

PRIMERA PARTE  
LA TEORÍA DEL CABILDEO

I. Introducción . . . . .	3
II. La crisis de la representación política tradicional y el surgimiento de nuevos mecanismos de representación. . . . .	6
1. La participación y representación políticas en las democracias modernas . . . . .	6
2. El pluralismo como sustento teórico de la participación política sistemática de los grupos de interés. . . . .	19
3. Para el profesional del cabildeo . . . . .	27
III. Grupos de interés y políticas públicas . . . . .	28
1. ¿Qué es realmente un grupo de interés?. . . . .	28
2. La clasificación de los grupos de interés . . . . .	29
3. La participación política de los grupos de interés. . . . .	31
4. Grupos de interés y cabildeo . . . . .	38
5. Para el profesional del cabildeo . . . . .	42
IV. La práctica del cabildeo . . . . .	43
1. El cabildeo en general. . . . .	44
2. Importancia del cabildeo legislativo y su desarrollo en un entorno democrático . . . . .	48
3. Técnicas de cabildeo legislativo . . . . .	55
4. Para el profesional del cabildeo . . . . .	62

## I. INTRODUCCIÓN

Las instituciones tradicionales de representación política están en crisis. La sociedad cada vez se siente menos representada por los que se denominan a sí mismos políticos profesionales y los mecanismos que éstos utilizan. Están surgiendo nuevas formas de organización y expresión políticas junto con nuevos mecanismos de actuación para la toma de decisiones públicas. Uno de los cambios más reconocidos en este aspecto es el surgimiento de la llamada “sociedad civil” y su papel cada vez más influyente no sólo en la toma de decisiones públicas, sino en la ejecución de las mismas. También dentro de estos cambios políticos recientes, se debe destacar el papel cada vez más importante de los grupos de interés en la política, quienes defienden esos intereses a través del cabildeo. En algunos sistemas políticos, como en el de los Estados Unidos de América, la participación de los grupos de interés se ha convertido en una característica esencial del proceso de formulación de políticas públicas, y la política de los Estados Unidos no se entendería sin ellos.

Sin embargo, algunos consideran que los grupos de interés y la actividad primordial que ellos realizan para influir en las políticas públicas, es decir el cabildeo, son una amenaza a la democracia y un símbolo de corrupción política. ¿Es eso verdad? ¿Cabildeo y corrupción son una misma cosa? ¿Debe la sociedad prohibir, o al menos restringir, la participación de los grupos de interés en los procesos de formulación de políticas públicas? ¿Debe evitarse cualquier tipo de cabildeo? ¿Tiene el cabildeo algún beneficio social? ¿Hay alguna manera de hacer que el cabildeo sea útil en los procesos de toma de decisiones? Éstas son algunas de las preguntas que se busca contestar.

Si fuera posible resumir el argumento central de este libro, éste sería que la sociedad no sólo puede, sino que debe aprovechar la participación de grupos de interés en la toma de decisiones, a través del cabildeo. La única manera de controlarlos y encauzar positivamente su actuación no es a través de restringir su participación, lo cual en la experiencia internacional siempre ha sido infructuoso, sino de hacerla transparente e inclusive impulsarla, como en los casos de grupos que persiguen causas sociales y que cuentan con pocos recursos económicos. El flujo de información que proviene de esos grupos de interés y el cabildeo que llevan a cabo, enriquecen la visión de los que toman decisiones públicas (ya sea desde el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo) y les proporciona elementos para tomar mejores decisiones.

Sin embargo, existen posibles consecuencias negativas del cabildeo, como la posibilidad de que la influencia de los grupos de interés esté en función de su disponibilidad de recursos financieros y no de los argumentos que los grupos aporten a los que toman decisiones públicas. La única manera eficaz de reducir las posibles consecuencias negativas de una posible “compra de influencias” es alentar la participación de más grupos de interés en el proceso de formulación de políticas, para que no existan grupos dominantes, o que los recursos de unos pocos sean equilibrados por los muchos y poderosos argumentos de los demás. Para que esto suceda se requieren reglas, las menos posibles, para asegurar un balance positivo en el cabildeo.

En la primera parte del libro se abordan las bases teóricas para la participación de grupos de interés en procesos de toma de decisiones públicas. Más adelante, se describen algunos conceptos teóricos y prácticos sobre actuación de los grupos de interés y el cabildeo.

En la segunda parte, se aborda la práctica del cabildeo en México y se dedica todo un apartado a un caso que ilustra con precisión lo que no se debe de hacer en materia de cabildeo, para de ahí, inferir un enfoque no sólo positivo, sino efectivo del cabildeo en México.

En su tercera parte, el libro aborda con juicio crítico los problemas que puede presentar el cabildeo, pero también analiza los elementos positivos de su acción en la toma de decisiones públicas. Concluye esta parte con un análisis de los efectos que han tenido los diversos modelos de regulación del cabildeo y se proponen algunas pautas para su regulación futura.

Metodológicamente, este trabajo busca compilar la literatura existente en la materia, que en español es muy poca. Su mayor originalidad consiste en revisar y compilar la literatura, fundamentalmente anglosajona, para analizar las experiencias en la materia y para soportar los argumentos a favor y en contra de la práctica del cabildeo. Algunas partes del ensayo sólo son descriptivas porque lo que se busca es que el libro sirva también de guía práctica para aquellos que buscan ejercer un cabildeo profesional.

Una precisión metodológica esencial para comprender lo que aquí se plantea es que el ensayo se hace basado en las experiencias de cabildeo en el Parlamento Británico y en el Congreso de los Estados Unidos, ya que ambos tienen los sistemas más desarrollados de cabildeo legislativo. Sin embargo, estos países tienen sistemas políticos muy diferentes, por lo que en cada uno los mecanismos de cabildeo terminan siendo moldeados por las características peculiares de sus regímenes políticos. Este libro busca desarrollar un marco analítico que se pueda aplicar a cualquier legislatura, es decir, a cualquier cuerpo que hace la legislación, ya sea en el contexto de un sistema presidencial, como lo hace el Congreso de los Estados Unidos, o en un entorno de sistema parlamentario, como es el caso del Parlamento Británico. Este trabajo intenta enfocarse en las características que son comunes a ambos sistemas y que podrían ser útiles a cualquier cuerpo legislativo. Ésta es la razón por la que algunos aspectos del sistema de cabildeo británico y americano, que están estrechamente relacionados con su sistema político particular, no se analizan con detalle en este trabajo.

## II. LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA TRADICIONAL Y EL SURGIMIENTO DE NUEVOS MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN

Muchos de los conceptos políticos tradicionales se encuentran cuestionados en la actualidad. Nuestro mundo globalizado y nuestras sociedades cambiantes imponen una revisión muy amplia de algunos conceptos político-jurídicos, como el de “soberanía”, cuya definición y práctica en pleno siglo XXI resultan distintas a lo originalmente concebido.

La representación política es uno de estos conceptos políticos que están evolucionando. En este capítulo se analizará cómo la evolución de la teoría de la democracia está afectando a la concepción tradicional de la representación, también se abordarán las principales críticas que se hacen a la visión tradicional de la representación política y los modelos alternativos que se están desarrollando, propuestos para comprender las nuevas formas de participación política, dando especial atención al pluralismo y a las críticas en torno a esta alternativa teórica.

### 1. *La participación y representación políticas en las democracias modernas*

Una de las preguntas clave en la actual teoría política es “el lugar de la participación en una teoría de la democracia moderna y factible”.<sup>1</sup> En la tarea de encontrar este lugar, es importante tener en cuenta la estabilidad del sistema democrático y los posibles efectos que sobre esa estabilidad tendría una mayor participación de ciudadanos.

Con los patrones actuales de participación política, es de esperarse que el incremento en participación provenga de los estratos socioeconómicos más bajos, ya que son los que tradicionalmente menos participan. Para algunos teóricos, el incremento en la par-

<sup>1</sup> Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 1.

ticipación de estos sectores sociales presenta un problema potencial, ya que en éstos no hay un alto grado de cultura política, por lo que, como lo revelan algunos estudios, tienden a desplegar actitudes no democráticas.

Esta situación plantea la paradoja de cómo reconciliar una deseable mayor participación política, con el riesgo de que esta participación no se dé dentro de los patrones democráticos.

Hay diversas concepciones sobre lo que es la esencia de la democracia. Para algunos la competencia por el liderazgo es la característica distintiva de la democracia, en cambio para otros, son las instituciones políticas y no las personas la base real de la democracia, y sostienen que una participación política limitada es un buen ejemplo de algo que, considerado en función de los individuos solamente, pudiera considerarse negativo, pero que tiene un efecto positivo si se analiza desde la perspectiva de las instituciones y del sistema, considerado en su conjunto.

Por su parte, Robert Dahl explica la democracia a partir de lo que él llama poliarquía o el gobierno de las múltiples minorías. Para él, las características esenciales de una democracia son algunos “arreglos institucionales”, centrados en la “equidad política” de los procesos electorales y en la equidad de oportunidades para influir en la toma de decisiones públicas durante los periodos entre elecciones. Sartori, por su parte, enfatiza crudamente que en una democracia quienes gobiernan son las elites en competencia. En este modelo descarnado el papel de la población es “reaccionar” o aprobar pasivamente las iniciativas y políticas propuestas por estas elites en competencia.

Si bien para algunos la “democracia” es el sistema político donde las elecciones son las que deciden el resultado de la competencia para obtener el poder y definir las políticas públicas, en este sistema debe de existir para su estabilidad un “equilibrio de elementos dispares”, y por tanto debe haber un “saludable elemento de autoritarismo”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Harry Eckstein, citado por Pateman, Carole, *op. cit.*, nota 1, p. 11.

Carol Pateman resume estas construcciones teóricas en lo que ella llama la “teoría contemporánea de la democracia”. Todos estos desarrollos se enfocan, más que en sustentos teóricos, en la operación de un sistema político democrático, que a su vez está cimentado en las actitudes políticas y conductas que se observan en la población a través de la investigación sociológica. Como se observa, estas construcciones son más descriptivas que filosóficas. Precisamente esta distinción da pie para hablar, por un lado, de una democracia sustantiva, que es la que se refiere a los resultados finales del proceso de toma de decisiones públicas, y por el otro, de una democracia adjetiva que fija su atención no tanto en las decisiones mismas, sino en los procedimientos para la toma de estas decisiones.

Dentro de esta concepción, la “democracia” se refiere a un método político o una serie de convenios institucionales alrededor de los cuales se da la competencia de las elites por los votos en los periodos de elecciones periódicas y libres. Es a través de estas elecciones que la mayoría del pueblo puede ejercer control sobre sus líderes. En este contexto la “participación política”, como la describen la mayor parte de los autores involucrados, se da sólo en función de las decisiones que toman los líderes políticos, y siempre se ha de ver y “permitir” en función del funcionamiento operativo, pero sobre todo de la estabilidad del sistema. Por ello, en este tipo de concepciones pragmáticas-operativas de la democracia, las participaciones en las que predominan las actitudes no democráticas deben ser limitadas, ya que terminan por debilitar al sistema.

#### *A. La crisis de la representación política*

La teoría “clásica” enfatiza que la democracia se basa en una participación activa de ciudadanos que tienen un alto nivel de información sobre los asuntos públicos y un amplio sentido de responsabilidad cívica. Sin embargo, la realidad es que los ciudadanos generalmente no son participativos y que no sólo están

relativamente desinformados sino también desinteresados en los asuntos políticos. Estas deficiencias son compensadas, al decir de algunos,<sup>3</sup> por dos cosas: los atributos de las elites políticas y por las funciones de representación y delegación en éstas que el voto representa.

Vista desde su operación real, en la democracia representativa, los procedimientos políticos adquieren su verdadera importancia, ya que es a través de ellos que se determina y expresa el bien común, voluntad general, interés social o como quiera llamarse. En este modelo de actuación política, a diferencia de la *polis* griega, lo que importa es que se cumplan las reglas de toma de decisiones públicas. Las decisiones públicas serán más o menos democráticas no en función de su contenido mismo, sino por el cumplimiento de estas formalidades de procedimientos políticos.

Los requisitos formales para la toma de decisiones públicas se pueden agrupar en dos tipos. Por un lado, los que tienen que ver con lo que llamaría democracia electoral, esto es, lo relacionado con la emisión y cómputo de votos para la elección de los representantes. Por el otro, lo que podría llamarse democracia gubernamental, es decir, con los procedimientos a que tienen que sujetarse los representantes para tomar las decisiones en nombre de la sociedad.

El problema de que el contenido de las decisiones públicas (democracia sustantiva) ceda su lugar a los procedimientos políticos (democracia adjetiva) es que se van erosionando las bases mismas de la práctica democrática. Lo que antes era una excepción comienza a repetirse cada vez más: se toman decisiones formalmente democráticas, pero antipopulares, ya sea porque no toman en cuenta los intereses de la mayoría de la población, o por que esa mayoría no las acepta, pero no puede hacer nada porque formalmente son válidas o porque en algunos casos es evidente que sólo benefician a unos pocos o perjudican a la mayoría.

<sup>3</sup> Grady, Robert C., *Restoring Real Representation*, Chicago, University of Illinois Press, 1993, p. 32.

Otro problema que se empieza a presentar en las que se podrían llamar democracias formales, es que cada vez menos personas se sienten representadas por los procedimientos políticos y mucho menos por el contenido de esas políticas públicas.

