras y en el cómo se maneje esta información debe ser tema central en una regulación normativa que concierne a la transparencia.

El buen gobierno, está íntimamente ligado a la transparencia y a la publicidad activa, en España debido al inconformismo ciudadano con el Estado y la clase política surgió la ley 19/2013 como respuesta y con el fin de fortalecer esta relación bidireccional Estado-ciudadanía. Como políticas de buen gobierno se quiso fomentar la participación social en el proceso de toma de decisiones. Temas como anticorrupción, institucionalidad, participación, representación, prevalencia de lo general sobre lo particular, publicidad se tomaron como eje para fortalecer la premisa del buen gobierno que se pretendió imprimir en esta ley.

Para que un buen gobierno pueda llamarse como tal, debe ceñirse a principios y normas que orienten las actuaciones institucionales, en el caso español algunos de estos son principalmente, participación, eficacia, coherencia, responsabilidad y publicidad. Es así como la ley 19/2013 señala Larach (2015):

Incluye a los miembros del gobierno, a los secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de ella (...) con lo cual los servidores públicos ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad; con un régimen sancionador referido a los conflictos de interés, de igual modo que a la gestión económico-presupuestaria y, finalmente, al ámbito disciplinario²²¹.

Para lograr esto, la ley en el Título II Artículos 33 al 40 explica lo referente al “Consejo de Transparencia y Buen Gobierno” y al respecto señala que es un organismo público dependiente de la “Administración General del Estado” el cual está Adscrito al “Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y su misión es promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de Buen Gobierno.

La creación de esta ley tiene implícita en cierta forma una regulación de la actividad de cabildeo, y digo en cierta forma por cuanto regula lo relacionado con la transparencia en las actividades públicas, la publicidad, la participación y el buen gobierno. Y entendiendo el lobby como una actividad de una persona, asociación o grupo que pretende influir en la administración para que las leyes, normas o regulaciones beneficien al sector de interés.

Esta asociación o grupo con capacidad de influir debe tener una regulación en España país en el que según el fundador de “Transparencia Internacional España” Manuel Villoria, “La toma de decisiones políticas en nuestro país está absolutamente influenciada por los grandes grupos económicos, por los lobbies. Los lobbies marcan la agenda económica en España en gran medida”²²².

²²¹ Larach, C. (2015). Transparencia y Buen Gobierno en España. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 13, Universidad Externado de Colombia, p. 261.

²²² Carretero, N. (abril 27, 2018). Haciendo lobby: así funcionan los grupo de presión en España. *Diario el País*. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2018/04/13/actualidad/1523634104_960623.html

3.5.1. La regulación de los grupos de presión en España.

El título de este acápite puede llegar a ser engañoso, ya que al contrario de lo que pasa en otros países de la UE y de otras latitudes como Estados Unidos en donde la regulación es en muchos casos es bastante rigurosa, en España la actividad de los lobbies no está debidamente regulada, si bien hay un registro, no hay control al ser voluntario.

No obstante lo anterior, en España se han hechos varios avances en cuanto a regular esta actividad se refiere, se han hecho intentos en los últimos año, partidos como el PP han intentado reformar el reglamento del Congreso y por otra parte se intentó impulsar un proyecto de ley integral anticorrupción conocido como “Ley Ómnibus contra la corrupción de Ciudadanos”, la cual tenía como eje central la lucha contra la corrupción en el sector público en su lucha y la protección de los denunciantes, también intentaba regular algunos aspectos en cuanto a lobby, teniendo en cuenta la relación de los grupos de poder con la clase política. Si por algo se ha caracterizado el sistema político español en los últimos tiempos es por el desequilibrio existente a la hora de desarrollar e implementar las políticas públicas en relación con los interesados e implicados tanto en formularlas como en recibirlas, sumado a que la normatividad no es suficiente para evitar actos de corrupción, es por esto que para Villoria (2014), “estos defectos regulatorios son probablemente más importantes que la falta de una normativa específica sobre lobby para poder controlar la corrupción y las prácticas indebidas”²²³.

Por esta falta de normatividad específica, la participación política de los grupos de interés no tiene un norte definido, no hay como debería un grupo identificado de cabilderos, algunos grupos como por ejemplo sindicatos, colegios profesionales o cámaras de comercio, asumen una función pública que no les corresponde para definir asuntos de interés público junto a las instituciones del Estado, por otro lado esta los grupo organizados y especializados los cuales con todo el conocimiento del caso acceden a documentos, ponencias, iniciativas, opiniones y posiciones previos a una audiencia pública en la cual se va a discutir un tema de interés. En España existen como ya se mencionó múltiples grupos que defienden intereses diferentes, en

²²³ Villoria, y Revuelta (2014). *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. p. 5

cuadro siguiente, Pastor (2011), hace una clasificación en la cual menciona los principales grupos de interés y sus fines, (cuadro 2)²²⁴:

Cuadro 2: Organizaciones y su función.

| Tipo | ¿Qué intereses defienden o representan? |
|--|--|
| <i>Organizaciones empresariales</i> | <i>Defienden intereses económicos.</i> |
| <i>Sindicatos</i> | <i>Defienden intereses de los trabajadores ante las empresas y el Gobierno.</i> |
| <i>Grupos profesionales y corporativos</i> | <i>Defienden intereses de los trabajadores independientes (granjeros, agricultores y ganaderos, entre otros) y de los profesionales liberales (médicos, abogados y arquitectos, entre otros).</i> |
| <i>Grupos de promoción o grupos causales</i> | <i>Defienden un interés ideológico o social más que económico (Iglesias y grupos ecologistas, entre otros). Estos grupos se dedican a incidir en la formación de la agenda gubernamental.</i> |
| <i>Asociaciones políticas o grupos de interés intergubernamentales</i> | <i>Defienden un interés político. Organismos públicos y organizaciones gubernamentales que persuaden a otros gobiernos para que tengan en cuenta sus necesidades o para que sus decisiones beneficien a su imagen o a sus ciudadanos (agencias y empresas públicas, Cruz Roja, entre otros).</i> |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asociación Española de Ciencia Política y la Administración. Disponible en: <https://www.aecpa.es/>

Es así como al no existir una clara regulación, el ejercicio de lobby en España tiene una doble realidad. Para Villoria esta doble realidad se manifiesta,

²²⁴ Pastor Albaladejo, G. (2011). *Grupos de interés y participación institucional*. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). X Congreso (08 de septiembre de 2011), p. 6. Recuperado de: <https://aecpa.es/es-es/grupos-de-interes-y-participacion-institucional/congress-papers/217/>

(...) por una parte, en modelos institucionalizados con mayor o menor detalle, que incorporan distintos criterios de representatividad y participación, y que generan redes de interacción entre grupos de interés y gobiernos en diferentes sectores, a través de órganos de participación institucional muy diversos (...). Y, por otra parte, existe una realidad informal, en la que cientos de lobistas profesionales, empresas y grupos de interés diversos tratan de influir sobre el ejecutivo y el legislativo, sin que existan normas que regulen su acceso, la información sobre sus contactos, los límites éticos a su labor o la mera constancia de las reuniones²²⁵.

Para acceder a la información es necesario dentro de los límites legales poder acceder a las agendas públicas y de aquellas personas o entidades que realizan actividades dirigidas a influir de manera directa sobre quienes toman decisiones, esta es una parte necesaria para poder ejercer una regulación adecuada de los grupos de interés, según Villoria, este conocimiento de la agenda,

(...) dará publicidad a las actividades de naturaleza pública que lleven a cabo y se incluirá en la página de Internet de sus respectivas instituciones. Para garantizar la eficacia de la misma, sería conveniente definir un estándar de publicación con formato abierto y reutilizable que, además de permitir su actualización de forma consistente y ágil, establezca plazos para la publicación y permita procesar de manera conjunta la información²²⁶.

Al no ser obligatorio en España el registro, tampoco es obligatorio la publicación de las agendas y este desconocimiento de las agendas públicas de los funcionarios y/ representantes no permite conocer el trabajo, los actores involucrados, las deliberaciones, para evitar esto es necesario según Rubio (2017), “hacer públicos los informes periódicos de entrevistas de miembros del Gobierno con diferentes grupos de presión, así como del contenido de las

²²⁵ El desconocimiento de la agenda pública de los funcionarios. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). XII Congreso (14 de julio de 2015), p. 10. Recuperado de: <https://aecpa.es/es-es/transparencia-y-regulacion-del-lobby-en-europa-y-espana-un-analisis-c/congress-papers/1348/>

²²⁶ Rubio R. (2017). *La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del Registro*. p. 417.

mismas, incorporando tanto el resumen de lo tratado como los dictámenes que se hayan realizado como consecuencia de las mismas”²²⁷.

Ahora bien derivado de lo anterior, surgen algunos problemas derivados de una falta de regulación adecuada y fuerte en cuanto a la actividad de los actores involucrados en las actividades del lobby en España, los cuales se pueden sintetizar en cinco problemas: (1) las puertas giratoria; (2) el vínculo entre política, dinero y corrupción; (3) financiación de partidos políticos en la agenda de los grupos de presión; (4) falta de acceso a la información pública; y (5) desinterés de la comunidad.

En primer lugar las puertas giratorias, ya en el Capítulo II del presente trabajo se hizo mención al concepto, para el caso español y recordando la definición dada, tenemos que esta es una conducta ilegal mediante la cual personajes que ocuparon cargos públicos especialmente en las altas esferas del poder al terminar su periodo migran hacia el sector privado ocupando cargos de alta influencia o forman su propio gabinete para ponerse al servicio de intereses privados, lo cual no sería una infracción si no se aprovecharan de las influencias obtenidas durante su paso por lo público. Castellani (2018) explica que la expresión “puerta giratoria”, proviene de Estados Unidos, y

(...)alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente)²²⁸.

²²⁷ Ibid., p. 417.

²²⁸ Castellani, A. (Julio-agosto 2018). *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública*. Revista Nueva Sociedad, 276. p. 50. Recuperado de: <https://nuso.org/revista/276/dinero-versus-democracia-lobbies-corrupcion-y-politica/>

Particularmente en España, no hay normatividad ni código de conducta ética que castigue esta práctica, la cual tiene una relación directa con la actividad de los grupos que se dedican al cabildeo, lo cual es destacadamente peligroso por cuanto el número de "cabilderos de puertas giratorias" aumenta exponencialmente; políticos y funcionarios que aprovechan su experiencia en el gobierno para convertirse en traficantes de influencia, donde venden el acceso y su conocimiento al mejor postor. Con su experiencia privilegiada, los cabilderos de puertas giratorias ofrecen información sobre el proceso político, independientemente de sus conexiones con los legisladores actuales. Lo que ofrecen a sus clientes es una reducción del riesgo político útil y comercializable.

En segundo lugar está el vínculo entre política, dinero y corrupción, esta es una relación bastante peligrosa, en la sociedad española, la percepción de corrupción estatal es alta, las decisiones que toman los gobiernos afectan el bienestar de todos los individuos que conforman la sociedad de ahí que resulta lógico inferir que aquellos que toman las decisiones que afectan a todos deber ser íntegros. Cuando en la toma de decisiones de este tipo se mezclan el dinero proveniente de cualquier parte y los intereses particulares, la influencia política se vuelve en desigual. Por lo anterior, este vínculo se convierte en un problema en una sociedad como la española donde a pesar de existir una descentralización política, las principales decisiones son tomadas por el poder central en cabeza de muchos políticos, algunos de los cuales son manejados por grupos de interés conformados por cabilderos que manejan una agenda (no conocida) para la defensa de sus intereses.

Como tercer problema está la financiación de partidos políticos en la agenda de los grupos de presión. Los partidos políticos y sus integrantes, al entrar en campaña necesitan muchos recursos, principalmente económicos, es esto lo recaudado para sustentar los gastos de sus campañas electorales, así como los recursos que utiliza en actividades permanentes de los partidos políticos, pero que pasa ¿cuándo estos recursos vienen condicionados a favores futuros?, ese es el problema puntual, la relación entre el dinero y la política que afecta al gobierno democrático. Cuando los grupos de interés ponen sus apuestas en un político, invierten recursos que son cobrados una vez sea elegido o una vez sea nombrado en un cargo público de relevancia. Y esto sucede no solo en España, sino en la gran mayoría de los países.

El cuarto problema es la falta de acceso a la información pública, tema ya tratado anteriormente, del cual podemos complementar que, es necesario hacer un profundo estudio en el cual de manera propositiva se logre una regulación para el acceso a la información pública, que incorpore a ciudadanos, compañías, asociaciones y organizaciones civiles, al proceso legislativo y les brinde herramientas para que tengan un protagonismo equitativo respecto al protagonismo de los partidos políticos durante el proceso de formulación de leyes.

Respecto al quinto problema, el desinterés de las personas en relación a los asuntos que manejan los grupos de interés y en general en los procesos de toma de decisiones, esto se explica por la mala imagen que estos tienen en el público en general. La creencia que el lobby es análogo a la corrupción ha hecho que la imagen de estos grupos sea vista como oscura. Aunado a lo anterior, este desinterés se manifiesta también como lo señala Cohen (2018) en “la juventud de la que aun goza la democracia española, la histórica ausencia de regulación de la profesión y la consecuente falta de transparencia de dicha actividad”²²⁹.

Sin embargo, a pesar de los anteriores problemas sería injusto negar que se han hecho esfuerzos por que la actividad del Lobby en España tenga una regulación, algunas iniciativas han servido como base para que esta actividad adquiriera mayor credibilidad y que el público en general llegue a considerarla transparente y logre interiorizar los beneficios que pueden llegar a obtener.

Los mecanismos que intentan justificar esta actividad son los Códigos de conducta de los que desarrollan actividades de influencia, dentro de la UE estos se encuentran en el anexo 3 del Acuerdo Interinstitucional de 2014, este código aplica a los inscritos y básicamente consiste en las siguientes pautas²³⁰:

²²⁹ Cohen, E. (2018, febrero 02). ¿Por qué los lobbies están mal vistos en España? Recuperado de: <https://www.expansion.com/juridico/opinion/2018/02/02/5a7490ba46163f996f8b4632.html>

²³⁰ Código de Conducta del Acuerdo interinstitucional de 2014, anexo III. Recuperado de: http://www.lobbyingspain.com/wp-content/uploads/2015/06/anx_III_Code.pdf

- Identificación: toda persona que quiera ejercer la actividad debe identificarse con su nombre y entidad a la que pertenece (si es del caso).
- No falsificar o adulterar la información entregada y los datos aportados al registro con el fin de obtener la acreditación.
- Hacer una declaración del interés que defienden y, en según el caso, el nombre de las empresas u organizaciones a las que representan.
- Tener claridad, dentro de lo posible, que la información que aportan es imparcial, completa, actualizada y no engañosa.
- No obtener ni tratar de obtener información o decisiones de manera deshonesta.
- No inducir a los Representantes, Funcionarios públicos, Diputados, Senadores y miembros del gobierno (nacional y de laguna de las Comunidades Autónomas) a transgredir las reglas de actuación que les son aplicables en sus funciones.
- Respetar la legislación aplicable a las incompatibilidades de los cargos públicos.

Rubio (2017) explica que en España, la “Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia – CNMC” fue el primer organismo público en establecer un Código de Conducta²³¹ de carácter obligatorio para aquellos que se registren. Además de los anteriormente mencionados, Rubio explica que añade otros complementarios como son :

(...) Actuar con integridad y honestidad en el desarrollo de su actividad y no influir ni intentar influir en la toma de decisiones de manera deshonesto ni obtener o intentar obtener información de manera, no realizar ningún obsequio de valor ni ofrecer ningún favor o servicio que pueda comprometer la ejecución íntegra de las funciones públicas. A esto se añaden dos elementos novedosos, vinculados al propio registro al obligarse a informar a las personas u organizaciones a quienes representen de la

²³¹ En el caso de la CNMC se denomina Decálogo ético. Recuperado de: <https://rgi.cnmc.es/>.

existencia de los presentes Principios de Actuación y al mismo tiempo a no hacer uso abusivo del alta para darse publicidad, ni dar a entender que les confiere una situación o privilegio especial ante los poderes públicos²³².

Sin bien para los cabilderos no existe un código de conducta o también llamados códigos éticos que sean de estricto cumplimiento, para los funcionarios públicos si existen, y en ellos se encuentran normas organizativas, relaciones entre órganos tanto internos como externos y normas de conducta. Según Rubio (2017), estos códigos son una respuesta a los innumerables conflictos que pueden llegar a darse en la Administración Pública ya que,

(...) suelen incluir las obligaciones que puede contraer el Alto Cargo frente a entidades a las que presta servicios, estableciendo un elenco de incompatibilidades y prohibiciones e incluyen también materias como el uso de información confidencial o el uso indebido de las instalaciones y el personal²³³.

Es así que para garantizar la aplicación de estos códigos, la ley española cuenta con diferentes herramientas como el Código Penal Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica “la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”²³⁴, que castiga los “delitos contra la administración pública particularmente el llamado cohecho”²³⁵.

²³² Rubio R. (2017). *La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del Registro*. p. 420.

²³³ *Ibid.*, p. 421.

²³⁴ El Código Penal Español desarrolla lo referente a los delitos de cohecho en el capítulo V del Título XIX (artículos 419 a 427 bis del CP) delitos relacionados con la corrupción o soborno en la esfera de la función pública.

²³⁵ El Artículo 419º de Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal., del COHECHO señala que: “*La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, recibiere o solicitare, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo o para no realizar o retrasar injustificadamente el que debiera practicar, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años, multa de doce a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a doce años, sin perjuicio de la pena correspondiente al acto realizado, omitido o retrasado en razón de la retribución o promesa, si fuera constitutivo de delito*”. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf>

Así mismo, la Ley 19/2013 del 9 de diciembre sobre transparencia acceso a la información pública y buen gobierno, surge como una herramienta para combatir la corrupción y la desafección ciudadana hacia las instituciones públicas, la cual tiene como su objeto “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”²³⁶.

Es importante contar con una Ley de transparencia efectiva en su aplicación y que sea capaz de cambiar la relación entre las instituciones, la sociedad, los académicos, los medios de comunicación, las ONG’s. ya que conlleva una serie de derechos y obligaciones, lo que implica un fortalecimiento del ciudadano por cuanto permitiría un control sobre el ejercicio de aquellos que manejan el poder.

Además de la legislación, también existen en España los llamados Consejos Consultivos, y su función básicamente es asesorar a los gobiernos autonómicos que pueden según Rubio (2017) “contribuir a mejorar la transparencia de las actuaciones de los grupos de interés, Se trata de las normas que regulan la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones”²³⁷.

En España estos consejos consultivos de las Comunidades Autónomas están regulados dentro de los órganos colegiados integrados por tres o más personas, “a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos”²³⁸.

Algunas de las características de estos Consejos Consultivos son:

- Son órganos institucionalizados.

²³⁶ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>

²³⁷ Rubio R. (2017). *La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del Registro*. p. 423.

²³⁸ Numeral 1 del Art. 20 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Recuperado de: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878&p=20151002&tn=0>

- Son órganos colegiados.
- Su competencia es general y no está limitada a un sector específico, en un determinado territorio (el de la Comunidad Autónoma).
- Son cuerpos técnicos y no de tipo representativo-participativo.

