



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“EL LOBBY Y SU APORTACIÓN A LA
DEMOCRACIA: CASO ESPECÍFICO
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA”**

T É S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
MELANIE DANIELS VENCES MACEO

ASESOR:
MTRO. ARTURO PONCE URQUIZA



FES Aragón

SAN JUAN DE ARAGÓN

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias y Agradecimientos

Doy gracias, primero, a Dios, porque sin Él, nada de lo que he logrado hubiera sido posible, después al mundo espiritual, especialmente a Tigre Dorado, por todos sus buenos consejos y por la forma tan peculiar de decirlos.

Doy gracias a mis padres Ana Rosa Maceo Hernández y Rafael Vences Montaña por haberme dado la vida, por haberme guiado, educado y soportado todo estos años, gracias por todos los consejos, por su paciencia, por su apoyo, por su comprensión y sobre todo por su amor y ejemplo sin el cual no hubiera encontrado mi camino; estoy orgullosa de ser su hija, los amo con toda mi alma.

Gracias a mi hermanito Christopher Rafael Vences Maceo, por todo su cariño, su apoyo, por las pláticas en la madrugada, por las peleas y por su confianza, siempre recuerda que un buen argumento es mejor que una negociación, vales mil, te quiero a lot of...

Gracias a mis abuelitos Lidia Hernández Bernal, Carlos Maceo Gutiérrez y Leopoldo Vences Nova, por ser mis papás y haber tomado parte activa en mi formación, a ustedes también debo lo que soy y lo que seré, los amo, gracias por confiar en mí y ayudarme siempre.

Gracias a mis tíos Güichis, Lupe, Tony y Cuco por siempre preocuparse y cuidarme, nunca olviden lo que me enseñaron: una familia es para siempre, no importa dónde te encuentres o con quién o cómo, siempre podrás contar con ella. Igualmente quiero, más que agradecer, alentar a mis primos Pepe, Coque, Quique, Marco, Dianita e Iván, nunca se den por vencidos, luchen y no dejen que les digan que no pueden, tengan confianza en ustedes mismos, a todos los amo mucho.

Gracias a mi amor Monki (Arturo Solís Oropeza) por estar conmigo, apoyándome, alentándome y compartiendo mi vida, mis gustos y disgustos y por darme todos esos momentos de felicidad y amor, gracias, no me faltes nunca, ai lob yu so much.

Gracias a mis hermanas Gárgolas, Priscilla, Maricarmen y Julieta, por siempre estar a mi lado, por ser mis confidentes, por su total apoyo y confianza, y por todos esos momentos memorables, gracias.

Gracias a mis amig@s Teresa, Janis, Belén, Karimí, Nancy Villegas, Nancy Aragón, a mi comadre Lucero, a Cynthia, a Pedro y Marcos López, Pako Zurdo, Amerika y Silvia por darme su amistad desinteresada, por estar a mi lado y ayudarme cuando más los necesite, cuenten conmigo igualmente, son los mejores y lo saben, los quiero.

Gracias a mis nenas Mik, Mina y Maadi por hacerme tan feliz.

Gracias a todas las personas que directa o indirectamente hicieron posible alcanzar ésta meta, la primera de muchas en mi vida, espero no olvidar a ninguno, gracias Familia Solís Oropeza, Familia García Serrano, Familia del templo, a los trabajadores de la Clínica 120 del IMSS, todos saben que los llevo en mi corazón y en mi mente.

Gracias a mi maravillosa Casa de Estudios, la excelsa UNAM, en especial a la FES Aragón por acogerme y llenarme de sabiduría y valores, igualmente a todos los profesores que contribuyeron a mi formación, no sólo profesional, sino personal y espiritual, especialmente agradezco a mi asesor Maestro Arturo Ponce Urquiza, por su tiempo, dedicación y consejo; a todos agradezco el que me enseñaran a pensar, a sentir y a querer a mi patria, a mi escuela y a mi carrera.

Gracias a PUMAS por darnos grandes victorias y alegrías cada fin de semana.

Por todo esto estoy orgullosa de tener el honor de decir:

¡¡¡ Goya, goya, cachun cachun ra ra, cachun, cachun ra ra, goya Universidad!!!

INDICE

INTRODUCCION	1
Capítulo I El Lobby: Aspectos Generales	7
1.1 Antecedentes del lobby	7
1.2 Definición de lobbying	8
1.3 Quiénes son los lobbyists	11
1.4 Metodología, técnicas y recursos del lobby	12
1.4.1 Campañas de lobbying	14
1.4.1.1 Análisis del problema	14
1.4.1.2 Afinación de la propuesta	18
1.4.1.3 Análisis del espacio de decisión	20
1.4.1.4 Dar testimonio como experto	22
1.4.1.5 Mapa de poder	23
1.4.1.6 Autoanálisis: la organización para el lobby	26
1.4.1.7 Estrategia de influencia	28
1.4.1.8 Planificación de actividades	34
1.4.1.9 Evaluación constante	35
Capítulo II Grupos de interés y de Presión	37
2.1 ¿Qué son los grupos de interés y de presión?	37
2.2 Diferencias entre grupos de interés y grupos de presión	39
2.3 Clasificación de los grupos	41
2.4 Participación Política	44
2.5 Grupos de interés, de presión, y democracia	48
2.6 Los grupos de interés y de presión y el lobby	51
2.7 Los grupos de presión en la política norteamericana	54
Capítulo III Lobby y Democracia	63
3.1 La democracia	63
3.2 Criterios, requerimientos y condiciones de la democracia	68
3.3 El Lobby y su relación con la democracia. Papel de la sociedad civil en la democracia y en el proceso	72
3.4 del lobby	75
3.5 Impactos del lobby	77

Capítulo IV Legislación y Aspectos Jurídicos en Estados Unidos de América	80
4.1 ¿Cómo se gobierna Estados Unidos?	80
4.1.1 Antecedentes Históricos	80
4.1.2 La Constitución de los Estados Unidos	82
4.1.3 La organización Territorial del Estado	86
4.1.4 Las Instituciones del Estado	87
4.2 ¿Cómo funciona el congreso de Estados Unidos?	94
4.3 Legislación en los Estados Unidos de América	104
4.4 Código de Ética	110
4.5 Influencia de los Lobbyists en el Congreso	113
4.6 El Lobby Extranjero	115
Conclusiones	119
Bibliografía	123

Introducción

El estudio del lobby¹ parte del supuesto de una definición más precisa sobre el lobbying: Proceso de negociación persuasiva, eminentemente comunicacional, que hace presente un interés privado (por separado o en conjunto) ante un poder público y sus respectivas reparticiones, con el fin no sólo de hacer presente argumentativamente su punto de vista, sino también para tratar de convencer al tomador de decisiones. Por lo tanto, se apoya la posición de que el lobby no es una patología de la democracia, sino un canal de ayuda a que ciertos sectores de la sociedad canalicen sus inquietudes y se las hagan saber a los decisores públicos.

El lobby ha adquirido gran importancia en las últimas cinco décadas, no sólo en Estados Unidos, sino en el mundo entero; al grado que se ha llegado a decir que éste es el quinto poder. Es una herramienta altamente efectiva de información entre las organizaciones y los grupos y los poderes del Estado, es asimismo un mecanismo democrático ya que su esencia es la información directa, la visión profunda de un hecho o situación, sus razones, consecuencias e implicaciones próximas y remotas.

El lobby no se considera como un obstáculo a la democracia, al contrario la hace más eficiente al pasar simplemente de la queja–denuncia a conformarse como parte de la solución propositiva de la misma, asumiendo su corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas, leyes o reglamentos. Con esto se construye un nuevo marco social en el cual se fortalece a la sociedad civil, impulsando una nueva cultura de participación ciudadana con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía–gobierno y promoviendo igualmente la solidaridad entre los ciudadanos y el gobierno.

¹Para consideraciones de éste trabajo de tesis se utilizará el concepto “Lobby” en inglés, en vez de su traducción al español “Cabildeo”; esto por las implicaciones que tiene su expresión para los fines políticos en Estados Unidos y para no crear juicios de valor y evitar confusiones.

Si quisiéramos evidenciar uno de los argumentos centrales de esta investigación tendríamos que poner la sociedad civil no sólo puede sino que debe aprovechar la participación que puede tener a través del lobby. Asimismo el lobby debe impulsarse y encauzarse positivamente no restringirse, esto con la intención de hacerlo transparente para enriquecer aún más el flujo de información; por ende la visión de los que toman las decisiones, ya que con la información correcta podrán tener elementos para una mejor toma de decisiones.

De ahí que nuestra hipótesis afirme que el lobby es el ejercicio del derecho constitucional que tienen los ciudadanos de petitionar a sus legisladores; por ende al Congreso de participar en la planeación, confección, instrumentación y evaluación de leyes y reglamentos, es decir, el lobby, al asegurar la práctica de todos éstos derechos, esta asegurando los principios de la democracia.

Las teorías en las que sustentamos éste trabajo de investigación así como la hipótesis son la Teoría General de Sistemas y el Realismo Político. La Teoría de Sistemas porque señala la integración de los universos o sistemas que envuelven las diferentes etapas del proceso político en donde actúa el lobby, permitiendo establecer la riqueza conceptual y estratégica para su acción cuando se estudia y se entiende la dimensión relacional con la que cuenta, ya que como se verá, tanto el lobby como sus actores no son lineales ni están ajenos a su entorno, al contrario, se alimentan de o alimentan a su vez su realidad política, económica, social, cultural, próxima y lejana.

El Realismo Político porque a partir de éste se abordará la realidad desde un esquema racional, se explicará la influencia del lobby en las relaciones de poder y control, todo dentro de un marco democrático en el cual observamos al lobby como una forma de poder sutil para influir en las decisiones e imponer voluntades consiguiendo con esto un equilibrio entre las necesidades de la sociedad organizada y la toma de decisiones del gobierno.

Tal vez se pueda pensar que existe cierta contradicción entre el binomio realismo político-democracia, pero en realidad no la hay, es por eso que se hace imperativo aclarar éste punto desde un principio. Se debe tener en cuenta la promoción de la democracia como la forma más adecuada de gobierno en el largo plazo en donde la eficaz y duradera gestión política encuentran su equilibrio en las instituciones democráticas como el medio más propicio para alcanzar el bienestar de la colectividad con estabilidad política y social; esto se traduce en la armónica conjunción de la eficacia gubernamental, la responsabilidad pública de los gobernantes y la corresponsabilidad de la sociedad. De tal manera que, desde la perspectiva realista la democracia representa la respuesta más racional y pragmática que puede dar la colectividad frente a la desmedida ambición y abuso de poder de los gobernantes.

Antes de describir el cuerpo de la investigación se hace necesario aclarar los factores de importancia que delimitaron y orientaron la investigación para tener una idea clara de los objetivos que se alcanzaron, con los cuales se ofrece una explicación de resolución a la hipótesis. Como factores de importancia se tomaron como prioritarios el conocer los aspectos generales de lobby, haciendo énfasis en el pleno entendimiento del concepto, las diferencias que existen entre éste y los grupos de poder, de presión y su continua interrelación, las leyes y códigos que lo regulan, la influencia sobre los tomadores de decisiones, tanto su relación con la democracia como sus impactos.

Como objetivo general se busco dotar a la información de claridad y veracidad buscando siempre responder a las preguntas de ¿Qué es?, ¿Qué hace?, ¿Para qué sirve?, ¿Cómo se hace?, ¿Porqué se hace? enfocado no sólo al propio concepto de *lobby* sino a toda su red de relaciones directas o indirectas, siempre preponderando el uso de la ética, la disciplina, las diferencias, las similitudes y la influencia que la información, recurso primordial del *lobbyista*, tiene frente a los *decision – makers* o tomadores de decisiones.

La primera parte de nuestra investigación se centra primordialmente en entender al lobby en su entorno. La necesidad de esto se dio porque existe poca información acerca de lo qué realmente es el lobby y mucha de la información que existe está plena de prejuicios, es por eso que esta investigación trata de ser lo más objetiva posible. En el primer capítulo vamos a conocer la historia y los antecedentes, los cuales se remontan al siglo XVIII en el Reino Unido en donde los representantes de los diferentes intereses comerciales esperaban en los salones situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes para poder conversar con los diputados y obtener ciertos favores; vamos a buscar la mejor definición de lobby para quitarnos ese velo negro que a veces cubre al concepto, nos adentraremos en las técnicas y recursos más utilizados cuando se quiere tener una campaña de lobby o de influencia exitosa, como son el análisis del problema, el mapa de poder, las estrategias de planificación y de evaluación, entre otras.

La segunda parte se centra primeramente en entender que los grupos son fenómenos naturales en los regímenes democráticos, que tienen como finalidad principal proteger sus intereses; después en diferenciar a los grupos de interés de los grupos de presión, ya que estos últimos sí actúan políticamente en contraste con los primeros los cuales no necesariamente se proyectan sobre la vida política, y a estos dos del lobby puesto que este es considerado más un proceso que una organización, hablaremos de su participación política, de porque son tan importantes y hasta necesarios dentro de este nuevo esquema de toma de decisiones, especialmente dentro de nuestro caso de estudio específico que es la política norteamericana, el carácter, la estructura de poder y la gubernamental, en donde encontramos distintos puntos de acceso a la escena legislativa, ejecutiva o judicial, y los valores culturales, como la individualidad, entre otros, que alientan directa o indirectamente la proliferación de grupos de interés.

En la tercera parte nos adentramos completamente en lo que es la democracia, sus orígenes, que, aunque no son exactos, se remontan al siglo V a.C. en las

obras de los políticos griegos, sus estudiosos entre los cuales encontramos a Platón, Aristóteles, Rousseau, Paine, Jefferson, Locke y más recientemente a Robert Dahl, sus diferentes definiciones de las cuales utilizaremos la que esta compuesta por dos palabras griegas *Demos*, que significa el pueblo y *kratos* que significa autoridad o *Kratein* que es gobernar, de ahí que nuestro significado sea *gobernado por o autoridad en el pueblo*, las condiciones para que la mencionada sea posible y viable, cómo esta se relaciona y se complementa con el lobby, no olvidando que éste se origina en el propio mecanismo democrático, lo que lo hace una práctica de continuo perfeccionamiento para la democracia. También hablaremos acerca del papel importante que juega la sociedad civil dentro de éste proceso restableciendo su protagonismo; dinamizando su intervención en el proceso democrático, conoceremos algunos de los impactos que tiene el lobby sobre la conducta y las actitudes de los actores relevantes.

En la cuarta parte nos enfocamos tanto en la legislación como en los aspectos jurídicos que rigen al lobby en los Estados Unidos; para entenderlo primero debemos saber un poco de historia, su formación como nación independiente, estado que logro a través de ganar la guerra de independencia contra Gran Bretaña y su posterior Declaración el 4 de julio de 1776, afianzando el estatus político obtenido se escribió en 1787 la Constitución, que siendo un texto breve presenta rasgos interesantes como el sistema de *Checks and Balances*, se debe prestar atención a la organización territorial, el funcionamiento de sus principales instituciones, especialmente el Congreso, sus procesos de toma de decisiones, así mismo, presentaremos el Código de Ética por el cual se rigen los lobbyistas, su influencia en el Congreso desde todos los puntos de penetración y los distintos ejemplos de lobby extranjero que trabajan sobre los *decision – makers* en el Congreso.

Como última parte, concluiremos la investigación realizada acerca del lobby, de lo importante que es éste para los Estados Unidos Mexicanos para conocer y entender profundamente, de la manera correcta a su homologo y principal socio, para así tener herramientas útiles y efectivas en sus negociaciones. En el marco

de los procesos de integración política, económica, social y cultural, Estados Unidos y México tienen una de las relaciones más intensas, no sólo por ser naciones vecinas, sino por cada país fungir como un puente de enlace entre diferentes naciones e intereses; es por esto que los investigadores y estudiosos de las Relaciones Internacionales siempre se han preocupado por acrecentar cada vez y con mejores elementos los conocimientos acerca de éste proceso, es aquí donde nuestra investigación encuentra una de sus justificaciones que es entender el lobby como una herramienta de conocimiento y entendimiento de los diferentes puntos de acceso a los procesos de toma de decisión de Estados Unidos, específicamente,

Igualmente, refutaremos o demostraremos la hipótesis anteriormente planteada, no sin antes recordar que el propósito principal de ésta investigación es hacer ver, tanto a investigadores, profesionales y alumnos, que el lobby legal, no importa cuan desagradable o estridente pueda resultarnos, no es un crimen, al contrario, tiene un propósito bien justificado y definido que es el del conocimiento.

CAPITULO I EL LOBBY ASPECTOS GENERALES

El lobby es entendido como la conducción de actividades dirigidas a influenciar a oficiales públicos, especialmente a los miembros del cuerpo legislativo en función con el fin de promover o asegurar la aprobación de una iniciativa de ley; esto a través de personas que representan dichos intereses llamadas lobbyist o lobbyistas.

1.1 Antecedentes del lobby

La historia del lobby o cabildeo se remonta al siglo XVIII, en el Reino Unido, los salones situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes se llamaba lobby, y eran frecuentados por representantes de distintos intereses comerciales o políticos que conversaban con los diputados para obtener ciertos favores. Pero como estructura parlamentaria formal, el lobby existe en Inglaterra desde febrero de 1884¹.

En los Estados Unidos hay una historia paralela, a principios de 1800, ya con la conformación de Estados Unidos como nación independiente, el lobby nació y permaneció, gracias en parte a James Madison² – cuarto presidente de los Estados Unidos – en un párrafo visionario que decía *“Mientras la razón del hombre sea factible y tenga la libertad para ejercerla, se formaran diferentes corrientes de opinión... El resultado inevitable será la división de la sociedad en fracciones que actuarán con base en diferentes sentimientos y puntos de vista”*. Además se acuñó el término *lobby-agent* que se aplicaba a las personas que aguardaban por horas en antecámaras o lobbies en el Capitolio de New York, ubicado en la provincia de Albany, en busca de favores políticos. Ya en 1832 la palabra *lobby-agent* se acortó, dejándola en *lobbyist* únicamente³.

¹Piñero, A. Alonso, *Lobbying: La Trama Secreta*, Ed. Macchi, Argentina, 2000, Pág. 9

²Cuarto Presidente de los Estados Unidos de 1809 a 1817. Nació en 1751 y murió en 1836. Madison hizo una contribución importante a la ratificación de la Constitución al escribir, junto con Alexander Hamilton y John Jay, los ensayos Federalistas. En el congreso, ayudó en la creación de la Carta de Derechos y decretó la primera legislación de ingresos. http://www.proyectosalohogar.com/us_presidents/james_madison.htm

³Piñero, A. Alonso. Op. Cit., Pág. 11

Durante el periodo colonial, en los Estados Unidos el personaje más importante que practicó el lobby fue Benjamín Franklin⁴; una de sus asignaciones destacadas fue cuando en 1757, miembros de la Asamblea de Pennsylvania lo contrataron para convencer al Parlamento Inglés de que no aprobara la Ley Stamp Act oponiéndose a la promulgación de la misma en 1765.

Una vez pasada la etapa colonial el lobby siguió desarrollándose, y es con el Dr. Manase Cutler, abogado graduado en Yale, que además era científico y clérigo, quien establece las bases de lo que se convertiría en el estilo tradicional norteamericano de ejercer el lobby. La forma de lobbying de Cutler prevaleció en Washington por casi 200 años, su método era simple: acceder a los legisladores clave, que eran los presidentes de los grandes comités de la Casa y el Senado (*House & Senate*); convencerlos de la importancia de la causa y dejar que ellos la impulsarán⁵.

1.2 Definición de lobbying

El lobby es la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, también es la capacidad de influir en un actor con poder de decisión. Para alcanzar lo anterior se debe elaborar una estrategia específica. El lobby se puede simplificar de la siguiente manera: *un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales. Es decir, el lobby implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los*

⁴Benjamín Franklin 1706 – 1790. Fungió como Secretario (1736-51) y miembro de la Asamblea General de Pensilvania (1751-64), también como Administrador de Correos de Filadelfia (1737-53) y representante general de las colonias (1753-74). Además, fue Delegado de Pensilvania en el Congreso de Albany (1754) En mayo de 1775 se volvió miembro distinguido del Segundo Congreso Continental; trece meses más tarde, formó parte del comité designado para redactar la Declaración de Independencia junto con Thomas Jefferson y John Adams. De 1776-79, fue uno de los tres comisionados en dirigir las negociaciones preliminares a los Tratados de Comercio y Alianza con Francia, fue nombrado por el Congreso como Ministro Plenipotenciario de los Estados Unidos en Francia (1779-85). Negoció el Tratado de París (1783) junto con John Jay y John Adams, el cual puso fin a la Guerra de Independencia y firmó un tratado de paz con Gran Bretaña en Versalles el 3 de septiembre de 1783. En 1787, fue electo Primer Presidente de la Sociedad Abolicionista de Pensilvania, que instaba por la abolición de la esclavitud y la supresión del comercio de esclavos, En 1790, Franklin murió en Filadelfia a los 84 años de edad

⁵Wittenberg Ernest and Elisabeth, *How to Win in Washington*, Ed. Basil Blackwell, USA 1990, Págs. 2-3.

*programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos. Por este motivo se requieren tres aspectos a desarrollar en el proceso de lobbying: investigar, consensar y, en algunos casos, negociar*⁶.

Roberto Jenkins de Lemos, en su libro *Lobby, Directo Democrático*⁷, ha querido ser muy específico designando al lobby como “*una vía de doble mano de cambio de información, entre el poder de las organizaciones y los poderes del Estado. El lobby es la ligazón entre la esfera de la política con la esfera de la macro política*”.

A manera más detallada tenemos como funciones principales las siguientes:

1.- Proponer soluciones a problemas sociales, políticos y económicos. El lobby permite pasar de la queja-denuncia a la solución propositiva. Es decir, contribuye a desarrollar y potenciar la capacidad para dejar de ser parte del problema y constituirse en parte de la solución, al asumir de manera progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas, leyes o reglamentos, para así atender a fondo las necesidades de la población. Esto significa construir un nuevo marco social en el cual se respeten de manera integral los derechos humanos de los ciudadanos, se venza la cultura del autoritarismo, se erradiquen las prácticas de exclusión y de encubrimiento que siguen reproduciéndose en nuestra sociedad y se dejen de repetir los esquemas paternalista y corporativista por parte del gobierno para, de esta forma, lograr transitar a prácticas democráticas en la relación ciudadanía-gobierno y la voz de ambos tenga el mismo peso y la misma responsabilidad en su respectivo ámbito de acción.

2.- Fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil. El lobby permite contrarrestar las prácticas viciadas del gobierno y al mismo tiempo erigir una nueva cultura de participación ciudadana. En este sentido, contribuye a

⁶*Manual de Cabildeo*, en el proyecto Yo Ciudadano, Yo Gobierno de los Estados Unidos de América.