Desde 1600 la mayoría de las democracias combinan los aspectos sustantivos y adjetivos. Buscan soluciones que al mismo tiempo satisfagan al bien común, como concepto, y los procedimientos para contar las voluntades individuales. Sin embargo, recientemente se observa la aparición de una nueva forma de participación política donde los ciudadanos eligen aquellas políticas que les resultan más atractivas no sólo votando por los representantes, sino también en función de políticas concretas,<sup>4</sup> como es el caso de los partidos ecologistas. Pero ante la cada vez mayor disociación de la democracia sustantiva y la adjetiva, la sociedad manifiesta su participación política “uniéndose o enviando dinero a la organización que más les atrae”,<sup>5</sup> es decir, al margen de los procedimientos tradicionales de la democracia representativa.

¿Por qué las teorías tradicionales de la representación y la democracia ya no explican fenómenos políticos nuevos y cada vez más frecuentes? ¿Por qué cada vez más grupos organizados realizan funciones que tradicionalmente estaban relacionadas con instituciones representativas formales tales como las legislaturas? Esta temática se abordará a continuación.

En las democracias representativas modernas, la gente gobierna a través de delegados o representantes y no por ellos mismos, mientras que en las democracias directas había una participación continua de la gente en el ejercicio directo del poder. Aunque un sistema en base a la participación directa es más seguro que uno basado en la representación, la democracia indirecta ofrece dos ventajas evidentes:

<sup>4</sup> Mansbridge, Jane J., “A Deliberative Theory of Interest Representation”, en Petracca, Mark P., *The Politics of Interest*, Westview Press, Boulder, 1992, p. 44.

<sup>5</sup> *Idem.*

1) Permite que la enorme cantidad tiempo y energía que demanda la atención de los asuntos públicos en un sistema basado en la participación personal directa, se dedique a la atención de asuntos no públicos, principalmente actividades que impulsan la economía.

2) Evita más fácilmente las posiciones extremas, debido a que exige más la actuación de intermediarios y también más etapas en el proceso de toma de decisiones. Los representantes que actúan como intermediarios y los procesos políticos más lentos de toma de decisiones asumen una función estabilizadora.

Sin embargo hay una crisis de credibilidad de las instituciones políticas en general, pero muy en particular con las que tienen que ver con la democracia representativa. El alto grado de insatisfacción en las instituciones políticas se hace patente en el último reporte de Latinobarómetro 2005. En él, contrasta el grado de confianza que la población tiene en la Iglesia, que es de 71 puntos, con el que tienen las instituciones político-representativas, como el gobierno en general, 36 puntos, el Congreso, 26 puntos, y en el fondo de la tabla, los partidos políticos con 16 puntos.<sup>6</sup>

La expansión del papel de los grupos de interés en la toma de decisiones públicas en parte puede explicarse por el fracaso de muchos representantes electos que fallan, no sólo en representar genuinamente a la mayoría de sus representados, sino en proporcionar una representación adecuada para una gran variedad de intereses públicos que van emergiendo y que tienden a ser muy especializados.<sup>7</sup> Ello ha ocasionado que surja una nueva forma de representación que permita traducir las necesidades y preferencias de grupos muy amplios pero con intereses difusos en acciones tangibles y propuestas concretas para la acción del gobierno.

<sup>6</sup> Informe Latinobarómetro 2005, versión web, <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf>, p. 56.

<sup>7</sup> Thompson, Fred y Stanbury, W. T., *The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1979, p. 6.

La lógica de la representación específica de grupos de interés es que los intereses múltiples pueden ser más genuinamente reflejados por un sistema de representación múltiple, ya que agregan y articulan esa diversidad de intereses individuales de manera que sean más comprensibles para los líderes políticos.

Esto no ha sido solamente una consideración teórica. En los setenta, los tribunales federales de los Estados Unidos comenzaron a exigir a las agencias federales de ese país que aceptaran la participación de todos los intereses en conflicto en sus procesos deliberativos. Para algunos el derecho administrativo de los Estados Unidos estaba cambiando hacia “un modelo de representación de intereses”, que requería “derechos de participación” además de una “consideración adecuada” para las partes interesadas, a través de una participación formal de los grupos de interés en las decisiones del Poder Ejecutivo.<sup>8</sup>

Para tratar de entender y explicar todos estos cambios sociales y sus desafíos, se han elaborado nuevos conceptos como alternativas o complementos a la representación política tradicional.

### *B. Los mecanismos de democracia semidirecta como alternativa de participación política*

La democracia como forma de gobierno surge en la *polis* griega, donde se daba el “gobierno de todo el pueblo” ya que todos los ciudadanos participaban en la toma de decisiones públicas. Este sistema encuentra su plenitud procedimental en la democracia representativa. Paradójicamente, los primeros mecanismos que surgen ante la crisis de la democracia representativa son aquellos que vuelven al origen del sistema, a la toma directa de decisiones por parte de la ciudadanía y no sus representantes. Lo que se ha llamado, precisamente, democracia directa o semidirecta.

<sup>8</sup> Mansbridge, Jane J., *op. cit.*, nota 4, pp. 42 y 43.

Si bien no hay sistemas ni mecanismos puros de democracia directa,<sup>9</sup> dado que no siempre todos podemos estar gobernando todo el tiempo de una manera tal que no haya distinción entre gobernantes y gobernados, existen mayores grados de involucramiento de los gobernados en las tareas de gobierno, en especial en el diseño e instrumentación de políticas públicas.

A pesar de sus ventajas y de estar en los orígenes de este régimen de gobierno, la democracia directa se antoja una utopía hoy en día, porque en el mundo moderno no existen las condiciones para una participación personal permanente de todos los ciudadanos en las tareas de gobierno. Por ello, cuando se hace referencia a mecanismos inspirados en el principio de una participación más cercana y constante de los ciudadanos en las actividades gubernamentales, éstos en la práctica moderna no pueden concebirse sino como complementos de la democracia representativa.

La “democracia directa” implica tres procesos formales:<sup>10</sup> el referéndum, por medio del cual se pone a consideración del pueblo una pregunta; la revocación de mandato, por la que se faculta al electorado a remover a sus representantes, y obliga así a realizar una nueva elección y, finalmente, la iniciativas populares, por medio de las cuales, una cierta proporción del electorado puede proponer algo para la consideración de las legislaturas.

El “creciente apoyo para los procesos de referéndum en ciertos países refleja la pérdida de la confianza del público en el proceso parlamentario”.<sup>11</sup> Estos mecanismos de democracia directa, o más bien, semidirecta, se han ido desarrollando en algunos gobiernos parlamentarios ante la consideración de que la sociedad no tiene una influencia real y efectiva en las decisiones públicas, sólo de manera muy limitada en las elecciones regulares, pero ninguna in-

<sup>9</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, 2, p. 346.

<sup>10</sup> Laundy, Philip, *Parliament and the People*, Hants, Ashgate, 1997, pp. 69-87.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 69.

fluencia en la conducción de los asuntos públicos que pueda hacer valer entre los periodos de elecciones. Incluso, para algunos, los representantes en el Parlamento se vuelven impotentes para ejercer un control significativo sobre los asuntos públicos cuando el gobierno está sustentado por una mayoría parlamentaria. Por ello es que se hacen necesarios estos mecanismos, para posibilitar la intervención de la sociedad en la toma de decisiones limitada por las peculiaridades del régimen parlamentario.

Algunas de estas alternativas a la representación política tradicional han sido a su vez cuestionadas. En el caso del referéndum se plantea si se debe llamar al electorado para decidir sobre asuntos que van a la raíz de los intereses nacionales de un país, aun cuando los electores no puedan estar debidamente informados ni poseer la experiencia necesaria para tener una opinión sólida y fundada sobre un asunto complejo.

Más aún, los críticos del referéndum afirman que los asuntos públicos complejos no pueden generalmente ser reducidos a dos alternativas sencillas, para poder definir sencillamente si se está a favor de una u otra opción. En muchos casos la falta de una pregunta bien formulada llevará a la confusión de los votantes.

Como se observa, los mecanismos de democracia semidirecta son una alternativa que complementa y pueden enriquecer los procedimientos de la democracia representativa, sin embargo, dadas las condiciones del mundo actual y la complejidad de los problemas que hay que resolver, el campo de aplicación de los mecanismos de democracia semidirecta resulta limitado.

### *C. Un nuevo concepto: la representación funcional*

Los parlamentos en sus orígenes representaban a sectores sociales específicos, como la nobleza o el clero. Algunos parlamentos no eran sino una mera personificación de los grupos de interés dominantes: mercaderes, artesanos, banqueros, soldados, etcétera. Por eso, para algunos teóricos no deja de ser una paradoja que esos mismos órganos, hoy día, tengan grandes dificul-

tades para enfrentar cuestiones propiamente sectoriales, además de poca capacidad para representar genuinamente a la gran variedad de grupos de interés que componen la sociedad actual.<sup>12</sup> La razón que se aduce es que estos órganos deliberativos nacionales no cuentan con los instrumentos adecuados para tomar decisiones sobre los asuntos complejos que la economía globalizada está planteando para la agenda nacional, y menos aún para encararlos a la velocidad que el mundo moderno requiere.

Es por lo anterior que ha surgido un nuevo modelo teórico de representación que busca hacer frente a esa necesidad de representar adecuadamente a los grupos de interés, sobre todo los que están íntimamente vinculados a la actividad económica. Este concepto es el de “representación funcional”.

Los que postulan este modelo sostienen que la representación tradicional comenzó organizándose en torno a un principio sectorial, como ocurrió en los inicios de la asamblea francesa o del parlamento inglés y fue de ahí que evolucionó para adoptar el principio de representación territorial. Sin embargo, arguyen que hay dos razones muy importantes para revalorar y dar la misma importancia en la representación política al principio sectorial.

Por una parte, para la mayor parte de las personas, las preocupaciones ligadas con “lo que hacemos” (sectorial) son casi tan importantes con las que están ligadas al territorio en el que vivimos (territorial), e incluso muchas veces estos dos tipos de preocupaciones están en conflicto unas con otras. Un ejemplo de esta nueva realidad político-social lo representa el caso de los habitantes cercanos a una planta nuclear. Si a ellos se les preguntara por la permanencia de la planta en su zona de residencia, siguiendo el principio territorial dirían que no. Pero si resulta que la mayoría de ellos son obreros de esa planta nuclear, ante la posibilidad de perder su trabajo, seguramente opinarían que permanezca la planta.

<sup>12</sup> Cfr. Pross, Paul, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1992, pp. 244-270.

Por otra parte, en esta sociedad cada vez más compleja, la economía se ha vuelto un factor determinante en el actuar político. Las fiebre internacional de políticas públicas “neoliberales” o el fenómeno *perestroika-glasnost* son indicativos de esta realidad. En esta sociedad “economizada” se vuelve imperioso contar con mecanismos adecuados para dar expresión política a todas aquellas demandas sectoriales que están más relacionadas con lo que hacemos, que en donde vivimos.

Para los teóricos de la representación funcional la “eficacia de los sistemas políticos contemporáneos depende de qué tan bien sus instituciones logren reconciliar las necesidades territoriales y sectoriales de sus miembros”.<sup>13</sup>

Lo cierto es que las necesidades vinculadas a lo que hacemos, es decir a nuestra función social, adquieren cada vez más importancia en nuestras vidas. Paradójicamente, tal vez sean los éxitos de la democracia representativa el origen de la importancia de las necesidades “funcionales”, ya que en la medida que las instituciones del gobierno representativo vayan solucionando los problemas sociales básicos y tradicionales, tales como vivienda, salud, educación (todas necesidades territoriales, por que su oferta y satisfacción se hace siguiendo criterios de territorio), en esa misma medida, necesidades más complejas van ganando importancia, tales como los derechos sociales de los trabajadores, las reivindicaciones de sectores de la industria (todas ellas, necesidades funcionales, al estar ligadas a lo que hacemos).

Si bien muchos de los supuestos en que se basa el desarrollo conceptual de la representación funcional son ciertos, también lo es que llevada a sus últimas consecuencias, ésta conduce al corporativismo, donde un grado importante del control sobre las decisiones cruciales de la sociedad, sobre todo las decisiones económicas, se acaban transfiriendo a un órgano de *facto* que no es electo ni responde a ningún control integrado por miembros de la industria, que terminan convirtiéndose en una “legislatura

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 244.

funcional”. Los promotores de esta teoría replican proponiendo mecanismos para democratizar a la representación funcional, argumentando que en la práctica ésta va adquiriendo más importancia, y ha desplazado en su relevancia a la representación territorial tradicional. Es decir, postulan que debe regularse lo que ya es un hecho social. Pero aun democratizada, la representación funcional no podría ser otra cosa que un “corporativismo democrático”.<sup>14</sup>

Otras críticas a la teoría de la representación funcional son:<sup>15</sup>

- La representación funcional viola el estándar liberal primigenio: el individuo es el mejor juez de sus propios intereses.
- Los individuos y sus intereses sólo pueden ser regulados por cuerpos legislativos electos, idealmente designados en base al principio jurídico de “una persona, un voto”.
- Las comunidades de intereses de facto que se presentan en el corporativismo democrático de la representación funcional, terminan teniendo derecho de veto sobre la articulación legítima de los intereses sociales representados en los parlamentos formales, que cuentan además con la legitimación del voto.

Una variación específica de la teoría de los distritos electorales funcionales, como parte de la llamada corriente participacionista, es lo que se conoce como hipótesis de la proximidad,<sup>16</sup> que sostiene que los trabajadores pueden experimentar la vida democrática en sus centros de trabajo y que, con base en esta experiencia, su participación puede ser alentada y moldeada como ciudadanos en la vida política.