El problema de estos Consejos Consultivos es su alta burocracia y costo, ya que como señala Rubio (2017),

(...) hoy en día existen en España más de 90 consejos de este tipo, permanentes o ad hoc, vinculados a la AGE que cuentan con estructura, composición, funcionamiento y funciones diversas y poco claras que en la práctica se muestran incapaces de responder al objetivo de hacer llegar los intereses sociales a las administraciones públicas y evitar los riesgos que podría causar una posición privilegiada de los grupos de presión²³⁹.

Sin embargo, a pesar de las críticas, estos Consejos se han constituido como instituciones que ayudan a la democracia y contribuyen a la transparencia ya que funcionan para dar un mejor asesoramiento y unos órganos de control mucho más inmediatos.

3.6. Regulación en el Reino Unido.

Para entender cómo se maneja la presión por parte de algunos grupos y de los cabilderos es necesario entender el sistema parlamentario, someramente el Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el órgano legislativo supremo en el Reino Unido y los territorios británicos de ultramar y se compone de dos cámaras. La Cámara de los Lores actúa como la segunda cámara del Parlamento del Reino Unido y sus principales funciones son hacer que el gobierno rinda cuentas, hacer leyes e investigar áreas de política. La Cámara de los Lores tiene alrededor de 730 miembros y, aunque la membresía fue una vez un derecho de nacimiento para los pares hereditarios, una serie de reformas recientes ha asegurado que solo un pequeño número forme parte de la membresía.

²³⁹ Rubio R. (2017). *La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del Registro*. p. 424.

Se puede introducir legislación de cualquier tipo en la Cámara de los Lores, con excepción de las facturas monetarias, que siempre se originan en la Cámara de los Comunes. Además de debatir la legislación, la Cámara de los Lores también tiene el poder de retrasar o enmendar proyectos de ley e incluso rechazarlos, aunque la capacidad de hacerlo está considerablemente restringida por las leyes del Parlamento. La importancia del Lobby está dada ya que a pesar de que hay mucho apoyo en los parlamentos del Reino Unido, la Cámara de los Lores aún puede retrasar y enmendar cualquier legislación que se apruebe sobre las votaciones por lo que algunos grupos de presión brindan apoyo a miembros de la Cámara de los Lores que pueden ayudar a cualquier desarrollo futuro para lograr sus objetivos. Los señores de los partidos políticos no necesariamente siguen la línea del partido, por lo que debemos la presión personal es importante para que cada Señor sepa que hay personas a las que les apasiona votar y que hay buenas razones para presentarlo.

El cabildeo en el Reino Unido es difícil de definir porque, por su propia naturaleza, es una profesión relativamente tranquila y discreta, a diferencia de Estados Unidos, donde es muy visible y tiene vínculos directos con los políticos.

En el Reino Unido, la década del 80 se caracterizó en gran medida por la retirada del Estado. La privatización y la desregulación tuvieron un impacto significativo en los mercados comerciales. Estos cambios tuvieron un gran impacto en las relaciones entre el gobierno y las empresas. Sin embargo, esto no significó que el gobierno ya no fuera un factor significativo en el entorno de toma de decisiones de las empresas. La interfaz entre el gobierno y las empresas siguió siendo crucial. Además de la desregulación de los mercados, se evidenció un aumento constante en legislación y regulación en las sociedades occidentales durante las últimas décadas.

Esto ha dado lugar a que la legislación tenga un impacto creciente en los mercados comerciales y, en consecuencia, en las empresas. Además, los grupos de presión nuevos y radicales, y el interés sustancial de los medios, han llevado temas como la seguridad alimentaria, la modificación genética o la protección del medio ambiente al centro de atención política. La alta prioridad de estos nuevos temas en la agenda política ha creado una

nueva forma de política, que afecta las operaciones comerciales, mientras que las viejas formas de participación del gobierno a través de la propiedad directa de partes de la economía han disminuido significativamente, este cambio en la agenda y el panorama políticos que tiene una serie de implicaciones para las empresas y ha aumentado la participación política en el mercado.

Además, en el Reino Unido los grupos de presión nuevos y radicales, y el interés sustancial de los medios, han llevado a temas como la seguridad alimentaria, la modificación genética o la protección del medio ambiente al centro de atención política. La alta prioridad de estos nuevos temas en la agenda política ha creado una nueva forma de política, que afecta las operaciones comerciales, mientras que las viejas formas de participación del gobierno a través de la propiedad directa de partes de la economía han disminuido significativamente.

Estos cambios en el Reino Unido han hecho que muchas organizaciones utilicen el cabildeo para construir una relación con el gobierno, en lugar de simplemente influir en las políticas o la legislación. Dado que es difícil para las empresas cambiar las políticas a corto plazo, es fundamental mantener una gestión continua de las relaciones con las partes interesadas del gobierno, ya que una vez que surge la necesidad de influir en las políticas, es esencial contar con un caso bien preparado y argumentado. En tal situación, es importante tener un buen conocimiento político y contactos con figuras clave es de vital importancia.

En el informe Nolan, documento sobre “normas de conducta de la vida pública del Reino Unido”²⁴⁰, se señalaron siete principios de la vida pública: “(...) el interés público, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad y la capacidad de liderazgo”²⁴¹; centra su análisis en la ética de los poderes públicos aplicando más una legislación restrictiva de las actividades de los parlamentarios que de un registro obligatorio para quienes ejercen actividades a través de los grupos de presión.

²⁴⁰ En 1994, en el Reino Unido, se creó el Comité para la creación de Normas de Conducta para la vida pública en el Reino Unido.

²⁴¹ Nolan, M. (1996). Normas de Conducta para la Vida Pública o Informe Nolan. Madrid: Documentos INAP.

Este comité se crea según explica Fernández Sobejano, debido a los muchos escándalos de principios de los años noventa en el Reino Unido, “siendo uno de los más reseñables el Cash-for-questions affair en el que se descubrió que diputados cobraban dinero de algunos lobbies por hacer preguntas parlamentarias”²⁴². Su objetivo era examinar el estado de la cuestión “sobre las pautas de conducta ética de todas aquellas personas nombradas para un cargo público”²⁴³.

El Reino Unido ha tomado una serie de medidas para abrir el gobierno al empoderar a los ciudadanos para que los políticos y organismos públicos les rindan cuentas, mediante la garantía de quienes toman las decisiones en cualquier nivel cumplan con su funciones y sus decisiones sean claras y que los intereses de quienes buscan influir en ellos sean igualmente claros y transparentes.

El gobierno abierto proporciona una base esencial para el progreso económico, social y político al fortalecer la transparencia de las instituciones. La transparencia, apoyada por la participación ciudadana, genera responsabilidad. Al hacer e implementar compromisos para abrir el gobierno, en materia de transparencia, participación y responsabilidad, el gobierno del Reino Unido tiene como objetivo transformar la relación entre el gobierno, las empresas y el ciudadano, abriendo así la sociedad. Para una mayor transparencia se deben mejorar los servicios públicos, una gestión más efectiva de los recursos públicos, una mayor responsabilidad corporativa, los más altos estándares de integridad profesional en todas las administraciones.

Uno de los mecanismos centrales para lograr esos objetivos ha sido la publicación de cantidades de información sin precedentes sobre el gobierno y la toma de decisiones. Desde 2010, el gobierno ha publicado proactiva y regularmente:

- Los ministros deben informar detalladamente si tienen intereses privados y en qué consisten.

²⁴² Fernández Sobejano, V. (2014). *La Ética en la Administración Pública*.

²⁴³ Ibid.

- Las reuniones de los Ministro y Secretarios que sostengan con ocasión de su función deben ser informadas y detalladas en su contenido bien sea con organizaciones o individuos externos.
- Las reuniones de asesores especiales con propietarios de medios, editores y altos ejecutivos deben ser informadas y detalladas.
- Dentro de su función diaria, es común que Ministros, Secretarios permanentes y asesores especiales reciban obsequio, todo lo referente a estos obsequios o atenciones debe ser público.

Un problema en el Reino Unido en cuanto al cabildeo se generó por la preocupación de la falta de transparencia respecto a las corporaciones al permitirle a estas en muchas ocasiones ejercer un acceso privilegiado y una influencia desproporcionada. El régimen de autorregulación existente que gobierna la industria de cabildeo era inadecuado y sugirió que, a menos que la industria pudiera reformar ese sistema de manera rápida y creíble, el gobierno debería introducir un registro legal de cabilderos. El enfoque preferido era la autorregulación voluntaria efectiva y que la industria debería tener la oportunidad de desarrollar un sistema de autorregulación que exija confianza.

En enero de 2012, el gobierno publicó un documento de consulta titulado "Introducing a statutory register of lobbyists"²⁴⁴ que invitaba a los interesados a comentar sobre las opciones de política que apuntalarían el establecimiento de un registro. Dentro del diseño de políticas el desafío clave para garantizar la independencia y la responsabilidad del administrador del registro, era garantizar la accesibilidad y el valor de la información recopilada e identificar sanciones proporcionadas por incumplimiento.

Durante el desarrollo, la solución que surgió fue un registro que identificaría los intereses de los cabilderos consultores. Lo haría al exigirles que divulguen los nombres de sus clientes en un registro disponible públicamente. El cabildeo de los consultores se definió

²⁴⁴ Su traducción en español es: Introducción de un registro legal de cabilderos

inequívocamente como el pago por llevar a cabo comunicaciones específicas con titulares de oficinas específicos en nombre de un tercero. Se incluyeron exenciones para garantizar la exclusión del alcance del registro, señaladas a continuación:

- Cabildeo realizado por parlamentarios en el curso de su actividad parlamentaria normal.
- Cabildeo realizado por una organización o individuo incidentalmente a su actividad normal.
- Las actividades normales de organizaciones benéficas y sindicales.

El registro estará disponible en línea y actualizado trimestralmente, la información requerida de los cabilderos se limitará a la más pertinente para el problema identificado, es decir, exactamente a qué intereses representan. Por lo tanto, los cabilderos consultores deberán proporcionar detalles de sus negocios y divulgar trimestralmente los nombres de los clientes para los que han realizado o se les ha pagado para que realicen actividades de cabildeo de consultores en los últimos tres meses. Los cabilderos también deberán declarar si se suscriben o no a un código de conducta disponible al público y, de ser así, dónde se puede acceder a ese código. Se aplicarán sanciones civiles y penales.

Las características principales del lobby de consultores al momento de efectuar su registro son:

- a. Comunicarse con ministros o secretarios permanentes sobre políticas gubernamentales, legislación o la adjudicación de contratos y subvenciones, etc.
- b. A cambio del pago (de cualquier tipo, ya sea directo o indirecto).
- c. En el curso de un negocio.

Se aplicarán exclusiones a aquellos que no están registrados para fines del impuesto al valor agregado (IVA); aquellos para quienes el cabildeo es incidental a su actividad profesional normal; las actividades parlamentarias normales de los parlamentarios; las actividades

normales de la mayoría de las organizaciones benéficas, sindicatos y grupos de expertos; y gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales.

En cuanto al registro y el registrador; el registro será administrado y aplicado por el registrador independiente de cabilderos consultores. El registrador será un titular de oficina estatutario independiente. Los cabilderos consultores deberán proporcionar información sobre su organización, sus clientes, si se suscriben o no a un código de conducta relevante disponible al público, y actualizar su entrada trimestralmente. El registro estará disponible públicamente en línea y es deber del registrador controlar que todo se cumpla a cabalidad según los procedimientos establecidos, teniendo potestad para que en caso de incumplimientos leves imponer sanciones y para infracciones más graves del requisito de registro (por ejemplo, incumplimiento deliberado), se pueden emprender acciones penales (con sanciones en forma de multas ilimitadas). Se puede decir entonces que el registro legal de cabilderos consultores mejora la transparencia y la rendición de cuentas de los tomadores de decisiones al garantizar que los intereses representados por quienes buscan influir en ellos sean igualmente transparentes. Además, las disposiciones reflejan el contexto distintivo del gobierno abierto del Reino Unido y constituyen una solución pragmática y proporcionada a un problema específico identificado.

Desde el 2014, el Reino Unido cuenta con “The transparency of lobbying non party campaigning and Trade Union Administration Act 2014”²⁴⁵, esta ley de Transparencia de Cabildeo nació en respuesta a los escándalos en Parlamento británico así como en el Gobierno, los puntos básicos que regulo esta ley fueron en cuanto a el registro de lobistas consultores, que restringe a aquellos que no estén registrados para participar en negocios de cabildeo; regula la financiación de las campañas en cuanto al dinero que pueden recibir, su procedencia y su destino. Esta Ley prevee el establecimiento y mantenimiento de un registro de personas que llevan a cabo la actividad de cabildeo de consultores y exige que las personas que intervienen en las actividades de cabildeo inscribirse en el registro.

²⁴⁵ Recuperado de: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted>

Este registro permite un control que es necesario debido al crecimiento y la expansión del marketing político en el Reino Unido en los últimos años, el cual tiene ciertas características que justifican el aumento del cabildeo en varios países de la región, pero que son propias del sistema del UK:

- Mayor globalización y competencia en los mercados comerciales, y la consiguiente presión para tener influencia sobre la legislatura para mantener un posicionamiento competitivo en el entorno empresarial.
- La importación de un sistema de cabildeo corporativo más estructurado de los EE. UU. Y Washington DC, diseñado en particular para influir en la legislación que afecta a los mercados comerciales y “sin fines de lucro”, hacia 2014 el Reino Unido, aprobó por primera vez una reglamentación del lobby, siguiendo las prácticas legislativas de los Estados Unidos.
- Aumento de las actividades de los grupos de presión como resultado del aumento de las actividades de adquisición corporativa, fusión, empresa conjunta y alianzas estratégicas.
- La naturaleza radical del gobierno británico en las décadas de 1980 y 1990, rompiendo efectivamente las políticas de consenso anteriores, requirió que aquellos afectados por las propuestas se aseguraran de que sus intereses y puntos de vista fueran comunicados de la manera más competente posible o enfrentaran la inevitabilidad de perder influencia.
- El crecimiento del gobierno transnacional, por ejemplo, la Unión Europea, está generando una legislación sustancial que afecta a las empresas, por ejemplo, sobre el medio ambiente. Esto ha generado cabildeo a nivel nacional y europeo para garantizar que se escuche la voz de las empresas.

- A medida que el gobierno ha reducido su papel de proveedor y propiedad directa en la economía y la sociedad, por ejemplo en radiodifusión, telecomunicaciones, transporte, servicios públicos y bienestar, también ha ampliado sus actividades reguladoras. Esto ha dado lugar a un rápido aumento del cabildeo estratégico para influir en las políticas reguladoras de marketing.

Este crecimiento ha llevado a desarrollar la teoría de redes al cabildeo político, cuyas características centrales de la organización o grupo en particular y la red en la que buscan influir o responder son las siguientes:

- **Los vínculos del actor**

Las características de una organización o grupo se definen principalmente por las relaciones que la unen a otras y a través de las cuales actúa. Los productos y la organización de una empresa están determinados en gran medida por sus relaciones con un conjunto particular de clientes y proveedores. Los vínculos que existen entre los diferentes actores crean una estructura: A está vinculado a B y C, a su vez está vinculado a D, estos vínculos reflejan el desarrollo de relaciones de interconexión entre organizaciones. Los actores individuales aprenderán unos de otros, invertirán en su relación y el intercambio social entre ellos aumentará el conocimiento mutuo y estimulará la construcción de la confianza mutua. La confianza ganada es un prerrequisito esencial para la efectividad en el trabajo de presión política y asuntos públicos, si la confianza se pierde o disminuye, se vuelve muy difícil para el individuo u organización operar en redes de políticas o con el gobierno como cabildero.

Este concepto puede igualmente adaptarse y aplicarse a organizaciones y/o grupos que operan en entornos políticos. Al igual que en los mercados industriales, es útil conocer cuáles son las características de los miembros. ¿Están organizados o son representativos? ¿Existe competencia entre grupos por miembros e influencia?; Existen relaciones entre diferentes tipos de actores, empresas, gobiernos y agencias de investigación, los actores individuales no solo suministran bienes, sino que también ponen a disposición una amplia gama de recursos, que a menudo se intercambiados a través de estas relaciones.

En cuanto a estas relaciones y su aplicación a nivel operativo, se puede decir que cuanto más extensos son los adornos de un rol, mayor es la oportunidad de mostrar la distancia del rol. Un buen ejemplo son los ministros dentro del partido de gobierno que parecen aplicar esto de manera intuitiva en las conferencias del partido. Por ejemplo, los nuevos ministros aparecen en estos eventos públicos como si no supieran qué hacer en los primeros meses de mandato, mientras que los que acaban de ser destituidos del poder parecen un poco aturridos y perdidos.

Así mismo, los directores ejecutivos y directores senior o gerentes con responsabilidad en asuntos públicos también adoptan este rol asistiendo o patrocinando eventos selectos de cabildeo en las Conferencias del Partido. Estos eventos, dependiendo del estatus del partido político, pueden tener presencia de altos cargos del gobierno, figuras del partido o funcionarios responsables de la política más relevante. Lo que se podría ver como una indicación de frente personal y entorno social que proporcionan precisamente el campo que un individuo necesita para figurar.

- **Enlaces de actividad**

Las relaciones también vinculan entre sí las diferentes actividades de proveedores y clientes esta es la segunda característica en la teoría de redes al cabildeo político. Los vínculos de actividad es donde las empresas comparten intereses y relaciones comunes para su beneficio mutuo. En el cabildeo efectivo es cada vez más común que se desarrollen coaliciones de intereses para lograr objetivos comunes acordados, como enmendar una ley.

Un ejemplo de estos son los tratos que los grandes minoristas hacen con sindicatos y otros para enmendar efectivamente la legislación para su propio miembro o la ventaja estratégica de una organización.

- **Vínculos de recursos**

Por último, una relación es también una forma en que dos o más empresas u organizaciones pueden unir recursos para obtener una ventaja competitiva. Es a través de una relación que una empresa puede hacer uso de sus propios recursos y activar aquellos que están controlados

por una contraparte en su propio beneficio. El patrocinio de lo que se consideran organizaciones de buena causa en las Conferencias del Partido por parte de grandes organizaciones comerciales es una tendencia en aumento y permite que se considere que el patrocinador apoya organizaciones benéficas de importancia social invariable.

De lo anterior se puede concluir que en el Reino Unido, la escala de la actividad empresarial para influir en los políticos, los servidores públicos y la política gubernamental ha aumentado drásticamente, debido a ello, se han establecido algunos argumentos puntuales en cuanto a la actividad del cabildeo:

- Los grupos de presión se han profesionalizado más y han cobrado una importancia a gran escala enfocada a influir en la toma de decisiones y la regulación del gobierno.
- El papel del gobierno como regulador ha aumentado y ha llevado a un aumento significativo en la actividad de cabildeo político por parte de organizaciones orientadas al marketing para mantener e incrementar la ventaja competitiva y la participación de mercado.
- Las organizaciones efectivas, ya sean privadas o 'sin fines de lucro', monitorean regularmente los desarrollos de políticas y toman acciones proactivas para influir en la política comercial y la toma de decisiones o las actividades regulatorias del gobierno.
- El político eficaz puede desempeñar un papel importante en este proceso si se compromete en la defensa o actúa en nombre de intereses y organizaciones dentro de su red de redes.
- Las personas capaces o los grupos de políticos enfocados pueden ejercer una influencia significativa en la toma de decisiones.