⁷Jenkins de Lemos, Roberto, *Lobby. Directo Democrático*, Sagra Editora e Distribuidora, Porto Alegre, 1986, Pág. 10

impulsar a las organizaciones sociales y civiles, para que éstas desarrollen mayor capacidad de incidencia en las esferas de gobierno, con la intención que la ciudadanía y sus organizaciones aumenten su nivel de convocatoria que les permita influir sobre los principales actores que toman las decisiones.

3.- Promover la participación democrática de los ciudadanos. El lobby , como instrumento de trabajo, enriquece y fortalece la democracia al trascender el ámbito formal de ésta (lo electoral) y fomentar su aspecto social (la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos), con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-gobierno.

4.- Buscar la solidaridad entre los ciudadanos. El lobby promueve la solidaridad entre los ciudadanos para enfrentar de mejor manera problemas comunes, al propiciar que sus voces y puntos de vista empiecen a ser tomados en cuenta. Todo esto a partir del ejercicio de sus derechos ciudadanos.

El lobby es un proceso:

- a) A través del cual se busca alcanzar cambios específicos en políticas institucionales.
- b) En el que es posible involucrar a varias organizaciones e individuos.
- c) Que generalmente es abierto y público.
- d) En el cual los grupos de ciudadanos hacen valer su derecho para tratar de cambiar la sociedad.
- e) En el que se recrea la democracia de manera integral.
- f) En el que se capacita a los ciudadanos para la influencia política.
- g) Educativo en el que se rescatan, tanto los saberes profesional y práctico de los ciudadanos.
- h) Que fomenta el trabajo de red entre grupos o instancias civiles, sociales y políticos.

Teniendo claro qué es y para qué sirve, podemos decir sin temor a equivocarnos que el lobby es una práctica mundial, y que a pesar de que las autoridades de los

diferentes países no han terminado de regularlo por completo, ha sido benéfico para la democracia⁸ ya que con la información correcta es más fácil tomar decisiones, y básicamente esto es lo que hace el lobbying, específicamente los lobbyist o lobbyistas, brindar información de primera mano a los legisladores sobre cierto tema en específico, dando los puntos de vista de los interesados, para que así el legislador los pueda tomar en cuenta y tome la decisión que mejor convenga a todos. Además se hace necesario aclarar y deslindar adecuadamente entre las tres palabras de la profesión. *Lobby* (oficina o agencia), *lobbying* (la actividad específica) y el *lobbyist o lobbyista* (el agente).

1.3 ¿Quiénes son los lobbyistas?

En el supuesto de que el lobbying sea considerado como “grupo de persuasión”, puesto que la razón es el elemento fundamental del acto de persuadir, estaríamos hablando de que un lobbyist o lobbyista es un persuasor; la instrumentación disciplinal del persuasor es aplicable a cualquier persona que se valga de la razón para obtener su propósito de convencer⁹, aunque regularmente son personas de la rama política quienes ocupan el cargo, pueden ser desde ex secretarios de Estado, generales retirados, candidatos no electos y hasta especialistas.

La única condición actual para que una persona pueda ejercer el lobbying es el conocimiento y es el conocimiento por vía de la disciplina profesional la única base sólida del lobbying: conocimiento de los operadores, conocimiento del sector sobre el que desea influir y conocimiento de la materia que se requiere transmitir.

Cabe decir que el lobbyist o lobbyista no es un negociador, sino un profesional que está buscando determinado fin, que puede o no alcanzar. A veces le es dable concertar, pero la negociación no constituye la base de su actividad. La base de su actividad es la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos

⁸El término democracia proviene de la palabra griega "demos", que significa pueblo. En las democracias, es en el pueblo donde reside el poder soberano sobre los legisladores y el gobierno. Wilson, Q. James, *American Government. Institutions and Policies*, Harvard University and University of California, Los Angeles, Third Ed. Limusa, 1992., Pág.21

⁹Piñero, A. Alonso, Op. Cit., Pág. 19

específicos sobre un tema determinado.

En ocasiones llega a existir la confusión de identidades profesionales, un ejemplo lo encontramos con los comunicadores. Algunos llaman al lobbyista comunicador. Pero de hecho el lobbyista no es un comunicador, así como un comunicador o un periodista no es un lobbyista. La función primordial del comunicador y del periodista es comunicar, informar. La función del lobbyista es obtener resultados específicos favorables a su cliente –lo cual presupone un pago-, utilizando a la información como un instrumento no como un fin. El lobbyist tiene un público interno activo y restringido al ámbito de intereses específicos. El lobbyist se sirve de los medios como otro de sus instrumentos para alcanzar sus objetivos.

1.4 Metodología, técnicas y recursos del Lobby

Hay varias razones por las cuales el lobbyista debe ser profesional, es decir, no estar subordinado en forma directa a la empresa, institución o cámara interesada en una acción de lobbying.

La primera es que la excesiva identificación entre ella y lo que se desea obtener nubla el juicio objetivo, arriesgando la posibilidad de no saber transmitir el problema y sus posibles soluciones como un todo globalizador capaz de comprender también los puntos de vista del legislador o del funcionario sobre el que se desea influir, es decir el lobbyista no debe tener juicios de valor predeterminados, o creencias que hagan difícil su conocimiento de causas. Otra es el hecho de que *el lobbyist o su empresa-consultora no sólo aporta su estructura profesional, administrativa e instrumental, sino que asume la responsabilidad parcial y final de los resultados del lobbying, más allá de que el resultado sea o no exitoso. Vale decir, que el cliente queda protegido, desde el punto de vista de la imagen o de la eventualmente inadecuada transmisión de información porque hay un profesional que sí asume estos deberes como parte cotidiana de su trabajo*¹⁰. En conclusión podemos mencionar que son lobbyist o lobbyistas los que ejercen la profesión en nombre de un tercero, no los que lo

¹⁰Ídem, Pág. 43

hacen en nombre de la propia compañía o de una cámara empresaria.

No esta por demás mencionar que según la Teoría de Sistemas¹¹, específicamente el modelo del Sistema de Equilibrio de Poder, el lobby se caracteriza entre otras cosas porque¹²:

- a) Sus actores son sólo actores nacionales, el patrocinador del mismo puede ser extranjero, pero sólo puede actuar a través de un lobbyista registrado en el país, lo que garantiza la no intervención directa de gobiernos extranjeros, asegurando la soberanía.
- b) Sus objetivos se orientan hacia el acrecentamiento de su seguridad, sin que estén limitados en ese objetivo por ninguna característica interna, es por eso que todas las asociaciones o personas que se dedican al lobby tienen que estar registrados y hacer reportes periódicos de actividades, ingresos, gastos y personas a las que representan.
- c) Existe la posibilidad de que la presencia de demasiados grupos sobre una misma causa pueda ocasionar que el objetivo de negociación quede estancado o desechado, ocasionando una desestabilización del sistema y de la productividad.
- d) Cada actor esta dispuesto a recurrir a las alianzas para obtener sus objetivos.
- e) Cada actor esencial sólo tiene una frontera con cada uno de los otros actores esenciales.

En este punto se hace necesario puntualizar que el comportamiento de los actores está regido por ciertas reglas de conducta que derivan de las propias características del sistema y son¹³:

1. Actuar para incrementar las capacidades, pero siempre es mejor negociar antes que luchar.
2. Luchar antes de dejar pasar una oportunidad o para incrementar

¹¹Chiavenato, Adalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Ed. McGraw – Hill, 1992

¹²Sapien, M Juan Carlos, *El lobby en los Estados Unidos, su funcionamiento e importancia dentro del proceso de toma de decisiones en la política norteamericana, caso de estudio: el lobby mexicano en pro del NAFTA*, México, UNAM, 2005

¹³Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Reí, México, 1993

capacidades.

3. Parar la lucha antes de llegar a eliminar a un actor nacional esencial.
4. Oponerse a cualquier coalición o actos que tiendan a asumir una posición de predominio con respecto al resto del sistema.
5. Oponerse a toda acción favorable a una organización supranacional y,
6. Permitir que los vencidos recuperen un papel aceptable en el sistema y que los actores anteriormente no esenciales se incorporen dentro del sistema como actores esenciales.

Según el realismo político cada actor racional busca maximizar su posición política dentro de un sistema mediante la acumulación de recursos de poder, en el caso específico del lobby este recurso poderoso es la información, esta búsqueda de poder y maximización de posiciones se traducen en un equilibrio, en un balance de poder entre los actores y por ende en una estabilidad en el sistema nacional e internacional que permite cambio y continuidad en el sistema.

1.4.1 Campañas de lobby

Para una campaña, un lobbyist toma en cuenta algunos elementos, como: definir y analizar el problema, investigarlo, hallar aliados; mover el Congreso a su favor; un buen desempeño en las audiencias públicas, ganar acceso a los que tienen que tomar las decisiones, y hacer publicidad¹⁴, esto cuando ya se tiene que presentar la propuesta a los *decision-makers*. La metodología de aplicación que es utilizada por la teoría de sistemas se adapta perfectamente a los pasos a seguir para una campaña de lobbying.

1.4.1.1 Análisis del problema

Selección de los problemas general y específico

Antes de emprender una campaña de lobby, es necesario tener en cuenta qué se quiere obtener. Esto requiere hacer un ejercicio de discusión y discernimiento colectivos para elegir sólo un problema a tratar. Es frecuente que los problemas

¹⁴Manual del Cabildeo. Op. Cit.

seleccionados por los grupos sean muy globales, de ser así, es oportuno desglosarlos hasta llegar a uno específico. Mientras más concreta sea la definición de un problema, mayores son las posibilidades de solución.

La selección del problema específico que el grupo pretende abordar es una tarea compleja; algunos de los criterios básicos a considerar son:

- a) Qué tipos de conocimientos temáticos tiene el grupo.
- b) En qué áreas temáticas tiene compromiso social el grupo.
- c) En cuáles temas se verían afectadas las vidas de los miembros del grupo.
- d) Qué intereses temáticos tiene la mayoría de los miembros del grupo.
- e) Cuáles serían los temas que pueden aglutinar a otros sectores y grupos sociales.

Identificar los componentes del problema

Ubicado el problema específico es necesario desmenuzarlo para identificar sus componentes y elementos causales, ya que un problema es el resultado de muchos factores específicos y sólo puede ser resuelto a través de sus causas concretas. Un método útil para el análisis del problema es una lluvia de ideas, para tratar de identificar todos los componentes que lo integran. Después, se realiza un listado mínimo descartando aquellos aspectos que tengan una relación menor con el problema. Lo ideal es llegar a un nivel de desglose que permita reconocer los mecanismos concretos que pueden ser modificados con la intención de pensar posibles soluciones. Entre todos los factores se escoge de uno a tres, para la elaboración de una campaña de lobby.

Ordenar y priorizar los componentes del problema

Ya que se cuenta con una primera relación o listado de los componentes de un problema hay que agrupar a éstos temáticamente. Los criterios que se proponen para reunirlos son los siguientes:

- a) Tipo de problema (político, social, económico, administrativo o legal).

- b) Instituciones que están relacionadas con el tema en cuestión.
- c) Agenda de trabajo de los períodos legislativos, de las audiencias y de las giras de funcionarios.

Una vez que se tiene el listado ordenado se recomienda jerarquizar los componentes para escoger los aspectos más importantes o los más fáciles de solucionar en primera instancia, o bien, los de más interés para el grupo. Para la priorización se sugieren los mismos criterios utilizados para la selección del problema.

Fases en la generación e implementación de políticas

Un instrumento útil en la identificación y análisis del problema es el concepto de las fases que generalmente existen en la generación e implementación de políticas gubernamentales o de instituciones nacionales e internacionales. Son cuatro las fases distinguibles:

1. La definición de la agenda pública o institucional.
2. La formulación de políticas concretas y su transformación en leyes o programas.
3. La aplicación de leyes o la implementación de programas.
4. El monitoreo y la evaluación de impacto.

La incidencia se realiza en todas las fases. Es importante determinar claramente cuál de éstas demanda más atención en un momento dado, y cuál ofrece la mayor posibilidad de influencia. Es más fácil intervenir en ciertas fases que en otras porque ofrecen mayor oportunidad de acceso o incidencia o porque la naturaleza y capacidad del grupo tienen más potencialidad en una que en otra, lo cual influirá en la definición de la estrategia.

Proposición de soluciones concretas frente a los componentes principales

Identificada la fase en que se encuentra el problema, se comienza a desarrollar una propuesta, la cual se puede generar en cualquiera de las cuatro fases antes

mencionadas.

Una vez que se han indicado los componentes de un problema, se puede pensar en posibles soluciones para cada componente. Hay que recordar que la finalidad del lobbying no es la de emitir un pronunciamiento en contra de un problema específico, sino ofrecer una solución concreta al mismo.

Selección de tres a cinco propuestas

Se sugiere a los grupos seleccionen de tres a cinco propuestas con miras a enfrentar el problema elegido, éstas se deben considerar eventuales en una agenda tentativa de acción.

Es necesario considerar las limitaciones del grupo, ya sean éstas institucionales, de recursos humanos o económicos. Esto es de suma importancia, ya que al no tener presente esas limitaciones el grupo se puede perder y/o desviar.

Es importante tener en cuenta que antes de adoptar definitivamente alguna propuesta de solución es recomendable, en la medida de lo posible, consultar con expertos para que el grupo determine los criterios en la selección de las propuestas centrales a trabajar para la solución del problema.

Definir el problema

Esta es la base de todo el proceso, por tanto el lobbyist debe delimitar perfectamente el problema, como se menciono anteriormente, a tal punto que debería ser capaz de exponerlo en un plazo no mayor a tres minutos e incluso como expresa el Sr. James R. Jones, un ex congresista, quien dice que “*cualquier explicación que tome más de dos minutos es una débil defensa o una ofensiva desperdiciada*¹⁵” y debe tratar de resumir todo el tema a una exposición de dos cuartillas como máximo. Esto se debe principalmente a que mientras más concreta sea su definición del problema, mayores podrán ser las posibilidades de captar la atención del legislador o de la opinión pública para poder solucionarlo.

¹⁵Wittenberg Ernest and Elisabeth Wittenberg. Op. Cit., Pág. 18

1.4.1.2 *Afinación de la propuesta*

Selección de una sola propuesta a trabajar

Dado el alto grado de trabajo que se concentra generalmente en la planeación y realización de una campaña seria de incidencia, es importante no querer hacer aquello que no está al alcance del grupo. En la mayoría de los casos es necesario unificar esfuerzos y optimizar los recursos humanos y económicos en una o dos propuestas, orientadas éstas a lograr o impulsar un cambio específico. Grupos que lanzan diez o más iniciativas a la vez, perderán eficacia en su campaña de lobby.

Revisión y afinación de la propuesta

La propuesta debe estar dirigida a solucionar el problema que ha seleccionado el grupo. Definirla requiere precisar lo que el grupo quiere hacer. Se recomienda al mismo que escriba su propuesta con todos sus detalles, ya que éste ejercicio le será útil como base de su campaña de lobby.

La afinación de la propuesta tiene como finalidad especificar y detallar los pasos y tareas a realizar. Es decir, definir exactamente *qué* es lo que se quiere, *quién* lo va a hacer, *cómo* lo va a hacer, y en *qué tiempo* se va a realizar.

Lograr una propuesta específica y detallada, exige que ésta reúna ciertas características: 1) cuantificable y medible, 2) específica y entendible, 3) técnica, política y económicamente factible, 4) realizable en un plazo razonable, y 5) que contribuya a la formación y/o fortalecimiento de alianzas y coaliciones¹⁶.

1. *Cuantificable y medible*: sólo dando un valor a la propuesta se sabe si se ha fracasado o se ha ganado.
2. *Específica y entendible para todos por igual*: la afinación de la propuesta debe ser entendible al interior del grupo. Esto es clave en el lobbying, puesto que el uso de alguna palabra o concepto contenida en la propuesta

¹⁶Manual de Cabildeo. Op. Cit.

puede tener diferentes significados para los integrantes del grupo. Por lo tanto, es necesario darle contenido común, tanto a las palabras como a los conceptos utilizados en la propuesta para unificar significados y criterios.

3. *Técnica, política y económicamente factible*: Una campaña de lobby requiere de muchos recursos humanos, materiales y de tiempo. Se deben tomar en cuenta los costos.
4. *Realizable en un plazo razonable*: Si se desean obtener logros importantes, se sugiere jerarquizar los intereses, es decir, hay que señalar qué se abordará en primer lugar, qué en segundo lugar, qué en tercero y así sucesivamente, todo dentro de un plazo no muy largo.
5. *Que contribuya a la formación y fortalecimiento de alianzas y coaliciones*: Si la propuesta está hecha de manera clara y precisa, ésta debe servir de plataforma para buscar el apoyo y adhesión del mayor número de grupos posibles, o a la creación o fortalecimiento del trabajo coordinado o de red, ya que el éxito de una propuesta puede estar determinada, según sea el caso, por el mayor apoyo de grupos y personas.

Investigar el tema y la propuesta

Una vez que se ha seleccionado y delimitado el problema y las propuestas se procede a desmenuzarlo para identificar sus componentes y elementos casuales; investiga el tema hasta sus más profundas raíces y se debe tener siempre presente que cualquiera que sea el tema, este podría, generalmente así es, generar oposición por parte de algunos grupos contrarios, que a su vez tratan de convencer al “blanco” de lo contrario.

“Espera que todos tus enemigos sean lo suficientemente inteligentes para que sepan al menos tanto como tú acerca del caso que se esta impulsando, y tan capaces como para hacer agujeros en tus argumentos¹⁷”

1.4.1.3 Análisis del espacio de decisión

¹⁷México Congreso, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura, *El Cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los EEUU; la tarea del cabildeo (lobbying) y su importancia en el Congreso de los EUA*, México, 1997.

Ya efectuado el análisis del problema y afinada la propuesta, el siguiente paso consiste en analizar el espacio de decisión, o sea, identificar quién tiene el poder de decisión sobre la propuesta. Es importante familiarizarse lo más rápido posible con el procedimiento para la toma de decisiones en cada fase. Mientras más se conoce sobre el proceso, se tendrá más posibilidades de influir en él. El análisis del espacio de decisión requiere contestarse las siguientes preguntas:

- ¿Quién finalmente toma la decisión sobre la propuesta?
- ¿Cómo se toma la decisión?

¿Quién exactamente toma la decisión final?

En esta parte del lobbying se busca identificar al actor que finalmente tomará la decisión, es decir, la persona que en última instancia decide si es afirmativa o negativa la respuesta respecto a la propuesta del grupo. Este actor principal es el blanco en la campaña de lobby. En ésta se busca personalizar a la oposición, ya que no se está cabildeando a instituciones sino a personas.

En caso que haya varias personas e instancias involucradas en la toma de decisión, el grupo elaborará una lista en la que ordena los distintos nombres de las personas o instituciones, empezando por el que se considere más importante.

¿Cómo se toma la decisión?

Para influir en la toma de decisión existen procedimientos formales y complicados. Por ejemplo, cuando la propuesta requiere de la emisión de alguna ley o reglamento, entonces hay que entender cómo funciona la Asamblea Legislativa o la institución que se va a cabildear. Es necesario identificar los siguientes pasos en la toma de decisiones:

- ¿En qué momento se toman las decisiones?
- ¿Existe una reunión especial para tomar la decisión?
- ¿Existe una comisión especial para la toma de decisiones?

- ¿Quiénes conforman la comisión?
- ¿Cada cuánto se reúne la comisión?
- ¿Quiénes son los responsables de elaborar la agenda de la comisión?

En la toma de decisiones también existen procedimientos no formales. Algunos ejemplos pueden ser una instrucción presidencial, presiones del sector privado, consulta con asesores influyentes y recomendaciones de organismos o instituciones nacionales e internacionales.

Para influir en el blanco hay que emplear tanto el procedimiento formal como el no formal. Se puede tener más oportunidad de éxito siguiendo el primero, sin embargo, en ocasiones sólo hay posibilidad de incidir si se tiene acceso al procedimiento no formal.

Cabe mencionar que en la mayoría de los grupos, no se toma en cuenta el tiempo estimado para hacer un buen análisis del espacio de decisión. Para su realización a veces se requiere realizar tareas de investigación con el fin de recabar la información necesaria, ejercicio que en general no se lleva a cabo y le impide a las organizaciones saber exactamente cuáles son los procedimientos y la calendarización en la toma de decisiones. Si no se tiene presente esto, y si no se hace una inversión de tiempo suficiente en este paso, es muy probable que la campaña de lobby fracase.

Ganar acceso con los que toman las decisiones

Una vez que se ha identificado al o los blancos, se procede a buscar la forma de acceder a ellos. La forma más segura es si se es un votante; otra si se es representante de un vasto número de votantes. Otra incluso por amistad personal pero si no se cuenta con ninguna de estas ventajas, su nombre debería ser conocido en la oficina del representante popular como contribuyente a su fondo oficial de reelección.

Aunado a lo anterior existe otro proceso paralelo, este es fijarse en otras oficinas,

áreas o grupos, aunque no sea directamente en el Congreso, ya que todas las áreas convergen o convergerán tarde o temprano. El primer punto de contacto lo suelen realizar a través de la oficina del representante distrital o de la oficina del Senador del Estado, y la razón por la que esas personas generalmente ponen mucho interés es, porque cada persona es un votante en potencia. Es debido a esto que los representantes populares siempre tienen una oficina en su lugar de origen la cual procuran visitar periódicamente.

Otro modo para poder concertar una cita con un congresista es a través de su oficina o Staff. El Staff es el instrumento que tienen, tanto los congresistas, como los comités en el Congreso, que se centran no sólo en las cuestiones de administración, logística o de apoyo, sino que también se encargan de analizar los casos, discriminarlos, resumirlos y de informar al congresista o al comité lo que esta pasando, en palabras del Senador Bob Dole, quien sostiene que es mejor ver al *Staff* primero antes que otra cosa, dice que: *“Si se logra interesar al Staff, se está en buen camino”*¹⁸

1.4.1.4 Dar testimonio como experto

Los lobbyist se dividen por las áreas en las que se especializan y como expertos de su materia sirven también como testigos ante los diferentes Comités, en el Congreso, para dar testimonio, de todo lo realizado a los intereses de sus clientes.

Los lobbyist trabajan para generar debate y el voto en cada etapa del proceso legislativo y lo hacen usando técnicas que tengan impacto político ya sea entre los votantes, o los legisladores; impulsando de esta forma una iniciativa o deteniendo otra que vaya en contra de los intereses de su cliente.