<sup>14</sup> Dahl R, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 297.

<sup>15</sup> Grady, Robert C., *op. cit.*, nota 3, p. 10.

<sup>16</sup> Mason, Ronald M., *Participatory and Workplace Democracy*, Carbondale, Southern Illinois University Press, 1982, capítulos 3 y 4.

Estos beneficios de la democracia laboral en los centros de trabajo serían acumulativos y llevarían a una mayor democratización del Estado. La consecuencia obvia de esta concepción es que sería fundamentalmente a través de su pertenencia a una corporación que los ciudadanos se podrán definir como tales, así como el papel social que les corresponde. Si esto se diera, entonces el proceso político tradicional se volvería irrelevante e innecesario.

La crítica principal a esta propuesta teórica es que la corporación moderna es una organización a gran escala, ordenada en torno a líneas jerárquicas de empleados burocratizados. La corporación por sí misma tiene intereses identificables que son independientes de los intereses de sus miembros y está guiada por el criterio de sus directivos, que no necesitan consultar o negociar con todos los miembros. En un entorno de esta naturaleza, el ejercicio pleno de la ciudadanía política enfrentará grandes restricciones, pero más aún la pertenencia a una corporación, desde el punto de vista económico, resulta incompatible con los derechos básicos de un ciudadano. Por tanto, el supuesto efecto democratizador de una vida democrática en el centro de trabajo resulta una mera ilusión al no existir las condiciones mínimas para esa vida democrática, ya que las corporaciones son organizaciones pensadas en términos de eficacia económica y no en función del desarrollo político-democrático de sus miembros.

#### *D. La representación política corporativa*

El corporativismo busca “la organización de la colectividad sobre la base de asociaciones representativas de los intereses y las actividades profesionales (corporaciones)”.<sup>17</sup>

El corporativismo es abiertamente elitista ya que se propone alcanzar la gobernabilidad y la estabilidad mediante el uso de las capacidades de las organizaciones para controlar las demandas

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, 13a. ed., Siglo XXI Editores, México, 2002, t. I, pp. 372.

de sus miembros y así canalizar las demandas hacia el gobierno. Esto no es más que “una solución antidemocrática a un problema democrático”,<sup>18</sup> ya que confunde la causa con el efecto, pues el problema no es cómo se presenten las demandas sino cómo se procesen, y sobre todo, cómo se solucionen para el bien de todos.

Esta incorporación de representantes de intereses privados al proceso gubernamental y la sustitución de representantes políticos por corporaciones económicas o sociales, socava desde sus bases el interés que puedan tener los ciudadanos para interesarse en la política, ya que serán excluidos como tales de los procesos deliberativos.

## 2. *El pluralismo como sustento teórico de la participación política sistemática de los grupos de interés*

El pluralismo es quizás la teoría más difundida y coherente que se ha propuesto como alternativa a la teoría tradicional de la democracia y de la representación. También constituye una base sólida de justificación para la participación política sistemática de los grupos de interés.

### A. *La crítica del pluralismo a la teoría democrática tradicional*

Si bien la doctrina clásica republicana pone un gran énfasis en la importancia fundamental de la virtud cívica, la misma doctrina expresa serias preocupaciones por la fragilidad de dicha virtud. En la visión republicana, son precisamente las facciones y los conflictos políticos los que engendran la amenaza mayor para la virtud cívica.<sup>19</sup>

Los pluralistas ven en los partidarios de la República una necesidad por diseñar una Constitución que refleje y equilibre de

<sup>18</sup> Grady, Robert C., *op. cit.*, nota 3, p. 7.

<sup>19</sup> Dahl, R., *op. cit.*, nota 14, pp. 24-33.

algún modo los intereses de los que ellos llaman “el uno”, “los pocos”, y “los muchos”, conformando un gobierno con elementos de democracia, de aristocracia e incluso de monarquía, de tal manera que todos estos componentes que siempre están presentes en todas contribuyan armónicamente al bien común.

Sin embargo, se critica que la tradición republicana ha pasado a los defensores de la democracia algunos problemas no resueltos. Primero, el concepto de interés que elaboraron como una categoría colectiva es demasiado sencillo, ya que no hay intereses plenamente identificados de cada componente social, ni de la clase gobernante, ni de las elites ni de las masas. Luego entonces, armonizarlos no es una tarea tan simple como incorporarlos a un sistema de gobierno y que con ello se conforme el “interés común”. Segundo, ¿cómo se podría diseñar una política para contener los conflictos que surgen inevitables cuando se presenta una diversidad de intereses? El problema no es, como se dijo al hablar del corporativismo, reprimir o moderar los intereses en conflicto, sino procesarlos en una solución para el bien de todos. El tercero va a la esencia misma de la teoría republicana: si el gobierno republicano depende de la virtud de sus ciudadanos y la virtud consiste en la dedicación al bien de los demás, entonces ¿cuán viable sería la existencia de regímenes republicanos en sociedades cada vez más globales y cada vez más heterogéneas como los casos del Reino Unido, de Francia o de los Estados Unidos?

Parte de la respuesta al problema que planteaba la diversidad y la heterogeneidad debía ser encontrando en las instituciones del gobierno representativo. Con ellas, el gobierno popular podría incluir a un número casi indefinido de ciudadanos y el conflicto de intereses dejaría de representar un problema y pasaría a ser una parte inevitable y normal e incluso deseable del orden democrático. Consecuentemente la creencia antigua que los ciudadanos pueden y deben buscar el bien común antes que sus fines privados llegó a ser más difícil de sostener, e incluso imposible, en la medida que el bien común cada vez tiene menos una

entidad propia y pasa a ser integrado por la armonización de los intereses individuales y de grupo.

El resultado de este proceso ha sido un sistema donde “una mayoría desorganizada y políticamente inactiva se convierte en el árbitro de la lucha entre minorías organizadas y políticamente activas”.<sup>20</sup> Así, la democracia política llega a ser más que nada un método o procedimiento por el cual, mediante una lucha competitiva por obtener una autoridad validada por todos, algunas personas son escogidas para dirigir a la comunidad.

A pesar de todas sus virtudes, en esta visión procedimental de la democracia, es lógico asumir que la competencia electoral no asegura la calidad de los resultados sino tan sólo su naturaleza democrática<sup>21</sup> y que el valor del resultado final dependerá de la calidad del liderazgo. Es decir, la democracia electoral no necesariamente se traduce en una democracia gubernamental.

### B. *Los pluralistas*

De las definiciones básicas mencionadas, surge una corriente nueva de pensamiento y un grupo de teóricos construye el “pluralismo”, que ha sido a su vez una teoría plural con grandes variaciones teóricas.

Los principios básicos y comunes del pluralismo son:<sup>22</sup>

1) La comprensión de la práctica de un sistema político se basa no en sus fundamentos teóricos, sino en la observación y descripción de sus procesos de toma de decisiones y la instrumentación de sus políticas públicas.

2) Estudios empíricos han confirmado que existe una fragmentación y descentralización del poder en los sistemas occidentales.

<sup>20</sup> Sartori, Giovanni, *Democratic Theory*, Londres, Frederick A. Praeger, 1962, p. 124.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 124-128.

<sup>22</sup> Richardson, Jeremy, “The Pluralism of Pluralism”, en Richardson, Jeremy, *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 58.

3) Esta dispersión del poder es una característica deseable en cualquier sistema que pretenda ser democrático.

4) Los grupos de interés a los que antes se descuidaba, ahora pueden hacerse escuchar y deben ser tomados en cuenta, aunque esto no garantiza que sean atendidas sus demandas.

5) El proceso formal de toma de decisiones políticas a través de elecciones y de la actividad representativa puede ser engañoso acerca de la verdadera distribución del poder en una sociedad.

6) Las variaciones en el diseño y ejecución de políticas públicas, en función del sector de actividad que se trate, reflejan quiénes son los verdaderos detentadores del poder en ese sector, así como las peculiaridades de los procesos de toma de decisiones públicas en cada una de estas áreas en particular.

7) La interacción de intereses a través de la confrontación y procesamiento público de sus diferencias puede brindar una alternativa práctica a la “voluntad general” como fuente de autoridad legítima. Es decir, mediante esa interacción y no de otra forma se puede llegar a determinar qué es lo que más conviene a la mayoría de la población.

8) Tal y como el pluralismo concibe a la arena pública, ésta vive en una confrontación permanente de intereses, y la inestabilidad del proceso de negociaciones que caracteriza al pluralismo ayuda a que todos los participantes en el proceso se obliguen a permanecer en el mismo, con la esperanza de que en futuras negociaciones, ellos puedan obtener un mejor resultado.

A pesar de estas nociones compartidas, distintos autores del pluralismo expresan sus concepciones particulares sobre esta teoría.

Para Robert Dahl,<sup>23</sup> la característica esencial de una sociedad pluralista es que los recursos políticos en ella están dispersos y no distribuidos equitativamente. Para él, ni el “pueblo” ni los partidos

<sup>23</sup> Ideas desarrolladas en Dahl, Robert, *Who Governs*, Yale University Press, Connecticut, 1961 y citadas por Richardson, Jeremy, *op. cit.*, nota 22, pp. 49-68 Ideas desarrolladas en Dahl, Robert, *Who Governs*, Connecticut, Yale University Press, 1961 y citadas por Richardson, Jeremy, *op. cit.*, nota 22, pp. 49-68.

políticos, sino los grupos de interés, son las unidades básicas en el sistema político, ya que estos grupos tienen la capacidad de unir los recursos políticos para contrarrestar su dispersión.

Charles Lindblom<sup>24</sup> toma distancia de la creencia de que todas las interacciones de grupos de interés son benéficas y de que el Estado es un mero actor pasivo ante esas interacciones. Argumenta que los pluralistas generalmente dejan de lado el aspecto racional de las actuaciones de los actores, ya que para los pluralistas parecería ser que el objetivo de la dispersión del poder significa que la irracionalidad y la ineficiencia deben ser aceptadas y para él esto no puede ser así. Para él, la dispersión de poder debe ser compensada por un mecanismo racional de interacción, que en su opinión es el “incrementalismo”, que es un método que se basa en aprender de la experiencia de interacciones pasadas y acumular sus resultados.

En la visión de Nelson Polsby<sup>25</sup> hay una distinción entre los “presupuestos”, la “metodología” y las “conclusiones” pluralistas. Para él, el pluralismo es más que nada una metodología para descubrir quiénes son los que gobiernan una comunidad. El enfoque pluralista fue utilizado inicialmente en el nivel de comunidad y su esencia es que no hace presunciones previas acerca de qué actor domina la toma de decisiones en algún sector, e incluso si exista algún actor dominante.

Philippe Schmitter<sup>26</sup> sugiere que a diferencia del sistema corporativista, donde hay unos cuantos grupos y siempre con una relación de privilegio frente al Estado, en el modelo pluralista

<sup>24</sup> Ideas desarrolladas en Lindblom, Charles, *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, Free Press, 1965 y citadas por Richardson, Jeremy, *op. cit.*, nota 22, pp. 49-68.

<sup>25</sup> Ideas desarrolladas en Polsby, Nelson, *Community Power and Political Theory*, Connecticut, Yale University Press, 1971 y citadas por Richardson, Jeremy, *op. cit.*, nota 22, pp. 49-68.

<sup>26</sup> Ideas desarrolladas en Schmitter, Philippe, *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres, Sage, 1979 y citadas por Richardson, Jeremy, *op. cit.*, nota 22, pp. 49-68.

hay un gran número de grupos que compiten, pero lo hacen realizando un doble papel, no sólo siendo un instrumento de control del gobierno hacia los grupos, sino articulando las demandas en favor de sus miembros.

D. B. Truman<sup>27</sup> describía al pluralismo sin verse él mismo como un pluralista. No obstante, la mayor contribución de Truman es su propuesta de que los grupos no tienen una membresía exclusiva sino actúan de modo superpuesto: alguien puede ser a la vez abogado, padre de familia, vecino de alguna zona, y en cada una de estas funciones puede tener un interés distinto. Esta superposición en la pertenencia a distintos grupos, dice Truman, suaviza los conflictos entre los distintos intereses y de esta manera se limita el extremismo de posiciones.

### C. *Los críticos del pluralismo*

Los críticos principales del pluralismo vienen de lo que se conoce como la doctrina de la responsabilidad de partido y del enfoque neoconservador.<sup>28</sup>

La doctrina de la responsabilidad de partidos busca alentar liderazgos coherentes en materia de políticas públicas, al mismo tiempo que las elites rindan cuentas ante el electorado. Para ellos, la parálisis institucional y los liderazgos basados en mecanismos “plebiscitarios” inducidos por los medios de comunicación han producido que el gobierno sea cada vez más incapaz de cumplir con sus objetivos, “inepto” le llaman ellos, lo que ha derivado en una pérdida sostenida de la confianza en los líderes. Sostienen que para restaurar la confianza del público en la eficacia gubernamental es necesaria una amplia reforma electoral que dé al presidente un liderazgo indiscutible sobre los demás acto-

<sup>27</sup> Ideas desarrolladas en Truman, D. B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Alfred-Knopf, 2a. ed., Nueva York, 1971, y citadas por Richardson, Jeremy, *op cit.*, nota 22, 49-68.

<sup>28</sup> Grady, Robert C., *op. cit.*, nota 3, pp. 33-52.

res políticos y no seguir permitiendo instituciones gubernamentales débiles e ineficaces frente a grupos de interés cada vez más poderosos.