- El nivel de actividad y el número de redes en las que entran estos cabilderos depende de la cantidad de interacción en la que participa el individuo. El mismo concepto es igualmente aplicable a los grupos de presión políticos.
- El poder de los funcionarios públicos para influir en la política gubernamental es todavía relativamente más sustancial que la de los políticos. Para influir en esta área es importante ser un proveedor habitual de información de buena calidad, ideas para el desarrollo de opciones de políticas, tener un buen conocimiento práctico y acceso a la red de toma de decisiones políticas.
- Los cabilderos más efectivos tienen invariablemente antecedentes en la vida política y pública, ya sea como expolítico, activista de un grupo de presión, funcionario del gobierno o asesor de políticas.
- La importancia de la capacidad de un individuo o grupo para acceder a varios tomadores de decisiones y redes es esencial para el éxito.

Vemos como a pesar del desarrollo de la regulación del cabildeo, como se ve en el caso de Estados Unidos, Reino Unido y Francia, parece que la representación de intereses todavía tiene una connotación negativa en gran medida. El examen detenido de los Estados Unidos y el Reino Unido ha revelado la existencia de dos modelos de regulación opuestos, el estadounidense se considera ultrarregulador mientras que el sistema británico permite una mayor autorregulación. El tercer ejemplo introdujo una alternativa y presentó un debate contemporáneo sobre las implicaciones políticas en términos de regulación. El segundo capítulo, que sigue, está completamente dedicado al examen de la situación de la Unión Europea y proporcionará una descripción general del cabildeo en este contexto restringido.

CAPITULO IV

REGULACIÓN DEL LOBBY EN LATINOAMÉRICA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En los países latinoamericanos existe un factor común en cuanto a las realidades de sus países, respecto a los asuntos netamente propios de un Estado, es así que en medio de una historia convulsionada políticamente, en todos los países de la región se ha consolidado una cultura de corrupción, en la que se han visto involucrados políticos, empresarios, miembros del Gobierno, e intermediarios, quienes mediante estas malas prácticas han contribuido a aumentar la brecha económica entre ricos y pobres favoreciendo a un pequeño grupo de personas quienes se han enriquecido a costa de los dineros públicos.

Por su particularidad política, Latinoamérica, ha sido una región convulsionada por las constantes luchas que han sido originada por los descontentos sociales conllevando a procesos revolucionarios que han terminado en dictaduras en algunos países²⁴⁶, las cuales fueron derrocadas, iniciando un proceso de transición democrática en donde la participación ciudadana no fue muy tenida en cuenta ignorando los diferentes mecanismos de participación democrática.

A partir de principios de los noventa, ciertas Constituciones Latinoamericanas adoptaron mecanismos en el ámbito nacional, para controlar los procesos de decisiones públicas mediante su constitucionalización. Colombia a través de un proceso constituyente fue quien inicio esta transformación, proponiendo el cambio a una democracia participativa complementaria de la representativa.

²⁴⁶A lo largo de todo el siglo XX, con el objetivo de conservar los aspectos centrales de un orden social que garantizaba, reproducía y ampliaba sus beneficios económicos, las clases dominantes de los países de América Latina impulsaron golpes de Estado llevados a cabo por las Fuerzas Armadas de sus respectivos países. Entre los años 1964 y 1984, casi todos los países latinoamericanos estaban gobernados por dictaduras militares: Augusto Pinochet (Chile-1973-1990), Gustavo rojas pinilla (Colombia-1953-1957), José Videla (Argentina-1976-1981), Hugo Banzer (Bolivia-1971-78 y 1997-2000), Alfredo Stroessner (Paraguay-1954-1989), Anastasio Somoza García (Nicaragua), entre otros.

Perú, sumido en una crisis institucional debido al autoritarismo de Alberto Fujimori hacia 1993, vio en la elaboración de una nueva Constitución que incorporase instrumentos de participación una forma de superar la condena y bloqueo internacional ocurridos tras su cierre del Congreso en 1992 (conocido como “autogolpe”).

Países como Brasil, Colombia, Argentina, Chile, Perú y México, han sido en mayor medida los países afectados por prácticas corruptas, lo cual ha afectado la calidad de vida de sus ciudadanos, contrario a lo que como se analizó en el capítulo anterior, sucede en los países europeos y Norteamérica, donde si bien existen problemas derivados de la corrupción, sus culturas políticas y su estructura institucional hacen que no sea tan notorio. En estos países, se ha intentado crear una regulación en cuanto a la normatividad anticorrupción establecida mediante leyes fuertes, en donde se ha amparado la protección al acceso a la información, enmarcada en los derechos de participación y transparencia en las decisiones públicas.

En Latinoamérica, tenemos que el tema del cabildeo tiene un rezago en cuanto a la regulación de esta práctica respecto de los países europeos y Norteamérica, solo en Chile y Perú hay hecho algunos esfuerzos adoptando características similares a lo que sucede en Estados Unidos con su Lobbying Disclosure Act. México a su vez menciona algo en los “reglamentos interiores de las Cámaras del Congreso de la Unión”. En Colombia, no existe una regulación instaurada legalmente, solo se han hecho algunos intentos en el Congreso de la Republica para regular esta práctica; el único documento en el que se hace alguna mención a la regulación es la Resolución MD-2348/2011 Cámara de Representantes, por la cual se estableció un registro público de cabilderos. Argentina regula mediante decreto presidencial la gestión de intereses en el Poder Ejecutivo. En los demás países explica Ricciardi,

(...) no hay una legislación sobre el lobby, pero hay proyectos de ley al respecto y la actividad lobista ha venido creciendo. También cabe resaltar que en la mayoría de los países se ha comenzado a generar mecanismos legales y prácticas para hacer más transparentes la gestión pública y los procesos legislativos. De igual forma,

comenzaron a tipificarse delitos como el tráfico de influencias, la corrupción y el nepotismo, entre otros²⁴⁷.

La percepción de los ciudadanos frente a la transparencia de sus gobiernos es preocupante, el fenómeno de la corrupción es visto como uno de los males más adversos a la democracia. El Informe de 2019 realizado por Transparencia Internacional²⁴⁸ respecto a la percepción de la corrupción en América Latina, mostro niveles alarmantes en cuanto a la transparencia en casi todos los países de la región. Los ciudadanos han perdido la confianza en sus dirigentes, en sus jueces, en los entes de control, esto debido a que, como señala Ricciardi, sin bien tenemos “sistemas políticos democráticos que en mayor o menor medida funcionan en lo electoral desde hace algunas décadas, con elecciones y alternancia en el poder entre partidos, las instituciones en muchas ocasiones son frágiles y están sujetas a manipulación política”²⁴⁹, sumado a esto, la falta de educación y formación de valores, la desigualdad social manifestada en la diferencia de ingresos y oportunidades, hacen de Latinoamérica la región con mayor desigualdad en el mundo.

La corrupción ha estado ligada históricamente a nuestros sistemas políticos, al respecto, señala Bautista que “si bien las actitudes antiéticas en los servidores públicos no son exterminables por ser inherentes al ser humano, sí pueden ser combatidas y reducidas siempre que exista conciencia, voluntad y se realice un gran esfuerzo por fomentar valores”²⁵⁰. Esta definición evidencia la importancia que se le da a lo público y a lo privado, un tema que es abordado por Fukuyama quien “considera que la razón por la cual existe la corrupción

²⁴⁷ Schuster, M. (2017, agosto). *El lobby en América Latina. Entre el poder y la presión. Entrevista a Mario Ricciardi*. Revista Latinoamérica de Ciencias Sociales Nueva Sociedad (párr. 5). Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/los-lobbies-en-america-latina-entre-el-poder-y-la-presion/>

²⁴⁸ La ONG Transparencia Internacional, es una organización líder en la lucha contra la corrupción a nivel mundial, la cual público en su informe anual, los resultados de la 10.º edición del Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2019 (23 de septiembre), encuesta de opinión realizada a la ciudadanía sobre la corrupción y sus experiencias con el soborno. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/resultados-barometro-global-de-corrupcion-2019/>

²⁴⁹ Schuster, M. (2017, diciembre). *¿Cómo percibimos la corrupción en América Latina?*. Entrevista a Alejandro Salas. Revista Latinoamérica de Ciencias Sociales Nueva Sociedad. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/como-percibimos-la-corrupcion-en-america-latina/>

²⁵⁰ Bautista, O. D. (2005). La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública. Tesis de Grado. Andalucía: Universidad de Andalucía., p. 151. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=20673>

política es gracias a la diferenciación entre estos dos conceptos”²⁵¹, dado que, la corrupción se relaciona con la apropiación de los recursos públicos en beneficio privado... es así como “esta definición implica que la corrupción es, en cierto sentido, un fenómeno que solamente puede surgir en sociedades modernas o, al menos, en vías de modernización, ya que depende de que exista una distinción entre lo público y lo privado”²⁵².

Caldas y Pereira describen como variables de corrupción a instituciones democráticas inmaduras; burocracia inoperante; economías excesivamente intervenidas por el Estado; brecha salarial entre lo público y privado; dependencia económica de los recursos naturales; y la “formación colonial temprana y otros factores culturales”²⁵³. Lo anterior crea suspicacia en torno a los procesos públicos de toma de decisiones, por lo que la representación de intereses en América Latina tiende a entenderse como una distorsión de la democracia. De hecho, incluso en las democracias recién formadas y en desarrollo, donde podría esperarse un enfoque más positivo, los medios y el sentido común siempre “vinculan el cabildeo con la corrupción o el tráfico de influencias, afianzando la percepción de que los intereses especiales son inherentemente ilegítimos”²⁵⁴. Además, los funcionarios electos tienden a ser parciales, debido al papel decisivo que juega el dinero privado en las elecciones al comprar acceso privilegiado a la toma de decisiones.

La Organización de Estados Americanos – OEA, organismo que ha realizado diferentes estudios en Latinoamérica en cuanto al fenómeno de la corrupción, reconoce esta práctica como una amenaza a la democracia, es por ello por lo que señala que la corrupción debe ser entendida como,

una de las principales preocupaciones de los Estados miembros; prueba de ello fue la adhesión por parte de 35 países a la Convención Interamericana contra la Corrupción,

²⁵¹ Fukuyama, F. (2014). Orden y decadencia de la política. Barcelona: Grupo Planeta, p. 116.

²⁵² Ibid., p. 117.

²⁵³ Caldas, R.W. y Pereira R. C. (2007). Democracia e Corrupção. Brasília: LGE Editora, p. 28.

²⁵⁴ Thomas, C., and R.J. Hrebenar. (2008). Understanding interest groups, lobbyist is developing democracies. *Journal of Public Affairs*.

siendo uno de los tratados interamericanos más ratificados en comparación con la propia Carta de la OEA y otros tratados²⁵⁵.

En el capítulo anterior se explicó como el Lobby se está convirtiendo en un fenómeno globalizado, es así como en según datos de la OCDE hacia el año 2000 solo cuatro países contaban con regulaciones específica²⁵⁶; en el 2010, cerca de quince países contaban con regulaciones aprobadas, Para Córdova, dentro de las motivaciones de la legislación están “el fortalecimiento de la transparencia y la participación social en las decisiones públicas”²⁵⁷.

Básicamente las regulaciones definen conceptos relacionados con el cabildeo, actores involucrados, procedimientos, normas o reglas de conducta y régimen de sanciones, lo anterior ligado estrechamente a la particularidad de cada país, es así como, la legislación debe responder a “las idiosincrasias y realidades nacionales”²⁵⁸, tal como lo considera la OCDE y como lo recogió en los “Principios de transparencia e integridad en las actividades de lobby”²⁵⁹.

En los seis países mencionados el cabildeo es regulado en el Poder Legislativo, en donde el Congreso de cada país tiene su regulación. En Perú y Chile es donde más está desarrollada, abarcando también al Poder Ejecutivo (nivel central, regional y local). La estructura de regulación del lobby en Latinoamérica según Córdova se puede dividir en “cuatro grandes bloques: (1) fines de la regulación; (2) delimitación de los conceptos sujetos a regulación; (3) registro de intereses como mecanismo de control y publicidad; (4) régimen sancionador; y se podría mencionar un quinto y sexto bloques en cuanto a códigos de conducta e incompatibilidades”²⁶⁰. El factor detonante para desarrollar una regulación del cabildeo han sido los hechos de corrupción, es así como analizar lo que han hecho en cuanto a regulaciones

²⁵⁵ Córdova Almanza, D. (2017) *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*. p. 107.

²⁵⁶ Estos países son: EEUU, Canadá, Australia y Alemania.

²⁵⁷ Córdova, D. (2018). *Regulación del lobby en América Latina Entre la transparencia y la participación*. (párr. 5).

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ OCDE: Lobbyists, Governments and Public Trust 1: Increasing Transparency through Legislation, OECD Publishing, Paris, 2009. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>

²⁶⁰ Córdova, D. (2018). *Regulación del lobby en América Latina Entre la transparencia y la participación*. (párr. 9).

y poder determinar cuál puede ser la mejor vía para los países latinoamericanos es un factor fundamental para el desarrollo de este trabajo.

1. Brasil: regulación del lobby, transparencia y gobernabilidad democrática

En Brasil, desde la época colonial, tanto el acceso político como la influencia se han restringido a unos pocos grupos. Primero, las élites políticas, principalmente familias e individuos blancos y ricos de clase alta, siempre han disfrutado de un acceso político sustancial sin ninguna legitimidad política de base amplia. En segundo lugar, la burocracia siempre ha compartido esos privilegios, mediante favores a grupos de poder no oficiales que utilizando habilidades como el tráfico de influencias han podido acceder sin problemas al proceso de toma de decisiones.

Brasil se caracteriza por su gran tamaño y por la pluralidad de personas en su sociedad, al ser un país tan diverso, el proceso de institucionalización de los grupos de interés se caracteriza por la pluralidad de los centros de poder, que necesariamente necesita una estrategia de modernización en cuanto a la regulación política con el fin de que el modelo democrático perdure. Los grupos de interés en Brasil no dependen del Estado, lo cual conlleva a que puedan desarrollar sus actividades sin control público, lo que genera falta de transparencia y la existencia de corrupción institucional.

Este país no cuenta con iniciativas para regular el cabildeo, tampoco tiene una legislación que regule específicamente el cabildeo, el debate sobre el tema es antiguo y ha sido parte de las preocupaciones de varios parlamentarios de diferentes partidos. Desde 1984, se han procesado al menos doce propuestas legislativas destinadas a regular el lobby, intentos que permiten concluir que la mayoría de las propuestas presentadas en Brasil apuntan a una regulación intermedia, una evaluación cuidadosa de estas propuestas debe preceder a cualquier decisión, ya que la controversia sobre cómo regular no es en absoluto trivial y presenta resultados discutibles en diversos contextos; y presenta resultados discutibles en varios contextos. La regulación del lobby en Brasil está orientada hacia la necesidad de un cambio en las relaciones público-privadas, en cuanto a los problemas de colusión

y corrupción que constantemente se han presentado, es así como cualquier proyecto de regulación debe estar encaminado a fortalecer las relaciones entre la sociedad y quienes hacen las leyes y se encargan de los asuntos públicos.

Los aspectos relacionados con las reglas de registro de grupos de interés y cabilderos deben estar bien equilibrados, ya que, en algunos países, el subregistro de la actividad ha comprometido fuertemente los objetivos de la ley; por ello se debe definir claramente en la legislación qué es un cabildero profesional, diferenciarlo de otras formas de influencia política, es esencial. Esta definición debe tipificar la actividad profesional de representación de intereses, diferenciándola de las actividades realizadas por agentes del Estado, la representación de intereses difusos y representaciones sindicales y organizaciones de interés corporativo y profesional.

Otro aspecto importante se refiere a la necesidad de considerar mecanismos que permitan reducir la asimetría de recursos y oportunidades que separan a los grupos más poderosos de aquellos con la menor capacidad de participación e influencia. Respecto al costo-beneficio para el Estado, es necesario pensar en mecanismos que maximicen el control en línea. Las ventajas de dicho control son los costos y el uso de la información por parte de la sociedad. Además, frente a los costos, es necesario reflexionar sobre el papel de la agencia de inspección y tener en cuenta la probable necesidad de proporcionarle poderes de auditoría e inspección. En este caso, crear una nueva agencia puede no ser la mejor manera, pero debería proporcionar a los organismos de control existentes este poder.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que la Ley de Acceso a la Información proporciona un marco legal complementario vinculado a la transparencia y la rendición de cuentas, dependiendo del grado de regulación y las sanciones previstas en la legislación, es necesario pensar en cómo supervisar la actividad para lo cual es necesario: (i) evitar que los grupos tengan que realizar múltiples registros en diferentes agencias públicas; (ii) evitar procedimientos de registro y control, sin perjuicio en aplicación de la ley; (iii) evitar las dificultades de hacer que la información esté disponible en forma completa y desagregada; (iv) evitar costos de transacción para movilización de recursos; respecto a estos costos, es

necesario reflexionar sobre el papel de la agencia de inspección y tener en cuenta la probable necesidad de proporcionarle poderes de auditoría e inspección.

La Constitución brasileña consagra el derecho de petición y la libertad de asociación. En consecuencia, también garantiza el derecho a exigir la divulgación de información y tener intereses colectivos representados por asociaciones. Además, el derecho penal del país aborda los temas de soborno, tráfico de influencias y otras formas de corrupción. El 14 de mayo de 2002, el Decreto 4232 fue la primera orden federal para regular, en términos generales, las reuniones celebradas entre agentes públicos federales e intereses especiales; este fue derogado por el Decreto no. 4334 del 12 de agosto de 2002, que mantuvo los requisitos del Decreto 4232 relacionados con la disciplina y la divulgación de reuniones y audiencias, pero abandonó la idea de una regulación de cabildeo basada en registros de organizaciones y cabilderos.

El Decreto 4334/2002 definió a los agentes públicos como aquellos que son legalmente responsables de tomar decisiones y a los individuos como aquellos que solicitan una reunión sobre intereses privados. Declaró que las solicitudes de reuniones deben dirigirse al agente público, especificando el tema que se discutirá y los nombres de todos los que tengan la intención de asistir, junto con su interés particular en el tema. Para el registro de cabilderos, no hay regulaciones que requieran el registro de cabilderos del poder ejecutivo, si existe un código interno de la Cámara de Diputados en el que se dispone el registro de los representantes del gobierno y de la sociedad civil.

En el Senado federal, no hay reglas formales que autoricen, o requieran, un registro de cabilderos y sus actividades, salvo lo que establece que los representantes de intereses pueden ser invitados a participar en audiencias públicas. En 2010, la regulación interna (Ley de la Comisión de Directores no. 8) complementó lo referente a las credenciales que permitan a las agencias del gobierno federal, sindicatos y grandes empresas a nivel nacional estar representadas sobre la base de dos representantes por institución.

De acuerdo con el proyecto de ley N° 1.202/2007, "cabildeo" o "presión" es "el esfuerzo deliberado para influir en una decisión administrativa o legislativa a favor de algún individuo o grupo de interés, o en contra del interés de terceros". Los cabilderos se definen como "la persona, empresa, asociación o entidad no gubernamental de cualquier naturaleza que incite a un agente público, su cónyuge / pareja o cualquiera de sus familiares, con el objetivo de lograr la decisión administrativa o el consentimiento legislativo a favor del grupo de interés representado, o en contra de los intereses de terceros".