1.4.1.5 Mapa de poder

El mapa de poder es un ejercicio de análisis que permite al grupo, por un lado, identificar al actor clave (el blanco), el cual constituye la primera audiencia, y por

¹⁸Wittenberg Ernest and Elisabeth , *How to Win in Washington*, Op. Cit.

otro lado, para reconocer a los actores secundarios (aliados, oponentes e indecisos) los cuales conforman la segunda audiencia. Precisamente éstos tienen la capacidad de influir en cierto grado sobre el blanco en alguna etapa del proceso de decisión.

En seguida se describe a los actores secundarios:

- a) Aliados: Son los actores que simpatizan y están a favor de una propuesta específica. Éstos no necesariamente son nuestros amigos. No hay que hacer tarea de convencimiento con ellos, sino coordinar acciones a favor de la propuesta. Hay una frase comúnmente usada entre lobbyist a la hora de buscar partidarios y es: “Busca tantos aliados como sea posible, y entonces busca algunos más”, eso sin olvidar que los aliados de hoy pueden ser los enemigos del futuro; pues las alianzas tienden a ser débiles. Una forma efectiva para generar alianzas surge de las coaliciones entre dos o más grupos de interés, que aunque puedan tener motivaciones diferentes, en el fondo busquen el mismo fin: sea detener o proponer una iniciativa de ley. Para hacer coaliciones de provecho se propone lo siguiente:

Diez pasos a seguir para una Coalición Exitosa

1. Apela al propio interés de tu prospecto.
2. Se agresivo.
3. Encuentra a los activistas y pónganlos a trabajar.
4. Instruya a los legisladores, al público y a usted mismo.
5. Cree consenso.
6. Establezca un dialogo con la contraparte.
7. Negocie.
8. Este abierto a nuevas ideas.
9. Sepa cuando comprometerse.

10. Mantenga su red.

Fuente: Sapien, M Juan Carlos, El lobby en los Estados Unidos, su funcionamiento e importancia dentro del proceso de toma de decisiones en la política norteamericana, caso de estudio: el lobby mexicano en pro del NAFTA, México, UNAM, 2005, Pág. 20

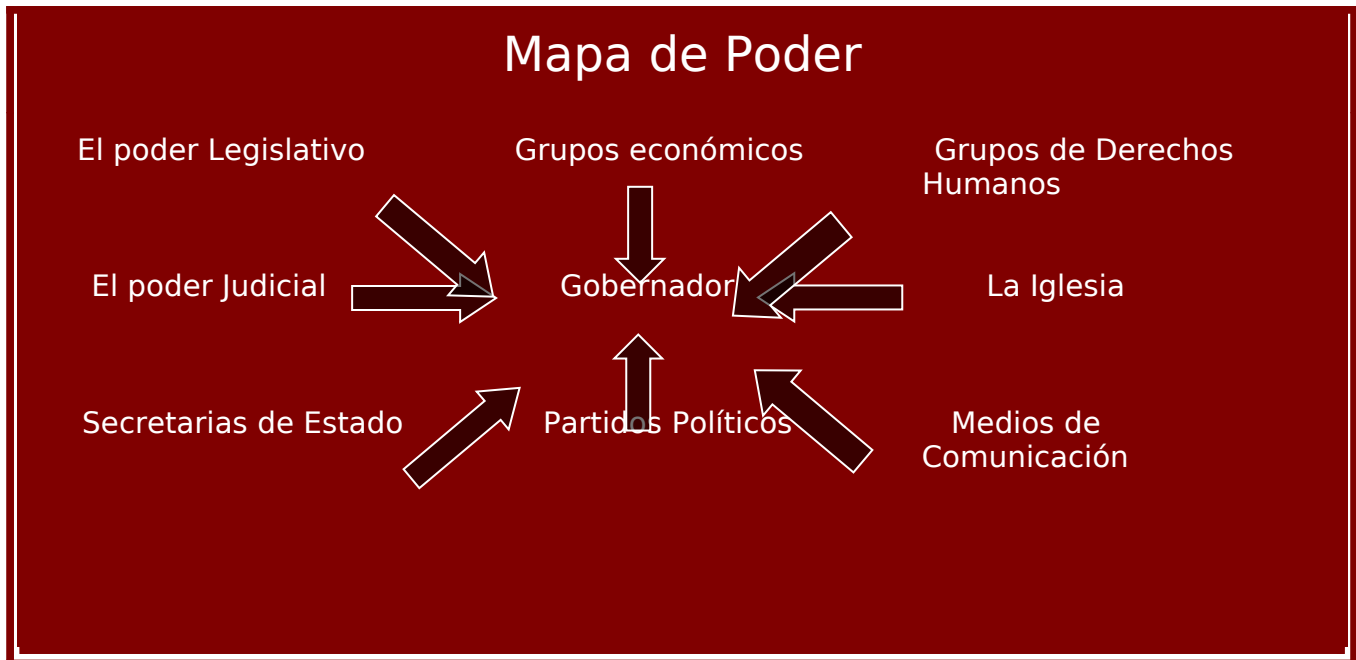
- b) Oponentes: Son aquellos actores que están en contra de la propuesta. No se les debe considerar como enemigos ni catalogarlos como malas personas. A quienes no se pueda persuadir hay que dejarlos de lado para ahorrar esfuerzos, y sí concentrarse en aquellos que es posible convencer o neutralizar su posición, pero nunca deberán ser subestimados.
- c) Indecisos: Son quienes no tienen una opinión definida en relación a la propuesta o no se sabe exactamente cuál es su posición. Justamente los indecisos se pueden convertir en un *blanco alternativo*. La tarea es convertir a los indecisos en aliados potenciales.

En el lobbying, el aliado, el oponente y el indeciso pueden cambiar de posición dependiendo de la propuesta específica. Es decir, no son actores estáticos o inamovibles. Por último, hay que detectar el grado de influencia de los actores secundarios sobre el blanco, por lo que se precisa hacer una lista empezando por el aliado más importante, después el segundo y así sucesivamente, porque el objeto del mapa de poder es ubicar a los actores que ayudan a llegar al blanco. Para esto es imprescindible un manejo continuo de información.

Para realizar el mapa de poder, se ubica en el centro al blanco y alrededor a todos los actores secundarios que influyen en él, escribiendo sus nombres y apellidos.

Aunque se plantee una campaña a nivel nacional, se debe tener en cuenta la influencia internacional.

Como resultado del ejercicio de análisis, se elabora el mapa de poder. A continuación se ejemplifica éste:



Fuente: Manual de Cabildo

A este mapa de poder se le podría agregar a las asociaciones civiles, las ONG's, entre otros actores, además hay que tener siempre en cuenta que cualquier actor, en determinado momento del proceso, puede ser el blanco, aunque lo más común es que los blancos sean los decision – makers.

El mapa de poder puede cambiar constantemente en el desarrollo de la campaña de lobby, por lo que se recomienda realizar este ejercicio por lo menos cada dos semanas para refrescar y agregar nueva información. También para los actores secundarios se puede realizar un mapa de poder para realizar minilobbyings.

En seguida una serie de preguntas sugerentes para poder ejecutarlos:

- a) ¿Quiénes son los actores con más influencia sobre el blanco?

- b) ¿Quiénes son los asesores del blanco?
- c) Los indecisos clave ¿son realmente indecisos?
- d) Los aliados clave ¿son realmente aliados?
- e) Los opositores ¿son realmente opositores?

1.4.1.6 Autoanálisis: la organización para el lobby

El autoanálisis es un ejercicio para definir cómo se va a organizar la campaña de lobby. En ésta hay que precisar quién conforma el equipo de trabajo que lleva a cabo las actividades específicas; la aportación de cada organización o miembro del grupo; cuál va a ser el procedimiento en el proceso de decisión al interior del equipo de trabajo. Además, es importante aclarar cuáles serán sus facultades, sus límites para negociar y tomar decisiones, además de determinar cuándo es conveniente consultar a las bases o a la coalición. Asimismo, hay que establecer claramente las reglas del juego entre las organizaciones participantes, las cuales no necesariamente tienen que ser aliadas tradicionales, esto se plantea con el afán de crear un espacio de reflexión, en el que se pretende evaluar las fortalezas y limitaciones de la organización, institución o coalición. El autoanálisis, que puede hacerse en cualquier momento de la campaña de lobby, requiere se incluyan los siguientes pasos:

1) Identificar de manera precisa a las organizaciones que impulsarán la campaña de lobby, contestando a las preguntas que a continuación se enuncian: ¿Cuáles son las organizaciones participantes? y ¿Quiénes son los representantes oficiales de dichas organizaciones?

2) Precisar los mecanismos en el proceso de decisión al interior de la coalición o grupo de trabajo, haciéndose las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las organizaciones que integran el equipo de trabajo?, ¿Cómo se van a comunicar con los grupos que no pertenecen a la comisión?, ¿Quiénes formarán el equipo de prensa?, determinando lo que están autorizados a decir, ¿Cómo se van a manejar los desacuerdos y conflictos?, nombrando una comisión responsable que defina los mecanismos para su resolución.

3) Aclarar el aporte de cada organización en la campaña de lobby teniendo en cuenta: La cantidad de recursos humanos y materiales con los que se cuenta para su mejor distribución y la cantidad de tareas a distribuir dentro del equipo de trabajo.

4) Realizar un análisis político bajo las siguientes consideraciones:

- a) Investigar sobre políticas, programas y planes oficiales.
- b) Medir el nivel de relaciones con los actores del sector público.
- c) Identificar el grado del conocimiento sobre la temática o problemática y el manejo de datos estadísticos.
- d) Evaluar la relación con la prensa.
- e) Ubicar el grado de movilización de las bases y la relación del grupo con las mismas.
- f) Identificar a posibles aliados a nivel nacional e internacional.
- g) Comprobar el poder de convocatoria, credibilidad, legitimidad y representatividad del grupo o coalición ante la sociedad.

5) Hacer un análisis de las fuerzas y debilidades del grupo, para así poder medir el nivel de incidencia real con la que se cuenta.

6) Proponer posibles soluciones a las debilidades descubiertas.

7) Desarrollar una estrategia para aumentar la capacidad institucional del grupo y seleccionar dos o tres actividades que lo fortalezcan, las cuales pueden ser:

- a) Capacitar a los miembros.
- b) Socializar la información.
- c) Fomentar la participación cooperativa.
- d) Imaginar los escenarios posibles para ubicar al grupo y sus miembros.

1.4.1.7 Estrategia de influencia

Una estrategia es un conjunto de actividades coordinadas y dirigidas a alcanzar un

objetivo común. Las mismas son diseñadas y realizadas por los miembros de un grupo. En el lobbying, la estrategia es el conjunto de acciones orientadas a influir o convencer al blanco para lograr la aprobación de la propuesta. Diseñar una estrategia para el lobbying implica haber realizado previamente las siguientes tareas¹⁹:

1. Investigar: El diseño, programación y calidad de la investigación es crucial. La efectividad del trabajo de incidencia está sustentada en los resultados alcanzados por una investigación objetiva. Ésta requiere de datos estadísticos, pronunciamientos de expertos, testimonios de personas afectadas directamente, ya que cualquier información falsa o no comprobable puede llevar a un resultado equivocado, parcial y subjetivo, con lo cual se puede desacreditar al grupo que está llevando a cabo la campaña de lobby.
2. Saber a qué nivel se toman las decisiones: Por ejemplo, si es a nivel gubernamental, es necesario precisar si el lobbying se hará con el gobierno municipal, estatal o federal. En caso que se pueda efectuar en cualquiera de estos tres, se debe decidir en cuál se tiene mayor posibilidad de éxito para alcanzar las metas planteadas por el grupo.
3. Elaborar una propuesta: Es necesario pasar por un proceso de discusión interno para así llegar a consensos duraderos, es decir, que el diseño de la propuesta no la elaboren unos cuantos, sino que participen todos los involucrados en la campaña de lobby, esto no impide que una comisión elegida por la asamblea, retome las aportaciones hechas y proponga una redacción que será aprobada por todos los miembros.
4. Identificar al blanco: Ubicar al actor principal de la campaña de lobby, que es quien toma la decisión final sobre la propuesta.
5. Detectar a los aliados, oponentes e indecisos: La identificación de estos actores es vital para poder acceder o influir sobre el blanco.
6. La medición de fuerzas y debilidades del grupo que hará el lobbying: Es

¹⁹Díaz, Carlos, *Taller Institucional de Incidencia Política*, Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente, Lima, Perú, Septiembre 2001.

preciso definir las capacidades y las limitaciones (humanas, materiales y financieras) del grupo para no querer hacer aquello que no está a su alcance.

En una campaña de lobby pueden desprenderse varias actividades a realizar dentro de la estrategia, por lo que se recomienda se dé prioridad a aquellas que realmente influirán en la toma de decisiones del blanco, como el uso de un patrocinador o *Horse* para influir en el Congreso; entre otras acciones posibles como son, las relacionadas con las audiencias, los medios de comunicación, la opinión pública.

La formulación de la estrategia de influencia y la definición de tareas es la parte más creativa en la incidencia. A través de este proceso se trata de descubrir *cómo convencer* al blanco y a los indecisos, *cómo motivar* a actuar a los aliados y *cómo neutralizar* a los oponentes, entre otras cosas, como se verá a continuación²⁰.

Análisis de los intereses, motivaciones y posiciones de los actores identificados

En la estrategia para el lobbying y las actividades que emanen de él deben estar orientadas para influir en los actores que se consideren importantes. Se deben analizar los intereses, motivaciones y posiciones de los actores (blancos, aliados, oponentes e indecisos) en relación a la propuesta, para que los mismos sirvan de guía, por un lado, en la elaboración de los argumentos que se emplearán para convencerlos, y por el otro, en el diseño de las medidas de presión que se utilizarán.

Definición de argumentos y formas de presión

Una de las vías más seguras tanto para conseguir mayores niveles de conciencia acerca del problema que se desea resolver como para lograr un amplio apoyo hacia una propuesta específica, consiste en la formulación de argumentos o mensajes convincentes dirigidos a los actores primario y secundarios.

²⁰Op. Cit.

Los argumentos deben estar basados en información objetiva y datos comprobables, pronunciamientos de expertos, testimonios de personas afectadas directamente, etcétera. Como se menciono anteriormente, su estilo, contenido, lenguaje, fuentes de información, formato y el momento de presentación deben configurarse en torno al ambiente político y a los intereses, motivaciones y posiciones de los actores arriba mencionados en los cuales se trata de influir. Asimismo, en los argumentos deben plantearse objetivos concretos. Hay argumentos generales y específicos. Mientras los primeros forman parte de la hoja de propuesta, los segundos pueden emplearse como base para la elaboración de un documento de trabajo al interior de la organización, el cual sirva de guía en el proceso de convencer a los actores.

A continuación se ponen a consideración algunas de las actividades más recurrentes que se emplean en el lobby:

- 1) Utilizar opiniones expresadas por personas influyentes o por el Horse.
- 2) Construir "opinión pública" a través de artículos editoriales en la prensa y/o encuestas.
- 3) Exigir el cumplimiento de compromisos previos.
- 4) Criticar o elogiar aciertos de los actores primarios y secundarios.
- 5) Movilizar a los votantes para presionar a sus representantes.

Ahora bien, ciertamente las acciones confrontativas tienen su lugar. Sin embargo, por lo general es más eficaz utilizar, primero, acciones persuasivas, sobre todo si partimos de la base que el objetivo primordial durante la campaña de lobby es convencer a los que tienen el poder de decisión; ya que si se pasa rápidamente a la confrontación y la denuncia pública se puede ocasionar rigidez en la posición del blanco, con lo cual el objetivo se verá seriamente obstaculizado.

Convencer, motivar y neutralizar a los actores con poder de decisión

A continuación se ponen a consideración algunos de los criterios básicos para poder influir en los actores con poder de decisión.

Para convencer al blanco hay que definir:

- a) Sus intereses, motivaciones y posiciones generales.
- b) Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- c) Los argumentos que pueden utilizarse para que apoye la propuesta.
- d) Otras medidas de presión para convencerlo, determinadas por el grupo.

Para convencer a los indecisos hay que identificar:

- a) Quién es el indeciso que puede apoyar más a que la propuesta tenga éxito.
- b) Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- c) Los argumentos que pueden utilizarse para que apoyen la propuesta.
- d) Definir qué se quiere exactamente de ellos.

Para motivar a los aliados es necesario puntualizar:

- a) Quién es el aliado principal.
- b) Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- c) Los argumentos que pueden utilizarse para que sigan apoyando la propuesta.
- d) Definir cuál es su función e importancia en la campaña de lobby.

Para convencer o neutralizar a los oponentes hay que determinar:

- a) Quién es el oponente principal.
- b) Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- c) Definir los argumentos y las acciones que pueden realizarse para que apoye la propuesta o por lo menos neutralizar su posición.

Otros aspectos que hay que tomar en cuenta son²¹:

- 1) El uso de un patrocinador o Horse para influir en el Congreso, el conseguirlo no es tarea sencilla, por principio se busca entre los miembros

²¹Sapient, M. Juan Carlos. Op. Cit., Pág. 27

de algún comité que tenga jurisdicción en el tema propuesto y después busca la forma de acercársele. El Horse ideal es aquel que es *CHAIRMAN* (Presidente) o *SENIOR MEMBER* (Miembro de alto rango) del subcomité adecuado y que esta sintonizado con la causa. Contar con el presidente del comité provee seguridad extra ya que se tendrá un importante defensor en cada etapa legislativa.

- 2) La importancia de las audiencias en el Congreso, cuyos objetivos principales son el obtener toda la información posible sobre el porqué debe o no pasar algún proyecto de ley, y también sirven para hacer publicidad sobre el tema. El lobbyist debe preparar una buena exposición pues de esta dependerá la continuidad del proyecto a través del proceso legislativo y también un posible aumento de aliados y una opinión pública más favorable a la causa. Algunos puntos importantes serían según la importante firma Norteamérica Arnold & Porter de James Fitzpatrick²²: 1. Ser breve; 2. No leer el tema; 3. No ser arrogante; 4. No adivinar; 5. Ser visual toda vez que sea posible.

- 3) Los Medios Masivos de Comunicación (*mass media*), para que un acto de lobby pueda tener posibilidades de éxito, éste tiene que ser apoyado por el público o por lo menos tener cierta relevancia en los medios de comunicación. Se sabe que para captar la atención de la gente o del Congreso la mejor forma es a través del *mass media*, aunque no es sencillo y para lograrlo se tiene que buscar que la causa del lobbying sea atractiva o llamativa. Otras formas usadas para poder entrar en los medios son a través de las editoriales en los periódicos, artículos o inserciones pagadas en otros medios impresos. Una cosa muy importantes es la importancia de los medios locales de comunicación, ya que logrando el interés de los votantes del distrito específico de los congresistas es de gran relevancia. Algunos consejos para aparecer en los medios y lograr el efecto deseado son: 1. Hacer que la noticia sea digna de imprimirse; 2. No

²²www.arnoldporter.com/about_the_firm_who_we_are.cfm

- confiarse de las amistades; 3. Estudiar al medio de comunicación que se quiere acceder; 4. Lineamientos generales como no llamar a las redacciones en horas inconvenientes, planear conferencias con toda cautela y procurar que los comunicados sean breves pero explícitos.
- 4) La Opinión Pública, esta se define como las actitudes, tendencias y preferencias de una sociedad hacia sucesos, circunstancias y cuestiones de interés mutuo. La forma típica de evaluar la opinión pública es mediante muestreo o sondeo. Ambos se utilizan para obtener información sobre la opinión de los votantes acerca de temas de actualidad, para promocionar candidatos y para planificar campañas.
 - 5) La propaganda, se define como la difusión de ideas e información, con el fin de inducir o intensificar actitudes y acciones específicas... La propaganda puede ser difundida para o por personas, empresas, minorías étnicas, organizaciones religiosas o políticas y gobiernos a cualquier nivel. Sea cual sea su objetivo, intenta la persuasión a través de los sentimientos o de la razón.

Por último, es importante recordar que muchas de las decisiones que toma una persona están determinadas por factores subjetivos, tales como:

- a) La forma en que enmarcamos un problema (dónde se centra la atención).
- b) Las suposiciones que uno maneja relacionado al universo (cómo funciona el mundo).
- c) Los valores personales.

De estos tres factores, la forma de enmarcar un problema es lo más fácil de modificar a través de argumentos persuasivos. En cambio, lo más difícil de cambiar son los valores personales. Por esta razón, debemos evitar atacar frontalmente los valores del otro, porque crea hostilidad y resistencia.

1.4.1.8 Planificación de actividades

Las actividades son las tareas concretas que el grupo llevará a cabo para

planificar y ejecutar su campaña de lobby. En este paso se busca detallar todas y cada una de las actividades necesarias para:

1. Terminar de preparar la campaña.
2. Ejecutar las estrategias definidas en el paso anterior.

En cada campaña de lobby existen dos actividades que no pueden faltar, éstas son 1) la preparación de una hoja de propuesta y 2) las visitas cara a cara con el blanco, indecisos, oponentes y aliados. En la primera, se especifica breve y claramente la propuesta y la importancia de ésta. En la segunda, se expone de forma más directa y efectiva la iniciativa, además que sirve para recoger información adicional.

Hoja de propuesta

- a) En cualquier campaña de cabildeo debe prepararse una hoja de propuesta, la cual sirve de guía para la campaña.
- b) Dicha hoja debe contener un planteamiento breve y conciso acerca de la importancia de
- c) *La propuesta y sus argumentos principales.*
- d) Se sugiere que la hoja de propuesta no exceda de dos páginas.
- e) Si se desea puede mencionarse brevemente a los grupos que la suscriben

Fuente: Manual de Cabildeo

Los miembros del grupo deben procurar que cada una de sus actividades contribuya a la realización de la estrategia de incidencia que se empleará para acercarse a los actores que tengan poder de decisión, las mismas pueden estar dirigidas a:

- a) Apoyar con tareas de investigación para la elaboración de la propuesta.
- b) Sondear la propuesta en actos políticos clave.
- c) Impulsar actividades para el fortalecimiento interno del grupo que llevará a cabo la campaña de lobby.

- d) Realizar acciones para persuadir al blanco, a los indecisos y a los oponentes.

Para cada actividad propuesta se debe nombrar un responsable, el cual se encargará de realizar las tareas correspondientes y la calendarización de las actividades, así como la estimación y asignación de los recursos necesarios (ya sean humanos, materiales o económicos) para llevar a cabo el plan de actividades.

Existen varios tipos de actividades²³:

Nº	Tipos	Relacionadas con:
1	Políticas	Análisis de poder y actores
2	Económicas	Recursos para el lobby
3	Organizativas	Talleres informativos, ampliación de afiliados, simpatía
4	Divulgativas	Medios de comunicación, conferencias de prensas, artículos
5	Administrativas	Apoyo logística, entrega de correspondencia, comunicaciones
6	Educativas	Formación de una corriente de opinión y aumento de aliados

La combinación entre estrategias y actividades es el arte de la incidencia. Lo fundamental de una estrategia es la creatividad.