Los neoconservadores arguyen que la política democrática vista como una competición en una gran arena siempre lleva a “socializar el conflicto” y expandir la extensión o alcances del mismo, lo cual brinda el campo perfecto de acción a los grupos de interés; critican que con este método se hace lo que es más popular y no necesariamente lo que está bien hacer. Por ello el neoconservadurismo propone el reestablecimiento de la virtud cívica como base única de la democracia liberal.

El problema de los neoconservadores es que están preocupados con las manifestaciones pero no con las causas de los problemas políticos. La virtud cívica como solución puede ser una condición necesaria para la gobernabilidad, pero al ser concebida como una “característica de elites virtuosas, no se puede generalizar como una condición suficiente para el gobierno democrático”.<sup>29</sup>

La versión extrema del pluralismo ha sido caricaturizada como el “liberalismo de grupos de interés”, que ha sido duramente criticada porque parece no una teoría sino toda una doctrina, ya que no sólo justifica una distribución desigual del poder de los grupos y por tanto en los beneficios que obtienen en la competencia de la arena política, sino que prácticamente prescribe una abdicación ante los intereses de tales grupos.

Los más férreos críticos del pluralismo sostienen que al otorgar preferencia a los intereses bien organizados y darles una parte de la autoridad pública, el pluralismo abandona el concepto de un gobierno de derecho basado en la soberanía popular, ejercida a través una la representación electoral, para substituirlo por el “gobierno de los intereses privados”.<sup>30</sup> Para sus detractores, el liberalismo de grupos de interés socava la autoridad pública y su legitimidad, ya que la representación popular es meramente sim-

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>30</sup> Grant Mcconnell, citado por Grady, Robert C., *op. cit.*, nota 3, p. 40.

bólica, en ella los ciudadanos son alentados a presentar sus demandas a través de grupos de interés, y no mediante su representación legislativa.<sup>31</sup>

Las críticas restantes al pluralismo y sus versiones más radicales se podrían resumir en las siguientes:

1) Favorece a los grupos organizados por encima de los grupos desorganizados, a aquellos que tienen recursos para estar en el lugar correcto, en el momento correcto.

2) Crea una forma más sutil e insidiosa de lograr la coerción al forzar a los individuos a presentar sus demandas de forma organizada a través de un grupo. Mediante esta membresía obligatoria se le imponen las normas del grupo para presentar sus demandas.

3) No alivia ni los problemas ni la injusticia, porque no son parte de la agenda de ningún grupo bien organizado.

4) Rebaja a los representantes populares y las mejoras causas sociales a ser simplemente una de las partes en los procesos de negociación.

5) En comparación con el cumplimiento de formalidades que requiere la democracia, socava la legitimidad democrática a través de la negociación constante bajo reglas informales.

Para los partidarios extremos del pluralismo el poder no necesita aparecer como poder, ya que puede ser ejercido delegándolo en los representantes de los intereses afectados. Esta delegación de autoridad tiene, para sus partidarios, muchas ventajas aparentes, entre otras, reduce el papel y visibilidad del Estado. Las consecuencias de esto pueden ser peligrosas porque a través de estos procesos informales se evade la responsabilidad del Estado y la rendición de cuentas de los servidores públicos. En este caso, las interrogantes en torno a cómo y quién detenta la autoridad, con qué consecuencias y para quién, son preguntas que nunca se formulan porque no tienen implicaciones prácticas en el proceso de toma de decisiones que propone el pluralismo.

<sup>31</sup> Theodore J. Lowi, citado por Grady, Robert C., *op. cit.*, nota 3, p. 40.

### 3. *Para el profesional del cabildeo*

Se observa un desgaste y hasta una crisis en la democracia representativa tradicional, ante la cual han surgido varias propuestas como alternativas a la misma. Entre las alternativas que han surgido se encuentran los mecanismos de democracia semidirecta, la representación funcional, la representación corporativa; todas ellas a su vez han sido criticadas.

Como alternativa a la democracia representativa tradicional, el desarrollo teórico más coherente con nuestros tiempos y prácticas políticas es el pluralismo, que aunque tiene muchas variantes, en su argumento central está la incorporación de los grupos de interés a los procesos formales de toma de decisiones públicas.

El pluralismo es ante todo una explicación del surgimiento de los grupos de interés y su intervención en la arena pública. Sin embargo, no se debe cometer el error de querer matar al mensajero. Con todas las muy válidas críticas que se puedan hacer a sus desarrollos teóricos, el surgimiento de los grupos de interés no es la causa de la crisis de representación política, sino una consecuencia de la misma.

El profesional del cabildeo debe estar convencido que si realiza bien su labor está cumpliendo una función social importante: dar expresión a un fenómeno social moderno que necesita canales de comunicación y representación. Estos grupos no son en sí mismos un peligro para las instituciones democráticas, si desde el principio se tiene claro que no deben actuar al margen de los mecanismos de representación política tradicional. En la medida que los grupos de interés complementen y enriquezcan la labor de los órganos tradicionales de representación política, contribuirán a paliar las insuficiencias de la democracia representativa y, por tanto, a fortalecerla.

### III. GRUPOS DE INTERÉS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El propósito de esta sección será abordar la teoría básica acerca de grupos de interés; analizar cómo los grupos de interés influyen en las políticas públicas y cómo deben actuar para garantizar su aporte democrático y, finalmente, dar cuenta de la acción que desarrollan para influir en políticas públicas, es decir, el cabildeo.

#### 1. *¿Qué es realmente un grupo de interés?*

Un grupo de interés se puede definir como “Todo grupo o asociación que trata de influir en las políticas públicas en la dirección que les conviene, sin asumir la responsabilidad directa del gobierno”.<sup>32</sup> Si bien, cuando los grupos de interés actúan no sólo para influir en políticas públicas, sino a nivel político directamente, algunos académicos los llaman “grupos de presión”, esto es solamente una distinción semántica, porque aun en ese caso su interés en la política de partidos es un medio para influir en las decisiones públicas que los representantes populares toman. Por tanto de ahora en adelante se usarán indistintamente los términos “grupos de interés” y “grupos de presión”.

Cuando se analiza una definición de grupo de interés importante dar a la palabra “grupo” su significado más amplio, para incluir en tal concepto no sólo corporaciones o sindicatos, sino a organismos gubernamentales también, ya que a veces actúan como grupos de interés en su relación con el Congreso o el Parlamento. Adicionalmente, algunas organizaciones pueden actuar como un grupo de interés sin ser uno, porque su propósito principal no es influir en las políticas públicas sino prestar algún otro servicio a sus miembros, como lo es el caso de algunas cámaras de representación patronal.

<sup>32</sup> Citado por Wootton, Graham, *Intereests Groups*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1969, p. 1.

Las características principales de los grupos de presión son:<sup>33</sup>

1) Tratar de persuadir a los gobiernos para que adopten las políticas que ellos promueven.

2) Para lograr eso, el grupo requerirá una organización y un conocimiento extenso tanto de los problemas sustantivos, como de los procesos políticos que afectan a su área de interés. Además necesita de los recursos financieros que son necesarios para comunicarse con el público y con el gobierno, que son aspectos esenciales para su éxito.

3) Necesitan agregar los intereses comunes de quien buscan representar.

4) No buscan ni están interesados en manera alguna por ejercer responsabilidades de gobierno.

Para diferenciar entre grupos genuinos de presión e instituciones gubernamentales que actúan como grupo de presión, se incorporan tres elementos en la definición de grupos de presión:

1) El consentimiento de sus miembros para registrarse como miembros, incluso en algunos casos, pagando cuotas.

2) Los intereses comunes se determinan por sus propios miembros, sin intervención externa y mucho menos superior.

3) Son autónomos para elegir los métodos para promover sus objetivos.

Tomando todos estos elementos y matices se puede resumir que un grupo de interés o de presión es toda aquella organización que busca influir en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas, buscando un interés propio, que ha sido determinado autónomamente y a través de métodos cuya determinación también es autónoma.

## 2. La clasificación de los grupos de interés

En función de las formas que adoptan para actuar, los grupos de interés se pueden clasificar en:<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Pross, A. Paul, *op. cit.*, nota 12, pp. 3 y 4.

<sup>34</sup> Hall, Donald R., *Cooperative Lobbying: The Power of Pressure*, Tucson, The University of Arizona Press, pp. 131-160.

Según la cooperación entre los grupos:

1) Organización unitaria, aunque generalmente pueden existir subdivisiones para llevar a cabo varias funciones o las etapas de funciones.

2) Organización federada, en la cual los poderes o las funciones se dividen, formalmente, entre los grupos de electores por una parte, y la organización directiva, por la otra.

3) Organización *ad hoc*, en la que hay un arreglo temporal de personas interesadas para alcanzar un propósito común. Algunas organizaciones *ad hoc* están formadas por representantes de organizaciones ya existentes. Cuando el propósito se alcanza, el grupo generalmente se separa o se queda latente hasta que surja otro asunto que afecte a todos los miembros del grupo.

En función de la naturaleza o la clase de actividad que ellos representan:

1) Asociación vertical, cuando es una agrupación funcional dentro de una sola actividad.

2) Asociación horizontal, cuando es una agrupación funcional de organizaciones que incluye a representantes de varias actividades.

3) Asociación de conferencia, que es una forma de organización federada, pero sólo tiene una estructura mínima (temporal o permanente) para llevar a cabo conferencias planificadas periódicas.

Pueden encontrarse dos tipos adicionales de clasificación:<sup>35</sup>

En función de lo que el grupo representa:

1) Grupos sectoriales, los que representan un sector o porción de la comunidad y cuidan de los intereses comunes de ese sector específico.

2) Grupos de causa, que son aquellos que representan alguna creencia o principio y su membresía está formada por los individuos que comparten esa creencia.

<sup>35</sup> Grant, Wyn, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Hertfordshire, Philip Allan, 1989, pp. 12-23.

En función de la eficacia del grupo:

1) Grupos privilegiados, ya que son considerados legítimos por el gobierno y son consultados regularmente, teniendo por tanto una mejor oportunidad de influir en la política gubernamental.

2) Grupos externos, ya sea porque no tienen ni quieren una relación permanente de consulta con los funcionarios, o porque han sido incapaces de obtener tal reconocimiento. Incluso pueden ser grupos contestatarios que tienen objetivos contrarios a la corriente principal de la opinión política.

3) Grupos potenciales privilegiados, ya que son esos grupos externos a los que les gustaría llegar a ser un grupo privilegiado y están luchando para ello.

### *3. La participación política de los grupos de interés*

La existencia de los grupos de interés no se discute más, son un factor real en la política actual cuya influencia varía según el régimen político en el que operan.

Sin embargo, como muchos hechos sociales contemporáneos, no se puede adoptar una simple actitud descriptiva y aséptica. Se deben analizar estos fenómenos buscando comprenderlos y normarlos, ya que por el solo hecho de existir no significa que son algo positivo que deba aceptarse tal y cual se presentan.

Por ello, las reflexiones en torno a los grupos de interés y su participación en la política deben girar en torno a dos preguntas fundamentales. ¿Cuál es la justificación para incorporarlos como un elemento permanente en los sistemas políticos modernos? y ¿Cómo deben ser orientados para que enriquezcan la democracia que buscan mejorar<sup>36</sup> y que no se conviertan en un obstáculo para su desarrollo controlado por las elites económicas?

<sup>36</sup> Recuérdese que los grupos de interés surgen como parte de las insuficiencias de las democracias representativas y por ello, deben paliar las deficiencias de ese tipo de democracias y no empeorar la situación que buscan remediar.

### A. *Su justificación*

Ya los autores clásicos del liberalismo y la democracia hablan de estos grupos de interés. John Stuart Mill reconocía la existencia de intereses colectivos de grupos de personas distintos del conglomerado social en su conjunto, e incluso identificó a varios de estos intereses sectoriales como colectividades en sí mismas.<sup>37</sup> No obstante, al mismo tiempo que les reconocía una entidad propia, indicó que deben estar finamente “equilibrados en la legislatura para asegurar, como ya apunté, que no sólo prevalezca ningún interés seccional en contra de la verdad y la justicia y ni de los otros intereses seccionales en combinación”.<sup>38</sup>

La contribución de Tocqueville<sup>39</sup> es afirmar que en los grandes sistemas democráticos nacionales, para asegurar el bien de los individuos, es necesaria su organización en grupos o asociaciones, ya que de otra manera sería difícil que se prestara adecuada atención a esos intereses de individuos dispersos. Para él, este “arte de la asociación” moderaba y servía de balance para algunas de las tendencias hacia la tiranía de facciones, al fomentar el espíritu de salvaguarda del interés propio, debidamente entendido y así contrarrestar un individualismo atomizado y la igualdad excesiva, proporcionando elementos de balance entre ellos y contra los abusos gubernamentales hechos en nombre de las mayorías.

Mediante su concepción del proceso de acomodo de los intereses, los pluralistas transformaron el problema de la “violencia de las facciones” en algo positivo que llega a ser en su visión la esencia del proceso político.<sup>40</sup> Ésta es la mayor contribución teó-

<sup>37</sup> Cfr. Traducción que aparece en página web de The Cato Institute <http://www.elcato.org/publicaciones/ensayos/ens-2004-08-18.html>.

<sup>38</sup> Judge, David, “Parliament and Interests Representation”, en Rush, Michael, *Parliament and Pressure Groups*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 24.

<sup>39</sup> Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, Londres, Saunders and Otely, versión Google Print, 1840, pp. 210 y 249.