En su preocupación por la "integridad", la propuesta define "recompensa" como "cualquier suma de dinero u otro bien valioso, recibido real o potencialmente por un agente público, su cónyuge / pareja o cualquiera de sus familiares, de un grupo de interés representante o de cualquier persona que actúe en nombre de un interés". Las personas o empresas que intentan influir en los procesos de toma de decisiones del gobierno federal deben registrarse.

En cuanto al período de "enfriamiento", los exfuncionarios públicos pueden registrarse como cabilderos solo una vez que hayan transcurrido 12 meses desde que dejaron un puesto en el gobierno donde estuvieron involucrados en un asunto de política que fue objeto de iniciativas de cabildeo.

Para promover el acceso equitativo a los tomadores de decisiones, un tomador de decisiones público que haya tenido una reunión con un representante de intereses no puede tomar una posición o votar en ninguna asamblea antes de escuchar el interés opuesto en circunstancias similares. Los cabilderos deben asistir, a su propio costo, a un curso de capacitación obligatorio dentro de los primeros 180 días de registrarse.

El proyecto también autoriza a los cabilderos a solicitar participar en audiencias relacionadas con sus competencias y busca garantizar al público un acceso justo y equitativo al proceso de toma de decisiones. También busca someter a una disciplina precisa de las actividades de los grupos de presión en todo el gobierno federal.

La ley de conflicto de intereses en Brasil (Ley N° 12.813 de 16 de mayo de 2013), supone una importante herramienta mediante la cual se le pone freno a los excesos que cometen algunos servidores públicos, particularmente cuando dejan por algún motivo su cargo y poseen cierta información privilegiada la cual no puede usar o divulgar. Así mismo, al menos por seis meses después de dejar el cargo público, se les prohíbe proporcionar, directa o indirectamente, cualquier tipo de servicio a personas o entidades que realizan actividades relacionadas con su posición o trabajo público anterior, o acercarse, directa o indirectamente, su agencia o entidad pública anterior en nombre de intereses privados. También garantiza el acceso a la información, limitó el secreto de los registros públicos, redujo el número de funcionarios con poder para declarar información secreta y estableció procedimientos para acceder al público.

En el parlamento brasileño se han presentado varias propuestas para lidiar con las actividades de cabildeo. El primer proyecto de ley de este tipo llegó antes de 1987, pero el más relevante fue el proyecto de ley no. 1.202, presentado por Carlos Zarattini, diputado del Partido de los Trabajadores en 2007. Propuso regular el cabildeo a nivel federal en el gobierno y el parlamento e incorpora las disposiciones habituales: el registro de agentes públicos y cabilderos profesionales, períodos de "enfriamiento", informes de actividades de cabildeo y divulgación financiera de cabilderos. También hay iniciativas originales, como la provisión de un curso de capacitación obligatoria para cabilderos que buscan registrarse.

2. Chile: regulación para la transparencia

Chile ha tenido una historia muy convulsionada políticamente, producto de años de dictadura militar en la que los derechos fundamentales fueron vulnerados de muchas formas y la sociedad perdió todo el papel de participación en los asuntos públicos, sin embargo luego de este período dictatorial, retorno a la democracia, conformando de a poco un Estado democrático fuerte, con instituciones firmes en las que se instauró una agenda modernizadora de la administración pública, donde el principio de transparencia se erigió como pilar fundamental. En la actualidad, en Chile, la dualidad público – privada se desarrolla bien a pesar de los infaltables problemas, las instituciones funcionan, sus procesos son

transparentes, la economía es estable y el Gobierno goza de aceptación tanto de sus ciudadanos como de la comunidad internacional.

Este logro trascendental en un país que hace menos de tres décadas estaba sumido en la desintegración social, fue posible gracias al pacto realizado entre ciudadanía, gobierno, sector privado y comunidad internacional, en donde se convino respetar el principio del interés general sobre el particular, fue así como prevaleció la voluntad popular por encima de la coerción de las leyes, en el entendido que una transformación cultural depende es de la conciencia ciudadana y del compromiso estatal. Este cambio obedece a una transformación cultural que no se consigue solo con la promulgación de leyes, sino que con el convencimiento de la ciudadanía de estar actuando de manera correcta en las relaciones con el Estado.

Dentro del marco del proyecto para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, el cual en uno de sus apartes establece como uno de sus parámetros en lo relativo a la transparencia fiscal el “incorporar las normas legales y reglamentarias que sean necesarias para alcanzar los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal, considerando para este efecto las recomendaciones que surjan de las evaluaciones actualmente en marcha por el FMI y la OCDE”²⁶¹, es así como en noviembre de 2003 se presenta el primer proyecto de ley para regular la actividad del lobby. Varios proyectos abrieron el camino para crear una legislación en cuanto al lobby, por ejemplo, “sobre transparencia, límite y control de gasto electoral”²⁶²; “sobre transparencia y acceso a la información pública”²⁶³.

Los diversos proyectos de ley que se ha debatido en Chile se construyeron sobre tres objetivos. Primero poner a disposición del público información sobre el cabildeo de los funcionarios públicos por parte de representantes de intereses privados; segundo ofrecer a

²⁶¹ Verdugo Rojas, M. T. (2015) Una visión proactiva: La agenda modernizadora del Estado Chileno. Revista Enfoques, [S.l.], v. 2, n. 2, pp. 13 - 24, feb. 2015, p. 17. Recuperado de: <https://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/280>.

²⁶² Por ejemplo la ley No.19.884 De 2017, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

²⁶³ Por ejemplo la ley No 20.285 de 2008, sobre acceso a la información pública.

todos los actores las mismas oportunidades para dar a conocer sus puntos de vista a las autoridades o al organismo encargado de la regulación y tercero, proporcionarle a la Entidad reguladora toda la información disponible para que pueda tomar decisiones para el bien común; en otras palabras, garantizar que la regulación no la aleje de los ciudadanos.

Algunos proyectos de ley en este campo fueron:

- El proyecto de ley de 2003: tenía como objetivo dar una definición del cabildeo, su posible remuneración. En todos sus diversos borradores, el proyecto de ley contenía una regulación destinada exclusivamente a cabilderos profesionales.
- El proyecto de ley de 2008: el nuevo proyecto de ley definía a un cabildero como un individuo que, de forma remunerada, interactuaba con funcionarios públicos para promover o representar los intereses de terceros. por lo tanto, las acciones llevadas a cabo por individuos o entidades como asociaciones de vecinos, ONG, sindicatos, iglesias y comunidades indígenas no se consideraron cabildeo.
- El proyecto de ley de 2012: los dos primeros proyectos de ley centrados en cabilderos profesionales, el tercero, actualmente en debate, pone el énfasis en los jugadores pasivos, es decir, las autoridades públicas o los funcionarios que probablemente serán presionados. Ellos también están obligados a cumplir los requisitos relacionados principalmente con la transparencia de su agenda de reuniones y contactos. Las reuniones deben ser de libre acceso para quien quiera revisarlas cuando se tenga o represente un interés especial que tenga que ver con una decisión administrativa o legislativa. Este proyecto se sustentó en la información generada en sus reuniones con funcionarios públicos. Si alguna persona considera que un funcionario público específico o un empleado del gobierno cumplen con estos requisitos, pero no se le ha exigido que mantenga una agenda pública, se puede presentar un reclamo administrativo ante la autoridad que tomó dicha decisión.

Las actividades señaladas ya como ley regulaban las formas en que los funcionarios podían presionados, respecto a sus decisiones o actuaciones así²⁶⁴:

- a) En primer lugar definió la actividad del cabildero como “aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas” (Ley 20.730/2014, Art. 2º).
- b) La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de proyectos de ley y leyes.
- c) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional, alguna de sus cámaras, o sus miembros, incluidas sus comisiones.
- d) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos de la ley a quienes correspondan estas funciones.
- e) Las actividades destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en las letras precedentes, o a que en ellos se incluyan o excluyan a determinados casos o categorías²⁶⁵.

El núcleo del proyecto de ley es la regla que requiere que los funcionarios públicos que son propensos a cabildar publiquen mensualmente lo que llama su agenda, con el fin de saber quién se reúne con las autoridades, con qué fin, informar a quién representan y que interés persiguen.

²⁶⁴ Proyecto de Acuerdo: "Reglamento de la ley N°20.730, que Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, de la Cámara de Diputados.

²⁶⁵ Artículo 9, Reglamento de la ley N°20.730, que Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, de la Cámara de Diputados. Recuperado de: https://www.camara.cl/transparencia/doc/proyecto_lobby.pdf

Luego de varios intentos legislativos, fue hasta el 2014 que se pudo crear e implementar la ley 20.730 del 08 de marzo de 2014, por medio de la cual se “Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades Y Funcionarios”. Esta normativa fue el resultado de once años de intentos en el Congreso Nacional, basada en la realidad institucional del país y los procesos internacionales y principios importantes como los planteados por la OCDE. El cambio que supuso la entrada en vigencia de esta ley se evidencio en el cambio de las relaciones entre el Estado y las personas, generando confianza en cuanto a las actuaciones de los funcionarios públicos y en general de todos quienes participan en los procesos en los que se gestan intereses particulares que tengan como finalidad influir en una decisión pública.

De acuerdo al Manual jurídico de la Ley N° 20.730, las actividades que regula el lobby son aquellas destinadas a obtener que se adopten, o que no se adopten, las siguientes decisiones y actos²⁶⁶:

1. Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos.
2. Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones.
3. Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento.
4. Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por la autoridad²⁶⁷.

²⁶⁶ Manual jurídico de la Ley N° 20.730. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Comisión Defensora Ciudadana - Probidad y Transparencia. Recuperado de: https://www.leylobby.gob.cl/files/manual_juridico%20ley_lobby.pdf

²⁶⁷ Ibid. p. 11.

En cuanto a la diferencia entre el Gestor de Intereses y el lobista, esta reside en la remuneración o no de la actividad, siendo el Gestor de Intereses quien busca influir de manera propia o en representación de un tercero sin recibir remuneración alguna por su labor, por su parte, el lobista si recibe pago (Art. 2 – Numeral 5).

Esta importante resaltar que esta ley hace alusión a los actores que participan en el lobby, y hace alusión a los sujetos pasivos (Funcionario público) y al sujeto activo (Lobista o Gestor de Intereses) y comprende los siguientes funcionarios:

Cuadro 3. Actores que participan en el Lobby en Chile

| <i>Autoridades obligadas en vigencia a partir del 28 de noviembre de 2014</i> | <i>Autoridades obligadas en vigencia a partir del 28 de abril de 2015</i> | <i>Autoridades obligadas en vigencia a partir del 28 de agosto de 2015</i> |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ministros/as</i> • <i>Subsecretarios/as</i> • <i>Embajadores/as</i> • <i>Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas</i> • <i>General Director de Carabineros</i> • <i>Director General de la Policía de Investigaciones</i> • <i>Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto</i> • <i>Encargados/as de las adquisiciones de los anteriores, individualizados cada año mediante resolución del jefe superior.</i> • <i>Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Jefes/as de servicios</i> • <i>Directores/as Regionales de los servicios públicos</i> • <i>Intendentes/as</i> • <i>Gobernadores/as</i> • <i>Secretarios/as Regionales Ministeriales</i> • <i>Jefes/as de Gabinete, cualquiera sea su forma de contratación</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Consejeros/as regionales</i> • <i>Alcaldes/as</i> • <i>Concejales/as</i> • <i>Secretarios/as ejecutivos/as de los Consejos Regionales</i> • <i>Directores/as de obras municipales</i> • <i>Secretarios/as Municipales</i> |

| | | |
|---|--|--|
| <p><i>del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Los integrantes de los Paneles de Expertos creados en la ley N° 19.940 y en la ley N° 20.378 y del Panel Técnico creado por la ley N° 20.410, sólo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.</i> | | |
|---|--|--|

Fuente: elaboración propia con datos consultados en: www.leylobby.gob.cl

La ley misma indica como el sujeto pasivo puede nombrar a un miembro de su comité como sujeto pasivo de acuerdo a lo planteado en el artículo 4° numeral 8°. El sujeto pasivo tiene tres deberes, en primer lugar, registrarse como lo señala artículo 7° y siguientes de la ley y artículo 9° del reglamento: “en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada”²⁶⁸; en segundo lugar, el deber de publicidad indicada en el artículo 9° de la ley y artículo 9° del reglamento; y por último el de igualdad de trato estipulado en el artículo 11° de la ley y artículo 8° del reglamento, donde el funcionario pasivo debe garantizar el acceso de los ciudadanos y grupos interesados a los procesos de decisión. Por su parte, el sujeto activo, está obligado únicamente a trasladar

²⁶⁸ Ibid. p. 11.

determinada información cuando él solicite audiencias y reuniones, según el artículo 12° de la ley.

De acuerdo a lo anterior se colige la complejidad y rigurosidad de la regulación en Chile en la cual se incorporaron los postulados del manual de buenas prácticas de la OCDE, además de la participación de sectores sociales internos y externos. Romero resalta varios aspectos de la norma vigente, “uno de ellos es la especificidad que tiene, ya que toma los elementos más importantes del lobby y logra enmarcarlos de tal manera que sea fácil de entender y de ejecutar”²⁶⁹. Otro aspecto es la capacidad institucional que posee el gobierno chileno para “aplicar y hacer valer la ley, adicionalmente las herramientas que presenta para la ejecución de la misma, un ejemplo de ello es la página especializada que tienen para el registro de la Agenda Pública, Viajes y Donaciones, la cual es interactiva, fácil de usar y de entender”²⁷⁰.

3. México: Diversidad política en la representación de intereses

La historia del cabildeo en México ha girado principalmente en torno a la relación entre el gobierno y sector privado, respecto al manejo de los dineros públicos destinados a los grandes proyectos de infraestructura que por ser México un país extenso son muchos. Es así como el cabildeo ha sido la herramienta ideal para influir en las decisiones públicas.

México comenzó a implementar el cabildeo en aras de acrecentar sus relaciones con los Estados Unidos hacia la década de los ochenta, es así como en el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), “el gasto en cabildeo político se incrementó por la complejidad de la agenda bilateral, sobre todo en temas de migración, narcotráfico y comercio”²⁷¹.

Los primeros visos del cabildeo como actividad primordial en cuanto a la gestión de intereses en México explica Gómez surge en 1997,

²⁶⁹ Romero Rueda, W. (2019). El Lobby como herramienta de transparencia y participación en el contexto latinoamericano. Tesis de Grado. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Facultad De Ciencias Sociales. Grupo De Investigación Departamento De Derecho Y Ciencias Políticas. Bogotá, p. 103.

²⁷⁰ Ibid., p. 104.

²⁷¹ Gómez Valle, J. de J. (2008). *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*, p. 99-98.

(...) cuando ningún partido político obtuvo la mayoría en el Congreso de la Unión. De esta manera, los empresarios, organizaciones civiles y funcionarios públicos se vieron en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses con el poder Legislativo, sin intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos, pero sí por medio de instancias profesionales, que se dedican a persuadir o a presionar a los legisladores para que tomen decisiones que los beneficien o que no los perjudiquen²⁷².

Pero es a partir de la presidencia de Vicente Fox (Partido Acción Nacional – PAN) (2000-2006), en donde se ven cambios de fondo principalmente entre el Legislativo y Ejecutivo, Fox impulso profundas reformas a nivel fiscal, laboral y energética, lo que amplió la brecha con el partido rival el Partido Revolucionario Industrial – PRI. En los posteriores gobiernos, y a raíz de los Tratados de Libre Comercio y acuerdos comerciales fue necesario la intervención de grupos de cabildeo para que asesoraran tanto al gobierno como a los empresarios.

Fue en este periodo que el país inicio una modernización acorde con las dinámicas externas de globalización, surgen diferentes movimientos políticos y sociales que reclaman mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, el cabildeo empieza a perfilarse como una actividad profesional legítima, en donde las voces de individuos, grupos u organizaciones de los sectores social y privado deben ser tenidas en cuenta y deben estar en avenencia con las políticas públicas estatales.

Es así como México ha crecido exponencialmente en cuanto a diferentes aspectos como lo son económico, social y cultural, que unido al político han hecho que el país necesariamente genere regulaciones tendientes a mediar entre el gobierno y la sociedad respecto a la gestión de intereses inherentes a todos los sectores sociales para permitir la participación activa de la ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas.

²⁷² Ibid., p. 103.

El alto grado de corrupción en México es el centro de la discusión a la hora de regular el cabildeo, el objetivo se centró en combatir la corrupción y la colusión que contaminan tanto a políticos como a empresarios y funcionarios públicos.

Para hacer una revisión de la regulación del Lobby en México es necesario revisar los reglamentos de Cámara y Senado. El reglamento del Senado que entro a regir a partir del 15 de septiembre de 2010 regula las prácticas de cabildeo en sus articulo 298 y 299, entre otros da una definición del cabildeo y señala además que mediante esta regulación, se persigue que el ejercicio del cabildeo sea transparente, para ello ordena a las comisiones y los senadores, informen a la Mesa Directiva de todas sus actividades realizadas con ocasión de sus ocupaciones como funcionarios públicos; también prohíbe (así parezca lógico) aceptar regalos, dádivas o dinero en efectivo o en especie por parte de quienes intervienen en actividades de cabildeo e impone sanciones. Para entender mejor, es necesario leer el texto final aprobado en el Senado mexicano fue el siguiente:

“CAPITULO IV Del Cabildeo

Artículo 298

1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.
2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

Artículo 299

1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda”²⁷³.

En cuanto a la Cámara de Diputados, su reglamento empezó a regir el 03 de enero de 2011 y para comprender su alcance, al igual que lo señalado anteriormente es necesario dar lectura al texto final aprobado, el cual es el siguiente:

El texto final aprobado en la Cámara de Diputados mexicana fue el siguiente:

“(TÍTULO VIII)

CAPITULO III - Del Cabildeo

Artículo 263.

1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: De la transparencia de los intereses en las decisiones públicas

2. Por cabildeo se identificará al individuo que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Artículo 264.

1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren.

2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

Artículo 265.

1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando

²⁷³ Ibid., pp. 72-73

obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

Artículo 266.

1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.
2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244°.
3. Los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

Artículo 267.

1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos incluirá la siguiente información:
 - I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara;
 - II. Domicilio del solicitante, y
 - III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo.
2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días hábiles. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante.
3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.
4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días hábiles, a partir de la modificación correspondiente.

Artículo 268.

1. La Mesa Directiva podrá cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que proporcione información falsa a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara"²⁷⁴.

Córdova sintetiza en tres los objetivos de la reglamentación del cabildeo en México:

(...) en primer lugar, reconocer la actividad del cabildeo como actividad existente y legítima. En segundo lugar, dotarla de un marco de transparencia frente a las intenciones de corrupción de la voluntad política –y en el fondo- como antídoto de esta situación; en tercer lugar, acrecentar la confianza de los ciudadanos en los legisladores, y finalmente incrementar el grado de participación de la sociedad en las decisiones públicas. Si bien en el caso del Senado, se opta por buscar sólo el primer objetivo, al considerar que ir más allá debería ser objeto de ley y no en el marco de la aprobación de un Reglamento"²⁷⁵.