1.4.1.9 Evaluación constante

La evaluación es un elemento esencial en cualquier campaña de lobby. Al aplicarla se rescatan tanto los éxitos como los fracasos, ejercicio que fortalece la capacidad del grupo para futuras campañas de incidencia política. Evaluar implica atender tres niveles diferentes:

1. A nivel de la política (logrando cambios específicos en políticas, programas

²³Díaz, Carlos. Op. Cit., Pág. 18

y comportamiento de funcionarios públicos). En este sentido, hay que tomar en cuenta el trabajo de la organización en la planificación e implementación de la estrategia, los esfuerzos de construir alianzas y coaliciones, la efectividad de los argumentos, las audiencias que se lograron alcanzar, y los éxitos o fracasos en su intento de incidir en la toma de decisiones de los actores con poder de decisión. Es decir, ¿qué cambios específicos se lograron en términos de políticas, leyes, programas o comportamientos?

2. A nivel de la sociedad civil (fortaleciendo organizaciones de base, ONG's, OC's, etcétera, lo que permite construir nuevas relaciones de poder mucho más equitativas). Hay que evaluar el impacto de la labor de incidencia en términos del fortalecimiento de la organización, institución o coalición para promover, defender y/o garantizar el cambio específico planteado.
3. A nivel de la democracia (aumentando el espacio político y los niveles de participación de los ciudadanos, organizaciones e instituciones de la sociedad civil). Deben evaluarse los logros y fracasos en términos de la democratización. En qué ámbitos se logró aumentar el espacio político de acción, de participación y el grado de legitimación de la sociedad civil en su labor de incidencia.

Capítulo II Grupos de Interés y de Presión

2.1 ¿Qué son los grupos de interés y de presión?

Los grupos de interés y de presión son fenómenos naturales en un régimen democrático. Es decir, los individuos se reúnen para proteger sus intereses. Los estudiosos de las ciencias políticas, por ejemplo Arthur Bentley y David Truman, sitúan a los grupos en el corazón de la política y la elaboración de la política, en un sistema gubernamental complejo, amplio y cada vez más especializado. El grupo de presión se convierte en un elemento de continuidad en un mundo político cambiante. David Truman²⁴ observa la *“multiplicidad de puntos de acceso coordinados o casi coordinados a las decisiones oficiales”*, y llega a la conclusión de que:

“El significado de estos muchos puntos de acceso y de la complicada textura de las relaciones entre ellos es importante. Esta diversidad garantiza que los grupos de presión cuentan con distintos modos de participar en la formación de la política, y esta diversidad es un elemento flexible y estabilizador”.

Del trabajo de Truman se desprende el concepto del Estado pluralista, en el cual la competencia entre los intereses, dentro y fuera del gobierno, originará políticas más o menos sensibles a los deseos públicos, y ningún conjunto de intereses prevalecerá. La teoría pluralista supone que en el escenario público habrá centros contrapuestos de poder dentro de las instituciones gubernamentales, y entre los extraños a las mismas. La competencia está explícita en el concepto de que los grupos, como subrogados de los individuos, originarán productos que representan la diversidad de opiniones que hubiera sido posible en los tiempos de las decisiones individuales de Atenas democrática.²⁵

²⁴David Bicknell Truman (1913-2003), académico americano quien fue el 15° presidente de Mount Holyoke College de 1969-1978. Escribió importantes libros acerca del Sistema Político Americano, como *Administrative Decentralization* (1940), *The Governmental Process* (1951), y *The Congressional Party* (1959). Encontrado en la página www.mtholyoke.edu/offices/comm/csj/090503/truman.shtml

²⁵Greenwald, Carole *Group Power*. Nueva York. Ed. Praeger. 1997. Pág. 305

Dos críticas amplias a esta visión se presentan a continuación. En primer lugar, ciertos intereses pierden sistemáticamente en el proceso político, y en cambio otros generalmente ganan, los intereses que disponen de más recursos (dinero, acceso, información, etc.) generalmente obtendrán mejores resultados que los que poseen menos activos, y que los utilizan con menor eficacia. A partir de esto, los críticos del modelo pluralista arguyen que los intereses aún están representados de un modo desigual y escasamente equitativo.

Una segunda e importante orientación crítica generalmente conviene en que la desigualdad de los resultados continúa siendo un aspecto destacado de la política grupal. Loomis y Cigler²⁶ citan a Theodore Lowi cuando denominan al “liberalismo de los grupos de interés” como a la proliferación de grupos y su acceso cada vez más amplio al gobierno. El liberalismo de los grupos de interés es el pluralismo, pero es un pluralismo patrocinado, y el gobierno es el principal patrocinador.

Varios teóricos han sugerido que la creciente complejidad social es fundamental para la proliferación de los grupos, caracterizada por la especialización económica y la diferenciación social. Además, como se mencionará a detalle más adelante, los cambios tecnológicos y la creciente interdependencia de los sectores económicos a menudo originan nuevos intereses y redefinen los antiguos.

Pero la formación de grupos “tiende a adoptar la forma de oleadas”, y es más intensa en unos periodos que en otros. Los grupos se organizan políticamente cuando el orden vigente se ve perturbado, y ciertos intereses a su vez resultan promovidos o perjudicados. La Teoría de Truman acerca de la proliferación de los grupos sugiere que el universo de los grupos de intereses es intrínsecamente inestable. Por consiguiente, la política grupal se caracteriza por las sucesivas oleadas de movilización y contra movilización

Un aspecto fundamental de las teorías acerca de la proliferación de los grupos está representada por los conceptos pluralistas en el sentido de que los elementos de la sociedad poseen necesidades comunes y comparten una

²⁶Cigler J. Allan y Loomis Burdett A, *Los grupos de presión*, Ed. Fraternal, Argentina, 1988.

identidad o conciencia grupal, y que estos factores son condiciones suficientes para la formación de eficaces organizaciones políticas. Entre estos factores podemos identificar los rápidos cambios sociales y económicos, la difusión de la prosperidad y la educación, unidas al progreso de las tecnologías de la comunicación que permite que la política grupal sea mucho más visible, y no sólo eso, sino que aumenta la posibilidad de muchas organizaciones de ejercer considerable presión sobre los funcionarios electos.

2.2 Diferencias entre grupos de interés y grupos de presión

El grupo de presión es una pieza básica de la realidad política contemporánea. La influencia decisiva de los grupos de presión en el proceso político distingue a estos poderes fácticos de los grupos de interés. Los grupos de interés son meros supuestos del obrar político.

Jacqueline De Celis diría que *“el grupo de interés es un elemento de la estructura social, mientras que el grupo de presión se integra en el armazón político. Un grupo de presión es un grupo de interés actuando políticamente. No todos los grupos de interés se convierten, por tanto, en grupos de presión”*²⁷. Porque puede darse el caso de grupos de interés que no se proyecte sobre la vida política.

A los *pressure groups* o grupos de presión hay que diferenciarlos también de los partidos. Por su estructura social, grupo de presión y partido político son instituciones desiguales; por los medios que emplean en sus respectivas actuaciones políticas, es así mismo forzoso distinguirlas; los fines que persigue el grupo de presión son, por último, diferentes de los que orientan la conducta del partido político. Para algunos la diferencia entre grupo de presión y partido político es que éste tiene por objeto la conquista del poder, mientras aquel busca influir sobre quienes tienen el poder²⁸.

La fórmula “grupo de presión” se utilizó, al parecer, por vez primera en los Estados

²⁷De Celis, Jacqueline B, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos*, Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1963

²⁸Piñeiro, A. Alonso. Op. Cit., Pág. 18

Unidos de América, entre los años 1918 – 1928²⁹, en unas campañas de prensa destinadas a estigmatizar la influencia oculta de ciertos poderosos grupos económicos en el proceso gubernamental. Desgraciadamente, desde la época de su nacimiento los términos grupos de interés, grupos de presión y lobby se han utilizado indistintamente por algunos autores y sobre todo por los no especialistas para designar al mismo fenómeno.

La autora del libro *Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas*, Jacqueline B. De Celis, toma las opiniones de Finer cuando dice que “no se debe confundir grupo de interés y grupo de presión, puesto que no todos los grupos de interés son grupos de presión”

Según De Celis, sólo se debería hablar de grupo de interés cuando se considerase el fenómeno en su estructura, es decir, cuando se estudiase su organización interior, su composición social, el móvil de su constitución, etc., reservando la expresión “grupo de presión” al grupo de interés que ha entrado en acción política.

Como se dijo anteriormente, el grupo de presión siempre es un grupo de interés; pero el grupo de interés no es necesariamente un grupo de presión. Al grupo de interés se le ha de añadir algo para que se transforme en un grupo de presión. Sólo la expresión “grupo de presión” caracteriza al grupo en su intento dinámico de integrarse en la realidad política, como fuerza en acción, esta acción se puede definir como las luchas emprendidas por una categoría social cualquiera para hacer que las decisiones de los Poderes Públicos sean favorables a sus intereses o ideales³⁰.

Las características principales de los grupos de presión son³¹:

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

²⁹Idem

³⁰Meynaud, Jean, *Les groupes de pression*, Eudeba Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1972

³¹Galaviz, Efrén Díaz, *El cabildeo legislativo y su regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006

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 su área de interés. Además necesita los recursos financieros para comunicarse con el público y con el gobierno, ambos aspectos necesarios para su éxito.
3. Necesitan agregar los intereses comunes de quien buscan representar.
4. No buscan ni están interesados en manera alguna en ejercer responsabilidades del gobierno.

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

1. El consentimiento de sus miembros para registrarse como tales, 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 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.

2.3 Clasificación de los grupos

Apoyándose en las consideraciones anteriores parece posible señalar dos criterios para una clasificación política de los grupos de presión: 1) La calificación de los grupos de interés político según su fuerza intrínseca de presión; 2) La consideración de los mismos en función de la acogida que les reserva la comunidad político – social en la cual actúan³².

³²De Celis, B. Jacqueline. Op. Cit. Pág. 26

Una clasificación que partiera de los factores intrínsecos de presión consideraría:

- a) Los grupos con alta capacidad de presión: número elevado de miembros, hondo sentimiento de adhesión de los mismos hacia el grupo, capacidad financiera elevada, excelente organización.
- b) Los grupos con mediana capacidad de presión (faltándoles uno o varios de los elementos indicados, como constitutivos de su potencialidad intrínseca).
- c) Los grupos con poca capacidad de presión (un poco por encima del umbral de eficacia aludido anteriormente).

Una sub clasificación debería completar esta tipología haciendo aparecer entre las variables secundarias de eficacia de los grupos la acogida más o menos favorable que les reserva la comunidad político – social.

En esta segunda clasificación vuelve a pasar al primer plano el tipo de preocupación que mueve al grupo, pero hay que notar que el criterio de interés representado, es sustituido por el objetivo perseguido.

En consideración del objetivo perseguido y no del interés representado o integrado es como se manifiesta hacia el grupo una reacción más o menos favorable o una resistencia mayor o menor de la opinión pública, de los demás grupos de presión, de los partidos políticos, de la administración, etc., que va a facilitar o, por el contrario, obstruir su acción. Entonces se consideraría:

- a) Los grupos muy bien acogidos por todos los sectores de la comunidad político – social: opinión favorable, poco o ningún interés en contra, partidos políticos simpatizantes.
- b) Los grupos bien acogidos por algún sector de la comunidad, pero no por todos (por existir intereses rivales o no conformes).
- c) Los grupos que encuentran mucha resistencia en la comunidad político – social.

Una sub división haría aparecer, dentro de estos tres tipos fundamentales de

grupos los factores intrínsecos de su fuerza de presión, cuyo signo positivo o negativo, combinado con la acogida del cuerpo político – social, proporcionaría una resultante simplificada, pero bastante aproximada de su real fuerza de presión. En Estados Unidos, en donde la opinión pública acoge generalmente bien todas las manifestaciones propagandísticas, la primera tipología resultaría más útil. Los grupos de presión norteamericanos se caracterizan mucho más, en efecto, por sus caracteres intrínsecos que por la acogida, bastante indiferente, que pueda reservarles la comunidad político – social.

En función de las formas que adoptan para actuar, los grupos de presión se pueden también clasificar según³³:

La cooperación entre los grupos:

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

- 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

³³Galaviz, Efrén Díaz. Op. Cit., Pág. 30

a cabo conferencias planificadas periódicas.

Pueden encontrarse dos tipos adicionales de esta clasificación. 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 representa alguna creencia o principio y su membresía esta formada por los individuos que comparten esa creencia.

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 el reconocimiento. Incluso pueden ser grupos contestatarios que tienen objetivos contrarios a la corriente principal de la opinión pública.
- 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.

Una vez más en esta clasificación se presenta la variable de aceptación.

2.4 Participación Política

En este apartado se pretende analizar la participación de los grupos de interés y de presión en el proceso político y en particular como debe concebirse su influencia para hacerla compatible con los valores democráticos.

Tocqueville afirmaba que *en los grandes sistemas democráticos nacionales, para asegurar el bien de los individuos era 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*³⁴. 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.

La premisa fundamental de la participación de los grupos de interés y de presión es representar un punto de equilibrio que surge del proceso de acomodo de los intereses de la sociedad y culmina con su aportación benéfica al proceso deliberativo y de toma de decisión que se basa en presentar demandas y proporcionar información y argumentos en torno a la adopción de tal o cual política pública.

Como se había mencionado anteriormente los grupos de interés político se convierten en grupos de presión al entrar en acción política, es decir, al emplear ciertas técnicas como son los medios de acción y los canales de influencia que se les ofrecen, para poder presionar sobre el aparato decisional.

La elección de un medio y canal de acción dentro de un régimen determinado quedará siempre estrechamente condicionada a la vez por la fuerza intrínseca de acción que sabe tener la organización y por la acogida que supone le va a reservar la comunidad político – social en la cual ha de actuar.

Hay que tener en cuenta que los grupos de presión van a dirigir sus actividades de influencia cerca de los representantes elegidos, de los ministros, de la administración, de los partidos políticos o hacia la opinión pública. Las técnicas de presión que los grupos emplean más comúnmente, se pueden esquematizar en tres clases de medios³⁵: 1) De persuasión; 2) De corrupción; 3) De intimidación. Entre los medios de persuasión podemos citar la información, la consulta, la

³⁴Ver Tocqueville Alexis, *Democracy in America*, Ed. Sanders and Otely, Londres, 1840.

³⁵Galaviz, Efrén Díaz. Op. Cit., Pág. 39

negociación. Entre los métodos de corrupción la prevaricación, el cultivo intencionado de la amistad, la financiación de campañas electorales. Los medios de intimidación van desde el chantaje, la coacción psicológica, la acción directa hasta la amenaza.

En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, los grupos de presión procuran tener acceso directo a los mandos, basándose en la ley del triunfo y el principio igualitario; sus esfuerzos propagandísticos van encaminados hacia dos fines, el uno inmediato, el otro a largo plazo. La campaña publicitaria a corto plazo tiende, generalmente, a respaldar una medida legislativa particular que tal o cual grupo de presión quiere hacer popular, mientras que la campaña a largo plazo intenta crear, arraigándolo lenta y paulatinamente en el público, un clima de simpatía hacia un grupo o industria que facilite en un futuro la obtención de normas que le sean favorables³⁶.

Esta técnica de influir en la opinión pública es muy importante ya que la sociedad norteamericana posee una influencia directa real en el proceso de toma de decisiones, primero por mantener una comunicación continua con sus elegidos en el Congreso y segunda por existir en varios Estados una democracia semi autónoma en donde el 80 por ciento de los electores pueden pedir una revisión constitucional³⁷.

Existen dos teorías que explican el origen de los grupos: la *teoría del acontecimiento disruptivo* y la *teoría del intercambio*³⁸.

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.

³⁶De Celis, B. Jacqueline. Op. Cit., Pág. 22

³⁷Idem

³⁸Berry, Jeffrey M, *Lobby for the people: The Political Behaviour of Public Interest Groups*, Princeton, Princeton University Press, 1977, Págs. 18-44.

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 vez en cuando se presenta algún 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, vemos que los grupos se organizan políticamente cuando el orden vigente se ve perturbado, y ciertos intereses a su vez resultan promovidos o perjudicados.

La teoría del intercambio postula que los individuos entran en relaciones interpersonales porque ellos obtienen algún tipo del beneficio de la relación o “intercambio”.

En este mismo sentido encontramos citado por Cigler y Loomis al economista Mancur Olson quien en su libro *The Logic of Collective Action* (1965)³⁹ dice que una clave de la formación de los grupos –y especialmente de la supervivencia de los grupos- es la cláusula de los beneficios “selectivos” y ésta ha originado la “teoría de los incentivos” en la cual son posibles tres tipos de participación con sus respectivos beneficios: en primer lugar tenemos a los beneficios materiales, - es decir, las recompensas tangibles otorgadas a la participación, por ejemplo el ingreso o los servicios que tienen valor monetario. También son importantes los incentivos relacionados con la *solidaridad*, las recompensas intangibles derivadas socialmente y creadas por el acto de asociación –por ejemplo, la diversión, la camaradería, el status o el prestigio. Finalmente, las recompensas relacionadas con el *propósito* (también denominadas de expresión), derivadas de la promoción de una causa o una ideología dada, sin duda son importantes para explicar los actos individuales.

2.5 Grupos de interés, de presión y democracia

En el actual contexto social de los países la penetración de los grupos de interés en el proceso político resulta irreversible, hay que preguntarse si éste fenómeno

³⁹Cita de Allan J. Cigler y Burdett A. Loomis en su libro *Los grupos de presión*. Ed Fratema. Argentina. 1988

cabe en el esquema democrático o lo replantea.

Lo que se entiende por democracia clásica supone, esencialmente, una concepción unitaria del Poder y de la sociedad. Implica una suma de individuos, idénticos en sus derechos y capaces de expresar un “querer popular”⁴⁰

Siguiendo la línea de esta investigación acerca del lobby y la democracia podemos observar que, en el caso específico de los grupos de interés y de presión, la promoción política sistemática de los grupos de interés tiende, efectivamente, a instaurar un mejor equilibrio entre todas las fuerzas económicas, sociales que integran la sociedad.

A través del estudio que hemos realizado en este punto se puede decir que los grupos de presión y los grupos de interés introducen o pueden introducir elementos deseables de democracia directa en el sistema de representación. Admitiendo que la esencia de la democracia sea el posibilitar en el mayor grado posible la intervención del pueblo en las funciones de decisión, si no desempeñándolas, por lo menos asumiendo un papel de control de las mismas cada vez más estrecho. Tendremos que reconocer que a través de la organización de los intereses “el pueblo” se halla hoy más que nunca mejor armado frente a los Poderes constituidos, que cuando estaba formado por una suma de individuos tan aislados como impotentes.

Una aproximación muy general del interés público puede obtenerse en el equilibrio de grupos de presión antagónicos de recursos iguales. Pero si se quiere que este movimiento de formación de grupos determine una lucha más equitativa entre grupos más ampliamente representados, deben satisfacerse por lo menos cuatro condiciones. En primer lugar, los intereses que antes estaban excluidos ahora deben contar con representación. Segundo, todos los grupos deben tener las mismas posibilidades de acceso a los responsables de las decisiones, y sus recursos tienen que ser adecuados para garantizar que se conceda a sus opiniones la debida atención. Tercero, los líderes grupales deben representar

⁴⁰Jacqueline B. De Celis. Op. Cit., Pág. 33

exactamente las opiniones de sus afiliados. Finalmente, la superposición parcial de las afiliaciones debe suavizar la persecución de intereses propios por los grupos organizados⁴¹.

Como se ha ido observando la premisa fundamental para que la participación de los grupos sea benéfica es que como minorías o mayorías presenten sus demandas al gobierno siguiendo reglas preestablecidas y válidas para todos. Una de esas básicas para asegurar una acción benéfica de los grupos 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.

Una de las aportaciones principales a un sistema político de los grupos de interés es su contribución al proceso de la deliberación 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 a 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 será 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.

Un proceso de deliberación positiva como éste, implica preferencias cambiantes.

⁴¹Hayes, T. Michael, *Grupos de Presión: ¿Pluralismo o Sociedad de Masas?* Compilación del libro Los Grupos de Presión de Cigler y Loomis.

Ese cambio de preferencias podría ser⁴²:

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.
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.

Entendido todo 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, así mismo se debe tratar de potenciar al máximo las funciones de informar y persuadir, al mismo tiempo que se minimizan los costos.

En estas nuevas condiciones, en cualquier sistema y proceso de representación de intereses, algún grupo debe actuar como un “jurado”, para que a través de la información y argumentos proporcionados por los grupos de interés y/o de presión, 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. Si no existiera éste 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 podría imponer los resultados de esta lucha privada en la arena pública*⁴³.

Por tanto, el último y fundamental requisito para que la acción de los grupos de presión 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.

⁴²Galaviz, Efrén Díaz. Op. Cit., Pág. 36

⁴³Ibidem Pág. 39

2.6 Los grupos de interés y de presión y el lobby

Gianfranco Pasquino, de la Universidad de Bolonia, considera al lobby como “un proceso, más que una organización... por medio del cual los representantes de grupos de intereses, actuando como intermediarios, llevan a conocimiento de los legisladores o de los *decision-makers*, los deseos de sus grupos. Lobbying es, por lo tanto y sobre todo, una transmisión de mensajes del grupo de presión a los decision-makers, por medio de representantes especializados que pueden o no hacer uso de sanciones⁴⁴. Es decir, el lobby es la comunicación de informaciones políticas a través de un esquema propio de interacciones entre los participantes y los políticos.

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 lo tanto, se debería fomentar y potenciar la participación de todos los actores relevantes que buscan representar los intereses significativos en determinada área de políticas públicas.

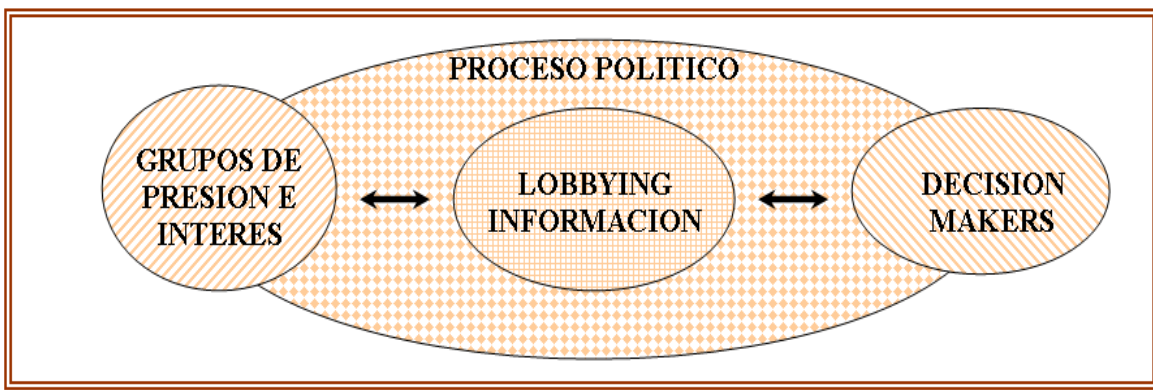
Los intercambios de información entre funcionarios y grupos de interés están normalmente limitados a aquellas áreas en las cuales esos grupos cuentan con información abundante y relevante, así como puntos de vista que pueden ofrecer una visión “desde adentro”. Sin embargo, se debe considerar que la influencia 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.