<sup>40</sup> Grady, Robert C., *op. cit.*, nota 3, p. 35.

rico-política del pluralismo y algo que se debe rescatar de sus críticos. Se debe profundizar en la teoría de cómo hacer de las facciones (grupos con un interés determinado y en ocasiones contrapuesto con otros) un complemento de la representación tradicional y no su sustituto o adversario.

Hay dos teorías<sup>41</sup> que explican el origen de los grupos de interés: la teoría del *acontecimiento disruptivo* y la teoría del *intercambio*.

La teoría del acontecimiento disruptivo plantea que conforme se dan los cambios tecnológicos y económicos, se va requiriendo de nuevas habilidades, que a su vez hacen surgir nuevas profesiones o nichos de actividad y con ellas agrupaciones en torno a dichas profesiones o actividades nuevas.

Estas asociaciones se convierten en grupos de interés ante la presencia de hechos sociales disruptivos. En efecto, las asociaciones que surgen en torno a las profesiones o actividades normalmente se encuentran en equilibrio unas con otras, así como entre ellas y la sociedad. Pero de cuando en cuando se presenta un hecho social que rompe este equilibrio, lo que lleva a las asociaciones a agruparse en torno a sus intereses comunes con el fin de encontrar un nuevo equilibrio entre ellas y con la sociedad.

De esta manera, los grupos de interés van cambiando conforme la sociedad va cambiando, siempre motivados por hechos sociales importantes.

La teoría del intercambio postula que los individuos entran en relaciones interpersonales porque ellos obtienen algún tipo de beneficio de la relación o “intercambio”. Hay tres clases de estímulos que pueden obtenerse de las organizaciones:

1) Estímulos materiales, que son aquellos relacionados con bienes tangibles como empleos, impuestos u oportunidades de comercio.

<sup>41</sup> Berry, Jeffrey M., *Lobbying for the People: The Political Behaviour of Public Interest Groups*, Princeton, Princeton University Press, 1977, pp. 18-44.

2) Estímulos solidarios, que son las recompensas obtenidas de socializar y las amistades que surgen en torno a la interacción del grupo.

3) Estímulos colectivos, que es la satisfacción ideológica asociada con los esfuerzos de la organización para lograr bienes colectivos.

### B. *Su orientación*

Una vez analizadas las razones de la existencia y formación de los grupos de interés, se hace necesario analizar su participación en el proceso político y en particular cómo debe concebirse su influencia para hacerla compatible con valores democráticos. Es necesario valorar si estos grupos de interés deben ser considerados como los actores fundamentales de la política moderna o simplemente componentes que pueden o no tener influencia en las acciones de gobierno.

La premisa fundamental para que la participación de los grupos de interés sea benéfica es que como minorías presenten sus demandas al gobierno siguiendo reglas preestablecidas y válidas para todos. Esto no podría ser de otra manera si se admite el argumento de los pluralistas que dicta que el interés público no es sino simplemente el punto de equilibrio que surge del proceso de acomodo de intereses en la sociedad.

Una de esas reglas básicas para asegurar una acción benéfica de los grupos de interés es que no se impida el acceso a los procesos deliberativos ni a individuos ni a grupos que carezcan de recursos para solventar su participación. Es por ello que los procesos deliberativos para el diseño de políticas y toma de decisiones públicas deben estar pensados de tal manera que no sea necesaria una gran cantidad de recursos económicos para poder ser atendidas sus demandas.<sup>42</sup> En palabras de un pluralista destacado: “Necesitamos buscar una nueva forma de democracia que

<sup>42</sup> Grady, Robert C., *op. cit.*, nota 3, p. 42.

extienda las oportunidades de participación y control democrático no sólo en las unidades más pequeñas, donde el proceso democrático se vería muy fortalecido, sino también en las unidades más grandes".<sup>43</sup>

Una de las aportaciones principales a un sistema político de los grupos de interés es su contribución al proceso de la deliberación<sup>44</sup> y particularmente en cuanto a sus posibilidades de influir en el cambio de posiciones.

Cuando los intereses entran en conflicto en cuestiones significativas y de manera importante, el proceso de deliberación debe dirigir a los afectados hacia la decisión de reconocer y entender el carácter de los conflictos que se presentan entre ellos. Cuando estos intereses empiezan a coincidir, el proceso de deliberación debe dirigir los participantes a reconocer los intereses que tienen en común, así como la manera en que pueden hacer suyos los intereses de otros grupos.

Así concebido, el proceso de deliberación pública en el que participan los grupos de interés no será un proceso con una connotación negativa, caracterizada por el conflicto, sino un proceso fundamentalmente positivo en donde los grupos presentan a los otros sus intereses, no sólo para que sean conocidos, sino entendidos y por ello asimilados, para de allí pasar a un proceso de acercamiento de intereses donde a través de aproximaciones se van destacando las coincidencias.

Un proceso de deliberación positiva como éste, implica preferencias cambiantes, porque después de obtener información sobre los intereses de los otros grupos y después de analizarla a la luz de las posibles coincidencias que se pueden generar, se podría esperar que los participantes en el proceso cambien su manera de concebir la cuestión en debate. Este cambio de preferencias podría ser:

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 231.

<sup>44</sup> Mansbridge, Jane J., *op. cit.*, nota 4, pp. 46 y 47.

1) En el público y sus representantes electos, motivados por la información y los puntos de vista técnicos que sobre la materia presentan los grupos de interés.

2) Entre los líderes representantes de los grupos de intereses, como fruto de las deliberaciones y negociaciones entre ellos.

3) Entre los miembros mismos, y no sólo los líderes, del grupo de interés.

En estas condiciones las preferencias cambian de modo recíproco, es decir, se van acomodando las preferencias de los grupos de interés, de sus representantes, de la sociedad en general y de los representantes electos. Todo esto fruto del intercambio de información.

En este proceso, las partes implicadas no sólo actúan para obtener posiciones ventajosas, como lo harían en un escenario de conflicto, sino también para entender lo que el otro realmente desea, entre otras cosas, para ofrecer lo que podría ser una satisfacción de esa necesidad, que implique un menor costo que la que el grupo contrario demanda.

Entendido como un escenario de entendimiento y no de conflicto, cada representante de grupos de interés se convierte más en un “mediador” que en un mero abogado parcial de los intereses que representa. En esta visión, el representante de cada grupo de interés debe enseñar a clientes o representados a aceptar las limitaciones impuestas por el proceso, y por los demás actores en particular el gobierno y la sociedad. El representante debe ayudar a sus clientes a equilibrar y determinar las prioridades de sus demandas, en el contexto de las oportunidades y problemas que ofrece el proceso deliberativo público, con la consecuente negociación que ello implica.

El representante debe buscar satisfacer los verdaderos intereses de sus clientes y no sus deseos e incluso sus caprichos. Para facilitar este nuevo papel de mediación y entendimiento la nueva teoría democrática debe establecer que es deseable que todos los grupos de interés desarrollen procesos deliberativos internos que les ayuden a identificar claramente las partes esenciales de sus

intereses, así como las partes accesorias. De esta manera se facilita el proceso de acomodación de intereses y las negociaciones que ello implica.

En estas nuevas condiciones es mucho más productivo dedicar tiempo y energía a determinar con precisión la posición del propio grupo, los de los demás grupos, así como los márgenes de negociación y posibles puntos de acuerdo, en lugar de tratar de imponer a toda costa la propia posición a los funcionarios gubernamentales y representantes populares, sin tomar en cuenta las posturas de los otros grupos.

Los defensores de la participación de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones públicas concluyen que cualquier sistema de representación de intereses “debe tratar de potenciar al máximo sus funciones de informar y persuadir, al mismo tiempo que minimiza los costos del sistema de “pagos a los grupos privados”.<sup>45</sup> En este caso, el pago representa el costo de los beneficios que se tienen que otorgar a los grupos, que usan lo que podría llamarse “poder” (amenazas de sanciones o uso de la fuerza), en vez de lo que se podría calificar como influencia (persuasión).

Para asegurar la optimización de las funciones informativas de los grupos de interés y para contribuir a un mejor proceso de deliberaciones entre ellos, los teóricos proponen asegurar el mismo acceso a los procesos deliberativos para todos los grupos participantes. Una deliberación efectiva requiere que los que tienen información que el público debería de tener, tengan los recursos mínimos necesarios para hacer sus planteamientos y éstos sean al menos escuchados. También es importante incorporar mecanismos para prevenir que las posibles amenazas que se usen durante el proceso se hagan efectivas, porque si las amenazas no se pueden cumplir, el único camino que queda para todos es el de los argumentos para convencer.

En todo este proceso, algún grupo debe actuar como un “jurado”, para que a través de la información y argumentos propor-

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 47.

cionados por los grupos de interés, se ponderen los costos y beneficios de cada una de las alternativas en torno a la adopción de tal o cual política pública. Este grupo no puede ser otro que el de los representantes populares electos. Éste es el último eslabón que valida toda la actuación del sistema de grupos de interés. Si no existiera este grupo cuya legitimidad proviene de la mayoría del conglomerado social y es formalmente independiente de todos los grupos, el proceso mismo carecería de sentido y se convertiría en una lucha entre particulares, donde el vencedor puede imponer los resultados de esa lucha privada en la arena pública. Por tanto, el último y fundamental requisito para que la acción de los grupos de interés sea benéfica para la sociedad en su conjunto, es que todas las demandas sean presentadas ante los representantes electos de la sociedad, quienes conducirán los procesos deliberativos y tomarán en última instancia las decisiones correspondientes, tomando en cuenta la información y argumentos proporcionados por los grupos a lo largo de todo el proceso.

#### 4. *Grupos de interés y cabildeo*

Como ya se dijo anteriormente, los grupos de interés se han vuelto un componente muy importante en los mecanismos de toma de decisiones públicas. Esto no es gratuito, se debe en buena parte a la capacidad de estos grupos para canalizar información a los funcionarios o representantes que formulan políticas públicas. Tal habilidad de ninguna manera pone en riesgo las prácticas ni las instituciones democráticas. Incluso aquellos que ven en los grupos de presión un riesgo de que sustituyan a los partidos, no entienden que no son la causa, sino la expresión del problema. “Los grupos de interés no han causado el declive en la membresía de los partidos, aunque ellos ciertamente se han beneficiado de la desilusión y hastío que se encuentra en las raíces del desencanto hacia los partidos”.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Berry, Jeffrey M., *op. cit.*, nota 41, p. 289.

Los grupos de interés no sólo transmiten las demandas de los electores, cuando éstos se organizan en torno a sectores de actividad cercanos a las autoridades públicas, sino que también ayudan a construir el apoyo público para programas y políticas. Por tanto, debería de ser interés del gobierno el fomentar y potenciar la participación de todos los actores relevantes que buscan representar los intereses significativos en determinada área de políticas públicas. Siempre tomando en cuenta que el simple hecho de incorporarlos a los procesos deliberativos no implica “necesariamente que las decisiones gubernamentales sean un mejor reflejo de los intereses nacionales”.<sup>47</sup>

Los intercambios de información entre funcionarios y grupos de interés están normalmente limitados a aquellas áreas en las cuales esos grupos cuentan con información abundante y relevante,<sup>48</sup> así como puntos de vista en los que pueden ofrecer una visión “desde adentro” del problema. Es en estos casos que la información que pueden ofrecer es indispensable. Sin embargo, se debe considerar que la influencia del grupo en la toma de decisiones debe estar en función no sólo de la cantidad de información que puedan aportar, sino también de la calidad de la misma. Sin embargo, en la práctica es frecuente que cuando un grupo es conocido como muy representativo de un sector influyente de la comunidad a la que pertenece, siempre será escuchado por el gobierno, independientemente de la calidad de la información que aporte.<sup>49</sup>

Toda esta labor de allegar información a funcionarios y representantes para la toma de decisiones se conoce en términos generales como cabildeo. La información que hacen llegar los grupos de interés al gobierno es naturalmente parcial conforme a los in-

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 291.

<sup>48</sup> Milbrath, Lester W., “The Impact of Lobbying un Governmental Decisions”, en Salisbury, Robert H., *Interest Group Politics in America*, Nueva York, Harper & Row, 1970, p. 414.

<sup>49</sup> Pross, Paul, *op. cit.*, nota 12, pp. 11 y 12.

tereses que representan, de allí la necesidad de incorporar la mayor cantidad de puntos de vista “parciales” para tener una información completa del tema.

Hay que distinguir entre la influencia del cabildeo y la de los grupos de presión. Aunque estén muy relacionados, no necesariamente son lo mismo, porque a veces el cabildeo se lleva a cabo a favor de individuos, no de grupos, y a veces la influencia de grupos de presión no se ejerce a través del cabildeo, sino a través de otros instrumentos como pueden ser las huelgas u otros medios de presión.

La influencia de cabildeo sobre las políticas públicas puede variar. El cabildeo tiene grandes oportunidades de influir conforme a sus intereses cuando el electorado no está muy interesado en el tema, por lo que los representantes populares tienen un mayor margen de acción y decisión. También, el resultado del cabildeo puede ser más exitoso cuando se convence al funcionario o representante que de adoptarse la medida en los términos en que se propone, se beneficiará al electorado y con ello al representante. Por el contrario, en los temas políticos que tienen una considerable atención pública, el factor determinante es el deseo de la gente y el cabildeo no pueden hacer mucho para afectar los resultados. Sin embargo, aun en estos asuntos, cuando hay una competencia muy marcada y la diferencia entre el triunfo de una opción sobre la otra depende de muy pocos votos o la opinión de muy poca gente, el cabildeo puede ser efectivo.