En síntesis, en México, el lobby está regulado de la siguiente manera:

- En la Cámara de Diputados, Título VIII, Capítulo III: donde define que es cabildeo, cabildero, reglas a seguir, requisitos de inscripción, sanciones, y divulgaciones.
- En el Senado, Título IX, Capítulo IV: define el cabildeo y establece la obligación de los Comités y senadores de informar por escrito las actividades llevadas a cabo por los cabilderos ante la junta de la cámara del Senado, conflicto de intereses que puedan generar corrupción y malas prácticas.
- Las reglas generales para la inscripción de cabilderos señaladas por la Junta de la Cámara de Representantes.

²⁷⁴ Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. pp. 677-680. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx/MarcoJuridico/Reglamento.pdf>

²⁷⁵ Córdova Almanza, D. (2017) *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*. p. 162.

Uno de los resultados logrados al regular el cabildeo en México ha sido el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a través de actividades de cabildeo, con unas reglas claras en las cuales se concentran algunas definiciones referentes a:

- El concepto de cabildeo.
- El concepto de cabildero.
- Las reglas que deben seguir los cabilderos si desean influir en un proceso legislativo.
- El registro público de cabilderos instituido y administrado por la Junta de la Cámara de Diputados, el registro contiene información proporcionada por quienes se registran y la transparencia observada en el proceso de registro.
- Los casos en que los cabilderos pueden ser sancionados y en dado caso ser eliminados del registro.

De lo anterior, podemos señalar que respecto a la especificidad y profundidad en los conceptos que regulan el cabildeo en México, el reglamento de la Cámara de Diputados hace un análisis más acentuado que el reglamento del Senado.

México ha avanzado en materia de transparencia y acceso a la información pública en los últimos años, mediante leyes y reglamentos ha intentado (algunas veces sin éxito) garantizar a sus ciudadanos el derecho fundamental de acceso a la información. Mediante algunas herramientas básicas (por ejemplo el acceso a internet público) ha logrado que los asuntos de Estado susceptibles de ser públicos puedan ser consultados. Con ello puede la ciudadanía exigir claridad respecto a los asuntos públicos y pueda mediante procesos de rendición de cuentas exigir claridad y transparencia.

El 7 de febrero de 2014, se modificó la Constitución mexicana mediante decreto para introducir algunos aspectos en materia de transparencia, es así como en su artículo 6º señala respecto de la información pública lo siguiente:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos,

partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información²⁷⁶.

Sin embargo, es preciso mencionar que a pesar de los grandes esfuerzos hechos por el ejecutivo y el legislativo para legitimar procesos transparentes en cuanto al lobby o cabildeo, la percepción de la sociedad sigue teniendo a la corrupción como uno de los principales del país (junto al narcotráfico). Las regulaciones de Cámara y Senado aun hoy resultan ineficientes en ciertos aspectos, por ejemplo en temas de conflicto de interés, respecto de funcionarios que tienen familiares o conocidos cercanos en las comisiones que discuten temas como la infraestructura y los temas energéticos y que pueden llegar a direccionar una decisión a favor o en contra de cierto grupo.

Para corregir esto, es necesario para algunos sectores políticos y grupos de ciudadanos hacer una reforma²⁷⁷ frente a la regulación del cabildeo en temas puntuales como son:

- Definir una autoridad que garantice el cumplimiento de la regulación del cabildeo legislativo en ambas Cámaras y en dado caso que aplique efectivamente sanciones.
- Disponibilidad de los padrones de cabilderos.

²⁷⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. p. 2. Recuperado de: https://www.inah.gob.mx/images/transparencia/20170703_decretos_reformas_const.pdf.

²⁷⁷ En este sentido se manifiestan grupos en México como Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, institución dedicada a discutir temas de la agenda pública con el fin de tener gobiernos responsables, eficientes e innovadores que atiendan las necesidades de la sociedad. Recuperado de: <https://www.ethos.org.mx/nosotros/investigacion/>

- Establecer un procedimiento cuando un legislador se encuentre inmerso en un conflicto de intereses.
- Desarrollar un efectivo registro de cabilderos, en el cual sea de público acceso así como las iniciativas y demás actuaciones.

Con un esfuerzo mancomunado se podrá llegar a que el cabildeo en México sea un convertirse en un “instrumento de participación de la sociedad civil en la vida pública”²⁷⁸, en donde los miembros de la sociedad mexicana se conviertan en actores de primer orden que influyan de manera directa en el “diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y los programas gubernamentales, así como en el impulso o rechazo de reformas o creaciones de las leyes y reglamentos”²⁷⁹.

4. Perú: primer país en implementar una regulación.

Perú, presenta una similitud con Colombia en cuanto a su actuar político, puesto que el fenómeno de la corrupción de los funcionarios públicos ha sido una constante en las últimas décadas, desde la década de 1990 con el gobierno de Alberto Fujimori comienza un cambio en el Perú que en principio se anunciaba un proceso de renovación institucional exitoso, novedoso y moderno en el que el país se dirigía a posicionarse como uno de los más estables en la región tanto económica y socialmente. Sin embargo, el país no estaba preparado para este cambio y no contaba con instrumentos idóneos de control de sus funcionarios y dirigentes. Producto de esto, de los fenómenos de corrupción de funcionarios públicos a todos los niveles del Estado y del descrédito de la clase política, el país llegó al colapso social, en donde prácticas como el lobby llegaron a un punto bajo con percepción negativa entre los ciudadanos en donde todo lo que hacían los lobistas estaba salpicado por prácticas corruptas.

En la Constitución Política Peruana de 1993, se consagraron algunos mecanismos que brindaban legitimidad a la participación ciudadana especialmente en dos artículos. El primero de ellos es el artículo 2º, inciso 17, cuyo tenor es el siguiente: “Toda persona tiene derecho

²⁷⁸ Gómez Valle, J. de J. (2008). *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. p. 122.

²⁷⁹ Ibid.

a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”. Aunado al anterior, está el artículo 31° que establece lo siguiente:

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas (...) Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”²⁸⁰.

Como se puede apreciar, una interpretación sistemática de la Carta Política, guiada por el principio de Unidad de la Constitución, debe tomar en cuenta siempre a ambos artículos al momento de analizar el contenido y alcance de esta figura de la participación ciudadana para poder entender el camino que tomo Perú respecto al cabildeo.

La importancia que tiene Perú en la región se evidencia al ser el primer país que regule el lobby y esto lo hizo mediante la Ley 28024, la cual regula la gestión de intereses en la administración pública, decretada el 23 de junio de 2003 y su Reglamento mediante Decreto Supremo N.º 099-2003-PCM derogado por el Decreto Supremo N.º 120-2019-PCM del 01 de julio de 2019²⁸¹. Sin embargo para llegar a este punto la sociedad peruana tuvo que recorrer un largo trayecto.

Antes de la Ley 28024, en Perú se habían hecho algunos intentos por regular el cabildeo, y es que en un país donde los escándalos de corrupción han involucrado a presidentes y altos funcionarios, es difícil concertar una legislación efectiva para regular una actividad tan vulnerable a las malas prácticas como lo es el lobby. El gobierno más polémico que ha tenido ese país ha sido el del entonces presidente Alberto Fujimori (1990 - 2000), quien por diez

²⁸⁰ Constitución Política de Perú. Recuperado de:
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/constitucion/cons1993.htm>

²⁸¹ Decreto Supremo N.º 120-2019-PCM, p. 3. Recuperado de: <http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/D.S.120-2019-PCM.pdf>

años manejo las riendas del poder, con muchos escándalos de corrupción de por medio, lo que al final lo llevo a la cárcel. A partir de este momento se comenzó a generar una conciencia colectiva para luchar contra los males que afectaban la nación, que entendió que para mejorar debía realizar cambios estructurales en todo el aparato estatal. Algunos de estos cambios fueron la creación de:

- Ley del Código de Ética de la Función Pública y su reglamento (2002);
- Reglamento de la Ley N° 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (2003);
- Ley Marco del Empleo Público (2005), que recoge las responsabilidades civiles, penales y administrativas del funcionario que no cumpla con sus obligaciones;
- Decreto Supremo de la Ley que establece prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el Sector Público, en casos de parentesco (2000), que establece sanciones administrativas a quienes contraten dentro de la administración pública a familiares -hasta el cuarto grado de parentesco y segundo de afinidad²⁸².

También se trabajó en crear mecanismos de prevención contra la corrupción y el fomento de la transparencia en las acciones de Gobierno o Administración, así se promulgaron:

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002) y su reglamento (2003);
- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado (2008) y su Reglamento (2008);
- Ley que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado (2014)²⁸³.

Ahora bien, respecto a la Ley No. 28024 de 2003 propiamente dicha, esta surge de la inconformidad social y tuvo como objetivo “regular la gestión de intereses en el ámbito de

²⁸² Córdova Almanza, D. (2017) *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*. p. 109.

²⁸³ *Ibid.*, p. 110.

la administración pública para asegurar la transparencia en las acciones del Estado, fortaleciendo los principios de publicidad, igualdad y el interés general, la transparencia respecto de las decisiones públicas”.

En síntesis, en Perú, el lobby está regulado de la siguiente manera:

En primer lugar, es importante mencionar que existe una Ley antisoborno, la cual contempla e incorpora algunos artículos del Código Penal que prohíben cualquier forma de aceptar o recibir por parte de funcionarios públicos cualquier tipo de donación, promesa, ventaja o beneficio económico para realizar u omitir actos en violación de sus obligaciones o realizar actos de acuerdo con sus posiciones. Además, los funcionarios públicos tienen prohibido solicitar cualquier tipo de donación, promesa, ventaja o beneficio económico.

El artículo 397° del Código Penal prohíbe cualquier forma de ofrecer, dar o prometer a un funcionario público cualquier tipo de donación, promesa, ventaja o beneficio económico para realizar u omitir actos en violación de sus obligaciones. El artículo 400° a su vez castiga el delito del tráfico de influencias. Asimismo, el artículo 401 del Código Penal castiga al funcionario público que, al abusar de su cargo, aumenta ilegalmente su patrimonio con respecto a sus ingresos legítimos.

Además, la Ley N° 30.424, modificada por el Decreto Legislativo N° 1.352 y modificada mediante la Ley N° 30.835, reglamenta la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas y se aplica solo a los siguientes delitos: (i) soborno genérico y específico; (ii) lavado de dinero; (iii) financiamiento del terrorismo; (iv) colusión; y (v) tráfico de influencias, además también establece exenciones y mitigaciones para las personas jurídicas involucradas en la ejecución de los delitos mencionados anteriormente.

La Ley N° 30.737 del 12 de marzo de 2018 (Ley Antisoborno) y su Reglamento (Decreto Supremo N° 096-2018-EF) que blinda al Estado peruano en casos de actos de corrupción y delitos relacionados. Esta Ley establece medidas para garantizar el pago de indemnización al Estado peruano en casos de delitos cometidos contra la administración pública, lavado de

dinero y otros delitos relacionados ("los delitos relevantes"). Se aplica a las personas jurídicas y se divide en tres secciones, cada una de ellas relacionada con diferentes tipos de sujetos (personas jurídicas) considerando su grado de participación o participación (o ambos) en el delito relevante.

Asimismo, la Ley de Lobby incluye la prohibición de que los funcionarios públicos acepten, directa o indirectamente, cualquier generosidad (regalos, donaciones, en fin todo tipo de dadivas) de los grupos de interés. La agencia de competencia peruana, los reguladores de servicios públicos, las entidades electorales y algunos ministerios han emitido regulaciones por las cuales prohíben a sus empleados aceptar obsequios o cualquier otra ventaja ofrecida por individuos o corporaciones involucradas en las funciones de la entidad pública.

Algunas agencias han declarado que, en contextos específicos, un funcionario público puede aceptar un obsequio, particularmente bajo una situación de protocolo, o si el obsequio es un premio por el desempeño académico del funcionario público.

El artículo 3° de la Ley 28024, define la gestión de intereses como: “la actividad mediante la cual personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas”²⁸⁴

En Perú, la Ley 28024 reconoce a los dos actores primarios: el funcionario público que toma decisiones; en el caso del “gestor profesional, se trata de un gestor previamente inscrito en el Registro Público de Gestión de Intereses creado por la ley en la Superintendencia Nacional de Registros Público (Sunarp)”²⁸⁵.

²⁸⁴ Decreto Supremo N.º 120-2019-PCM, p. 4. Recuperado de: <http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/D.S.120-2019-PCM.pdf>

²⁸⁵ Rodríguez Galer, N. F. (2016). Regulación de Lobby en el Perú: Trayectoria Pendular Hacia una Ley de Gestión de Intereses de Segunda Generación. Trabajo de Investigación. Magíster en Gestión Pública. Universidad del Pacífico. Lima. p. 39. Recuperado de: https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1155/Nicol%C3%A1s_Tesis_maestria_2016.pdf?sequence=1

No es obligatorio que un cabildero se identifique como tal, es totalmente voluntario, sin embargo de acuerdo a los artículos 6° y 16° de la Ley de Lobby, los cabilderos deben identificarse e indicar a la persona o entidad (privada o pública) por la que actúan en un registro que se sigue de acuerdo a lo lineamientos de cada Entidad, por lo que cada entidad pública debe mantener un registro de visitas electrónicas a los funcionarios públicos, y debe ser publicada en los sitios WEB de cada entidad en forma clara y de fácil acceso. Este registro incluye comunicaciones tanto orales como escritas, respetando así el postulado por el cual se establece que toda la información en posesión del gobierno se considera 'información pública', con las excepciones establecidas en el Ley. Finalmente, el nivel del funcionario en la jerarquía no tiene relación con el deber de divulgar las comunicaciones.

Los informes sobre las actividades de cabildeo deben incluir: la fecha; información sobre el cabildero; información sobre la persona o entidad por la que actúa el cabildero; propósito de la ley de gestión; información sobre el funcionario público, incluido su puesto y cargo en la entidad; y el lugar de la visita más la hora de entrada y salida. Además, un funcionario público debe registrarse y especificar la ley de gestión de intereses. La información debe actualizarse diariamente. La Ley de Lobby se aplica a los funcionarios que conforman la administración pública tal como lo señala la Ley de Procedimiento Administrativo General; también incluye compañías involucradas en la gestión comercial del Estado, se exceptúa el poder judicial.

En cuanto a la financiación, actualmente, la legislación peruana no incluye regulación específica en esa área. Los costos del sistema de registro están cubiertos por el presupuesto público de cada entidad. De acuerdo con la Ley N ° 28094 de 2007 - Ley de Organizaciones Políticas, (artículos 28° al 34°) los partidos políticos reciben financiamiento del sector público solo si obtienen representación en el Congreso, y las organizaciones políticas pueden recibir financiamiento del sector privado, siempre que no provenga de Una fuente prohibida. Tanto los partidos políticos como los políticos deben declarar sus intereses. Por lo tanto, los partidos políticos, los organismos regionales o departamentales y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital deben presentar a la Autoridad Tributaria peruana, cada seis meses desde el comienzo del año fiscal, un informe que detalle todas sus transacciones financieras. Asimismo, la Autoridad Tributaria peruana puede exigir a los partidos políticos

una lista de contribuciones, que debe especificar el monto de cada contribución y, cuando corresponda, los nombres y direcciones de las personas que los han donado.

Tanto la Ley N° 28024 de 2003, “Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública” como su Reglamento establecen algunas obligaciones legales y éticas, señaladas en su artículo 10° (deberes) y el artículo 18° (excepciones) del Reglamento, estos son:

- Proporcionar información cierta y actualizada al funcionario público; evitando presentar cualquier petición o requisito que lleve al funcionario público a incumplir cualquiera de sus obligaciones; evitando prometer u ofrecer cualquier tipo de beneficio ilegal, directa o indirectamente, a un oficial o cualquiera de sus familiares; evitando realizar acciones de cabildeo con funcionarios públicos con quienes el actor privado tiene una relación de parentesco; actuando con lealtad y diligencia;
- Asistir a reuniones con entidades públicas durante las horas de trabajo y en la oficina institucional; y,
- Informar cualquier contravención de la que tenga conocimiento frente a la Ley de Lobby y su Reglamento.
- Los partidos políticos son responsables por los actos que comentan sus miembros en el ejercicio de su actividad política, deben tener un control interno en cuanto a todas las actuaciones de sus integrantes, esto a la luz de los Estatutos de acuerdo a los estatutos de cada partido político.

Para reforzar la responsabilidad de los partidos, la Ley N ° 30997 de 2019, incorpora nuevos delitos relacionados con contribuciones a partidos políticos en el Código Penal:

- Delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas (artículo 359-A del Código Penal), el cual penaliza a quien solicite, acepte, entregue o reciba una contribución, donación o cualquier otro tipo de beneficio de una fuente de financiamiento prohibido por ley.

- Distorsión de la información sobre las contribuciones e ingresos y gastos de las organizaciones políticas (artículo 359-B del Código Penal): este tipo de delito se limita a la situación en la que el tesorero, el director de campaña, el representante legal o un miembro de la política La organización, con pleno conocimiento, proporcionó información falsa en los informes sobre contribuciones e ingresos recibidos, o en aquellos que se refieren a los gastos reales de la campaña electoral, o en la información financiera anual.

Respecto a las campañas políticas para cargos públicos estas se financian con dineros públicos, en el evento que los partidos políticos que están haciendo campaña obtengan representación en el Congreso. Todos los partidos políticos pueden recibir financiación privada a través de: (1) cuotas y contribuciones monetarias de sus miembros; (2) ingresos de cualquier actividad comercial adicional y los rendimientos de sus propios activos. Estos no pueden exceder las 30 unidades impositivas por año, si los contribuyentes no pueden ser identificados; (3) ingresos de otras contribuciones en los términos y condiciones previstos en la Ley de Organizaciones Políticas; intereses sobre préstamos de su propiedad; (4) legados que reciben; y (5) en general, cualquier beneficio en efectivo o en especie que obtengan.

Como conclusión, es importante resaltar los esfuerzos legislativos que ha hecho Perú para regular una actividad que si bien ha estado salpicada por prácticas corruptas, también es cierto que los beneficios hacia la economía han sido positivos, hay muchos aspectos susceptibles de mejora respecto a la “Ley de regulación de intereses”, como por ejemplo mejorar los procesos de implementación, comunicación y promoción en la administración.

5. Colombia: el cabildeo consagrado constitucionalmente, pero no regulado legislativamente.

El lobby en Colombia se puede decir es un tema de reciente tratamiento por parte de los legisladores los cuales lo han intentado reglamentar a través de varios proyectos de Ley ya que en es una actividad no regulada.

Algunos de estos proyectos son, el Proyecto de Ley No. 94 de 2014 “Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el Registro Único Público de Cabilderos”; royecto de Ley 150 de 2014 “Por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones” y el Proyecto de Ley No. 97 de 2016 Senado – 296 de 2017 Cámara “Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se dictan otras disposiciones”; así como en una Resolución olvidada en la Cámara de Representantes, la cual es el único vestigio sobre la actividad del cabildero. El fin último de los varios intentos de regulación del lobby en Colombia, ha sido la legitimación de esta figura en el marco normativo del país.

Pero para poder entender el proceso que ha tenido el lobby en Colombia, es necesario entender el modelo de Estado social de derecho que se cimienta sobre la base de una democracia participativa y pluralista (art. 1º Constitución Política); consecuentemente con el (art. 2º Constitución Política) que, señala como uno de sus fines “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”.