Toda esta labor de allegar información a funcionarios y representantes para la toma de decisiones se conoce en términos generales como lobby. El lobby constituye la representación del grupo de presión frente al Congreso (y, por extensión, también ante la Administración Pública). Así como se contratan servicios de un abogado o de un contador para determinados asuntos, se recurre

⁴⁴Gianfranco Pasquino, *Teoría de los grupos y los grupos de presión*, Curso de Introducción a la Ciencia Política, Unidad IV, Universidad de Brasilia, 1984.

a esta especie de profesionales de la persuasión para hacer conocer los puntos de vista del grupo a los tomadores de decisiones políticas⁴⁵.

En la siguiente figura se puede observar como el Lobby es un pequeño sistema inmerso en otros, de hecho su función es de servir de enlace entre unos y otros, siendo un importante medio de retroalimentación, en otras palabras, la base de su actividad es la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un tema determinado de los grupos de interés a los *decision makers*.



Fuente: La autora basada en la Teoría General de Sistemas

Recientemente, a los grupos de interés y de presión se les ha confundido con el lobby, con lo cual esta investigación ha discernido, ya que como se verá más adelante, el autentico lobbyista, no pretende convencer a la población en general, sólo pretende interesar a la o las personas que sirvan a los intereses que representa, en todo caso hay que puntualizar que son los grupos de presión , los directamente interesados los que hacen uso de esta táctica, asesorados por terceras personas entre los cuales puede hallarse el lobbyista.

Hay que distinguir entre la influencia del lobby y la de los grupos de presión, aunque, como ya hemos visto, estén muy relacionados, no necesariamente son lo mismo, porque a veces el lobby se lleva a cabo a favor de individuos, no de grupos, y a veces la influencia de los grupos de presión no se ejerce a través del

⁴⁵Piñeiro, A. Alonso. Op. Cit., Pág. 22

lobby, sino a través de otros instrumentos de presión como pueden ser las huelgas.

También es bueno recordar 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. 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 lobby, periodistas y están en contacto permanente, se vuelve una “red de intereses” (*issue network*)⁴⁶.

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 deliberativo público. Por ello un peligro de estas redes es que todos sus miembros se dedican a mantener el *status quo*, con lo que se bloquea la innovación en políticas públicas.

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 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

⁴⁶Galaviz, Efrén Díaz. Op. Cit., Págs. 40-41

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 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.

2.7 Los grupos de presión en la política Norteamérica

El carácter moderno de la política de los grupos de presión ha dado cambios importantes entre los cuales cabe mencionar⁴⁷:

- 1) Una gran proliferación de los grupos de presión desde principios de la década de 1980.
- 2) La centralización de los cuarteles generales de los grupos en Washington, D.C., más que en la ciudad de Nueva York o en otros centros.
- 3) Los progresos tecnológicos importantes en el procesamiento de la información, con lo cual se posibilita una acción más refinada, oportuna y especializada de las bases.
- 4) El ascenso de grupos centrados en una sola cuestión.
- 5) Las variaciones en las leyes de la financiación de las campañas y el consiguiente desarrollo de los comités de acción política (PAC).
- 6) La penetración formal más acentuada de los intereses políticos y económicos en la burocracia (comités de asesoramiento), la presidencia (representantes grupales en la Casa Blanca), y el Congreso (camarillas de miembros).
- 7) La declinación permanente de la capacidad de los partidos políticos para desarrollar actividades básicas de carácter electoral y vinculadas con las distintas políticas.
- 8) El aumento del número, la actividad y la visibilidad de los llamados grupos

⁴⁷Cigler J. Allan y Loomis Burdett A. *Los grupos de presión*, Op. Cit.

de “interés público”.

Hablando acerca del clima necesario para que los grupos proliferen se toma en cuenta la existencia de divisiones importantes entre los ciudadanos de una sociedad, los cuales son esenciales para la aparición de los grupos de intereses. La cultura norteamericana y las disposiciones constitucionales del gobierno de Estados Unidos alientan activamente la aparición de múltiples intereses políticos: las garantías de libertad de palabras y de asociación, y el derecho de peticionar al gobierno para reparar agravios son fundamentales para la formación de los grupos.

La estructura del poder descentralizado en Estados Unidos permite adoptar decisiones importantes en los niveles nacional, estadual o local. Incluso por referencia a los niveles gubernamentales, hay distintos puntos de acceso en la escena legislativa, ejecutiva o judicial.

La estructura gubernamental norteamericana también alienta indirectamente la proliferación de grupos de intereses. Finalmente, los valores culturales norteamericanos bien pueden alentar el desarrollo grupal. Los valores del tipo de la individualidad y la necesidad de realización personal están en la base de la propensión de los ciudadanos a formar grupos.

Varios procesos notables señalan el comienzo de la época moderna de la política de los grupos de presión. Un aspecto de importancia fundamental es el número considerable y cada vez más nutrido de grupos activos. Entre las décadas de 1960 y 1970 se mostró una auténtica explosión en lo que se refiere al número de grupos de presión en Washington; con esto estamos viendo una auténtica “revolución en la participación” a medida que elevado número de ciudadanos desarrolla actividad en un número cada vez más elevado de grupos de protesta, organizaciones de ciudadanos y grupos de interés especiales⁴⁸.

Dicho florecimiento de los grupos fue conducido por la proliferación de actividades

⁴⁸Cigler, J. Allan y Burdett, A. Loomis. Op. Cit. Pág. 15

oficiales y medidas públicas y principalmente porque desde la década de 1960 el gobierno federal se ha mostrado especialmente activo proveyendo los fondos iniciales y patrocinando la formación de grupos. Este patrocinio también ayuda a explicar el ascenso de grupos de ciudadanos. La mayoría de las leyes internas federales ha incluido cláusulas que exigen cierta participación de los ciudadanos, y ello ha fomentado el desarrollo de diferentes “grupos de acción cívica”.

Todo lo anterior se dio por dos razones: primero, existe el peligro permanente de que los organismos administrativos sobrepasen o abusen del poder discrecional. Por lo tanto, la participación de los ciudadanos ha sido desarrollada como un medio alternativo de supervisar a los organismos oficiales. Segundo, los organismos oficiales no se sienten del todo cómodos con su propio poder discrecional, los organismos a menudo utilizan la participación cívica como medio de mejorar, justificar y desarrollar el apoyo a sus decisiones⁴⁹. Por consiguiente, la participación cívica tiene dos misiones a menudo contradictorias: actuar como supervisor de un organismo, y como defensor de sus programas.

En lo que se refiere a la influencia que ejercen los grupos sobre los decision – makers dentro de la política norteamericana se hace necesario mostrar una imagen completa, no solamente como los grupos que tratan de suscitar confianza y suministrar información. Los modernos grupos de presión destacan la importancia de la información, a menudo referida a temas complejos y difíciles y por ende, más grupos están más comprometidos en más formas a ejercer presión, esto es, a medida que se eleva el número de nuevos grupos y que los existentes desarrollan más actividad, la presión que se ejerce sobre los responsables de las decisiones –especialmente sobre los legisladores- se acentúa con un ritmo correspondiente; como ejemplo tenemos la continua supervisión por parte de los grupos de interés hacia el desempeño individual de los miembros del Congreso, cuestión que poco contribuye a facilitar decisiones desinteresadas e imparciales.

Siguiendo la línea de investigación de presentar todos los hechos tenemos que, de

⁴⁹Idem Pág. 37

acuerdo con cierta perspectiva, todos los cambios registrados anteriormente (como el aumento de los grupos) han determinado que la política sea más representativa que antes. La ampliación de la base de participación de los grupos de intereses puede haber abierto realmente el proceso político, y por esa vía haber recortado la influencia de los intereses especiales.

Pero en otra perspectiva, el aumento del número de los grupos de intereses y la apertura más general no siempre significan mejores medidas o actitudes que representan genuinamente el interés nacional, sino que con esto se puede originar una mayor complejidad y un número tal de reclamos que los responsables de las decisiones no podrán procesarlos eficazmente. Más aún, el contenido de las demandas puede ser ambiguo y quizá sea más difícil definir las prioridades.

En sí, el problema de la política de los grupos de interés contemporáneos de Estados Unidos tiene que ver con la representación. Pero la representación no es sólo cuestión de responder a intereses específicos o cívicos; el gobierno también debe saber responder a las necesidades colectivas de una sociedad.

Dentro de todo este universo de los grupos de presión existen algunos con características muy particulares que vale mencionar, este es el caso de los *Grassroots*, que se definen como movimientos políticos conformados por las bases, o sea, el pueblo, los cuales se reúnen en un evento local más que en un centro de actividad política.

Un movimiento *Grassroot* (usualmente referido en el contexto de un movimiento político) es un movimiento dirigido por los constituyentes de una comunidad. El término implica que la creación del movimiento y el grupo que sostiene es natural y espontáneo, destacando las diferencias entre éste y un movimiento que es orquestado por estructuras de poder tradicionales⁵⁰.

La teoría del cultivo de los *Grassroots* es simple, básicamente se trata de convencer a una persona o un grupo de ellas para que apoyen o se opongan a tal

⁵⁰Wittenberg Ernest and Elisabeth Op. Cit. Pág. 23

o cual proyecto o candidato. La importancia de este tipo de estrategias es que, casi siempre, cuando la opinión pública apoya una iniciativa, la iniciativa es aprobada, y cuando no la apoya ésta no pasa; así que si se quiere convencer al Congreso de que una propuesta hace lo mejor por cierta política pública, lo mejor es encontrar y motivar a los votantes, para que apoyen la causa. Este fenómeno se apoya principalmente en la importancia que los procesos electorales tienen para los políticos.

Así que un Grassroot puede ser encontrado en donde se sabe que se encuentran concentraciones o grupos de personas afines a los intereses propuestos, o creados a partir de unos cuantos amigos o individuos afines y dispuestos a comprometerse. La forma en que los Grassroots se manifiestan incluye⁵¹:

- 1) Envío masivo de e-mails o cartas.
- 2) Llamadas telefónicas a las oficinas de los congresistas.
- 3) Reuniones o fiestas con personas interesadas en convocar.
- 4) Sosteniendo reuniones más grandes en las Reuniones Generales Anuales (AGMs por sus siglas en inglés *Annual General Meetings*).
- 5) Poniendo carteles.
- 6) Hablando con los peatones en la calle (que implica a menudo los sujetapapeles informativos).
- 7) Reuniendo firmas para peticiones.
- 8) Estableciendo mesas de información.
- 9) Recaudando dinero de muchos pequeños donantes para la publicidad o las campañas políticas.
- 10) Organizando demostraciones grandes de organización (manifestaciones públicas).
- 11) Pidiendo a los individuos sometan sus opiniones a los medios y a los oficiales del gobierno
- 12) Sostener las actividades del voto, las cuales incluyen las prácticas de recordar a la gente votar y de transportarla a los lugares de voto.

⁵¹Sapien, M. Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 45

Cabe mencionar que es de vital importancia que cada uno de los participantes de los *Grassroots* debe ser perfectamente identificable y localizable, es decir, de una persona existente y no de personas no consultadas, con el propósito de no engrosar de manera falsa la cantidad de miembros, para que así se pueda interpretar como un apoyo legítimo y no se pierda la credibilidad en el grupo y la causa que defiende.

Algunas de las reglas que se siguen dentro del proceso de los *Grassroots* son:

Las Campañas de Lobby a Nivel de las Bases

1. Buscar una causa que un número substancial de personas pueda apoyar.
2. Acceder a listas de votantes interesados en el éxito de la causa
3. Tener una conexión en Washington que provea información legislativa y consejo sobre estrategias y tácticas.
4. Dirigir campañas educativas para mantener informados y deseosos de actuar a todos los aliados.
5. Hacer esfuerzos concentrados para que los puntos de vista de los votantes entren lo más rápidamente en el Congreso.
6. Identificar a un grupo de miembros del Congreso que estén ideológicamente en sintonía con los objetivos y gocen de apoyo sustancial a favor de sus distritos.

Fuente: Wittenberg Ernest and Elisabeth. *How to Win in Washington*

En Estados Unidos se ha desarrollado un nuevo estilo de política nacional, caracterizado por un acentuado aumento de las actividades de los grupos de interés, como se ha venido notando, que actúan individualmente o como coaliciones. Un área en la cual los grupos de interés han modificado tanto sus métodos como el grado de su influencia es la financiación de las campañas, y estos cambios han sobrevenido sobre todo como respuesta a modificaciones en las leyes que rigen el modo en que puede gastarse dinero en dichas campañas⁵². Los comités de acción política reemplazan (o complementan) otras formas de la

⁵²Conway, M Margaret, *Los Comités de Acción Política, La Nueva Política y las Campañas para el Congreso*. En el libro – compilación de Ciglar y Loomis. *Los Grupos de Presión*.

financiación de las campañas de los intereses especiales.

Hablamos específicamente de los Comités de Acción Política o PACs, un término popular para un comité político, los cuales están formados por grupos especiales de interés con el propósito de canalizar contribuciones para elegir o derrotar candidatos al Congreso y otros puestos; cabe decir que la mayoría de éstos representan el negocio, el trabajo o los intereses ideológicos. Los PACs pueden dar \$5.000 USD a un comité del candidato por la elección (primario, general o especial). Ellos pueden entregar también \$15.000 USD anualmente a cualquier comité nacional del partido, y \$5.000 USD anualmente a cualquier otro PAC. Los PACs pueden recibir hasta \$5.000 USD de cualquier individuo, PAC o el comité del partido por año común⁵³.

La correspondencia promovida por grupos y dirigida al Congreso ha existido como táctica por lo menos desde principios de la década de 1900. Los PACs han existido desde 1944, cuando el Congreso de Organizaciones Industriales (director de información) se formó en principio para recaudar dinero para la reelección de Presidente Franklin D. Roosevelt. El dinero de PAC vino de contribuciones voluntarias de miembros de unión antes que de los tesoreros de la unión, así que no violó el Acto de Smith Connally de 1943, que prohibió las uniones de contribuciones a candidatos federales. Aunque comúnmente llamado PACs, la ley federal de la elección se refiera a estas cuentas como "los fondos diferentes y segregados" porque dinero contribuido a un PAC es mantenido en una cuenta bancaria separada del general corporativo o el tesoro de la unión⁵⁴.

Los Comités de Acción Política que operan a nivel federal pueden dividirse en dos tipos: afiliados e independientes. Un comité afiliado es el fruto de la iniciativa de un sindicato obrero, una corporación u otro tipo de organización preexistente, con el carácter de un fondo diferente y segregado para recaudar y gastar dinero (los individuos relacionados con el sindicato obrero, la corporación o el grupo de intereses dan voluntariamente dinero al fondo, con el propósito de que se lo utilice

⁵³www.opensecrets.org/pacs/pacfaq.asp

⁵⁴Conway, Margaret. Op. Cit. Pág. 190

con fines políticos). El segundo tipo de comité de acción política es oficialmente independiente de una organización existente. Estos comités de acción política no afiliados o no conectados generalmente concentran la atención en una cuestión específica, o promueven determinada ideología. Muchos políticos forman también a los líderes de los PACs. El liderazgo de los PACs es a menudo indicativo de aspiraciones políticas para posiciones de liderazgo en el Congreso o para una oficina más alta⁵⁵.

Como se ha venido vislumbrando, los Comités de Acción Política pueden tener enorme poder, y afectar tanto los resultados electorales como la política pública. Como los PACs se han convertido en una fuente importante de fondos para las campañas de los candidatos al Congreso, la imposibilidad de conquistar el apoyo de los mismos puede significar que un candidato no podrá desarrollar una campaña eficaz. Si se lo elige, los encargados de ejercer presión en nombre de los grupos de interés que patrocinan a los PACs (los lobbyistas) recordarán al candidato triunfante la ayuda financiera que les prestaron.

Se hace necesario mencionar una de las críticas a los PACs, ésta dice que si bien la organización simplifica la representación de los intereses en una sociedad amplia y compleja, y sus actividades en la financiación de las campañas para el Congreso puede ser considerada una actividad representativa legítima también se hace necesario considerar la cuestión que la política de los nuevos grupos e intereses impone un esfuerzo de presión, para influir sobre los resultados legislativos, mucho más amplio que lo que se requería antes. En la época de los poderosos líderes de los comités del Congreso, los grupos de intereses podían ser eficaces presionando sobre los jefes de los comités o los subcomités importantes. En la era actual, con una Cámara de Representantes descentralizada y un Senado aún más descentralizado, no es suficiente presionar a los presidentes o los miembros de los comités que tienen jurisdicción sobre la legislación que interese al Comité de Acción Política dado⁵⁶.

⁵⁵Idem

⁵⁶Ibidem, Pág. 193

Capítulo III Lobby y Democracia

3.1 Democracia

La democracia del tipo norteamericano es producto de dos factores, el sistema constitucional, y las opiniones y valores del pueblo. Los dos están estrechamente relacionados: cuentan con el tipo de constitución que tienen porque el grupo que lo escribió abrigaba ciertas creencias acerca de la forma en que debe organizarse el gobierno, y dichas creencias se han visto perpetuadas y afinadas durante el funcionamiento del gobierno que aquella constitución creó.

Democracia se utiliza para definir tres sistemas políticos diferentes. En uno de ellos se dice que el gobierno es “democrático” si sus decisiones sirven a los “intereses reales del pueblo”, aunque dicho pueblo no haya participado en forma alguna en la adopción de las decisiones. La palabra democracia se utiliza en segundo lugar para describir los sistemas políticos en los que participan directamente todos o la mayoría de los ciudadanos, los que intervienen en las decisiones gubernamentales. El tercer significado de la palabra quedó expresado con la mayor concisión el año 1942 por el economista Joseph Schumpeter: “El método democrático es aquel procedimiento institucional para la adopción de decisiones en el que los individuos (es decir los que ocupan los cargos) adquieren el poder requerido para decidir, por medio de una lucha competitiva en busca del voto popular”. Este sistema se denomina habitualmente democracia representativa. Los fundadores de la constitución de los Estados Unidos la denominaron república⁵⁷.

La democracia representativa sólo puede existir si se dan determinadas condiciones: la libertad de palabra y de prensa (de modo que los votantes puedan saber lo que sus representantes están haciendo o puedan comunicarles sus preferencias), la libertad para organizar (de modo que las personas puedan

⁵⁷Wilson Q. James, *El gobierno de los Estados Unidos*, Universidad de California, Ed. Limusa, 1992

presentarse como candidatos para los cargos), un acceso razonable a los recursos políticos (de modo que los candidatos puedan llevar a cabo una campaña efectiva), un respeto decente hacia los derechos y opiniones de los demás (de manera que los que ganen una elección puedan ocupar los cargos y gobernar desde ellos, sin que los que pierdan sean castigados o excluidos), y una creencia de que el sistema político es legítimo (de forma que, dentro de lo razonable, las personas puedan obedecer sus leyes sin necesidad de ser obligadas a hacerlo).

La democracia representativa puede adoptar, hablando en general, una de dos formas: el sistema parlamentario o el sistema presidencial. En el primero el poder político a nivel nacional está centralizado; el primer ministro o su gabinete toman todas las decisiones importantes. La burocracia trabaja al servicio del primer ministro y habitualmente los tribunales no interfieren. En un sistema presidencial se entrega el poder político a ramas del gobierno nacional elegidas por separado – un presidente y un congreso; también debe haber un poder judicial independiente el cual puede desaprobar las acciones realizadas por el presidente y el congreso si ha violado la constitución.

En Estados Unidos, los Fundadores no intentaban crear una “democracia pura o directa”, en la que el pueblo gobernase directamente. Su propósito consistió en crear una república –un gobierno en el que funcionase un sistema representativo. En una palabra, los Fundadores deseaban observar el principio del gobierno de la mayoría pero pensaron que, en las decisiones más importantes, era necesario contar con una mayoría de dos tercios –mayoría de votantes y mayoría de estados⁵⁸.

La versión norteamericana de la democracia representativa se basó en dos principios importantes, ambos sobre la distribución de poder –la separación de poderes y el federalismo⁵⁹. Los poderes de las tres ramas del gobierno no están realmente separados; más bien son compartidos. Los métodos de conciliación y

⁵⁸Wilson, Q. James. Op. Cit. Pág. 34

⁵⁹Idem, Pág. 35

equilibrio inscritos en el sistema constitucional existen porque las tres ramas del gobierno comparten todos los poderes de dicho sistema, tal y como se menciona en el capítulo concerniente a legislación.

Aunque no sabemos con exactitud quién fue el primer personaje de la historia que hablara sobre la “*democracia*”, sabemos que la palabra comenzó a aparecer por primera vez en las obras de los políticos griegos, alrededor del siglo V a.C. La palabra esta compuesta por dos palabras griegas: *Demos*, que significa “el pueblo”; y *kratos*, que significa “autoridad” o *kratein*, que significa “gobernar”. De ahí que el significado original de la palabra fuera “*gobernado por (o autoridad en) el pueblo*”⁶⁰.

La teoría política tradicional, bajo la influencia de la terminología de Platón y Aristóteles, ha empleado una clasificación tripartita de las posibles formas de gobierno: monarquía, en la cual el poder máximo reside en una sola persona; aristocracia, en la cual el poder reside en un pequeño grupo de personas; y democracia, en la cual el poder reside en todos los miembros de la comunidad. Así vemos que la teoría política tradicional ha asociado siempre la tercera de estas formas políticas con el gobierno de la mayoría, y al hacerlo ha seguido el siguiente razonamiento lógico: la Democracia inviste del poder de gobernar a todos los miembros de la comunidad en una mayoría y una minoría; y cuando esto ocurre, el gobierno democrático es ejercido por la opinión de la mayoría que prevalece sobre la minoría⁶¹.

A través de los dos mil años posteriores a los griegos, la democracia recibió, en general, mucho menos atención por parte de los teorizadores políticos que la que con anterioridad le habían dado; pero, cuando la palabra fue usada, parece ser que retuvo en general su significado primitivo. Sin embargo, una a una se le fue agregando ideas tributarias a la corriente general del pensamiento democrático.