Dos conceptos esenciales para entender cómo los grupos de interés influyen en políticas públicas son, por un lado el término “red de políticas” (*policy network*), que se refiere a las relaciones de dependencia que surgen por la convivencia intensa entre individuos y organizaciones que participan constantemente en el intercambio de información en torno a un tema o actividad específica de políticas públicas. En estos casos, la convivencia y el intercambio de información son tan intensos que aunque representen distintos intereses en torno a una misma área de política pública, los intereses se van amalgamando al ir compartiendo la

misma opinión sobre los temas fruto del intercambio intenso de información. Normalmente en este tipo de redes participan sólo expertos en los temas en cuestión, tanto del sector privado como del público y en ocasiones miembros de la academia. Cuando en estas redes se incluye a comunicadores, profesionales del cabildeo, periodistas y están en contacto permanente, se vuelve una “red de intereses” (*issue network*).<sup>50</sup>

En estas redes, sus miembros, al compartir los mismos conocimientos e intereses sobre un tema en particular e incluso el mismo idioma técnico, son capaces de interactuar para diseñar y formular las políticas mediante negociaciones entre ellos mismos, sin necesidad de acudir a un proceso de deliberación público. Por ello un peligro de estas redes es que, por incluir a todos los actores relevantes en la materia, terminan siendo comunidades relativamente cerradas cuyos intereses se vuelven más homogéneos cada vez. Pero no sólo eso, el intenso intercambio de información entre grupos de interés y los que toman decisiones hace que en esa red no puedan entrar quienes no comparten las opiniones de la red y entonces todos sus miembros se dedican a mantener el *status quo*, con lo que se bloquea la innovación en políticas públicas.

La solución no es evitar la conformación de los grupos de interés y su participación en estas redes, sino alentar la participación de más grupos con ideas distintas para evitar la formación de redes cerradas y estáticas.

En tal caso es posible que estas redes se hagan del control sobre las políticas gubernamentales y, sin nuevos miembros con puntos de vista diferentes, se terminen imponiendo los intereses de esta red, al margen del interés público, ya que su mera conformación no hace necesario un proceso deliberativo público formal, pues el “acomodo de intereses” se da mediante negociaciones informales entre los miembros de la red, cuando esto es

<sup>50</sup> McFarland, Andrew S., “Interest Groups and the Policy Making Process”, en Petracca, Mark P., *op. cit.*, nota 4, p. 70.

necesario, ya que, como se dijo, los intereses tienden a ser homogéneos y a medida que pasa el tiempo no suele haber discrepancias significativas.

En casos extremos, la situación lleva a una parálisis total, ya que todos los actores relevantes se sienten satisfechos por las políticas adoptadas, puesto que ellos mismos las formularon. Todos se convierten en defensores del *status quo* creado por ellos a un grado tal que hasta al mismo gobierno le es difícil promover cambio alguno que afecte a estos intereses.

Por tanto, siempre será saludable que otros grupos ejerzan un contrapeso a los grupos dominantes existentes en un área de actividad, para prevenir que esos grupos dominantes terminen adueñándose de la formulación de políticas en esa área en concreto. “El choque entre los intereses contrarios y sus cabilderos aumenta la autonomía de las instituciones, aunque este conflicto no sea una condición necesaria para dicha autonomía”.<sup>51</sup>

### 5. *Para el profesional del cabildeo*

Con su tendencia a la especialización, la sociedad moderna ha creado nuevos intereses que están más relacionados con las actividades que realizan, a diferencia de los intereses que antes agrupaban a la población y estaban relacionados con el territorio que la gente habitaba. A medida que se van satisfaciendo esos intereses básicos, ligados a cuestiones territoriales, los intereses sectoriales se convierten en más importantes y las agrupaciones en torno a esos intereses empiezan a influir cada vez más en la toma de decisiones públicas.

En esta sociedad cada vez más compleja, los asuntos públicos son también más complejos y las instituciones de representación política tradicionales ya no son suficientes para resolverlos de una manera competente, sobre todo a satisfacción de una sociedad cada vez más fragmentada, pero también cada vez más exi-

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 67.

gente. Para encarar adecuadamente la nueva problemática pública, es necesario incorporar a los grupos de interés al proceso político de toma de decisiones, a través de una forma específica de representación que se podría llamar “sectorial” o “funcional”, para que por medio de sus representantes aporten al proceso deliberativo los datos y puntos de vista que sólo ellos poseen o que resultarán muy relevantes, por la importancia misma de los actores que se representan.

Al mismo tiempo se debe estar seguro que estos grupos, que en muchos casos cuentan con una gran cantidad de recursos, participen siempre en procesos deliberativos públicos en condiciones de equidad y cuenten siempre con equilibrios apropiados para garantizar que los asuntos públicos puedan ser conducidos a favor del interés público y no sólo para beneficiar intereses particulares, no importando qué tan legítimos o poderosos sean. Para preservar el interés público es necesario pero no suficiente que ellos compitan entre sí en el proceso de toma de decisiones; se requiere todo un proceso deliberativo público y transparente donde los representantes populares tomen las decisiones y pueden ser llamados a cuentas por esas decisiones.

La representación tradicional (o territorial) y la sectorial (o funcional) no están en oposición ni se excluyen o sustituyen una a otra. Por el contrario, pueden y deben complementarse entre sí. Para el enriquecimiento y perfeccionamiento del proceso democrático moderno es necesario alentar su interacción. Entre más grupos de intereses participen, el proceso deliberativo público será enriquecido por los conocimientos que los expertos pertenecientes a estos grupos pueden aportar. Entre más información se aporten al proceso de toma de decisiones, las decisiones mismas serán de mayor calidad.

#### IV. LA PRÁCTICA DEL CABILDEO

En el capítulo anterior se analizó la importancia del intercambio de información, a través del cabildeo, entre grupos de interés

y quienes toman las decisiones públicas. También se analizaron las condiciones para que el cabildeo no ponga en riesgo las prácticas ni instituciones democráticas, entre las que destaca el que se tenga que llevar a cabo dentro de un proceso deliberativo público donde todas las partes interesadas cuenten con acceso de modo equitativo y siempre ante autoridades electas que tendrán la última palabra en la toma de decisiones.

El cabildeo se puede llevar a cabo ante cualquier autoridad que tenga a su cargo decisiones públicas. Estas autoridades pueden ser de los tres órdenes de gobierno y sólo de las ramas ejecutivas o legislativas, no así de la rama judicial de gobierno ante la cual no se realiza cabildeo en sentido estricto.

Si se toman en cuenta las condiciones que se requieren para un cabildeo, llamémosle democrático, se deberá concluir que siempre que se pueda, desde el punto de vista del interés público, es mejor que se lleve a cabo frente a órganos legislativos, ya que hay mejores condiciones para una mayor participación de actores en mejores condiciones de equidad.

### 1. *El cabildeo en general*

*Lobbying* se puede definir como “personas actuando para influir en las decisiones gubernamentales”.<sup>52</sup> En español el término que se utiliza para esta actividad es “cabildear”, que significa “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”.<sup>53</sup> Éste es el vocablo que se utiliza en México, sin embargo no es del todo apropiado, ya que de la definición citada se infiere un cierto artificio o mala fe, lo que no es correcto.

En los Estados Unidos, la palabra *lobbying* no aparece registrada sino hasta 1808, en los anales de la X Legislatura del Con-

<sup>52</sup> Wooton, Graham, “Pressure Groups in Britain: 1720-1970”, *Essay in Interpretation with Original Documents*, Londres, Archon Books, 1975, p. 1.

<sup>53</sup> Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.

greso. Para 1829, el término “agentes de cabildeo” fue aplicado a quienes buscaban favores para sus clientes en el capitolio de Albany, Nueva York. Para 1832 el término se había reducido a “cabildero” y era usado ampliamente en el capitolio de los Estados Unidos de América.<sup>54</sup>

Hay cuatro tipos de profesionales del cabildeo:<sup>55</sup>

1) Los dirigentes de asociaciones empresariales que se pueden dedicar a influir en las decisiones gubernamentales.

2) Los abogados cuyo trabajo no es principalmente el cabildeo, sino la práctica legal. Para ellos, el cabildeo por un proyecto de ley sólo representa otro caso legal.

3) Los profesionales del cabildeo, que ofrecen su experiencia y conocimientos en determinada área de políticas públicas.

4) Los funcionarios del Poder Ejecutivo que buscan influir en el proceso legislativo.

En sus relaciones con el gobierno, el profesional del cabildeo puede realizar tres funciones:<sup>56</sup>

1) Informar al gobierno, lo que significa establecer contacto para hacer llegar la información, sin el propósito concreto de que se adopte política específica alguna. En este caso lo que se busca es que en los análisis para determinar políticas los funcionarios tomen en cuenta la información que se proporciona.

2) Negociar con el gobierno en cuestiones contractuales, concesiones financieras o comerciales, cambios en políticas o leyes.

3) Cabildar al gobierno, donde además de presentar información y negociar se hace necesario agregar alguna presión externa, ya que por la naturaleza de la cuestión no fue suficiente la información, ni exitosa la negociación.

<sup>54</sup> Congressional Quarterly, *The Washington Lobby*, 3a. ed., Washington, 1979, p. 1.

<sup>55</sup> Holtzman, Abraham, *Interest Groups And Lobbying*, Nueva York, Macmillan, 1966, pp. 83-85.

<sup>56</sup> Miller, Charles, *Lobbying: Understanding and Influence the Corridors of Power*, 2a. ed., Oxford, Basil Blackwell, 1990, pp. 156-158.

Todas las tácticas de un profesional del cabildeo se diseñan para llegar de dos maneras a quienes toman decisiones sobre políticas públicas: obtener el acceso e influir en sus decisiones.<sup>57</sup> El acceso puede ser directo (comunicaciones cara a cara) o indirecto (a través de asistentes de los políticos, medios masivos de comunicación, o apelando a la opinión pública). Por su parte, la influencia puede ser específica (respecto de una propuesta concreta de política o de iniciativa de ley) o difusa (en las actitudes generales de los funcionarios hacia un área de actividades o hacia un grupo de interés). En cuanto a las estrategias mismas, éstas pueden ser “desde adentro”, enfocándose en los políticos y su personal, o “desde afuera”, enfocándose en la opinión pública y en la presión que ésta pueda ejercer.

Los datos confirman que la disponibilidad de recursos limita el empleo de algunas tácticas.<sup>58</sup> Entre más pequeño es el personal de tiempo completo, los grupos de interés utilizarán las conferencias de prensa en lugar de entrevistas personales con periodistas. También se presentan diferencias en la utilización de estrategias de cabildeo en función del grupo de interés que las emplee:

1) Los sindicatos y grupos de interés sociales usan mucho más el cabildeo “desde afuera” que lo que lo hacen los otros.

2) Los grupos de interés compuestos por individuos utilizan más el cabildeo “desde afuera” que aquellos compuestos por organizaciones.

3) Los grupos de interés con un fuerte componente de grupos locales hacen uso más frecuente del cabildeo “desde afuera” que los grupos de composición nacional.

4) Los grupos de interés con más disponibilidad de recursos pueden recurrir más fácilmente a estrategias que incluyan cabildeo “desde afuera” que los que cuentan con recursos limitados.

<sup>57</sup> Ornstein, Norman J. y Elder Shirely, *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1978, pp. 80-93.

<sup>58</sup> Kollman, Ken, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton, Princeton University Press, 1998, pp. 28-57.

Hay algunas reglas esenciales<sup>59</sup> para el cabildeo profesional que, aunque están pensadas en el contexto de la política británica, pueden ser perfectamente adoptadas a otros ambientes políticos:

- Definir claramente los objetivos que persiguen al tratar con el gobierno.
- Hacer una investigación exhaustiva sobre el estado actual de las políticas públicas en el área que le interesa.
- Hacer un análisis prospectivo sobre las tendencias en dichas políticas públicas y escenarios futuros sobre las mismas.
- Establecer un sistema amplio de monitoreo sobre el área en que está interesado.
- Identificar claramente no sólo a quienes toman las decisiones sobre las políticas públicas en su área de interés, sino a quienes influyen o pueden influir sobre ellos.
- Mantener contactos frecuentes con todas estas personas para hacer manifiesto el interés que se tiene y empezar a crear familiaridad con estos actores.
- Identificar y entender bien las prácticas profesionales, las consideraciones políticas y administrativas que se acostumbra, la estructura del poder en el área que interesa. Todo esto con la idea de encontrar los mejores argumentos que a ellos les sean relevantes, así como la mejor manera de presentárselos.
- El objetivo último de esta etapa sería presentar a los altos funcionarios dos o tres ideas fundamentales que dejen una impresión clara del interés que se tiene y de ser posible pedir los comentarios o reacciones de estos funcionarios en torno a las propuestas recibidas.

<sup>59</sup> Miller, Charles, *op. cit.*, nota 56, pp. 169-175.

## *2. Importancia del cabildeo legislativo y su desarrollo en un entorno democrático*

Como ya se analizó, las insuficiencias de la representación parlamentaria no favorecen la presentación de demandas de intereses especiales ante las legislaturas, normalmente por ser temas muy complejos o muy técnicos, en los que pocas personas están interesadas. Esto alienta que dichas demandas se presenten a través de otros canales, especialmente las instituciones del Poder Ejecutivo normalmente capacitadas para abordar la complejidad de los temas.