No obstante, si bien Colombia tiene un cambio trascendental con la promulgación de la Constitución Política de 1991, no hubiera podido concebir este cambio, sin los sucesos históricos que han marcado al país, matizados principalmente a partir de la década de los 50, cuando se inician cambios en la sociedad debido a crisis de legitimidad que arrastraba la institucionalidad debido a la violencia partidista y los nuevos problemas sociales que comenzaban a surgir. Según esta visión, los colombianos no se identificaron con sus partidos políticos, tanto más con los tradicionales, ni con el proceso electoral, evidenciado por la baja participación electoral; el crecimiento de la acción colectiva de campesinos, sindicatos y movimientos urbanos que, mediante la protesta social, interpusieron nuevas demandas y reclamos en la esfera pública, conllevado a los inicios de la lucha armada.

De acuerdo con estos puntos de vista, los ciudadanos necesitaban otras formas de expresión, es así como toma relevancia la protesta política personificada principalmente por los grupos involucrados en la lucha armada y posiblemente si se le hubiera dado el impulso adecuado, en la implementación del lobby en Colombia como una práctica regulada. Las consecuencias de esta crisis de legitimidad generaron en la época más oscura, donde la violencia y el narcotráfico se apoderaron del país y dejaron de lado la libertad y tranquilidad de la nación, lo que conllevó a que el pueblo sentara su voz de protesta y exigiera un nuevo camino constitucional materializado en 1991.

5.1. El proceso participativo democrático colombiano a partir de la Constitución de 1991.

El modelo de Estado Social de Derecho adoptado por Colombia es el responsable de institucionalizar jurídicamente la democracia; este contexto social, político, económico ha generado en el ámbito cultural una manera de percibir, contar, e interpretar el mundo, ocasionando, desde el pensamiento occidental, discordias e individualismos en la sociedad. Colombia, a pesar de sus complejos, diferentes y múltiples contextos, no es ajeno a estos procesos; estas influencias marcan una ética de doble moral en su cultura y sociedad, donde prima el individualismo, sin tener en cuenta la importancia de “el otro”, lo único que importa es el bienestar individual; sin percatarse que lo que nos hace humanos es la interacción y la relación con los demás. De modo que, si realmente se desea la realización efectiva de las exigencias básicas fundamentales de la sociedad, y en especial de las minorías, de manera general, universal y real, es importante que las instituciones hagan posible tales exigencias²⁸⁶.

Nuestra sociedad no nos inculca a pensar que, aunque somos individuos y hacemos parte de contextos diferentes, todos formamos parte de un núcleo de personas, de una comunidad, con las cuales crecemos, las imitamos, interactuamos y las necesitamos para reconocernos como seres humanos. Como dice Fernando Savater en su libro *Las preguntas de la vida* “nadie llega a convertirse en humano si esta solo: nos hacemos humanos los unos a los otros.”²⁸⁷ En este sentido, la Constitución Política de 1991, aplica el enfoque diferencial de derechos para

²⁸⁶ Díaz, E. (2001). *Estado de Derecho y democracia*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

²⁸⁷ Savater, F. (1999). *Vivir juntos. Las preguntas de la vida*. Barcelona: Ariel.

reconocer y hacer valer los derechos de personas anteriormente excluidas, desde los principios de equidad y justicia.

El enfoque diferencial de derechos señala Córdova, se basa en que las características específicas de los sujetos y los colectivos deben propiciar una atención específica en razón a esas mismas particularidades, lo que implica acciones diferenciales positivas encaminadas a garantizar la realización efectiva de los derechos²⁸⁸.

Al instaurarse el modelo de democracia participativa a partir de 1991, podemos interpretar que la democracia hace posible generar espacios de interacción, participación, y acción de un individuo en la vida social o esfera pública, donde es posible la discusión, la deliberación, el disenso y el consenso que busca llegar a acuerdos que hagan viable la convivencia pacífica. Además, la democracia debe generar espacios incluyentes que posibiliten la actuación de todas las personas de su sociedad, esto se logra a través de la creación de canales de participación efectivos para la sociedad.

En cuanto a los canales de participación, resalta la importancia de los partidos políticos como canalizadores de la acción ciudadana en la esfera pública. Sin embargo no se ha dado la importancia debida al papel de la participación de la sociedad civil. Los politólogos se han centrado en este tema desde la publicación de *Making Democracy Work* de Robert Putnam, que exploró las implicaciones para la eficacia de la democracia en Italia sobre la base de la variación regional en la participación de la sociedad civil. Putnam y otros han argumentado que “la clave para construir democracias es mediante el desarrollo del capital social. Los países con altos niveles de capital social son países en los que los ciudadanos confían unos en otros y confían en sus gobiernos”²⁸⁹. Esta confianza surge en gran medida de su participación activa en las organizaciones de la sociedad civil.

²⁸⁸ Córdova Caviedes, A. (2011). *La constitución política de 1991: norma de normas y reconocimiento vinculante de los derechos*. En: Revista Foro. La Constitución, el constitucionalismo y los derechos (p. 40-55).

²⁸⁹ Maldonado Trujillo, C. (2000). Reseña de "Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy" de Robert Putnam. *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 3, septiembre-diciembre, 2000, pp. 737-739, p. 738. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59854312.pdf>

5.2. Análisis sobre la aplicación del Lobby en Colombia

En líneas anteriores se analizó superficialmente el cambio que ha sufrido Colombia debido al cambio constitucional, el fortalecimiento de la democracia participativa, el acceso público a las instituciones, el fortalecimiento de los poderes públicos desde el punto de vista de mas control ciudadano, pero en términos generales, en cuanto a la participación de personas o grupos capaces de influir, o interceder por un interés ante las altas instancias en Colombia no se han dado mayores argumentos.

En primer lugar, quien se encarga de la producción normativa en Colombia es el Congreso de la Republica, y es precisamente en esta instancia en donde en primera medida se puede indagar en cuanto al proceso de una regulación del Lobby. Si bien es cierto que se han hecho esfuerzos por parte de algunos parlamentarios por intentar impulsar una ley de cabildeo, no han tenido éxito. Las razones pueden ser varias, en primer lugar la polarización política propia de la cultura política colombiana en donde cada quien busca su beneficio, lo que conlleva a que para que una iniciativa legislativa llegue a buen término se deben alinear a muchas fuerzas políticas alrededor de ella. Y para lograr esto se deben en mucha ocasiones a recurrir a prácticas clientelistas, sin embargo no todo es culpa de los legisladores ya que como lo señala Ungar, “la responsabilidad no recae únicamente en Congreso. Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, por un lado, y entre este y determinados grupos de interés por el otro, algunos legales y otros ilegales, son un caldo de cultivo propicio para la reproducción de las prácticas clientelistas y de la corrupción”²⁹⁰.

En segundo término podemos mencionar la corrupción política como un impedimento para que una ley de cabildeo abierta, efectiva y honesta se de en el país, ya que hay muchos intereses en juego en la discusión de muchas iniciativas legislativas.

La corrupción en Colombia a lo largo de los años ha causado un daño profundo en la institucionalidad. En el “Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)” que hace una clasificación de los países según sus niveles de corrupción, Colombia ha salido mal librada.

²⁹⁰ Ungar Bleier, E. (2003). Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis. La Crisis Política Colombiana más que un Conflicto Armado y un Proceso de Paz. Bogotá: Ediciones Uniandes, p. 324.

Cuando se menciona los funcionarios de altos cargos públicos, es muy difícil obtener una medición real de la corrupción en esas áreas, sin embargo más allá de esto el fenómeno afecta toda la administración bien sea en el lugar de trabajo del funcionario o en alguna oficina gubernamental donde se realizan los trámites y trámites requeridos, los que son víctimas de la corrupción pierden confianza en las instituciones y en todo el sistema democrático en general.

Si bien este IPC se ha tomado como un punto de referencia confiable para medir los niveles de corrupción en los últimos años, debemos recordar que este índice refleja las opiniones de empresarios e inversionistas y no las experiencias directas del pueblo colombiano. También vale la pena señalar que los actos de corrupción no solo ocurren en los altos niveles de gobierno, también los niveles administrativos, funcionales y técnicos se han visto salpicados. La práctica de la corrupción se ha extendido a instituciones de varios niveles; los ciudadanos señalan al Congreso, la Policía, el Ejército, así como a los diferentes poderes del gobierno regional y local como focos de corrupción.

A diferencia de otros países donde el problema de corrupción es el más inquietante, (por ejemplo Perú y Chile), los colombianos tienen problemas mucho más alarmantes que la corrupción. Colombia es un país en donde el conflicto armado, el narcotráfico y la violencia política son de atención en primer nivel del público en general. Esto, quizás, ha contribuido a disminuir la primacía de la corrupción entre los problemas más urgentes del país, a diferencia de otros países en donde este tema juega un papel de primer nivel en muchos otros países latinoamericanos.

En Colombia, la corrupción ha afectado profundamente la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y la eficiencia de la maquinaria burocrática del Estado que ha subestimado el diálogo como la mejor forma de resolver diferencias y ha debilitó las prácticas democráticas y la convivencia, provocando el enfrentamiento entre los actores políticos del país y la población. La violación sistemática de los Derechos Humanos es consecuencia de la escalada de corrupción hacia formas violentas que ponen en peligro la libertad de expresión que crece a medida que reina la impunidad. Si bien de acuerdo con los índices de

Transparencia Internacional Colombia ha mejorado en materia de corrupción, sus logros en comparación con otros países no son satisfactorios.

La corrupción siempre tendrá un impacto negativo en el apoyo a la democracia. También afectará otros factores como la tolerancia política y la confianza en las instituciones y otras personas. En Colombia, dada la prevalencia que se le han dado a otros problemas como por ejemplo la lucha contra el narcotráfico o la lucha por terminar el conflicto armado, hacen que la corrupción tenga un nivel de atención secundario, lo que hace que a pesar del daño que produce en el país y su importancia en el debilitamiento al sistema democrático, aun no hay políticas concretas que permitan disminuir estos niveles.

Un tercer aspecto por el cual una regulación del lobby en Colombia no se ha dado, es la ineficiencia legislativa, ya que para promover una ley en Colombia se deben seguir muchos pasos y se deben cumplir requisitos a veces imposibles, además de esto muchos proyectos de ley se han hundido en el Congreso por falta de estudios y estadísticas que los soporten.

Esta ineficiencia limita la función del Congreso como generador de leyes que den soluciones a las problemáticas sociales o que por el contrario lleve a la producción de leyes inútiles convirtiéndolo en un “escenario vulnerable frente a la protección de intereses de grupos de presión, sectoriales y económicos y las prácticas clientelares que suponen”²⁹¹.

A pesar de no tener una regulación específica como por ejemplo la que tiene Perú, también es cierto que se han hecho varios intentos y se han presentado diferentes proyectos de ley para tal fin. Las únicas mención al lobby como tal se puede encontrar en el Acto Legislativo 1 de 2009 que modificó el artículo 144 de la Constitución Política y la “Resolución N° MD 2348 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes” que estableció un registro único de cabilderos.

²⁹¹ Ibid., p. 32

Hasta el día de hoy se han presentado en el Congreso 13 proyectos de Ley, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Proyectos de ley en cuanto al Lobby presentados ante el Congreso.

| No. | Número y fecha del proyecto | Autor y ponente | Contexto |
|------------|--|---|--|
| 1 | Senado: 055 de 11/08/1995 | German Vargas Lleras/Rodrigo Villalba ARCHIVADO | Este proyecto fue uno de los primeros intentos para regular el cabildeo en Colombia, sin embargo se hundió debido a imprecisiones conceptuales en cuanto a su aplicación. |
| 2 | Senado: 044 de 29/07/1996 | German Vargas Lleras/Rodrigo Villalba ARCHIVADO | El contexto de este proyecto es igual al presentado anteriormente. |
| 3 | Senado: 049 y Cámara: 219 de 30/07/1999. | German Vargas Lleras /Claudia Blum, Juan Martín Caicedo ARCHIVADO EN DEBATE | El proyecto tenía por objeto disponer “las reglas y principios que rigen las actividades de cabildeo con el fin de garantizar la mayor transparencia en la formación de las leyes, formulación, modificación o adopción de los actos de la Rama Ejecutiva del poder público, al igual que la adopción de políticas, programas y posiciones de la misma”. |
| 4 | Senado: 171 de 22/03/2001 | German Vargas Lleras/ José Renán Trujillo García ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA | Este proyecto era claro en determinar el alcance del término Actividades de Cabildeo, a quienes involucraba, sus funciones y su forma de aplicación. Por ejemplo sostenía el proyecto que la Rama Jurisdiccional debía |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | | | <i>someterse en a lo que ha sido plasmado en las leyes de la República.</i> |
| 5 | <i>Senado: 046 de 27/07/2001</i> | <i>German Vargas Lleras</i> <i>ARCHIVADO EN DEBATE</i> | <i>El proyecto establece la “creación de registros de cabildeo o grupos de gestiones de intereses específicos, en los Poderes Legislativo y Ejecutivo”, determina quienes intervienen en la gestión de intereses, plantea algunas normas de transparencia en la forma de aprobación de los proyectos de ley del Congreso y la misma influencia por parte del ejecutivo.</i> |
| 6 | <i>Senado: 072 y Cámara: 183 de 14/08/2003</i> | <i>German Vargas Lleras/Ciro Ramírez</i> <i>ARCHIVADO EN DEBATE</i> | <i>El proyecto tiene por objeto “disponer de las reglas y principios que rigen la actividad del cabildeo”</i> |
| 7 | <i>Senado: 059 de 16/08/2005</i> | <i>German Vargas Lleras</i> <i>ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA</i> | <i>Señala el ponente que, la reglamentación del cabildeo es una necesidad inaplazable. Esta afirmación encuentra sustento no sólo en los recientes estudios que se han proferido sobre la materia, dentro del cual se destaca el publicado por la Corporación Transparencia por Colombia¹, sino en las nuevas directrices impuestas por la ley de bancadas², frente a la cual el proyecto bajo estudio constituiría un importante complemento.</i> |

| | | | |
|----|--|---|---|
| 8 | Senado: 068 de 11/08/2009 | Esla Gladys Cifuentes Aránzazu ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA | Señala la ponente que, en desarrollo del expreso mandato Constitucional contenido en el artículo 144 de la Carta Política, se debe regular el cabildeo, con unas reglas claras sobre la materia y que se convierta en una herramienta de la lucha contra la corrupción en Colombia. |
| 9 | Senado: 094 de 24/09/2014 | Carlos Fernando Galán Pachón ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA | Mediante este proyecto se pretendía regular las actividades del cabildeo y crear el registro único de cabilderos. |
| 10 | Cámara: 150 de 21/10/2014 | Alfredo Rafael Deluque Zuleta ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA | Esta propuesta desarrollaba el mandato contenido en el artículo 7° del Acto Legislativo número 1 de 2009, que establece: “El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”. |
| 11 | Senado: 097 y Cámara 296 de 10/08/2016 | Iván Duque Márquez; Juan Manuel Galán; Carlos Fernando Galán; Rosmery Martínez; Angélica Lozano. ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA | El proyecto de ley busca regular el ejercicio del cabildeo en el país con el fin de garantizar la transparencia y asegurar la igualdad de oportunidades en la participación para la adopción de las decisiones públicas. Creaba un régimen sancionatorio para quienes infringieran |

| | | | |
|----|---------------------------|---|---|
| | | | la normatividad al respecto, para funcionarios públicos de carácter disciplinario y para los cabilderos, proponía multas y el retiro del Registro Público de Cabilderos hasta por 5 años. |
| 12 | Senado: 150 de 18/09/2018 | Rodrigo Lara Restrepo, José David Name Cardozo. ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA | Es necesario una reglamentación para que el desarrollo del Lobbying se consolide como una herramienta de participación. Esta iniciativa se planteaba con el fin de regular la actividad profesional del cabildeo, de tal manera que la ciudadanía tenga iguales oportunidades de participar en la toma de decisiones públicas y de promover las causas e intereses privados o colectivos ante las distintas ramas del poder público y los organismos del Estado. |
| 13 | Cámara: 185 de 02/10/2018 | Angela María Robledo, Inti Raúl Asprilla, Alfredo Rafael Deluque Zuleta y otros. ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA | El objeto del este proyecto de ley, al igual que los anteriores es regular el ejercicio de cabildeo con los fines de garantizar la transparencia y asegurar la igualdad de oportunidades en la participación para la adopción de las decisiones públicas. |

Fuente: elaboración propia con datos de la página web: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/>

Además de los proyectos de ley mencionados en el cuadro 2, algunos apartes normativos en Colombia en cuanto al lobby son los siguientes:

- El Artículo 144° inciso segundo de la constitución que señala: “Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley.” Fue impulsado durante la administración de Álvaro Uribe con el objetivo de “fortalecer la transparencia en los partidos políticos, los cargos públicos y en los procesos electorales”²⁹².
- La ley 1474 de 2011 capítulo IV en el Artículo 61°. Acceso a la información señala: “La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos una prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria”.
- La Resolución MD-2348 de 2011 (Mesa Directiva de la Cámara de Representantes) “Por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas”. Su origen tiene un componente regulatorio para las actuaciones de la Cámara de Representantes y sus Comisiones Permanentes, resaltando los principios de publicidad y transparencia, sin embargo, en la práctica esta resolución no tiene mayor efecto ya que algunas personas que pretenden ejercer la función de cabildeo no ven la obligación de registrarse al no tratarse de una ley, ni una norma obligatoria.
- La Resolución MD-0813 de 2012 (Cámara) “Por la cual se modifica la resolución MD-2348 de 2011- registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas”. Esta resolución aparte de darle

²⁹² El texto original propuesto por el Gobierno añadía una disposición transitoria que obligaba al Congreso a aprobar una ley para regular el cabildeo en el plazo de un año.

alguna responsabilidad al Secretario General de la Cámara de responder por las solicitudes de inscripción no dice nada más.

En un país tan golpeado institucionalmente como Colombia en donde la participación pública es tan limitada en ciertas regiones y donde el papel del pueblo cobra importancia solo en épocas electorales es necesario que el cabildeo como actividad que representa interés tenga una regulación. Con una regulación eficiente, igualitaria y transparente la gente tendría acceso a temas que les afectan directamente como por ejemplo los presupuestos participativos que se definen como mecanismos que permiten la participación de la ciudadanía en la concepción y/o asignación de los recursos públicos donde se tratan diferentes temas: (i) cómo se debe utilizar un presupuesto limitado; (ii) quienes tienen incidencia en su administración y en los recursos; (iii) la deliberación pública en el marco de reuniones específicas; y (v) la necesidad de responsabilidad gubernamental para que el resultado refleje la voluntad pública.

En Colombia, el artículo 90 de la Ley N° 1757 de 2015, que regula los instrumentos legales participativos en el país, definió el presupuesto participativo como un mecanismo para fomentar la equidad, asignación y gestión racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, y fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil. Para ello, la Ley instruye a los gobiernos regionales y locales a promover el desarrollo de la presupuestación participativa, así como el seguimiento y control de la gestión de los recursos públicos. Lo anterior es un buen ejemplo de cómo el cabildeo podría ayudar a la sociedad.