⁶⁰Ranney Austin, Willmoore Kendal. *La democracia y el sistema de los partidos políticos en los Estados Unidos*. Ed. Bibliográfica Argentina. 1958. Pág. 19

⁶¹Ibidem, Pág. 20

En el Renacimiento y la Reforma quebró el Feudalismo y nació la nación-estado, que reclamó y ejerció un poder ilimitado sobre todas las personas residentes dentro de su límite geográfico y político. Juan Bodino proporcionó un nombre a este poder ilimitado y lo llamo *soberanía*, y declaró que la presencia , en alguna parte de la comunidad, de un poder total para tomar decisiones, es lo que convierte a la comunidad en un “estado”, y la aparta de todos los otros grupos sociales⁶². Esta concepción de Bodino, se ha convertido en la idea central de la mayor parte del pensamiento político posterior, democrático o no.

La mayoría de los estudiosos del pensamiento democrático están de acuerdo en que los cimientos del concepto moderno se hallan en los escritos de John Locke, Jean Jacques Rousseau, Thomas Paine y Thomas Jefferson. Locke siguió la conocida clasificación de las formas de gobierno en monarquía-aristocracia-democracia, e identificó a la democracia como el ejercicio de la soberanía popular y el gobierno de la mayoría; no restringió la democracia al gobierno directo, él creía más bien en que, como el poder de gobernar reside finalmente en todo el pueblo y todas las decisiones son hechas por autoridades responsables ante la mayoría, un gobierno así constituido es una democracia.

Rousseau invirtió las definiciones tradicionales sobre las formas de gobierno para que se adaptaran a sus propósitos, e hizo de la “democracia” no una forma de gobierno en el concepto usual de la palabra, sino una manera de organizar la administración. Una democracia era, para él, una administración en la cual la mayoría o todos los ciudadanos eran “magistrados” (empleados públicos). Igual que Rousseau, Paine pensó que la democracia era una forma de gobierno en la que el pueblo gobernaba directamente, pero no igualó “gobernar” con “administración”. Hizo una distinción entre “democracia” y “gobierno representativo”; pero él no tuvo problemas con la representación; y creyó que una república representativa retiene todas las características esenciales de una democracia, permitiéndole extenderse sobre una gran superficie y entre una

⁶²Ver Bodino, Juan (1530-1596). Los seis libros de la República. (1576), Ed. Technos, 1986.

población numerosa. El termino que tanto Paine como Jefferson emplearon habitualmente para describir el tipo de gobierno que ellos apoyan era “republicano”. Para Paine este término parece haber significado un gobierno que se establece en interés de los asuntos públicos. Y aunque Jefferson usó el término “republicano” en este sentido, lo considera inseparable del gobierno representativo. Casi nunca uso el término democracia; aunque cuando lo hizo, quiso significar gobierno directo por el pueblo⁶³.

De este modo, en casi todo el curso de su historia, la palabra “democracia” poseyó una razonable precisión y por lo general su concepción estaba de acuerdo con la definición; y recién en nuestro tiempo ha venido a significar distintas cosas. Los más importantes de estos diferendos son: 1) entre aquellos que ven en la democracia simplemente una forma de gobierno, y aquellos que la consideran también un sistema social, económico o un “modo de vida”; y 2) entre aquellos que identifican “democracia” con gobierno de la mayoría y aquellos que se niegan a reconocerlo así.

Aún así, también existen puntos de acuerdo entre la mayoría de los que escriben o hablan de democracia, estos son: 1) Igualdad política, la cual significa, exclusivamente, el derecho que tiene cada ciudadano a ser tenido en cuenta de manera individual en el manejo de asuntos de su comunidad; 2) respuesta del gobierno a la voluntad popular (o consulta popular), que no es otra cosa que el gobierno haga lo que el pueblo por sí mismo decida que es mejor para él, ya que la democracia es indefectiblemente gobierno por el pueblo; 3) gobierno de la mayoría en lugar de la minoría, que es una característica esencial de la democracia ya que ninguna decisión de minoría esta en consonancia con la democracia⁶⁴ *y es el único principio que no concede perpetuo privilegio a nadie y permite una distribución igual del poder entre todos*⁶⁵; y 4) soberanía popular, es

⁶³Ranney y Kendall. Op. Cit., Págs. 22-23

⁶⁴Hay que tener en cuenta que democracia implica también responsabilidad de la mayoría para no despojar de ciertos derechos fundamentales a las minorías.

⁶⁵Ladislas Konopczynski, *Majority Rule, Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, The McMillan Company, 1937.

pues el poder que ha sido otorgado a todos los miembros de la comunidad y no a una parte de ellos o a uno solamente, es decir, el poder de tomar las decisiones por parte de un Estado legitimado por el pueblo.

3.2 Criterios, Requerimientos y Condiciones de la Democracia

Dentro de todas las ideas que existen sobre democracia se ha hecho indispensable identificar ciertos criterios para poder decir que cierto gobierno, sea de un país o una asociación, es democrático y hemos encontrado al menos cinco⁶⁶:

1. Participación efectiva: todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer conocer sus puntos de vista a los demás miembros.
2. Igualdad de voto: todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.
3. Comprensión Ilustrada: todo miembro debe tener las mismas oportunidades para instruirse sobre las políticas relevantes y sus consecuencias.
4. Ejercer el control de la agenda: los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda.
5. Inclusión de los adultos: todos. O la mayoría de los adultos residentes permanentes deben tener los plenos derechos de ciudadanía anteriores, esto para evitar que sólo cierto status tenga derecho a la participación.

Todos estos criterios se hacen necesarios si se pretende tener la igualdad política de la cual se ha hablado anteriormente.

Ahora debemos mencionar que uno de los estandartes de la democracia son las

⁶⁶Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Ed. Taurus, Yale University, 1998. Págs. 47 – 49.

instituciones, estas constituyen, pues, los requerimientos mínimos para un país democrático. Esquemáticamente las instituciones políticas que necesita un gobierno democrático representativo moderno (como el gobierno de los Estados Unidos) son las siguientes⁶⁷:

1. Cargos públicos electos. El control de las decisiones político – administrativas gubernamentales básicamente esta investido en servidores públicos electos, o sea, cargos públicos elegidos por los ciudadanos para *representarlos*.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. Para elegir los cargos públicos, conducidas con imparcialidad, frecuentemente y sin, o con poca, coerción.
3. Libertad de expresión. Ciudadanía con derecho a expresarse, sin castigos severos, sobre asuntos políticos prevaletientes.
4. Acceso a fuentes de información. Los ciudadanos tienen derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos (aquí podemos observar que efectivamente la función que ejerce el lobbyista esta legitimada en las necesidades de la democracia), periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares.
5. Autonomía de las asociaciones. Para alcanzar la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas los ciudadanos deben tener también derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.
6. Ciudadanía inclusiva. A ningún ciudadano adulto y que este sujeto a las leyes de su país, se le pueden negar los derechos de los que disfruten otros y que sean necesarios para que se cumpla el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia.

En el siguiente cuadro se resume el porqué son necesarias las instituciones y en dónde entran los criterios democráticos para realmente poder decir que existe un gobierno representativo democrático en un país.

⁶⁷Dahl, Robert A., Op. Cit., Pág. 100

En una unidad de la amplitud de un país, estas instituciones democráticas son necesarias para satisfacer los siguientes criterios democráticos:

1. Representantes electos ...	Participación efectiva
2. Elecciones libres, equitativas y frecuentes...	Control de la agenda Igualdad de voto
3. Libertad de expresión...	Control de la agenda Participación efectiva
4. Información alternativa...	Comprensión ilustrada Control de la agenda Participación efectiva
5. Autonomía asociacional...	Comprensión ilustrada Control de la agenda Participación efectiva
6. Ciudadanía inclusiva...	Comprensión ilustrada Control de la agenda Inclusión plena

Fuente: Robert A. Dahl. La Democracia. Una guía para los ciudadanos.

Al cuadro anterior le haría falta añadir la soberanía popular ya que, como se había mencionado, soberanía popular, es el poder que ha sido otorgado a todos los miembros de la comunidad y no a una parte de ellos o a uno solamente, es decir, el poder de tomar las decisiones por parte de un Estado legitimado por el pueblo, esto se traduce en la legitimidad y credibilidad de las instituciones políticas democráticas y por ende en la satisfacción de ciertas exigencias; sin soberanía popular no podríamos hablar de instituciones democráticas ni de satisfacción de criterios de inclusión ni participación.

Así, tenemos que, para que existan este tipo de instituciones el país o el gobierno que se llame a sí mismo democrático debe tomar en cuenta ciertas condiciones que favorecen a la tan deseada democracia y son las siguientes:

Condiciones esenciales para la democracia.

1. Control del poder militar y de la policía por parte de cargos electos.
2. Valores democráticos y cultura política.
3. Inexistencia de un control exterior hostil a la democracia.

Condiciones favorables para la democracia.

4. Economía de mercado y sociedad modernas.
5. Débil pluralismo sub cultural.

Fuente: Robert A. Dahl. La democracia. Una guía para los ciudadanos.

A pesar de sus imperfecciones, sin embargo, no podemos perder de vista los beneficios que hacen a la democracia más deseable que cualquier alternativa factible a la misma⁶⁸:

- a) La democracia ayuda a evitar gobiernos autócratas.
- b) La democracia garantiza, o idealmente trata de garantizar, a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
- c) La democracia otorga a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier otra alternativa.
- d) La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
- e) Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección.
- f) Igualmente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad para ejercer la responsabilidad moral.
- g) La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier otra alternativa.
- h) Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.

⁶⁸Dahl, A. Robert. Op. Cit., Pág. 72

- i) Las democracias representativas modernas evitan todo lo posible las guerras entre sí.
- j) Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países que no lo son.

3.3 *El Lobby y su Relación con la Democracia*

Si la democracia presupone libertad, el lobby es un medio de practicar, racional y organizadamente tal libertad; un medio que todos precisamos conocer, para poder fiscalizar su práctica, posible de ser desvirtuada, como cualquier practica al alcance del ser humano.

Originado en el propio mecanismo democrático, *la esencia del lobby es la información directa, la visión profunda de un hecho o de una situación, sus razones consecuencias o implicaciones próximas o remotas. Sus relaciones orgánicas con la practica democrática se basan el en consenso universal que niega la omnisciencia de los agentes gubernamentales, así como los demás participes de la sociedad y, al mismo tiempo, indica ser altamente saludable el examen de todas las informaciones, previo a cualquier toma de decisión o posición*⁶⁹. Lo que hace del lobby una práctica racional por excelencia, obligatoriamente responsable por las consecuencias que genera y una practica de continuo perfeccionamiento para la democracia ya más completamente informada.

Debe quedar muy claro que el principio democrático de igualdad ante la ley no es alterado por el lobby. La democracia puede garantizar crecientemente – al menos esa es la tendencia – la igualdad en el derecho de acceso a la autoridad pública, pero no puede garantizar que ésta decida a favor de los intereses de quien ha sido recibido, sea en el Parlamento, sea en un Ministerio. Tendrá mayor influencia quien presente los argumentos que resulten razonables a la lógica de quienes ejercen el Gobierno.

⁶⁹Jenkis de Lemos, Roberto. Op. Cit., Pág. 15

¿Qué es lo que ofrece el lobby dentro de un proceso democrático? *Mejorar las capacidades de negociación de quien desee incidir en una decisión pública. Efectivamente un lobbyista puede tener una red de relaciones que mejoren su acceso a las autoridades, pero ello no garantizará el logro de los intereses de quienes representa; lo que un buen lobbyista ofrece es una adecuada estrategia de negociación, previo un acertado análisis de las posibilidades de concordar los intereses de su cliente con el interés público, sentando las bases de una relación que debe ser entendida a largo plazo y que, por la propia naturaleza de las relaciones público-privadas, estará sometida al escrutinio de la opinión pública*⁷⁰.

El lobby profesional es una actividad privada que se mueve en el límite del espacio público y privado, permeando esa línea invisible para establecer flujos de comunicación en ámbitos habitualmente complejos - sea por carencia de regulación, por la existencia de regulaciones obsoletas, por diferencias en las interpretaciones de la norma establecida, por el número y diversidad de los actores involucrados que dificultan la definición del interés común - para posibilitar acuerdos que permitan al mismo tiempo dinamizar la actividad privada y garantizar el respeto al interés general, estableciendo reglas iguales para una misma actividad.

El lobby ha evolucionado, porque lo que el lobby busca son pactos de acuerdo entre intereses disímiles. *El lobby a lo que apunta es al destierro del acuerdo entre cuatro paredes y a la aparición de grupos y empresas para compatibilizar el interés privado con el interés público. El factor básico que ha conducido esta evolución es la mayor exigencia de transparencia, muy propia de la modernización. Las sociedades modernas se constituyen con base en la negociación. Una sociedad moderna es todo lo contrario a la uniformidad; es heterogeneidad, que sería caótica sin fuertes pactos de convivencia. En las*

⁷⁰Minuta para la Intervención de Enrique Correa, Director de Imaginación Consultores, en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado que estudia el Proyecto de Ley que regula el Lobby. Valparaíso, 19 de octubre de 2005. www.imaginacion.cl/News/Lobby/docto/intervención.doc

*sociedades abiertas no existen intereses antagónicos que no sean armonizables*⁷¹. En consecuencia, los intereses públicos y privados son compatibles. Sin embargo, esta armonización no es automática: requiere ser construida. En las sociedades abiertas el único interés antagónico es el delito.

El lobby busca hacer compatible el interés público y el privado; construir acuerdos en torno a las políticas públicas, de modo que éstas abran y no cierren espacios, pero que, a la vez, contribuyan al acrecentamiento de la política pública misma; pues ésta se perfecciona mientras más criterios la enriquecen. En realidad uno de los malentendidos originados alrededor del lobby consiste en creer que esta actividad debería defender el interés general, cuando ello le corresponde a los poderes públicos. Por definición el lobby defiende intereses sectoriales o particulares, no el interés general⁷². Otro punto relevante en el lobby, es que debemos hacer una distinción tajante entre esta actividad y el tráfico de influencias. El tráfico de influencias es un pacto de ventajas mutuas entre el regulado y el regulador; un intercambio de beneficios tangibles e intangibles.

Para muchos el lobby se ha llegado a percibir como una amenaza a la democracia, ya que, sostienen, que la proliferación de intereses particulares ha sobrepasado el interés público; generando así desconfianza tanto en los grupos de interés, como en sus representantes, que son lobbyistas y en las instituciones políticas; pero debemos entender que éste problema de gobernabilidad y desconfianza no es a causa del lobby ni de sus representados, es más bien una expresión; es decir, *el lobby no es la causa sino el efecto*⁷³.

Es por ello que no hay que extrañarse de que los lobbyistas busquen que las políticas 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

⁷¹Clase de Enrique Correa Ríos sobre el Lobby. www.imaginacion.cl/News/Lobby/docto/NEWS0003.PDF

⁷²Piñeiro, A. Alonso. Op. Cit., Pág. 56

⁷³Galaviz, Efrén Díaz. Op. Cit., Pág. 106

de exigir que esa presentación de demandas se haga en condiciones que no vulneren al sistema democrático, donde sean los representantes electos por la misma sociedad quienes tengan la última palabra.

De todo lo anterior podemos presentar beneficios, entre los principales se encuentra el intercambio de información entre grupos y autoridades o representantes populares a través de los lobbyistas; esto se traduce en una mejor toma de decisiones. Otra ventaja que representa la actividad del lobby, es que, a través de ellos, el ciudadano ordinario puede hacerse escuchar en asuntos públicos sin tener que comprometerse con algún partido político o alguna asociación. Así mismo, el sistema de lobby da incentivos para interesarse y seguir más de cerca las actividades, decisiones y disposiciones del gobierno y los políticos, con lo que se mejora significativamente la rendición de cuentas, permite presentar puntos de vista en el debate público a grupos minoritarios, así como a algunos intereses o ideologías que quizás de otra manera serían ignorados, igualmente proporciona a los ciudadanos alternativas para la participación política y proporciona medios para contrarrestar las actividades de grupos e intereses poderosos, que de otra forma no tendrían oposición⁷⁴. También se destaca que el proceso de lobby se lleva a cabo dentro de un proceso deliberativo público donde todas las partes interesadas cuentan con acceso de modo equitativo y siempre ante autoridades electas que tendrán la última palabra en la toma de decisiones.

3.4 Papel de la Sociedad Civil en la Democracia y en el Proceso del Lobby

Admitiendo que la esencia de la democracia es el posibilitar en el mayor grado posible la intervención de la sociedad civil en las funciones de decisión, si no desempeñándolas, por lo menos asumiendo un papel de control de las mismas cada vez más estrecho. Tendremos que reconocer que a través de la organización de los intereses “la sociedad” se halla, hoy más que nunca, mejor armada frente a los Poderes constituidos, que cuando estaba formada por una suma de individuos tan aislados como impotentes. El análisis de los conocimientos con los que cuenta

⁷⁴Ídem, Pág. 109

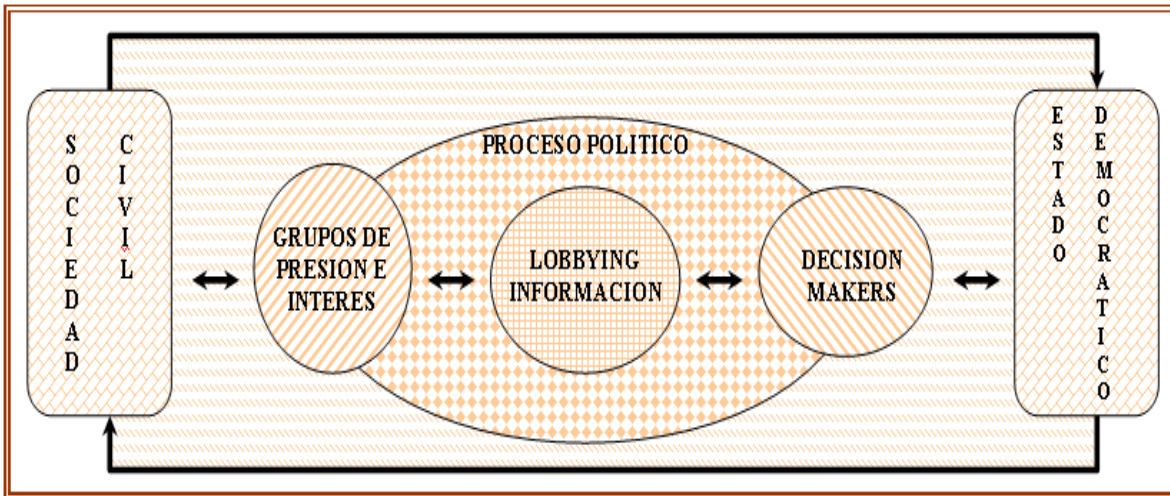
la sociedad civil para enriquecer los procesos en la toma de decisiones políticas es necesario para entender como vincular lo más armónicamente posible la gestión de lo público con la gestión de lo privado.

Vamos a entender a la sociedad civil como “*un medio a través del cual se negocian, comentan y meditan los contratos o pactos sociales entre los individuos y los centros de poder político y económicos*”⁷⁵. Es voluntaria, autogeneradora, auto sostenida, autónoma del Estado y regida por un orden legal.

Como internacionalistas nos referimos y reconocemos a la sociedad civil como un actor dentro del sistema internacional y no sólo porque ha restablecido su papel protagónico en los espacios de poder sino porque permite dinamizar la democracia⁷⁶ y con ella hay más posibilidades de lograr objetivos comunes que trazan el camino en términos de participación. Así, tenemos que los grupos de lobby, los grupos y organizaciones de interés marcan la pauta para tener injerencia en la toma de decisiones.

⁷⁵Kaldor, Mary, *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Kriterion Tusquets Editores, Barcelona 2005, Pág. 26.

⁷⁶Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Universidad Autónoma del Estado de México, Margarita Marín Aranguren, *La sociedad civil en el proceso de toma de decisiones*, Revista Opera, Abril 2006, Vol. 6 número 006, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia, Págs. 269-293.



3.5 Impactos del Lobby

Como impacto de lobby se debe entender las consecuencias que éste produce en la práctica, especialmente el cómo afecta la conducta y las actitudes⁷⁷ de los individuos, los grupos, la sociedad civil, la política, la democracia, entre otros actores relevantes.

A nivel de la política el impacto se puede medir mediante los cambios específicos en políticas, programas y comportamiento de funcionarios públicos. En este sentido, hay que tomar en cuenta los esfuerzos de construir alianzas y coaliciones, la efectividad de los argumentos, las audiencias que se lograron alcanzar, y los éxitos o fracasos en su intento de incidir en la toma de decisiones de los actores con poder de decisión. A nivel de la sociedad civil se mide mediante el fortalecimiento de las organizaciones de base, ONG's, OC's, etcétera, con lo cual se permite construir nuevas relaciones de poder mucho más equitativas.

El impacto básicamente se da en la labor de incidencia en términos del fortalecimiento de la organización, institución o coalición para promover, defender y/o garantizar el cambio específico planteado. A nivel de la democracia se observa en el aumento del espacio político y los niveles de participación de los ciudadanos,

⁷⁷Galaviz, Efrén Díaz. Op. Cit., Pág. 52

organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Deben tomarse en cuenta los logros y fracasos en términos de la democratización. En qué ámbitos se logró aumentar el espacio político de acción, de participación y el grado de legitimación de la sociedad civil en su labor de incidencia. A nivel cultural tenemos que el lobby ayuda y promueve una nueva cultura de participación ciudadana con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía – gobierno. Y el aspecto económico, aunque no se tocó en demasía el tema dentro de ésta investigación, los impactos del lobby sobre este tipo de actividades son los más visibles.

Impacta igualmente en la equidad en el acceso a consultas parlamentarias y la institucionalización de las mismas, impacta también en 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, evitando conflictos innecesarios e inexistentes.

Impacta además en el consenso porque se permite que el flujo de información realice su función de convencimiento y con ella el cambio hacia posiciones más cercanas, dando como resultado que procesos de éste 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 general⁷⁸.

Tal como lo mencionó John Fitzgerald Kennedy⁷⁹ en 1956 *“los lobbyistas que hablan en nombre de los varios intereses económicos, comerciales y otros de tipo funcional de ésta Nación sirven a un útil propósito y han asumido un importante*

⁷⁸Ídem. Pág. 50

⁷⁹John Fitzgerald Kennedy 1917 – 1963. Perteneciente al Partido Demócrata fue el 35° Presidente de los Estados Unidos de América, miembro de la Cámara de Representantes y Senador por Massachussets.

*papel en el proceso legislativo*⁸⁰.