Sin embargo hay muchas razones para que el cabildeo se realice preferentemente ante órganos legislativos. Como también ya se dijo, un sistema de representación de grupos de interés que busque legitimarse a sí mismo y no poner en riesgo al sistema democrático debe dar preferencia a procesos deliberativos públicos en donde el debate sea lo más amplio posible para que el mayor número de opiniones sean escuchadas antes de determinar el sentido de las políticas públicas. También se ha dicho que son las legislaturas la mejor arena para un proceso deliberativo de estas características. Si además se busca una mayor legitimación política de los resultados de este proceso deliberativo, no hay mejor opción que las asambleas representativas como autoridad legitimadora, ya que encarnan el órgano soberano por excelencia.

Otra razón para dar preferencia a que el proceso deliberativo de toma de decisiones públicas —y por ende el cabildeo que ello implica— se lleve ante órganos legislativos, es que por implicar un proceso más abierto y de mayor debate se facilita el conocimiento por parte de la población respecto de las políticas públicas en cuestión. Esto es especialmente importante en políticas públicas que requieren de un alto grado de participación social para su ejecución.

Siguiendo el desarrollo y lenguaje que se ha usado hasta ahora, se podría decir que sólo una legislatura, en las condiciones que se han descrito, puede llegar a ser “una estructura institucio-

nal que efectivamente reconcilie lo territorial y lo sectorial”<sup>60</sup> de las demandas de la población. Efectivamente, en un proceso de deliberativo público que sea conducido por una legislatura, convergen los representantes populares, surgidos de un criterio territorial de representación, pero también contempla a los intereses sectoriales que han querido presentar sus puntos de vista y propuestas a través del cabildeo. Ésta, bien manejada, puede ser la fórmula más acabada de representación política en el mundo moderno, donde confluyen y se complementan estas dos formas de presentar propuestas para enriquecer el proceso de toma de decisiones públicas.

Sin embargo y a pesar de que la legislación es uno de los instrumentos más poderosos que el gobierno utiliza para diseñar e implantar políticas públicas, la importancia del cabildeo legislativo siempre estará en función del peso específico que la legislatura tenga dentro de un sistema político en particular.

Para que este proceso rinda los frutos de que se hablan, es necesario insistir en que el debate sea lo más amplio y público posible y en que se garanticen las condiciones de equidad en la participación de todos los actores; de otra manera se harían más visibles los puntos de vista de aquellos que tienen más recursos, pero no necesariamente las mejores razones. Por otro lado, a fin de ir perfeccionando este proceso en cada deliberación, las legislaturas deberían de asumir un papel didáctico, alentando a sus representados a tomar un interés sobre el funcionamiento del proceso deliberativo, para comprenderlo y poder sacar más partido de esta oportunidad democrática. Lo ideal sería que los ciudadanos participaran cotidianamente en las actividades de los comités parlamentarios<sup>61</sup> y éstos deberían de contar con mecanismos de consulta permanente abiertos a la ciudadanía en general y no sólo para los actores relevantes o sectores interesados en las iniciativas de ley que se analizan.

<sup>60</sup> Pross, A. Paul, *op. cit.*, nota 12, p. 257.

<sup>61</sup> Laundry, Philip, *op. cit.*, nota 10, p. 83.

En todo este esquema es necesario acentuar la importancia de asegurar la equidad en el acceso para la representación de intereses y así evitar que la población se sienta ajena a este tipo de procesos.

La equidad en el acceso a consultas parlamentarias y la institucionalización de las mismas mejora también la calidad de las políticas públicas, porque los que las formulan cuentan no sólo con más sino con mejores opiniones y propuestas, debido a la competencia que se presenta entre los argumentos. Y, como ya se vio, un mayor flujo de información tiende a generar consensos al permitir que cada grupo aclare sus propuestas para que se entiendan mejor, evitando conflictos innecesarios e inexistentes. También se favorece el consenso porque se permite que el flujo de información realice su función de convencimiento y con ella, el cambio hacia posiciones más cercanas.

Procesos de este tipo, donde los actores comprenden y ejercen cada vez mejor sus papeles y en los que el consenso surge con mayor facilidad, pueden hacer más rápida no sólo la formación de políticas públicas, sino su instrumentación, ya que el tiempo y el esfuerzo vertidos en desarrollar esas políticas y programas, con la participación de todos los actores relevantes y la sociedad en su conjunto, se ven probablemente compensados en la facilidad para su implantación debido a su aceptación general.

También es muy importante que los funcionarios o representantes que tomarán las decisiones finales tomen en consideración su papel de ser garantes del interés público más que de un adecuado acomodo de intereses.

Permitir un sistema de representación de intereses al que pocos tienen acceso, en el que predomina el dinero y no las razones, donde se relega el interés público en aras de la conformidad de todos los actores relevantes, irá minando sistemáticamente al régimen democrático y puede llegar a convertir a la sociedad en un mero actor pasivo de las políticas públicas, que se siente ajena a ellas y a las autoridades que las imponen. En un caso extremo situaciones como ésta pueden llevar a una completa desvinculación

de gobernantes y gobernados, poniendo en duda la legitimidad misma de las autoridades, al percibir las como meros ejecutores de decisiones públicas que toman los grupos de interés siempre en función de su propia conveniencia y no del interés público.

Finalmente, será necesaria una mínima regulación para evitar la corrupción y la mala representación en las tareas de representación de intereses dentro de las legislaturas.<sup>62</sup>

La importancia del cabildeo legislativo adquiere su verdadera dimensión cuando se atiende a las posibilidades de actuación que, en términos de políticas públicas, tienen los órganos legislativos.

Las legislaturas tienen cuatro funciones centrales:<sup>63</sup>

1) *Hacer leyes*. La expansión de los servicios gubernamentales y de sus funciones han hecho necesario cada vez más leyes. En términos del proceso deliberativo público del que se ha hablado, hacer leyes es la búsqueda de un compromiso entre diferentes propuestas dentro de un organismo que representa a la sociedad en su conjunto, esto mismo se lleva a cabo en cada una de las fases del proceso legislativo: en las consultas públicas, en los trabajos de comisiones, en las discusiones entre cámaras, siempre con grupos de interés disputando entre sí para ganar el favor de la representación social.

2) *Controlar al gobierno*. Las legislaturas no se crearon para gobernar, nacieron como contrapeso a los excesos del gobierno. Es ampliamente admitido que las tareas de gobierno sean realizadas por un órgano ejecutivo, más que deliberativo, porque así lo reclama un mundo cada vez más complejo y técnico. Las legislaturas, en su función de control, preguntan, revisan, valoran, modifican, e incluso rechazan las políticas de la administración, pero no las tienen a su cargo.

<sup>62</sup> Explicaré mi propuesta para regular cabildeo en la tercera parte de este trabajo.

<sup>63</sup> Keefe, William J. y Ogul, Morris S., *The American Legislative Process: Congress and the States*, 5a. ed., Nueva Jersey, Prentice Hall Inc., 1981, pp. 15-33.

3) *Educación del público*. La sociedad se debe beneficiar del conocimiento que adquieren sus representantes sobre los asuntos públicos por el tiempo en que están en contacto con ellos y con la información que se les proporciona a fin de que den una respuesta adecuada a los problemas que enfrenta la misma.

4) *Gestionar en favor de sus comunidades, electores e incluso grupos de interés*. Los miembros del Congreso o los miembros del Parlamento pasan mucho tiempo en servicios de gestión para sus electores, comunidades y grupos de interés, intercediendo ante las agencias administrativas.

Aunque todas estas funciones son importantes, de una manera u otra, y algunas más que las otras, la facultad de legislar en torno a políticas públicas es todavía el instrumento más poderoso de las legislaturas y por ello merece un análisis más detallado, sobre todo en lo que respecta al impacto y eficacia de la legislación en las políticas públicas.<sup>64</sup>

Por “impacto” se debe entender las consecuencias que la legislación produce en la práctica, especialmente el cómo una ley en particular afecta la conducta y las actitudes de los individuos, los grupos u otras unidades sociales relevantes. Por “eficacia” se entiende la medida del grado en que la legislación produce en la práctica los resultados que sus impulsores pensaron que tendría o se supone debieron tener.<sup>65</sup>

Es muy difícil medir el impacto de una legislación, porque el cambio de comportamiento después de la promulgación de la legislación puede ser causado por otras condiciones sociales antes que la legislación misma, o quizá por una combinación de factores. Esto es aún más difícil si se considera que la legislación frecuentemente sólo es una parte de la implantación de una política pública, ya que normalmente incluye la adopción de otras medidas no legislativas, como campañas de comunicación, resoluciones administrativas, entre otras.

<sup>64</sup> Miers, David R. y Page, Alan C., *Legislation*, 2a. ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1990, pp. 204-239.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 205.

Por otra parte, la evaluación de la eficacia de una ley depende de la posibilidad de que los propósitos para los cuales se hizo puedan ser identificados claramente, lo que representa otra dificultad, porque normalmente una legislación busca varios propósitos y éstos a su vez pueden estar formulados con distinto grado de detalle y casi nunca expresados en orden de importancia. Además, muchas veces, la legislación puede tener propósitos simbólicos, es decir, mensajes sociales más que un propósito práctico e incluso, en ocasiones, el verdadero propósito de una ley se mantiene oculto a la opinión pública.

Para evaluar el impacto de la legislación, se deben analizar las características de la legislación.

- Si la forma de la legislación que se escoge (ley orgánica, ley federal, ley general) es la apropiada para los comportamientos que se quieren modificar. Por ejemplo, sólo una ley general puede obligar a los órdenes estatal y municipal de gobierno, por lo que si se quiere modificar conductas de ellos, una ley federal no tendrá impacto alguno.
- Si la legislación contiene los incentivos, positivos o negativos, adecuados para asegurar su cumplimiento y salvaguarda. Estos incentivos deben pensarse respecto de quienes se busca obtener determinada conducta. En el caso de las empresas, los incentivos económicos suelen ser los mejores.
- Si, cuando se crea necesario, la legislación establece mecanismos especiales para asegurar el cumplimiento de la misma, como sería el dar facultades coercitivas a organismos regulatorios que se crean en una ley.

Las características de aquellos a quienes está dirigida la legislación:

- Si se tiene bien clara la percepción y el análisis que hacen las personas sobre los costos que les implica el cumpli-

miento de la ley. Si esto no se tiene claro o es equivocado, se corre el riesgo de que la ley no se cumpla, si para las personas el “costo” de cumplir la ley es distinto del que pensaron los promotores de la misma y prefieren no cumplirla por que para ellos sería menos oneroso, en los términos que ellos perciben el costo. Si se cree que el simple descrédito público para una empresa es suficiente incentivo para que cumpla con estándares ecológicos y no se prevén sanciones económicas, pero en la práctica puede resultar que para dicha empresa, la cual no tiene ventas al público, no es relevante el descrédito.

- Si se tiene presente que las autoridades encargadas de hacer cumplir una ley particular tendrán que tomar decisiones cada vez que se ejerza tomando en cuenta la percepción que ellos tienen de su papel en el cumplimiento de la ley y de los costos o beneficios que tiene para ellos el aplicarla. Piénsese en el caso de los oficiales de policía a los que se puede pedir que actúen en materia de narcotráfico, pero que se ven a sí mismos como actores no relevantes y sin medios necesarios para combatir a la delincuencia organizada.

El mejor espacio para que se dé un proceso deliberativo público y democrático que permita escuchar a los grupos de interés en condiciones de equidad es el de las legislaturas, ya que constituye un ambiente más abierto al debate público, por tratarse de un órgano esencialmente deliberativo. Es aquí donde hay más incentivos para que los individuos interesados y los grupos de interés formen parte del proceso de toma de decisiones. Además en las legislaturas, las demandas de los grupos de interés se “legitiman” al ser presentadas públicamente ante un órgano electo y representativo que las valorará a la luz del “interés público”.

No hay que extrañarse de que los profesionales del cabildeo busquen que las políticas públicas se diseñen de acuerdo a la conveniencia particular de los grupos que representan. Están en

su derecho de hacerlo, es parte de su derecho a expresarse públicamente. Sin embargo, la sociedad está también en su derecho de exigir que esa presentación de demandas se haga en condiciones que no vulneren al sistema democrático, donde sean los representantes electos por la sociedad quienes tengan la última palabra.

### 3. *Técnicas de cabildeo legislativo*

Después de expresar cuán importante es para las políticas públicas la legislación y por tanto las legislaturas, se describirán algunas técnicas básicas para el cabildeo dentro de las legislaturas. Se usará fundamentalmente literatura sobre el cabildeo en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido, que será adaptada para ser aplicada en cualquier legislatura.

El servicio más importante de los profesionales del cabildeo y sus contrapartes en el Congreso se pueden brindar entre sí es “el intercambio mutuo de información”.<sup>66</sup> Esto llega a ser muy importante si se considera que la organización moderna del poder gubernamental no cuenta con un esquema para la representación formal de grupos. Por ello, este intercambio de información que se da a través del cabildeo da a los grupos la oportunidad de presentar y abogar por sus demandas ante el gobierno. Los grupos de interés se han vuelto importantes en los procesos de decisiones públicas no sólo como fuente de información, también como una base de apoyo para programas gubernamentales,<sup>67</sup> en cuyo diseño ellos intervienen y participan como actores relevantes que son en su ejecución.

Los grupos de interés también contribuyen informando no sólo al Congreso, sino en ocasiones al público en general, acerca de diversos ángulos sobre los problemas y asuntos públicos que ellos conocen bien. El sistema de participación de grupos de in-

<sup>66</sup> Lester Milbrath, citado por Holtzman, Abraham, *op. cit.*, nota 55, p. 92.