Es claro que en Colombia, a pesar de los constantes debates y proyectos de ley presentados, esta práctica continúa siendo informal lo cual tiene un impacto negativo en su definición, operación, regulación y respectiva sanción, solo algunas asociaciones de la sociedad civil proponen nuevos puntos de referencia para la apertura en el sector público.

En Colombia tenemos a “CongresoVisible” que es una iniciativa universitaria que “busca ofrecer seguimiento e información oportuna y analizada acerca de las actividades legislativas, que le permiten al ciudadano estar al tanto de la normatividad y por ende mejorar la toma de

decisiones. Además cuenta con un respaldo académico y una imparcialidad política que garantiza la calidad de sus servicios”²⁹³.

²⁹³ Recuperado de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/>

CONCLUSIONES

Al finalizar el estudio sobre el cabildeo, los grupos de presión y otras formas de lobby, así como su impacto en el fortalecimiento de la democracia, especialmente la participativa, y la necesidad de la regulación de esta actividad en concordancia con los objetivos propuestos inicialmente, se concluye que las preguntas y problemáticas que dieron origen a esta investigación han sido desarrolladas.

Este estudio inicio con el objetivo de reflexionar acerca de la necesidad de analizar en detalle el lobby y si era necesario o no regular las actividades de cabildeo, en la medida en que él se trata de una práctica que toma cada vez más fuerza en los debates públicos, especialmente en los asociados con transparencia, publicidad y participación en las decisiones del Estado. Así, para que cumpla su función como un instrumento en el proceso de mejorar la calidad de un sistema democrático, es necesario poner sobre el radar de los Congresos o Parlamentos la necesidad de establecer marcos normativos para el lobby, que redunden en mayor participación por parte del ciudadano promedio.

Como resultado de la investigación de lobby en diferentes ámbitos, se pueden concluir algunos aspectos puntuales que demuestran que el lobby está más vigente que nunca ya que,

- El cabildeo está más extendido de lo que a menudo creen sus críticos y partidarios.
- La actividad de asuntos públicos se está profesionalizando.
- Se está logrando que todas las organizaciones que participan en el cabildeo lo hagan de manera transparente y ética, lo que es crucial para la salud futura de nuestro sistema democrático. Las organizaciones no solo tienen una razón ética para ser transparentes y abiertas en sus tratos, sino también una razón comercial.
- Aunque las organizaciones de cabildeo se están volviendo, en general, mucho más profesionales en su enfoque para interactuar con los legisladores y los parlamentarios, tienen diversos grados de éxito al hacerlo. Los que tienen mayor éxito no son necesariamente de los sectores que mucha gente espera.
- Como resultado de un cambio social y político más amplio, así como de la política gubernamental, las organizaciones de cabildeo de diferentes sectores están ocupando

un papel cada vez más central no solo en el desarrollo de políticas, sino también en su ejecución.

Sea pertinente manifestar que, en un sistema democrático contemporáneo la democracia participativa es reconocida como una conquista social que empodera al ciudadano y favorece la cogestión de lo público dentro del marco de la transparencia de las administraciones. En este entendido, un modelo de democracia óptimo es aquel que promueve el interés general sobre el particular, y en dicha definición participan un alto número de ciudadanos, por lo que implementar mecanismos inclusivos que permiten brindar transparencia a los procesos de toma de decisiones, es un respaldo para que el sistema democrático sea de calidad. En tanto los mecanismos o procedimientos que le permiten a los dirigentes establecer prioridades, dictar políticas públicas o legislar o reglamentar ciertas materias sean procesos que generen confianza en el público, el sistema contará con el respaldo ciudadano.

Para que el interés general prevalezca de manera adecuada, es decir que en la medida de lo posible todos participen, las democracias deben contar como ya se mencionó con mecanismos para transparentar la toma de decisiones, y que éstas generen políticas que eviten el predominio de una minoría privilegiada por encima del resto. Estos mecanismos deben permitir a todos los interesados conocer, no solo cómo se tomó la decisión, sino quiénes participaron y cuál fue la razón, las alternativas y la calidad de información que la orientó. Pero si en un país que se califica como democrático solo unos pocos tienen incidencia en la toma de decisiones que afectan a todos, lo más factible es hallar que éstas tiendan a favorecer a esos intereses particulares de manera sistemática, por encima del resto de intereses que se verían afectados por una decisión. Para evitar esto, los distintos grupos de la sociedad deben poder acceder y utilizar adecuadamente instrumentos legítimos para influir sobre la toma de decisiones colectiva.

Lo expuesto anteriormente permite además concluir que, para evitar la concentración de las decisiones comunes en unos pocos, las democracias representativas cuentan con diferentes mecanismos de control político. Si bien es cierto que por medio del voto los ciudadanos delegan a sus gobernantes la capacidad de tomar decisiones en su nombre, este poder no es

absoluto, ni empodera al representante para tomar decisiones a su antojo. Es por esto que, los sistemas de democracia representativa como apoyo al sufragio, incluyen un diseño institucional que sirven de límite a la actuación de los gobernantes. Uno de estos apoyos puede ser el lobby como expresión de la democracia participativa, complemento de la representativa, ya que le permite al ciudadano asociarse con otros pares y participar de ciertos acontecimientos que son de su interés o que tendrán efecto sobre su proyecto de vida. Los grupos de presión se convierten en medios idóneos, pertinentes y eficientes para traducir sus necesidades e intereses ante el aparato estatal.

La realidad que afrontan los países deja entrever como las malas prácticas corroen hoy la democracia. La corrupción, el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, entre otros, atentan contra las bases del Estado de Derecho, e incluso con los derechos reconocidos a sus ciudadanos, y consagrados en los principio de igualdad, transparencia y legalidad, incluso en el mismo principio democrático. En este escenario, la práctica del lobby regulada y debidamente reglamentada surge como un elemento que permite evitar malas prácticas.

Ahora bien, el lobby es un proceso, es una herramienta. En ese marco la definimos como aquel proceso dirigido a influenciar a las estructuras de toma de decisión a través de un conjunto extenso de herramientas comunicativas, que deben ser estructuradas, aplicadas y dispuestas por los actores involucrados. En un sistema democrático, la aplicación del lobby es una dinámica totalmente legítima; sin embargo, esta debe ser regulada a través de ciertas normas o mecanismos; su no regulación genera incertidumbre en el desarrollo de la representación, pero también genera un escenario propicio para que se presenten conductas delictivas como el tráfico ilícito de influencias y/o corrupción.

No obstante, el primer reto es lograr eliminar esa imagen negativa que tiene el término lobby ya que no siempre es visto como una actividad beneficiosa, en muchos casos esta práctica tiene una imagen negativa asociada con corrupción y tráfico de influencias. En ciertos países es señalado de ser nocivo para el sistema democrático, ya que su actividad se desarrolla bajo engaños que atentan contra los principios democráticos. Esta connotación negativa del lobby permite llegar a la conclusión, que hay un sector que no apoya o es reticente a la aplicación

de esta actividad en sus sistemas políticos, por concebir que ésta representa solo a unas pocas personas que obligan o presionan para que se adopten medidas contrarias o, en el mejor de los casos, diferentes al bien público.

Pese a esto, en términos generales, se ha podido demostrar durante esta investigación que, por el contrario la actividad del lobby es positiva y legal para aquellos países y organismos internacionales que así lo reconocen, oportuna y necesaria ya que, la democracia representativa no podría entenderse sin el ejercicio de actividades de cabildeo que lideran grupos de presión, como una forma de dar respuesta a las demandas de participación política de la sociedad civil.

Además, como toda práctica que tenga un impacto sobre los derechos y deberes de la sociedad debe ser tenida en cuenta por el derecho y por ende ser regulada. Esta reglamentación que se logra a través de la ley debe tener como objetivo generar reglas claras de juego para la práctica de dicha actividad con el objeto de fortalecer la transparencia e integridad en las relaciones entre los ciudadanos con el Estado. Al definir que la función del lobby se relaciona con verbos rectores como persuadir, influir o defender, ejecutados sobre las personas que participan en la toma de decisiones públicas, es necesario que esta actividad que puede afectar positiva o negativamente un sector de la sociedad sea regulada, con lo cual se garantice derechos y obligaciones, y sobre todo un escenario claro donde el dialogo entre lo privado y lo público genere confianza en las decisiones que se adoptan, y por ende el respaldo de las mismas, dando mayor legitimidad al actuar público.

La aplicación del lobby es diferente según el contexto en el que se use. En los países desarrollados, su modelo de precaución busca identificar quiénes están detrás de las decisiones, y qué intereses prevalecieron en el proceso de construcción y debate y definir si sus acciones estuvieron bien encaminadas. Sin embargo, en entornos como el latinoamericano sucede algo totalmente contrario a lo que sucede en los países europeos y Norteamérica, marcando diferencias significativas entre la cultura política y la estructura institucional de dichos países y aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

A esto se suma que las instituciones representativas en los países desarrollados se caracterizan por ser estructuralmente fuertes e independientes unas de las otras, de ahí que se regule el lobby tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo; situación que no es clara en los países en vías de desarrollo como los de Latinoamérica, donde la tridivisión de poderes solo queda de manera clara en el texto pero en la realidad hay una mezcla de funciones.

En Colombia, particularmente esta actividad aún no cuenta está regulada, pero sí cuenta con un mandato constitucional de regularlo y con varios intentos de proyectos de ley para regular la actividad. La ausencia de regulación del cabildeo ha ocasionado desigualdad en el acceso a los tomadores de decisiones, especialmente a los Congresistas, pues no todas las personas tienen la oportunidad y la capacidad de dirigirse a las autoridades públicas con el fin de defender sus causas e intereses. Son muy pocos los que en realidad pueden acceder a las autoridades y dicho acceso muchas veces implica la tenencia de medios materiales para obtener tanto la atención como los favores de los funcionarios públicos, lo que engendra dudas sobre la transparencia que se maneja en el ejercicio de esta actividad.

Por estas razones, se pudo demostrar que el cabildeo puede ser entendido como una forma más de participación que permite traducir la realidad de algunos sectores en políticas públicas aterrizadas, que sean eficaces para atender las verdaderas necesidades de la sociedad, pues la ciudadanía no solo se ejerce a través del voto (que se da periódicamente) sino también por medio de mecanismos que permiten intervenir efectivamente en los procesos de formulación y adopción de políticas y decisiones que atiendan los problemas locales, regionales o nacionales.

La ineficiencia legislativa en muchos casos ha llevado al debilitamiento de las instituciones. Esta inacción se ha convertido en una instrumento que limita el acceso de la ciudadanía y su injerencia en la toma de decisiones, en cuanto al interés general de la población, sin reglas claras de juego solo unos pocos participan, lo que vulnera el intereses general de grupos de presión, sectoriales y económicos y fortalece las prácticas clientelares que suponen cuando no hay acceso a la información. Es claro que, la imagen social del lobby mejora al tener una

regulación legal en donde confluyan elementos como la comunicación, información y transparencia.

Como conclusión también es preciso mencionar que el éxito o el fracaso de los planes de regulación de lobby no son suficientes en algunos casos para reformar las prácticas ilegales socialmente arraigadas. De hecho, la efectividad de las disposiciones legales formales contra la corrupción generalmente se ve obstaculizada por la falta de capacidad de aplicación. Además, el acceso deficiente a la información puede dañar el marco de integridad, protegiendo el comportamiento de los funcionarios públicos del escrutinio público. La regulación del cabildeo por sí sola puede no influir en la moral política, ni puede ayudar a aumentar la transparencia y el escrutinio público de la interacción entre grupos de interés, políticos y burócratas, pero si es un buen paso en la dirección para lograr estos objetivos.

Urgen acciones que permiten retomar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, el Estado y en la democracia. La legitimación de la que hoy carecen algunos sistemas políticos como consecuencia de grandes escándalos de corrupción puede verse saneada a través de reformas legales sobre transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y cabildeo. Este es el camino que han sugerido organismos internacionales como la OCDE, Transparencia Internacional y la misma Unión Europea, para quienes la regulación del lobby es un paso en el camino del desarrollo político, económico, jurídico y social de un país.

Finalmente, hoy no es concebible la democracia representativa sin un mecanismo que permita que las demandas de participación política de la sociedad civil se hagan realidad. La concepción del lobby y de los sujetos que realizan esta actividad como actores canalizadores del deseo de participación de la sociedad civil en la política lo ubica en un escenario donde la regulación debe ser el primer paso para generar una sana competencia de intereses.

Referencias bibliográficas

- Abellán, J. (2011). *Democracia: Conceptos políticos fundamentales*. (El libro de bolsillo. Ciencias sociales; No. 9). Madrid: Alianza Editorial.
- Alemanno, A. (2017). *Lobbying for Change: Find Your Voice to Create a Better Society*. Icon Books.
- Allard, N. (2008). *Lobbying Is an Honorable Profession: The Right to Petition and the Competition to be Right*. Brooklyn Law School. Recuperado de: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=faculty>
- Alonso Pelegrín, E. (2016). *El lobby en la Unión Europea: Manual sobre el buen uso de Bruselas* (2ª ed. actualizada y ampliada. ed.). Pozuelo de Alarcón. Madrid: ESIC
- Álvarez Chamorro, F. J. (2015). *La Ley del Lobby y la Contingencia en Materia de Corrupción en Chile*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Finis Terrae. Facultad De Derecho Escuela De Derecho. Santiago de Chile. Recuperado de: http://repositorio.uft.cl/bitstream/handle/20.500.12254/203/Alvarez_Francisco%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Álvarez Ugarte, R. (2018). Democracia y lobby: un marco teórico. *Revista Nueva Sociedad*. No. 276, pp. 62-72, julio-agosto. Recuperado de: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2.TC.Alvarez_Ugarte276.pdf
- Álvarez Vélez, I. y De Montalvo Jäaskeläinen, F. (2014). *Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España*. En UNED Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33.
- Aranda Álvarez, E. (2009). Clientelismo y corrupción política. Artículo publicado en: *Madridiario*. Recuperado de: <https://www.madridiario.es/noticia/179717/clientelismo-y-corrupcin-poltica.html>
- Aranda Álvarez, E. (2013). Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno. *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, No. 5, Julio. Fundación Manuel Gimenez Abad de Estudios parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Arblaster, A. (1992). *Democracia* (El libro de bolsillo; 1597. Humanidades). Madrid: Alianza Editorial.
- Aristóteles (1986). *Política*. Trad., prólogo y notas de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Alianza Editorial (El libro de bolsillo 1193), Madrid: Alianza Editorial.

- Aristóteles (2007). *Constitución de Atenas*. En Constituciones políticas griegas. Trad., Antonio Guzmán Guerra. Madrid: Alianza Editorial.
- Aristóteles (2008). *Las Leyes*, Madrid: Alianza Editorial.
- Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales. (2014). *El lobby en España, ¿asignatura pendiente?* Maroš Šefčovič y Benigno Pendás (prefacio). Madrid: Algón Editores.
- Auyero, J. (1996). *Me manda López. La doble vida del clientelismo político*. En: ECUADOR Debate No. 37. Quito: Centro Andino de Acción Popular CMP.
- Badía, J. F. (1966). *Los grupos de presión y su institucionalización*. Madrid: Tecnos, (estudio preliminar a la obra de S.E. Finer, El imperio anónimo).
- Baeza Palacios, J. E. (2006). *El lobby y el establecimiento de prohibiciones para evitar el problema de la "puerta giratoria"*. Facultad de Derecho Memoria de Prueba para Optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Integrantes. Universidad De Chile. Santiago. Recuperado de: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/107757/El_lobby_y_el%20establamiento_de_prohibiciones.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Barbet, B. (2013). *La función democrática de los lobbies*. Revista Politikon. Recuperado de: <https://politikon.es/2013/05/17/la-funcion-democratica-de-los-lobbies/>
- Bautista, O. D. (2005). *La Ética y la Corrupción en la Política y la Administración Pública*. Tesis de Grado. Andalucía: Universidad de Andalucía. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=20673>
- Beetham, D. (1999). *Democracy and human rights* (Vol. 249). Cambridge: Polity Press.
- Bentley, A. (1949). *The process of government*. Principia Press, Bloomington.
- Berry, J. M. (1997). *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princenton, NJ, Princenton University Press. Recuperado de: <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691639765/lobbying-for-the-people>
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Editorial Plaza & Janes. Barcelona.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. (Breviarios; 487). México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia* (3ª ed., 4a. reimp. ed., Política y derecho). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodino, J. (1997). *Los seis libros de la República*. Trad., presentación y notas Pedro Bravo Gala. Madrid: Editorial Tecnos.

- Boivin, D. (1984). *Le lobbying, ou, Le pouvoir des groupes de pression*. Montréal, Québec: Méridien.
- Boivin, D. (1987). *Le lobbying*. Montréal, Québec: Méridien.
- Borea Odria, A. (1994). *La difícil democracia de América Latina: Desafíos y respuestas*. San José (Costa Rica): Fundación Konrad.
- Boucher, S. (2004). *Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled*. Recuperado de: <http://www.delorsinstitute.eu/011-584-Europe-and-its-think-tanks-a-promise-to-be-fulfilled.html>
- Boucher, M. (2010). *Lobbying et démocratie : Le développement de l'action politique organisée au XXe et XXIe siècles*. Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en sociologie pour l'obtention du grade de maître es art (M.A.). Québec: Université Laval.
- Caldas, R.W. y Pereira R. C. (2007). *Democracia e Corrupção*. Brasília: LGE Editora.
- Caldevilla Domínguez, D. (2007): *Manual de Relaciones Públicas*. Madrid: Vision Net.
- Caldevilla Domínguez, D. y Xifra Triadú, J. (2013). *Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia*. Historia y Comunicación Social. Vol. 18. No. Especial Diciembre. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/hics/article/download/44371/41954>
- Carretero, N. (abril 27, 2018). *Haciendo lobby: así funcionan los grupo de presión en España*. Diario el País. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/04/13/actualidad/1523634104_960623.html
- Carrillo Cabrera, Ulises, & López Gómez, Gabriela. (2007). *¿Democracia por método o democracia por principio?: Latinoamérica y su condicionado compromiso con la pluralidad*. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 3(6), 27-35. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692007000200003&lng=es&tlng=es
- Castellani, A. (Julio-agosto 2018). *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública*. Revista Nueva Sociedad, 276. p. 50. Recuperado de: <https://nuso.org/revista/276/dinero-versus-democracia-lobbies-corrupcion-y-politica/>

- Cerdas Albertazzi, J. M (2014). *El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos*. En: Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, No. 40. San José de Costa Rica.
- Chari, R. Y Kritzinger, S. (2006). *Understanding EU Policy Making*. London. Pluto Press.
- Chari, R., Hogan, J. and Murphy, G. (2010). *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester. Citado en: ANDA y de Anda, Lorenzo de. Los Grupos de Presión en México. B. Costa-Amic Editor. México. 1974.
- Cohen, E. (2018, febrero 02). *¿Por qué los lobbies están mal vistos en España?* Recuperado de:
<https://www.expansion.com/juridico/opinion/2018/02/02/5a7490ba46163f996f8b4632.html>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). *Libro Verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114521>
- Cony, G. E. (2013). *El concepto de democracia como elemento regulador de los partidos políticos. Una perspectiva desde el derecho internacional de los derechos humanos*. En: Revista de Derecho Estasiológico. No. 2, pp. 91-103. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/2/ens/ens6.pdf>
- Córdova Almanza, D. (2017) *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*. Tesis Doctoral. Facultad de Derecho Departamento de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Córdova Caviedes, A. (2011). *La constitución política de 1991: norma de normas y reconocimiento vinculante de los derechos*. En: Revista Foro. La Constitución, el constitucionalismo y los derechos.
- Córdova, D. (2018). *Regulación del lobby en América Latina Entre la transparencia y la participación*. En: Revista Nueva Sociedad, No 276, julio-agosto de 2018.
- Correa Ríos, E. (2010). *Comunicación: lobby y asuntos públicos*. Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Cuaderno No. 33. Facultad de Diseño y Comunicación. Universidad de Palermo, Buenos Aires. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5370248>
- Cortelazzo, M., Zolli, P. (1979-1988). *Dizionario Etimologico della lingua italiana*. Bologna. Zanichelli.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Heaven: Yale University Press).