Por lo tanto, el uno de los impactos más significativos tiene que ver con que ahora hay una multitud de asociaciones y movimientos que persiguen sus metas a través de esfuerzos independientes de campañas y lobbying dirigidos hacia los partidos, a las dependencias de gobierno y a las legislaturas. Todo esto ha conducido a que las instituciones políticas deban estar más pendientes de los problemas que afectan a una población, que cada vez está más dispuesta a organizarse para lograr la satisfacción de sus demandas. Esto hace que el gobierno y sus representantes sean más responsables y rindan mejores cuentas. Gracias a la acción decidida de grupos y a su lobby, ya no se depende sólo de partidos políticos para acceder al poder, ni hay que esperar a las elecciones para corregir errores en las políticas públicas.

⁸⁰Piñeiro, A. Alonso. Op. Cit. Pág. 59

Capítulo IV Legislación y Aspectos Jurídicos en Estados Unidos de América

4.1 ¿Cómo se gobiernan Estados Unidos?

Para poder empezar a hablar de la legislación y los aspectos jurídicos que rigen la vida de Estados Unidos y especialmente la actividad del Lobby en el país es necesario primero entender un poco acerca de su historia, como se formó, cuáles son sus leyes principales, cómo funciona, su organización territorial, sus instituciones y las funciones de éstas y por último hablaremos acerca de los lobbies extranjeros que ejercen su actividad dentro de esta nación.

4.1.1 Antecedentes Históricos

Siendo una de las naciones más recientes del mundo occidental, los Estados Unidos constituyen uno de sus sistemas políticos más antiguos. Este sistema político aparece dotado de gran estabilidad que le ha permitido subsistir desde la independencia (reconocida por Inglaterra en 1783) hasta hoy sin grandes crisis, salvo la guerra civil de 1861 a 1865. Su constitución, con sus enmiendas es ya la Constitución escrita más antigua, pues data de 1787 (1789, si se tiene en cuenta la fecha de la aprobación por el último Estado). Esta continuidad ininterrumpida, producto de un acto revolucionario, de la Declaración de Independencia, de 4 de julio de 1776, redactada por Thomas Jefferson, forma parte de la cultura política estadounidense que, tras fundamentar su legitimidad en aquel acto revolucionario no ha conocido ningún otro sobresalto de orden político de importancia, excepción hecha de la citada guerra civil⁸¹.

Otro rasgo histórico que impregna la cultura política estadounidense, y está en la citada Declaración de Independencia es la idea del gobierno por consentimiento. En el plano práctico, este enunciado toma la forma de un gobierno popular originado en un contrato social; esto es, un gobierno “del pueblo, por el pueblo,

⁸¹Cotarelo, Ramón García, et al. *Sistemas políticos de la Unión Europea, con inclusión de Estados Unidos y Japón*, Ed. Universitas, Madrid, 1993, Pág. 293

para el pueblo” según A. Lincoln⁸², fundamentado en un acuerdo de tipo contractual entre las personas e, incluso, de relaciones de derecho privado. Resulta importante que de las 13 colonias británicas que son el origen de los Estados Unidos, las hubiera de tres clases: 1ª) Colonias de la Corona, esto es, propiedades del Rey de Inglaterra bajo administración del Parlamento de Westminster; 2ª) Colonias propiedad privada de alguna persona por concesión real: por ejemplo, Pensilvania, entregada a William Penn por Carlos II en 1681 como pago de una deuda; 3ª) Colonias concedidas a compañías: por ejemplo; Virginia, concedida mediante Carta Real a la Virginia Company of London en 1607 y recuperada por la Corona en 1624⁸³. Es decir que, siendo todas las Colonias de la Corona, ésta administraba algunas directamente y en otros casos lo hacía mediante cartas de concesión a particulares o sociedades.

En todas las colonias, por lo tanto, tuvieron gran importancia tres factores: a) la mezcla mencionada de relaciones públicas y privadas. b) Las cuestiones religiosas ya que, en muchos casos, se trataba de minorías perseguidas por razones confesionales; de ahí que los Estados Unidos sean una curiosa mezcla entre el respeto al pluralismo religioso y la más estricta separación entre las iglesias y el Estado. c) Como consecuencia de todo ello, los pactos escritos de gobierno, es decir, lo que hoy llamamos constituciones. A estos hechos que claramente ponen de relieve la idea peculiarmente norteamericana del Gobierno y de la participación ciudadana en él, debe añadirse como de la sociedad estadounidense el impacto del individualismo norteamericano en política y el valor de la iniciativa personal.

En las trece colonias británicas en Norteamérica, los colonos se sentían protegidos por el régimen de derechos y libertades de los ingleses, sin embargo, no pensaron que era necesario tener representación en el Parlamento de Westminster y ahí comenzó el conflicto que llevaría a la independencia de las trece colonias y a la formación de un Estado. La historia conducente a la

⁸²Abraham Lincoln 1809-1865. Miembro de la Cámara de Representantes por Illinois y 16º Presidente de los Estados Unidos. Introdujo medidas que dieron como resultado la abolición de la esclavitud, con la emisión de su Proclamación de Emancipación en 1863 y la promoción de la aprobación de la Decimotercera Enmienda a la Constitución en 1865.

⁸³Cotarelo, Ramón. Op. Cit.

independencia es conocida: la formación de una clase media autóctona con intereses comerciales ajenos a los de la metrópoli. El fin de la guerra franco-británica trajo la necesidad de economizar. Las leyes de 1764 y 1765 (sobre aranceles a una serie de productos y sobre pólizas) suscitaron la resistencia de los colonos, sucedió el Boston *Tea Party* en 1773 y la campaña No *Taxation without Representation*, los dos momentos decisivos para la guerra de la independencia. Esta independencia fue reconocida por Inglaterra en 1783⁸⁴.

Una vez terminada la guerra y entre 1781 y 1787, las trece colonias quedaban unidas en una laxa Confederación de Estados soberanos e independientes. La Confederación constaba de un Comité (compuesto por representantes de cada Estado), que ejercía algunos poderes del Congreso cuando éste no estaba reunido. El Congreso no tenía capacidad impositiva, ni medios coactivos para obligar al cumplimiento de sus decisiones⁸⁵. Además, cuando éstas recayeran sobre materias políticas importantes, habían de ser aprobadas por nueve de los trece Estados. En estas circunstancias, como señala Potter, habían portavoces de las clases adineradas asegurándose que el gobierno nacional garantizará la seguridad y la homogeneidad en las transacciones mercantiles de todos los estados (aquí podemos empezar a observar que desde la formación del Estado se empezó a recurrir a terceras personas para tratar de influir en las decisiones del gobierno).

4.1.2 *La Constitución de los Estados Unidos*

La Constitución de 1787, que sigue siendo la hoy vigente, es un texto muy breve, que consta de siete artículos (aunque muy elaborados y largos, divididos en secciones) y es, además, razonablemente rígida, de forma que, no siendo sencilla, su revisión es posible. Dada su brevedad, su contenido es muy genérico, limitándose a señalar las líneas generales de las relaciones entre instituciones y entre instituciones y personas.

⁸⁴Ibídem, Pág. 298

⁸⁵Allen M. Potter. *American Government and Politics*. Ed. Faber. Londres. 1969 (1º edición 1995). Pág. 20.

No obstante su brevedad, la Constitución presenta unos rasgos de índole general, pero muy interesantes, que vale la pena mencionar⁸⁶. El primer rasgo es el carácter racionalista de la división de poderes. La división de poderes aparece en la mentalidad del constituyente norteamericano como un mecanismo para protegerse de la tiranía. Los colonos pensaban que habían sido víctimas del despotismo y de la arbitrariedad del Monarca y del Parlamento británicos indistintamente, por lo cual su interés radicaba en que unos poderes neutralizaran a otros, sin reconocer a ninguno como predominante. Esta concepción forma el núcleo de la teoría y la práctica de los *checks and balances*. La división de poderes había de ser radical, absoluta, para lo cual era conveniente que los órganos que los ejercieran fuesen, asimismo, muy distintos⁸⁷. De ahí que cada órgano del Estado en los Estados Unidos sea elegido de un modo diferente para subrayar su diversidad.

El segundo rasgo es lo que se puede llamar síndrome de la “monarquía electiva y limitada”. Los poderes del Presidente, al tiempo que numerosos, están sometidos a límites expresos.

El tercer rasgo es su carácter fundacional. La Constitución estadounidense no solamente es explicable como una emanación de las relaciones económicas reales, sino también como un proceso real y empíricamente verificable de construcción de un Estado nuevo. De aquí que la Constitución aparezca como una típica solución de compromiso en los debates acerca del proyecto de Estado.

La Constitución prevé también un curioso procedimiento de reforma. Dos tercios del Congreso pueden aprobar enmiendas o éstas serán propuestas por una Convención convocada por el Congreso a solicitud de los legislativos de dos tercios de los Estados y, luego, han de ser ratificadas por tres cuartas partes de los Estados. El procedimiento de las enmiendas ha resultado ser una vía eficaz de reforma de la Constitución y de adaptación de ésta a la realidad política y social,

⁸⁶Constitución de los Estados Unidos de América. 1787. www.usinfo.state.gov/spanol/constes.htm

⁸⁷Lucas Murillo, Pablo, *Estados Unidos de América*, Compilación de Pablo Lucas Murillo, Sistemas Políticos Contemporáneos, Ed. Teide, Barcelona, 1984. Pág. 34.

todo ello sin menoscabar la importancia de la interpretación judicial. Mediante el sistema de enmiendas se ha democratizado el sistema político y mediante la interpretación judicial se ha conseguido mantener un constitucionalismo vivo y en contacto con la realidad práctica que pretende organizar.

El rasgo definitorio de la Constitución es la separación de poderes y, sobre todo, el modo en que dicha separación de poderes se lleva a la práctica, mediante el sistema de *checks and balances* (frenos y contrapesos) y se refiere a aquellos mecanismos que concediendo a un poder parte de las facultades del otro, contribúan no tanto a equilibrarlos sin más, sino a impedir que alguno de ellos incurriera en abuso de poder, es decir, se crea un sistema de instituciones separadas que comparten los poderes. Los controles más importantes en poder de cada rama aparecen a continuación: *Frenos y contrapesos*⁸⁸

Poder Ejecutivo

- 1) Puede vetar legislación
- 2) El Vicepresidente es presidente del Senado y puede decidir en casos de empate
- 3) Designa jueces y magistrados federales
- 4) Representa al gobierno federal ante el tribunal
- 5) El Presidente puede emitir indultos por delitos, salvo en los casos de juicio político

Poder Legislativo

- 1) El Senado confirma las designaciones del Presidente para cargos en las ramas ejecutiva y judicial
- 2) El Congreso puede anular un veto presidencial
- 3) El Congreso se encarga de supervisar todas las actividades del ejecutivo
- 4) El Congreso controla el presupuesto

⁸⁸ ¿Cómo se gobierna Estados Unidos? publicado en octubre de 2005 en www.usinfo.state.gov/esp/home/products/pubs/aboutgov/index.htm

- 5) El Congreso puede someter al Presidente a juicio político y, si la sentencia es condenatoria, lo puede retirar de su cargo
- 6) El Senado ratifica a jueces y magistrados
- 7) Puede impugnar y destituir a jueces y magistrados
- 8) Determina el número de miembros de la Corte Suprema
- 9) Puede iniciar enmiendas constitucionales
- 10) Crea tribunales federales de nivel inferior a la Corte Suprema
- 11) Interpreta la legislación y tiene facultades para declararla inconstitucional

Poder Judicial

- 1) El presidente de la Corte Suprema preside los juicios políticos contra el Presidente
- 2) Puede declarar inconstitucionales los actos del Presidente

El sistema de *checks and balances* ha funcionado de modo muy razonable a la par que flexible. Los frenos y contrapesos que se han ido configurando como tales en la historia política de los Estados Unidos han supuesto un cuadro móvil en el que idénticos órganos no tenían porqué adoptar de modo rígido la misma actitud ni siquiera sobre el mismo problema.

El federalismo es también otro de los elementos que más coadyuvan a que opere el principio de *checks and balances*, equilibrando las tendencias centristas del Gobierno Federal con las centrífugas de los Estados miembros. Asimismo tienen importancia las diferencias entre los procesos electorales, ya que, por ellas mismas, distribuyen los principios de legitimidad según distintos criterios. La misma existencia de las cámaras con diferentes atribuciones y diferentes tiempos de legislatura también contribuye en gran medida a conseguir un funcionamiento equilibrado del sistema político⁸⁹.

⁸⁹Cotarelo, Ramón García. Op. Cit. Pág. 298

4.1.3 La organización territorial del estado.

El Federalismo

El moderno Estado Federal que nace en los Estados Unidos reúne ciertos requisitos como son: una Constitución escrita, la unión de varios Estados, el reparto del poder entre la autoridad central y las periféricas, la fuerza de la revisión judicial y un complicado sistema de enmienda constitucional en el que los estados tengan igual peso. En el fondo se trata aquí de la supervivencia de las tradiciones del *local government* británico, fuente de las libertades inglesas, llevadas a sus últimas consecuencias en los artículos de la Confederación y matizadas luego en la Constitución de 1787⁹⁰.

Originariamente el federalismo norteamericano, caracterizado como “federalismo dual” se encargaba de establecer claros límites a la acción de los órganos centrales sobre los locales. Bajo la presidencia de Franklin D. Roosevelt se redefinieron las relaciones entre la Federación y los Estados, habiéndose acuñado para ello la teoría del “federalismo cooperativo”, según la cual es preciso permitir la expansión de las funciones del estado federal y admitir que los estados federados administren directamente los fondos federales a fin de garantizar el desarrollo equilibrado del país.

Desde el punto de vista de la organización territorial del poder, los Estados Unidos se componen de 50 Estados federados que reproducen en escala menor el sistema político de la federación: una constitución, un legislativo generalmente bicameral (excepto Nebraska), un órgano ejecutivo que lleva el nombre de Gobernador y un tribunal Supremo en cada estado en el que culmina la organización judicial de éste en materias de su competencia⁹¹. En términos políticos, la estructura en Estados federados es importante por dos motivos: forma la base de la organización de los partidos políticos y contribuye a la selección de la élite política.

⁹⁰Wilson, Q. James, *American Government. Institutions and Policies*,. Harvard University and University of California, Los Ángeles, Ed. Limusa, 1992

⁹¹Cotarelo, Ramón García. Op. Cit. Pág. 300

4.1.4 Las Instituciones del Estado

La Jefatura del Estado. El Presidente de la República

El sistema político estadounidense es el presidencialismo más puro. La presidencia de la República (que une en sí las funciones de Jefatura del Estado y Presidencia del Gobierno) es uno de los rasgos determinantes del sistema norteamericano. Ramón Cotarelo en referencia a Lucas Murillo señala que *la absoluta separación de poderes ejecutivo y legislativo en los estados Unidos no hace más que reproducir la que entonces imperaba en Inglaterra en los momentos de la “monarquía limitada”, cuando el gobierno no podía disolver el parlamento y éste no podía hacer caer al gobierno, dado que sus respectivos principios de legitimidad eran distintos*⁹².

Resulta de este modo que el Presidente, elegido por una compleja fórmula de voto indirecto goza de una legitimidad democrática equiparable a la del órgano legislativo. El presidente es elegido cada cuatro años y hasta 1951 no tenía límite expreso a la cantidad de mandatos, hasta que en ese mismo año se aprobó la XXII enmienda, que limita a dos los mandatos presidenciales. La Constitución de 1787 otorga al presidente el poder ejecutivo por lo que al unir en su persona las dos funciones antes mencionadas de Jefatura de Estado y Presidencia de Gobierno, hablamos de un ejecutivo monista. El Presidente viene a ser el *leader* de su partido (si bien no secretario nacional) y es elegido sobre la base de un programa electoral o *platform* que es la articulación de las medidas concretas que se propone aplicar en los diversos campos⁹³.

El Presidente tiene funciones reconocidas (constitucional o convencionalmente) en los más diversos campos de la vida política. Podemos clasificarlas de la siguiente forma⁹⁴:

- a) En el ámbito legislativo. La separación de poderes es muy grande, pero no

⁹²Pablo Lucas Murillo. Op. Cit., Pág.301

⁹³Cotarelo, Ramón García. Op. Cit., Pág. 301

⁹⁴Op. Cit.

absoluta. El Presidente no tiene iniciativa legislativa en sentido formal pero la ejerce a través de los mensajes que dirige al Congreso (en especial su discurso “Sobre el Estado de la Nación”) en los que formula las líneas políticas de lo que luego quisiera ver convertido en normas legales.

- b) En el ámbito ejecutivo. El Presidente de la República es la figura primordial, ya que es el único responsable de la formulación de fines que podemos llamar de “gobierno puro”. El Presidente de la República puede nombrar a una gran cantidad de altos cargos de la Administración del Estado (sujeto a confirmación en el Senado), ya que es el Jefe de ésta. Ello le da un inmenso poder de patronazgo a través del procedimiento tradicional del *Spoils System* (o Sistema de Despojos), por el que la máxima magistratura designaba a las personas como pago por los servicios políticos prestados. Ocupa un lugar destacado en este procedimiento de nombramientos el de los embajadores. Asimismo, el presidente ejerce el mando efectivo sobre las Fuerzas Armadas, así que puede enviar tropas al exterior sin previo permiso del Congreso en los casos urgentes y ésta jefatura efectiva le presta relevancia a sus propuestas sobre armamento, presupuestos militares y desarme.
- c) En el ámbito judicial. Resulta decisivo que competa al Presidente el nombramiento de magistrados vitalicios del tribunal Supremo. Dado que este órgano se ha atribuido la interpretación de la Constitución.
- d) En el ámbito de la acción exterior. Las competencias del Presidente son aquí amplísimas. No solamente determina las líneas de la política exterior del país sino que, además, puede sostener una guerra exterior, acreditar y despachar a los embajadores y firmar o no tratados internacionales, pendientes luego de ratificación del Congreso.
- e) En el ámbito socio-económico. El Presidente es el centro de imputación de gran cantidad de actividades sociales, son memoraciones, actos, etc., que caracterizan la vida política estadounidense. Desde el punto de vista económico y dado que elabora los presupuestos generales del estado directamente (a través de la Oficina de Gestión y Presupuesto) tiene en sus

manos la articulación de la vida económica del país y la determinación omnímoda de su política económica.

El Poder Legislativo. El Congreso

La Cámara de Representantes

El poder legislativo es bicameral, lo que implica una doble unidad personal y territorial. De las dos cámaras, La *Cámara de Representantes* responde al principio de representación personal de los ciudadanos. Esta representación se organiza en razón proporcional a la cantidad de habitantes de los respectivos Estados⁹⁵.

La Cámara de Representantes tiene atribuida la función legislativa en igualdad de rango con el Senado, así mismo, la iniciativa de reforma constitucional por vía de enmienda. Para la función legislativa, la Cámara de Representantes se vale de los medios ordinarios en régimen parlamentario, con el añadido de que le está reservada la práctica totalidad de la iniciativa legislativa, esto es, trabaja con los medios de información de que se valen los órganos legislativos y se divide en comisiones de carácter auxiliar. Además de la función legislativa, la Cámara de representantes ejerce otras económicas (aprueba o modifica el presupuesto presentado por el Presidente), de relativo control del Gobierno y también judiciales (en el caso de inhabilitación –*impeachment*- del Presidente. Por lo demás, es competencia exclusiva de la Cámara elegir al Presidente y al Vicepresidente en el caso de que ninguno de los *tickets* hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos presidenciales⁹⁶.

Los representantes son elegidos para mandatos de dos años, deben tener como edad mínima 25 años, tienen que haber sido ciudadanos durante al menos siete años y tienen que ser residentes legales del estado al que se presentan a elecciones. Además, cinco miembros de los territorios de Puerto Rico, Guam,

⁹⁵Wilson, Q. James. Op. Cit. Pág. 266

⁹⁶Cotarelo, Ramón García. Op. Cit. Pág. 304

Samoa Americana, las Islas Vírgenes de EE.UU. y el Distrito de Columbia representan a sus circunscripciones electorales en la Cámara y pueden participar en debates, aunque carecen actualmente de voto. Entre los poderes que ejerce la Cámara de Representantes figuran⁹⁷: 1) Proponer legislación relativa a las asignaciones presupuestarias y la fiscalidad, 2) Determinar si se ha de llevar a juicio ante el Senado a un funcionario del gobierno que haya cometido delitos contra Estados Unidos

El Senado

La otra Cámara colegisladora, el Senado, incorpora el principio de representación territorial de los estados a razón de dos senadores por cada uno. Como la Unión se compone actualmente de 50 Estados, el Senado cuenta con 100 miembros. Corresponde al Senado la competencia de ratificar o no los tratados internacionales firmados por el Presidente de la República y también los nombramientos hechos en el seno de la Administración pública y su propio gobierno por el primer mandatario⁹⁸.

Los senadores son elegidos para mandatos de seis años, y el Senado se renueva por tercios cada dos años, con lo que cada seis años, en un tercio de los estados coinciden elecciones de senadores y representantes, en consecuencia, el senado es una cámara continua, que no conoce la disolución. Este carácter y el mandato de seis años, dos más que el presidente, muestra que el Senado es un órgano de gran importancia al que se le ha llegado a comparar como una especie de Consejo de ancianos (por lo que no es casual que se recurriera al nombre que la institución tenía en Roma). Además para ser senador se debe tener como edad mínima 30 años, haber sido ciudadanos durante al menos nueve años y ser residentes legales del estado al que se presentan a elecciones⁹⁹. Entre los poderes que ejerce el Senado figuran¹⁰⁰: 1) Aprobar o rechazar tratados, 2)

⁹⁷Congressional Quarterly, *El Congreso de los EE.UU. Estructura y Funcionamiento*, Ed. Limusa Noriega Editores, México. 1999.

⁹⁸Cotarelo, Ramón García. Op. Cit, Pág. 306

⁹⁹Ídem, Pág. 307

¹⁰⁰Congressional Quarterly. Op. Cit. Pág. 181

Aprobar o rechazar las designaciones presidenciales de cargos en el Gabinete, en organismos del poder ejecutivo, jueces federales (inclusive magistrados del Tribunal Supremo), y embajadores, 3) Llevar a cabo juicios de funcionarios de gobierno que han cometido delitos contra Estados Unidos.

El Gobierno y la Administración y la Administración Pública

No hay distinción entre Gobierno y Administración Pública, de forma que el primero es conocido también por el nombre genérico de “Administración”. Hay, sin embargo, un “Gobierno” en el sentido de un conjunto de Ministros, esto es, de un conjunto de colaboradores directos del Presidente, meros secretarios de Departamentos. Los Departamentos son las más amplias unidades administrativas y es el Congreso quien se encarga de establecerlas e indirectamente controlarlas¹⁰¹.