<sup>67</sup> Keefe, William J. y Ogul, Morris S., *op. cit.*, nota 64, pp. 350 y 351.

terés en los procesos legislativos también beneficia, al estimular el debate público y hacer que el Congreso conozca algunos aspectos prácticos de la legislación propuesta, tales como a quién realmente beneficia, a quién puede perjudicar, qué grupos de la población van a estar a favor de tal o cual medida y quiénes buscarán bloquear su ejecución.<sup>68</sup>

La relación entre un grupo del interés y un legislador puede ser diferente dependiendo de si el grupo se considera como uno más entre los demandantes de atención, o si el legislador considera al grupo como un colaborador, una fuerza política representando fines comunes, o como una fuente de información en la cual se puede confiar. En el segundo caso, la ayuda y la colaboración mutua se puede dar a lo largo de todo el proceso legislativo, impulsando una iniciativa, impidiendo que otros grupos o comités interfieran en su aprobación, cooperando en los debates, aconsejándose sobre estrategias y tácticas, interviniendo a su favor ante el Poder Ejecutivo o con la burocracia, colaborando con miembros de la otra cámara legislativa y ayudando a crear una base de soporte y apoyo social para dicha iniciativa.<sup>69</sup>

A cambio, los legisladores requieren que los grupos de interés les proporcionen información técnica acerca de proyectos de ley, sus posibles efectos y que les ayuden a obtener consensos en torno a las múltiples demandas que presentan diferentes grupos que también son relevantes políticamente.

La interacción entre grupos de interés y legisladores no sólo es saludable, sino deseable porque “entre más grupos de interés busquen influir en un legislador, más libre será éste para votar y actuar. En tales casos, las amenazas de cualquier grupo de interés pueden ser ignoradas, repudiadas, o incluso castigadas con facilidad”.<sup>70</sup>

A continuación se sintetizan algunos consejos prácticos para cabildeo en procesos de legislativos. Estas consideraciones están

<sup>68</sup> *Congressional Quarterly, cit.*, nota 54, p. 1.

<sup>69</sup> Holtzman, Abraham, *op. cit.*, nota 55, p. 89.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 79.

relacionadas, algunas con el cabildeo que se hace en los Estados Unidos, otras con el que se lleva a cabo en el Reino Unido, pero todas pueden aplicarse a cualquier tipo de cabildeo legislativo:<sup>71</sup>

- La mejor etapa para que actúen los grupos de interés en el proceso legislativo es en las tareas que realizan las comisiones y comités. La razón es simple, es en esa etapa donde más sensible se es a argumentos de tipo técnico y a consideraciones no políticas. Y dado que las recomendaciones, conclusiones o dictámenes que producen los comités tienen gran influencia en las decisiones del pleno, para un grupo de interés le será mucho más difícil actuar directamente en el pleno, teniendo en contra las recomendaciones del comité y sabiendo que el pleno de las cámaras siempre responde con mayor facilidad ante argumentos de tipo político, que normalmente los grupos de interés no presentan.
- Conseguir el apoyo de legisladores que tienen posiciones destacadas en sus partidos políticos, en sus grupos parlamentarios o en los comités del Congreso siempre facilita el acceso de los grupos de interés a las distintas etapas del proceso legislativo, así como las posibilidades de sus propuestas legislativas sigan prosperando.
- El cabildeo indirecto, es decir, dirigido a los representados y no a los representantes, funciona cuando los legisladores tienden a responder ante las demandas de sus electores. Al promover que los representados entren en contacto con sus representantes, se muestra a estos últimos que el asunto en cuestión puede tener repercusiones políticas, ya que es del interés popular. Sin embargo, muy pocos legisladores cambian de opinión a causa de campañas o de cartas una vez que ellos se han comprometido públicamente con una posición o la han externado en el marco del proceso legislativo.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 73-11.

- Las campañas de relaciones públicas dentro de las cámaras son costosas, difíciles de controlar y sus efectos son inciertos, porque en la mayoría de las ocasiones una posición dentro de un proceso legislativo no es un asunto de popularidad sino de conveniencia política.
- En ocasiones ayuda el tratar de presentar puntos de vista a los legisladores a través de allegados, amigos o personas a quienes ellos les tienen confianza.

En la literatura anglosajona se pueden encontrar algunas recomendaciones interesantes acerca de cabildeo ante legislaturas:<sup>72</sup>

- Excepto en legislaciones altamente técnicas y especializadas, la mayoría de las campañas de cabildeo están ahora acompañadas de una propaganda masiva por medio de la cual se procura movilizar la opinión pública a favor de determinadas posturas.
- En muchas batallas legislativas, algunos grupos se enfocan en algunos legisladores claves, en lugar de buscar al mayor número de legisladores posibles. Esto en algunos contextos no siempre funciona, sobre todo cuando el grupo parlamentario no está muy cohesionado o se acude a liderazgos formales, pero no reconocidos.
- Las acciones del cabildeo pueden enfocarse hacia el personal y asesores de un comité o comisión legislativa, especialmente cuando la legislación involucra aspectos altamente técnicos.
- Otra técnica útil para los profesionales del cabildeo es utilizar a plenitud las audiencias legislativas, porque siempre proporcionan un foro de propaganda donde se puede llegar no sólo a los legisladores, sino a otros actores y al público en general.
- La mayoría de las iniciativas que se consideran en el Congreso son apoyadas por alianzas de grupos de interés por

<sup>72</sup> *Congressional Quarterly, cit.*, nota 54, pp. 1-23.

un lado, y en el otro lado, es muy probable encontrar también a una alianza de grupos de interés oponiéndose. Tales coaliciones para el cabildeo tienen varias ventajas al constituir grupos más grandes, que unen sus apoyos y sus recursos financieros, aunque son difíciles de controlar a causa de las diferencias de puntos de vista dentro de la coalición.

Otros autores dan más consejos útiles para profesionales del cabildeo que actúan en legislaturas.<sup>73</sup>

- Las “comunicaciones espontáneas” de la gente hacia sus representantes, en relación con un tema determinado, normalmente son poco eficaces, porque además de llegar todas de un golpe, normalmente la redacción de las mismas y las “notables” coincidencias en torno a un interés concreto, hacen ver que esa “espontaneidad” fue promovida por algún grupo.
- Las comunicaciones a las que los legisladores hacen más caso regularmente provienen de los electores de su distrito o de su estado, en el caso de los senadores.
- Cuando como parte de la estrategia de cabildeo se hace necesario ganar el favor de la opinión pública a través de cabildeo indirecto, la campaña será mucho más sencilla y efectiva si se consigue el apoyo de una organización ya establecida y respetada.
- Es necesario buscar el apoyo de los partidos políticos, sólo en el caso o regiones donde los mismos se comporten de modo cohesivo y tengan un número significativo de representantes populares.
- La mayoría de los grupos de interés se esfuerzan para trabajar, cuando es posible, con todos los partidos, ya que esto les permite no desarrollar lazos muy estrechos con alguno, de tal manera que esto les afecte con los demás o que

<sup>73</sup> Keefe, William J. y Ogul, Morris S., *op. cit.*, nota 64, pp. 313-355.

- los conviertan en “rehenes” de esos partidos para asuntos de cabildeo.
- Dos características son esenciales para la efectividad del cabildeo legislativo: el acceso a los legisladores. Sin embargo, si no se conoce amplia y profundamente el proceso legislativo, se corre el riesgo que las campañas que se realicen no pasen de ser exitosas campañas de relaciones públicas, sin influir realmente en las decisiones finales del Poder Legislativo como tal.
  - Muchas de las ideas y propuestas para los procesos legislativos pueden originarse en el seno de los grupos de interés. Sin embargo, para que se hagan realidad es necesario el apoyo de legisladores que confíen en esos grupos y que dichas propuestas no sean solamente técnicamente sólidas, sino políticamente viables.

Se consideran especialmente importantes para un cabildeo legislativo exitoso las reglas que a continuación se proponen:<sup>74</sup>

*El profesional del cabildeo debe ser confiable.* Sólo si es digno de confianza o al menos percibido como tal, se le dará acceso a un legislador. La confianza es la condición fundamental para una fructífera relación entre el legislador y el profesional del cabildeo. Los legisladores están bajo el escrutinio de sus colegas, de la prensa y de los votantes, por lo que un profesional del cabildeo debe trabajar para que la imagen del legislador no se vea en riesgo alguno, sino por el contrario, contribuir a que se fortalezca, para así crear una relación de confianza la cual implica honestidad, sinceridad, y la voluntad de proporcionar la información necesaria y apoyarlo cuando el legislador lo necesite. Esto implica decir claramente al legislador los puntos débiles de las propuestas que se le formulan, para que comparados con las ventajas que se le proponen, pueda valorar la conveniencia po-

<sup>74</sup> Holtzman, Abraham, *op. cit.*, pp. 77-83.

lítica. Un profesional del cabildeo sabe que “puede ser mucho más efectivo cuando no sólo es útil y oportuno, sino también exacto”.<sup>75</sup>

*El profesional del cabildeo nunca emplea amenazas.* El uso de amenazas no sólo genera animadversión en los legisladores, a menudo se vuelve contra los grupos de interés. Esto es particularmente cierto en un ambiente donde muchos grupos interactúan constantemente con los legisladores y donde los legisladores pueden acudir a uno para que haga públicas las amenazas recibidas por parte del grupo contrario, siempre argumentando ante la opinión pública que no se amenazó sólo al legislador sino se atentó contra el “interés público”.

*Establecer prioridades.* Muchos profesionales del cabildeo generalmente tienen mucho trabajo y pocos recursos, por lo que es necesario hacer una planeación estratégica que aproveche el tiempo y los recursos. En muchas ocasiones en lugar de buscar convencer a muchos legisladores para rechazar una propuesta, basta con hacer valer un tecnicismo para impedir la aprobación de una ley.

Acerca de la eficacia de cabildeo, casi dos terceras partes de los profesionales del cabildeo consideran que la táctica más efectiva es la presentación personal ante el legislador.<sup>76</sup> También valoran en gran manera la intervención de los electores del legislador, cuando éstos representan genuinamente la opinión de los demás. Por otro lado, un estudio<sup>77</sup> muestra que desde el punto de vista de los legisladores la técnica más eficaz para asegurar una acción favorable del Congreso son los contactos personales, ya sea indirectos (cartas individuales, cartas en grupo, telegramas, llamadas por teléfono) o directos (citas en la oficina, audiencias

<sup>75</sup> *Congressional Quarterly*, cit., nota 54, p. 5.

<sup>76</sup> Keefe, William J. y Ogul, Morris S., *op. cit.*, nota 64, pp. 336-342.

<sup>77</sup> Scott, Andrew y Hunt, Margaret, *Congress and Lobbies: Image and Reality*, University of North Carolina Press, 1966, pp. 70-85.

de comisiones, amigos personales como intermediarios, conversación con un elector).

Según ellos, muchos factores influyen para determinar el impacto final del cabildeo de los grupos de interés en las legislaturas, tales como las circunstancias políticas, el tema de la legislación, la posición del partido. No obstante algunas veces la influencia de los grupos de presión, por más fuerte que sea, no es decisiva para influir en los legisladores.

Ellos concluyen que los factores que determinan la influencia de grupos son:

- El tamaño del grupo.
- Su prestigio.
- La cohesión de su asociación.
- Sus habilidades de su liderazgo.
- La calidad de sus miembros.
- Su habilidad de hacerse del apoyo popular y de otros grupos.
- Su disponibilidad de recursos, especialmente financieros.
- Las peculiaridades del gobierno y de los partidos políticos tienden a afectar el acceso de ciertos grupos a los centros de poder.

Los mismos autores dicen que los grupos de presión tienen mayor probabilidad de éxito en sistemas políticos caracterizados por:

- Predominancia de un solo partido político.
- Débil cohesión del partido en la legislatura.
- Poca población urbana.
- Bajos ingresos por habitante.
- Bajo índice de industrialización.

#### 4. *Para el profesional del cabildeo*

Para tener éxito en el cabildeo legislativo se debe tener un conocimiento extenso del proceso, además del acceso a legislado-

res. Para asegurar este acceso el cabildero tiene que ser confiable, lo que significa no sólo dar información segura sino también darla con oportunidad.

La eficacia de cabildeo en legislaturas estará vinculada con la percepción de los legisladores acerca de cierto grupo de interés, primero, como representantes de un sector importante de la sociedad y, segundo, como “expertos” en su campo, y por tanto, como una buena fuente de información.

Sin embargo, la relación entre los grupos de la legislatura y de interés no sólo depende de lo que interesa a los grupos, o de lo que éstos hacen o dejan de hacer. Las legislaturas pueden resistir las presiones de los intereses organizados. La imagen del omnipotente grupo de interés ante una legislatura pasiva y legisladores hostigados es más un mito de prensa que una realidad política. Los estudios han mostrado que las relaciones entre el profesional del cabildeo y los legisladores son altamente complejas y que en ella los legisladores tienen todas las ventajas institucionales y políticas.

Por tanto una relación más saludable entre grupos de interés y legisladores se podría lograr si se ponen a disposición recursos humanos, materiales y financieros no sólo para los miembros, sino también para las comisiones. Si hay una mejor investigación y redacción de proyectos de ley, si se cuenta con personal con capacidad para obtener, procesar la gran cantidad de información que presentan los grupos de interés, será más fácil y efectiva la acción de éstos.