- Dahl, R. A. (2000). *A democratic paradox*. Scandinavian Political Studies, No. 23 (3), pp. 246-251. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2307/2658032>
- Delgado Sotillos, I. y Nieto, L. (2012). *Comportamiento político y sociología electoral*. Madrid: Editorial UNED.
- Del Campo, E. (2016). *Estrategias corporatistas y pactos sociales en la democracia española*. En: Ciencia y Política, Aventura Vital. Libro Homenaje a Ramón Cotarelo. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Devoto, G y Oli, G. C. (2012): *Il Devoto-Oli: vocabolario della lingua italiana*. Firenze, Le Monnier.
- Díaz, E. (2001). *Estado de Derecho y democracia*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Dizionario Garzanti. (1987). *Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, Milano, Garzanti.
- Douglas, P. (1952). *Ethics in Government*. Harvard University Press, Cambridge.
- Duverger, M. (1983). *Introducción a la Política*, Barcelona.
- Dworkin, R. (2000) *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.
- Eberhardt, M. L. (2007). *Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*. Maestría en Ciencia Política y Sociología. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/1022/TFLACS-O-MLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Elguero y Merino, J. M. (2018). *Lobby y grupos de presión: análisis regulatorio y estudio en el sector asegurador*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Madrid.
- Elliot, J., & Ali, S. (1988). *The state and local government political dictionary* (Clio dictionaries in political science). Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO.
- Elliot, W., Hicks, S., & Finsel, C. (2005). *Think tank typologies: Which typology best fits with the mission and core values of NCAI Policy Research Center*. A Report Prepared for the NCAI Policy Research Center.
- Fernández E., C. M. (2003). *Democracia: Definiciones, épocas y sistemas: De los antiguos a los modernos, de los liberales a los revolucionarios*. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la

Educación. Recuperado de:
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.616/te.616.pdf>

Fernández García, E. (1995). *Filosofía política y derecho (Monografías jurídicas)*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas.

Fernández-Rúa Mateo, J. y Arribas Reyes, E. (2018). *La regulación de la actividad del lobby en el poder ejecutivo: lecciones internacionales*. España. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/389304151/Regulacion-Lobby>

Fernández Sobejano, V. (2014). *La Ética en la Administración Pública: Los códigos de conducta. El Caso Español*. Trabajo Fin de Máster en Gestión y Administración Pública. Cádiz: Universidad de Cádiz.

Fisas, V. (1998). *El lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y el desarme*. Barcelona: Editorial Icaria.

Flores Rentería, J. (2013). *Emanuel Joseph Sieyès: el gobierno representativo*. Revista Política y Cultura, primavera No. 39, pp. 53-72. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-77422013000100004&lng=es&nrm=iso

Freidenberg, F., y Saavedra, C. A. (2020). La democracia en América Latina. En Revista Derecho Electoral. No. 20, pp. 1-42. Recuperado de: https://www.tse.go.cr/revista/art/30/freidenberg_saavedra.pdf

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.

Fukuyama, F. (2014). *Orden y decadencia de la política*. Barcelona: Grupo Planeta.

García, J. F. (2008). *Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado*. Revista chilena de derecho, No. 35(1). Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372008000100005>

García Suárez, A. (2019). *El desarrollo de la democracia colombiana y sus efectos en el binomio Fuerzas Militares-ciudadanía*. Revista Científica General José María Córdova, 17(26), 253-268. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.393>

Goldstein, K. M. (1999). *Interest groups, lobbying, and participation in America*. Cambridge University Press.

Gómez Valle, J de J. (2008). *El cabildeo al poder legislativo en México: origen y evolución*. En: Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIV. No. 42. México, p. 122. Recuperado de : <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v14n42/v14n42a4.pdf>

- Greenwood, J. (2011). *Interest representation in the European Union* (3rd ed.). Houndmills [etc.: Palgrave.
- Habermas, J. (1998). *Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trad. e introd. de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Editorial Trotta.
- Hansen, J. M. (1991). *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby 1919-1981*. Chicago: University of Chicago Press
- Hobbes, T. (2013). *Del ciudadano y Leviatán*. Trad. Enrique Tierno Galvan. Madrid: Editorial Tecnos.
- Holman, C., & Luneburg, W. (2012). *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*. *Interest Groups & Advocacy*, (1).
- Jessop, B. (2002). *Liberalism, neoliberalism and urban governance: A state theoretical perspective*. New York,
- Jones, C. (2019). *Lord Bruce and the Marlborough Election Petition of 1735*. An Aristocratic Lobbying of the House of Commons and a Blow against the Ministry of Sir Robert Walpole. Vol. 38 No. 3, pp. 362-386. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1750-0206.12465>
- Koeppl, P. (2001). *La aceptación, relevancia y predominio del cabildeo en la Comisión de la UE - Una encuesta por primera vez a los funcionarios de la Comisión de la UE*. *Journal of Public Affairs*. No. 1, pp. 69 – 80.
- Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia: forma del estado y filosofía*. México: Editorial Coyoacán.
- Kernell, S. (1993). *Going Public*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Langbein, I. L. (1986). *Money and Access: Some Empirical Evidence*, 48. *J. POL.* 1052 (1986); James F. Herndon, Access, Record, and Competition as Influences on Interest Group Contributions to Congressional Campaigns, 44 *J. POL.* 996 (1982).
- Latham, A. (2018). *Interpretación incompleta de la democracia de Dworkin*. *Washington University Jurisprudence Review*, No. 2 Vol. 10, pp. 155-185, Recuperado de: https://openscholarship.wustl.edu/law_jurisprudence/vol10/iss2/7
- Lefébure, T. (1992). *Lobby or not to be*. Plume-FeniXX: Paris.
- Lefort, C., & Macey, D. (1988). *Democracy and political theory* (Vol. 225). Cambridge: Polity Press.

- Lehman Schlozman, K & Tierney, J. (1986). *Organized Interests and American Democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Lerdo de Tejada, S. y Godina, L. A. (2004). *El lobbying en México*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Larach, C. (2015). *Transparencia y Buen Gobierno en España*. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 13, Universidad Externado de Colombia
- López, M. J. (1969). *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Lucas Verdú, P. (1958). *Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo*. En *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99.
- Lucas Verdú, P. (1967). *Principios de ciencia política; estados contemporáneos y fuerzas políticas*. Madrid: Tecnos.
- Macpherson, C.B. (1994). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maldonado Trujillo, C. (2000). *Reseña de "Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy" de Robert Putnam*. *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 3, septiembre-diciembre, 2000, pp. 737-739. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59854312.pdf>
- Marchal, C. (2015). *El Arte de Cabildear o la Práctica del "Lobby"*. Trabajo Fin de Máster en Enseñanza de Lenguas y Comunicación Intercultural. Universitat Jaume I, Castelló de la Plana. Recuperado de: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/131865/TFM_Marchal_C%C3%A9cilie.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martínez Vega, I. (2007). *Entendiendo al Lobbying*. Tesis que presenta para obtener el Grado de Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México. Recuperado de: <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/628527/CEM315970.pdf>
- artorell Campos, F. (2017). *El final de la historia a la luz de la utopía política Entre Fukuyama y Jameson*. *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 557-576.

- McGrath, C. (2008). *The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union*. Journal of Public Affairs, Vol. 8, Issue 1.
- Milbrath, Lester W. (1960). *Lobbying as a Communication Process*. The Public Opinion Quarterly. Vol. 24 No. 1, pp. 32-53. Recuperado de: <https://academic.oup.com/poq/article-abstract/24/1/32/1824610>
- Milbrath, L. (1963). *The Washington lobbyists*. Chicago: Rand McNally.
- Milbrath, L. (1970). *Lobbyists Approach Government*. En Interest Group Politics in America (347-403). New York: Harper & Row.
- Mill, J. S., (2007). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Trad. Maria C.C. de Iturbe. Clásicos de la democracia. Madrid: Editorial Tecnos.
- Milyo, J. (1997). *Money Walks: Why Campaign Contributions Aren't as Corrupting as You Think*. REASON, July. Disponible en: www.reason.com/news/show/30323.html.
- Montesquieu, C. L. D. S. (1987). *Del espíritu de las leyes*. Trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Barcelona: Altaza.
- Morata, F. (2007). *Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea*. En: Revista de Estudios Políticos, [S.l.], No. 90.
- Naurin, D. (2007). *Deliberation behind closed doors: Transparency and lobbying in the European Union*. ECPR press.
- Nolan, M. (1996). *Normas de Conducta para la Vida Pública o Informe Nolan*. Madrid: Documentos INAP.
- Nownes, A. J. (2006). *Total lobbying: What lobbyists want (and how they try to get it)*. Cambridge University Press.
- OECD. (2006). *Lobbying: Key Policy Issues*. Public Governance Committee. Internal working document. Paris. Recuperado de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2006\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2006)6&docLanguage=En)
- OECD. (2009). *Lobbyists, Governments and Public Trust*. Volume 1: Increasing Transparency through Legislation, OECD Publishing, Paris. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>
- OECD. (2012). *Lobbyists, Governments and Public Trust*. Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2014). *Lobbyists, Governments and Public Trust*. Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2017). *Trust and Public Policy. How better governance can help rebuild public trust*. OECD Public Governance, Paris.
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *La democracia y las Naciones Unidas*. En: i Documento Final de la Cumbre Mundial, A/RES/60/1. Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/democracyday/2008/demoun.shtml>
- Pabón, J. M. y Fernández-Galiano, M., [trad] (2006). *Platón. La República*. Madrid, Alianza Editorial.
- Paniagua, J. M. R. (1980). *Historia del pensamiento jurídico*. Universidad Complutense Facultad de Derecho Sección de Publicaciones.
- Pastor Albaladejo, G. (2011). *Grupos de interés y participación institucional*. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). X Congreso (08 de septiembre de 2011). Recuperado de: <https://aecpa.es/es-es/grupos-de-interes-y-participacion-institucional/congress-papers/217/>
- Polibio (2008). *Historia de Roma*. Trad. José María Candau Morón. Madrid: Alianza editorial.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Trad. María dolores González. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Galer, N. F. (2016). *Regulación de Lobby en el Perú: Trayectoria Pendular Hacia una Ley de Gestión de Intereses de Segunda Generación*. Trabajo de Investigación. Magíster en Gestión Pública. Universidad del Pacífico. Lima. Recuperado de: https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1155/Nicol%C3%A1s_Tesis_maestria_2016.pdf?sequence=1
- Real Academia Española. (2016). *Diccionario de la lengua española*. (23 ed.). Madrid, España.
- Renstrom, P., & Rogers, C. (1989). *The electoral politics dictionary* (Clio dictionaries in political science). Santa Barbara, Calif.: ABC-Clio.
- Revuelta, A. Villoria, M. (2016). *La regulación de los grupos de interés como instrumento de prevención de la corrupción*. En: «La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos» Villoria, M. Gimeno, J. M. Y Tejedor, J. Atelier Libros.
- Riveros Marin, E. (2013). *Legislación sobre lobby o cabildeo. El caso chileno*. En: Serie de Estudios No. 11. Fundación Konrad Adenauer, Santiago de Chile.

- Rodríguez-Cuadros, M. (2014). *El derecho humano a la democracia*. Derecho y Realidad, 12(23), 211-216. Recuperado de: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4567
- Rodríguez Galer, N. F. (2016). *Regulación de lobby en el Perú: trayectoria pendular hacia una ley de gestión de intereses de segunda generación*. Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Gestión Pública. Universidad del Pacífico. Recuperado de: https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1155/Nicol%C3%A1s_Tesis_maestria_2016.pdf?sequence=1
- Romagni, P. (1995). *La communication d'influence : Pour une pratique appropriée du lobbying dans l'entreprise*. (Réédition actualisée et argumentée du livre "Le lobbying" paru en 1993). Paris : Presses du management
- Romero Rueda, W. (2019). *El Lobby como herramienta de transparencia y participación en el contexto latinoamericano*. Tesis de Grado. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Facultad De Ciencias Sociales. Grupo De Investigación Departamento De Derecho Y Ciencias Políticas. Bogotá.
- Rubio Núñez, R. (2003). *Los grupos de presión* (Cuadernos y debates; 153). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rubio, R. (2014). *Orígenes del lobby en España*. En: El Lobby en España, ¿asignatura pendiente? Foro Empresarial APRI
- Rubio Núñez, R. (2017). *La actividad de los grupos de presión ante el Poder Ejecutivo: Una respuesta jurídica más allá del Registro*. Teoría Y Realidad Constitucional, (40), 399-430. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6273571>
- Sahd, J. y Valenzuela, C. (2017). *Regulación del lobby en Chile: estudio de caso para América Latina*. En I. Arcos Axt (Ed) *Hacia una nueva agenda de probidad*. Iván Arcos Axt (ed.), pp. 121-154, p. 142. Disponible en: <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2018/Enero/Libro-HACIA-UNA-NUEVA-AGENDA-DE-PROBIDAD.pdf>
- Sancari, S. (2016). *La construcción teórica del derecho de participación política*. Revista Argumentos Núm. 2, junio 2016, pp. 34-55. Recuperado de: <http://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar>
- Sartori, G. (1991). *Democracia*. Revista Ciencia Política. Vol. 13, Núm. 1-2. Universidad Torcuato di Tella. Buenos Aires.
- Sartori, G. (2002). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. 3a. ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori. G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.

- Sauvy, A. (1956). *Lobbys y grupos de presión*. Revista de Estudios Políticos, No. 89, pp. 19-40. Madrid. Recuperado de: <file:///C:/Users/93399346/Downloads/Dialnet-LobbysYGruposDePresion-2129110.pdf>
- Savater, F. (1999). *Vivir juntos. Las preguntas de la vida*. Barcelona: Ariel.
- Schumpeter, J. A. (2017). *Capitalismo, socialismo e democracia*. SciELO-Editora UNESP.
- Schuster, M. (2017, agosto). *El lobby en América Latina. Entre el poder y la presión. Entrevista a Mario Ricciardi*. Revista Latinoamérica de Ciencias Sociales Nueva Sociedad. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/los-lobbies-en-america-latina-entre-el-poder-y-la-presion/>
- Schuster, M. (2017, diciembre). *¿Cómo percibimos la corrupción en América Latina? . Entrevista a Alejandro Salas*. Revista Latinoamérica de Ciencias Sociales Nueva Sociedad. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/como-percibimos-la-corrupcion-en-america-latina/>
- Seger, A., & Consejo de Europa. Programa Octopus. (2008). *Corruption and democracy: Political finances - conflicts of interest - lobbying - justice* (Octopus). Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Sen, A. K. (1993). *Capability and Well Being Inglaterra*. Oxford University, Clarendon Press Nussbaum, and Sen Editions. The Quality of Life.
- Sen, A. K. (1999). *Democracy as a universal value*. Journal of democracy. Oxford University.
- Sen, A. K. (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- Sierralta Ríos, A. (2005). *El lobby y el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales*. En: Rev. Colomb. Derecho Int. Bogotá (Colombia) N° 6: 341-401, julio-diciembre de 2005. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/824/82400610.pdf>
- Sieyès, E. J., (1973). *¿Qué es el tercer estado?* Trad. Francisco Ayala. México: Editorial Aguilar.
- Simmel, G. (1971). *On Individuality and Social Forma*. Chicago: The University Chicago Press.
- Spinoza, B. (1986). *Tratado teológico-político*. Trad., introd., notas e índices de Atilano Domínguez. Madrid: Alianza Editorial.

- Squella, A. (1984). *Idea de la Democracia en Kelsen*. Revistas Estudios Políticos. No. 13, pp. 48-60, Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183617/rev13_sq uella.pdf
- Tijeras, R. (2018). *Lobbies y grupos de presión en la España democrática*. En: Revista Comunicación 21 - Número 8 - Abril de 2018. Madrid. Recuperado de: <http://www.comunicacion21.com/lobbies-y-grupos-de-presion-en-la-espana-democratica/>
- Tocqueville, A. D. (1980). *La democracia en América* (No. 321.7 (73)). Madrid: Alianza Editorial.
- Thomas, C., and R.J. Hrebenar. (2008). Understanding interest groups, lobbyist is developing democracies. *Journal of Public Affairs*.
- Torquato, G. (2019). *Lobby y democracia participativa*. Diário do Aço. Recuperado de: <https://www.diariodoaco.com.br/noticia/0071295-lobby-e-democracia-participativa>
- Transparency International (2012), *Regional Policy Paper 'Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field'*: http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf
- Transparencia Internacional. (2015). *Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación*. Recuperado de: <http://docplayer.es/18575238-Lobbyingtransparency-estandares-internacionales-para-la-regulacion-del-lobby-hacia-una-mayor-transparencia-integridad-y-participacion.html>
- Ungar Bleier, E. (2003). *Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis*. La Crisis Política Colombiana más que un Conflicto Armado y un Proceso de Paz. Bogotá: Ediciones Uniandes
- United States v. Harriss, 347 U.S. 612 (1954). Recuperado de: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/>
- United States v. Rumely, 345 U.S. 41 (1953). Recuperado de: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/345/41/>
- Valdés Ugalde, F. (2020). *Derechos humanos, democracia y Estado en la tercera ola de la autocracia*. En: Nueva Época. No. 239, mayo-agosto de 2020, pp. 61-84. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.72341>
- Verdugo Rojas, M. T. (2015) Una visión proactiva: La agenda modernizadora del Estado Chileno. Revista Enfoques, [S.l.], v. 2, n. 2, pp. 13 - 24, feb. 2015. Recuperado de: <https://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/280>.

- Villaverde, M. J. [Trad.] (2017). *J.J. Rousseau. El contrato social*. (Vol. 218). Madrid: Ediciones AKAL.
- Villoria Mendieta, M. (2015). *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Villoria, M. (dir) y Revuelta, A. (coordinadora) (2015). *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparencia Internacional España.
- Watson, R. y Shackleton, S. (2003). *Interest and lobbying in the EU*. In: Elizabeth Bomberg, Alexander Stubb, 2003. *The European Union. How Does it work?* Oxford: Oxford University Press.
- Weber, M. (2007). *Sociología del poder: los tipos de dominación*. Trad. Joaquin Abellan García. Madrid: Alianza editorial.
- Xifra Triadu, J. (2000). *El Lobbying: Como influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones públicas*. Barcelona: Eds, Gestión.
- Xifra, J. (2011). *Lobbismo y grupos de influencia*. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Zolo, D. (1992). *Complexity and Democracy: a realistic approach*. The Pennsylvania State University Press.