La Administración Pública Federal se nutre mediante elecciones o nombramientos presidenciales en el marco del citado *Spoils System*. En el resto de la Administración Pública Estatal, se da la misma combinación de sistema electoral para la provisión de puestos administrativos y nombramiento directo de la instancia ejecutiva máxima del Estado correspondiente, esto es el *Governor*. La tradición británica del *local government* está particularmente viva en los estados Unidos, donde la administración local tiende a una vía de autogobierno y tiene la responsabilidad de la prestación de servicios, entre ellos los educativos y de orden público. Para ello goza también de autonomía fiscal.

El Poder Judicial y el Tribunal Supremo

El sistema judicial estadounidense es una herencia directa del *Common Law* británico, del que procede, con mezcla de la tradición del derecho codificado, lo cual es visible, precisamente, en la existencia de una Constitución escrita.

En Estados Unidos se encuentra un sistema doble de organización judicial,

¹⁰¹Cotarelo, Ramón García. Op. Cit. Pág. 308

condicionada por la naturaleza federal del Estado: de un lado, la jurisdicción estatal y de otro, la federal. Las diferencias residen en el ámbito de la competencia como en el de la organización. Cada Estado puede tener su organización judicial, que culmina en su respectivo Tribunal Supremo, para los asuntos del derecho del Estado. Por otro lado existe la jurisdicción federal, de la que se encarga el Tribunal Supremo (el único expresamente mencionado en la Constitución)¹⁰². Los jueces de la jurisdicción federal son nombrados por el Presidente con la aprobación del Senado. En cuanto al orden estatal, la provisión de la judicatura es por nombramiento del gobernador.

La condición de supremo intérprete de la Constitución del tribunal Supremo no está prevista en el texto constitucional, sino que es el resultado de la teoría de la “supremacía constitucional” articulada por el Juez Marshall¹⁰³ en 1803, en la que se establece el principio de jerarquía normativa: los actos administrativos han de ser sometidos a un control de legalidad y las leyes están a su vez sometidas a un control de constitucionalidad; el Tribunal Supremo conquista así una legitimidad absoluta e irrestricta de intérprete de la Constitución y de los actos de todos los órganos del estado (también del Ejecutivo), lo que en términos más concisos, es lo que se conoce con el nombre de “supremacía judicial” y en expresión más popular “gobierno de los jueces”¹⁰⁴.

Los Partidos Políticos

El sistema de partidos en los Estados Unidos ha seguido siempre un criterio bipartidista. En el origen del estado la división fue entre “federalistas” y “antifederalistas”. Al perder la batalla estos últimos, pasaron a llamarse “republicanos”. De forma que, hacia 1828, en tiempos de Jefferson, el bipartidismo se componía de “republicanos” (que andando el tiempo, pasarían a llamarse

¹⁰²Constitución de los Estados Unidos. Artículo Tres.

¹⁰³John Marshall (1755 –1835) fue un estadista y jurista estadounidense, figura muy importante del Tribunal Supremo, donde fue el Juez Presidente desde 1801 hasta su muerte. Marshall era originario de la Commonwealth de Virginia y líder del partido federalista.

¹⁰⁴Cotarelo, Ramón García. Op. Cit Pág. 311

“demócratas” y son los de hoy) y “federalista” (que, luego, adoptarían el nombre de “republicanos”).

Los partidos políticos estadounidenses se reducen, en gran medida, a la existencia de un *caucus*¹⁰⁵ (comité o núcleo de poder) en cada Estado, de escaso número de afiliados y de una masa de electores, sin mayor estructura orgánica que la que se requiera para convocar elecciones primarias (abiertas o cerradas) o convenciones. La recaudación de fondos a través del *tax check-off* es probablemente la actividad más importante de los partidos, junto con la organización de convenciones y primarias para la designación de candidatos. Las peculiaridades partidistas en los Estados Unidos se pueden apuntar como¹⁰⁶: 1) El carácter democrático *ab origine* de la comunidad política estadounidense, 2) el individualismo de la civilización norteamericana y su tendencia a entrar en relaciones libres e iguales; 3) la teoría de la frontera en cualquiera de sus variantes; 4) la inexistencia de una neta división social en clases; 5) la gran importancia que en una sociedad como la estadounidense, tienen los grupos de presión.

Los Grupos de Presión

En los Estados Unidos, los grupos de presión pueden dividirse en las categorías siguientes¹⁰⁷: En primer lugar, los grupos de presión privados de carácter económico como son la *National Association of Manufacturers* (Asociación Nacional de Fabricantes), los grupos de intereses agrarios, como la *American Farm Bureau Organization* (Federación Agrícola Americana) y, los poderosísimos sindicatos *American Federation of Labor-Committee of Industrial Organizations* (AFL-CIO). En segundo lugar, los grupos de presión privados con fines no lucrativos. Se trata de asociaciones privadas que persiguen fines altruistas, como las asociaciones en defensa de ciertos derechos, como la *American Civil Liberties*

¹⁰⁵Caucus: grupos informales de congresistas que tienen intereses y filosofías en común. Comité o núcleo de poder en Cotarelo, Ramón García. Op Cit.

¹⁰⁶Cotarelo, Ramón García. Op. Cit. Pág. 314

¹⁰⁷Mc Farland, S. Andrew, *Los Grupos de Presión en el Congreso Norteamericano (Common Cause)*, Ed. Gernika, México, 1987

Union (Unión Americana de derechos Civiles). En tercer lugar, los grupos de presión étnicos, organizados en torno a la defensa de una u otra de las etnias, como por ejemplo el lobby judío, como el *American Jewish Committee* (Comité Judío-Americano). En cuarto lugar los grupos de presión de carácter religioso, de gran influencia en un país en el que la religión forma parte de las raíces de la conciencia nacional, merece la pena mencionar la *National Catholic Education Association*. En quinto lugar, los grupos de presión tradicionales de la vida profesional, como la Asociación de Abogados Americanos o la asociación Médica Americana. En sexto lugar, los grupos de presión institucionales, dentro de los cuales hemos de incluir departamentos y sectores enteros de la Administración Pública. Las Fuerzas armadas es uno de ellos.

La gran proliferación de grupos de interés y de presión dentro de los Estados Unidos es la justificación perfecta para que exista el *Lobby* y para que haya alcanzado la importancia que se señalará a continuación en todos los estratos del gobierno.

4.2 ¿Cómo funciona el congreso de Estados Unidos?

El artículo primero de la Constitución de Estados Unidos establece al poder legislativo del país con un Congreso bicameral que se compone de la Cámara de Representantes y el Senado. El sistema bicameral está destinado a dotar frenos y contrapesos al poder legislativo¹⁰⁸. El Congreso de Estados Unidos es parte del poder legislativo que incluye, además, organismos que apoyan la labor del Congreso, como la Oficina de Impresión del Gobierno, la Biblioteca del Congreso, la Oficina Presupuestaria del Congreso, la Oficina de Contabilidad General del Gobierno y la Oficina del Arquitecto del Capitolio. La tarea primordial del Congreso es redactar, debatir y aprobar proyectos de ley que más tarde se envían al presidente para su aprobación. Entre los poderes del Congreso figuran la acuñación e impresión de la moneda, el mantenimiento de las fuerzas militares, la declaración de guerra, la determinación del comercio interestatal y extranjero y

¹⁰⁸Griffith, S. Ernest, *El Sistema de Gobierno de los Estados Unidos*, Ed. Fraternal, Argentina, 1983. Pág. 271

poderes raramente utilizados de realización de juicios de destitución de funcionarios del gobierno federal y propuesta de enmiendas a la Constitución de Estados Unidos.

El Congreso controla las políticas fiscales y de gastos de ámbito federal y tiene la autoridad para investigar y supervisar la gestión del poder ejecutivo y sus organismos. Como parte de su responsabilidad supervisora, el Congreso puede citar a altos funcionarios para que respondan a preguntas; solicitar auditorias a organismos y convocar audiencias con el propósito de airear quejas de ciudadanos; determinar la necesidad de nuevas leyes, y sensibilizar a la opinión pública sobre distintos temas.

Además, el Congreso comparte con el presidente poderes en materia de política exterior y control de las fuerzas armadas. Por ejemplo, el presidente tiene poder para negociar tratados, pero estos entran en vigor solamente previa aprobación del Senado. Asimismo, el Congreso puede declarar la guerra y autorizar fondos para las fuerzas militares, pero le corresponde al presidente el mando supremo de las fuerzas armadas.

El Senado

Como se había mencionado anteriormente, el Senado consta de 100 senadores. La constitución delega al vicepresidente la potestad oficial del Senado y le concede, además, el título de presidente del Senado. En la práctica, el vicepresidente preside el Senado solamente durante ceremonias importantes o para depositar su voto en caso de empate. El presidente interino del Senado, generalmente el miembro principal del partido de la mayoría, es elegido por el Senado y preside las gestiones diarias de dicha cámara¹⁰⁹.

La Cámara de Representantes

¹⁰⁹Wilson, Q. James. Op. Cit. Pág. 266

La Cámara de Representantes consta de 435 miembros. Cada miembro representa una zona dentro de un estado, denominada circunscripción electoral. El número de representantes se basa en el número de circunscripciones electorales de cada estado. A cada estado se le garantiza como mínimo un escaño en la Cámara de Representantes. Cada diez años la Oficina del Censo estadounidense lleva a cabo un recuento de la población para verificar el número de circunscripciones electorales en cada estado¹¹⁰.

Uno de los motivos que explican porqué la Cámara esta concebida como un cuerpo colegislador es la brevedad de su mandato, de sólo dos años. Dado el peculiar carácter del sistema estadounidense de partidos, las votaciones parlamentarias son “bipartidistas”.

El Staff

El *Staff* es el cuerpo de asesores de cada legislador¹¹¹. Los miembros del *Staff* son una parte muy importante para la realización del trabajo cotidiano de un congresista, pues es en ellos en quien radica la responsabilidad del trabajo diario, de la organización de las agendas y de buena parte de la investigación que solicita el legislador, por lo que una persona, organización o gobierno que pretenda llevar a cabo un lobby, deberá incluir a los miembros del Staff, pues ellos son en la mayoría de las ocasiones, los filtros del personaje a cabildear.

El Speaker (Portavoz-líder de la Casa de Representantes) y el *President of the Senate* (Presidente del Senado)

Hablando del Congreso cada casa tiene sus líderes. Si se trata de la Casa de Representantes al líder se le conoce como el *Speaker*, quien tiene un poder político importante, pues es él quien tiene la capacidad de reconocer a los miembros de la Casa de Representantes que puedan hacer uso de la palabra o permanecer convenientemente ciego a un representante opuesto; tiene el poder de interpretar las reglas de la Cámara, dándole la posibilidad al *Speaker* de referir

¹¹⁰Ídem, Pág. 267

¹¹¹Piñeiro, A. Alonso. Op. Cit. Pág. 44

las iniciativas a comités más favorables, o incluso poder apresurar o retrasar el calendario legislativo¹¹².

La nominación y elección del *Speaker* es por medio de una asamblea del partido (*party conference*) o del *caucus*, del partido de mayor representatividad en la Casa de Representantes. La duración del *Speaker* en el puesto es de dos años, al igual que la legislatura en la que trabaja y pocas veces vota, sólo lo hace cuando hay un empate. Además el *Speaker* es considerado como el segundo en turno a la presidencia del país, después del Vicepresidente.

Por otra parte el líder del Senado es el Vicepresidente, quien normalmente delega su responsabilidad a un miembro del senado para que presida la mayoría de las sesiones. El líder del senado, al igual que el *Speaker*, no votan a excepción de un empate, y en caso de ausencia total del Vicepresidente, se elige a un *President pro tempore*, para que ejerza las funciones correspondientes.

Los Party Leaders (Líderes de los Partidos)

Así como cada Cámara tiene un líder, los Partidos Políticos también. Estos líderes encabezan los Comités Directivos (*Steering committees*), que son los que supervisan los ejercicios legislativos del Congreso, trabajan para coordinar el trabajo de los comités en el mismo, designan los tiempos de debate, trabajan con el presidente del Comité de reglas para llevar las iniciativas a discusión e incluso también ayudan a organizar a los miembros del partido para hacer frente común; tanto para apoyar como para rechazar algunas iniciativas¹¹³.

Los Comités

Debido a que la extensión de las iniciativas es tan grande y la cantidad de éstas también los Congresistas tienden a especializarse sólo en áreas de su interés, por esta razón se crearon los comités orientados a asuntos específicos para que la mayor parte del trabajo legislativo pueda ser dirimido a esas instancias. Los

¹¹²Sapien, M. Juan Carlos. Op.Cit. Pág. 43

¹¹³Op. Cit.

Comités se dividen en tres: 1) Permanentes; 2) Especiales; y 3) de Disertación¹¹⁴

- 1) Permanentes: la mayoría de los asuntos en el Congreso son dirimidos en los comités permanentes, 19 en la Casa de Representantes y 16 en el Senado. Sin embargo, por la complejidad o relevancia de algunos asuntos, cada comité puede ser dividido en subcomités.
- 2) Especiales: Son comités especialmente creados cuando ninguno de los comités existentes puede abarcar la temática, sus funciones se restringen al tiempo en que pueda desahogar la temática que normalmente es menos de un año. Los miembros de estos comités son seleccionados por el *Speaker* y el presidente del Senado respectivamente.
- 3) Disertación: En ocasiones dos versiones de la misma iniciativa (de la Casa de Representantes y del Senado), son incompatibles, especialmente en el lenguaje técnico de la misma y su efectividad, por lo que se concerta a un comité de disertación para resolver el problema.

El proceso legislativo toma lugar sólo después de que el presidente del comité (o subcomité) decide programar una Audiencia Pública (*Hearing*) para la iniciativa, o si no cree que la iniciativa amerite una consideración seria, éste puede posponer indefinidamente la iniciativa.

Las Audiencias Públicas (*Hearing*)

Las Audiencias Públicas juegan un papel importante en el camino de las iniciativas de ley, ya que proveen de un foro en el cual se puede promocionar la iniciativa. Para los que apoyan la iniciativa, este es el momento de reunir los votos necesarios para sacarla del comité y llevarla al pleno (*floor*), en donde pueda ser considerada por la totalidad de la Casa de Representantes o el Senado y por otra parte, es aquí también donde la iniciativa puede no probar su utilidad y ser rechazada.

Una audiencia sirve principalmente como un medio para la recolección de

¹¹⁴Wilson, Q. James. Op. Cit. Pág. 264

información. La forma se da bajo el testimonio juramentado de los interesados y expertos, además de intercambiarse comentarios agudos. El tiempo utilizado para la audiencia varia dependiendo de la importancia y complejidad del tema, ya que puede ir desde unas cuantas horas hasta varios meses, dependiendo de la voluntad de los legisladores, la importancia y la polémica que la iniciativa genere. Los propósitos de las audiencias, de forma sintetizada son¹¹⁵:

1. Transmitir información: información relacionada con la iniciativa ya sea técnica, económica, social o política, que pueda ser presentada al comité.
2. Canal de Propaganda: dar ideas nuevas o controversiales que pueden ser vendidas al Congreso y al público a través de la audiencia.
3. Válvula de Seguridad: una audiencia puede aliviar las tensiones o mediar conflictos al proveer a todos los involucrados de los medios para ventilar sus diferencias.

Si la iniciativa logra sobrevivir a este último paso y sigue vigente, la siguiente etapa será la de la *House Rules Committee* (Comité Instructor de la Casa de Representantes).

El *House Rules Committee* (Comité Instructor de la Casa de Representantes)

Cuando una iniciativa abandona su comité para continuar con su proceso de convertirse en ley, se coloca en uno de los tres principales calendarios con el propósito de darle la importancia que se crea conveniente para cada iniciativa. En teoría el orden de presentación debería ser de acuerdo al turno en el que llegó, pero éste puede ser modificado por el *Rules Committee*.

Los tres principales calendarios que prevalecen en el Congreso son¹¹⁶:

Appropriations Bills (Iniciativas de Adquisiciones) Son las iniciativas que se encargan de la forma de recabar o gastar el dinero. Éstas van al *Union Calendar* (Calendario de la Unión).

¹¹⁵Sapien, M. Juan Carlos. Op.Cit. Pág. 46

¹¹⁶Wilson, Q. James. Op.Cit. Pág. 262

Public Bills (Iniciativas Públicas) Iniciativas que afectan al país en su conjunto. Se asignan al calendario de la Casa de Representantes.

Private Bills (Iniciativas Privadas) Son iniciativas que afectan a un grupo pequeño de personas.

La *House Rules Committee*, regula el flujo de las iniciativas y la importancia que se les ha de prestar para que sean consideradas ante el pleno (o *floor*) ya que de las miles de iniciativas que llegan a estar en los calendarios, en promedio, sólo un centenar de estas serán juzgadas lo suficientemente importantes como para llegar al pleno en la Casa de representantes, y de estas sólo el 50% serán calificadas por el *Rules Committee* para ser consideradas de importancia. También, la *House Rules Committee* garantiza según sus propios puntos de vista e intereses, el tipo de regla que habrá de seguir cada iniciativa. Las reglas básicas para este procedimiento son cuatro¹¹⁷:

1. Reglas Abiertas (*Open Rules*) Esto significa que la iniciativa puede ser sujeta a modificaciones.
2. Reglas Cerradas (*Closed Rules*) Significa que una iniciativa puede estar limitada a ciertas modificaciones o a ninguna según se estipule.
3. Ondeantes Puntos de Orden (*Waving Points of Order*) No es muy común; se utiliza para prevenir que la iniciativa sea sujeto de objeciones técnicas (*points of order*) si se trata de una iniciativa controversial.
4. Arreglar una Reunión (*Arrenging a Conference*) En caso de que tanto la Casa de Representantes como la del Senado lleguen a dos diferentes conclusiones sobre la misma iniciativa, se convoca a una reunión o Comisión Deliberadora para resolver las diferencias.

El *Rules Committee* posee autoridad a la hora de elegir el tipo de trato e importancia que se le ha de dar a las iniciativas. En el caso de que una iniciativa no cuente con su recomendación, dicha iniciativa puede seguir un camino alterno. Esto es por medio de una suspensión de las reglas o por consenso unánime.

¹¹⁷Sapien, M. Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 47

También es posible un Procedimiento de Descargo, el cual fuerza al *Rules Committee* a llevar ante el pleno una iniciativa que ha sido Congelada (*pigeonholed*) o como último recurso, es el Calendario del Miércoles (*Calendar Wednesday*), en el cual los comités permanentes pueden traer al pleno cualquier iniciativa previamente reportada pero que por falta de status o de nivel de prioridad no pudo llegar al pleno.

El Pleno

Cuando una iniciativa ha logrado superar las etapas anteriores pasa ante el pleno de alguna de las cámaras para su discusión en forma de un debate abierto. Los debates en la Casa de Representantes se apegan a ciertas normativas de tiempo y forma establecidos por la Comisión de Normas y Procedimientos. “Cuando se concluye el debate los miembros votan por la aprobación del proyecto, su desaprobación, su archivo (congelamiento), o su retorno a la comisión.”¹¹⁸ El proyecto de ley que recibe la aprobación se envía a la otra cámara para su consideración.

El proceso en el Senado es muy similar al de la Casa de Representantes, excepto que la duración de los debates puede ser ilimitada, generando un retraso o un estancamiento en el proceso legislativo que puede durar semanas incluso meses. En caso de que surjan diferencias en las dos cámaras por el mismo proyecto de ley, se llama a una comisión deliberadora para que intente conciliar las diferencias; de no lograrse el proyecto es desechado o puesto en revisión nuevamente por la cámara y el comité que le dio origen.

Tácticas Dilatorias en el Congreso

Existen varias formas para obstaculizar a las iniciativas de llegar a convertirse en leyes, sea por medio de aplazarlas indefinidamente, de establecerlas en el comité equivocado, o simplemente ignorarlas. Sin embargo, existen otras tácticas que son igual de recurridas. Este es el caso de la práctica conocida en el Senado como el

¹¹⁸Schroeder, C. *Richard, Perfil del gobierno norteamericano*, Ed. Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, USA, 1990 Pág. 76

“filibuster” que ocurre cuando un senador o un grupo de senadores hacen uso de la palabra indefinidamente para así retrasar la votación sobre la iniciativa y así poder llegar a consensos con los demás miembros del Senado, o simplemente para sabotear la iniciativa¹¹⁹. Mientras un miembro del Senado haga uso de la palabra no se puede proceder a la votación, aunque lo que el senador este diciendo sea completamente ajeno al tema principal. El termino filibuster, proviene de una palabra Holandesa que significa “pirata”, y debido a las interminables horas de discusión que esta táctica implica.

Otra forma de retrasar una iniciativa es poner en duda la parcialidad, moralidad o validez del patrocinador de la iniciativa (*horse*), lo que puede hacer que los miembros del Congreso que apoyaban inicialmente la iniciativa retiren su apoyo a la misma. Sumada a las estrategias anteriores queda el recurso del quórum, que consiste en evitar que este mismo sea completado, es decir, que el mínimo de legisladores requeridos por ley para llevar a cabo una votación legal no sea cumplida.

Una vez que el proyecto de ley ha podido sobreponerse a todos los obstáculos y ha sido aprobado por las dos cámaras, este se envía finalmente al presidente pues, en términos constitucionales¹²⁰ éste debe decidir sobre el proyecto para que se pueda convertir en ley.

Las Opciones del Presidente

Según el Artículo 1°, sección 7 de la Constitución de los Estados Unidos “*Toda iniciativa de ley, que haya sido aprobada por la Cámara de representantes y el Senado, será, antes de convertirse en ley, presentada ante el presidente de los Estados Unidos*”¹²¹. Por lo que una vez que la iniciativa ha logrado ser aprobada por el Congreso, ésta pasa al presidente, quien tiene cuatro opciones: firmarla, hacer nada, vetarla indirectamente y vetarla¹²².

¹¹⁹Sapien, M. Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 48

¹²⁰Constitución de los Estados Unidos. Artículo 1, sección 7, fracción 3.

¹²¹Ídem

¹²²Sanford & Green, *Basic Principles of American Government*. Ed. AMSCO, USA, 1983

1. Firmarla. Al firmar la iniciativa se convierte en ley. El presidente cuenta con 10 días para hacerlo. “El periodo de 10 días comienza a la media noche del día en que se reciba la iniciativa, sin contar los domingos. Además si el presidente recibiera el proyecto de ley el jueves, del 14 de febrero, el primer día de la decena a contar comenzaría en viernes, del 15 de febrero; el último día sería el martes, del 26 de febrero”
2. Hacer Nada. Si el presidente no hace nada (vetarla o firmarla) con la iniciativa, la misma se convertiría en ley automáticamente tras haber transcurrido el período de 10 días. Siempre que el Congreso siga aún en sesión.
3. Veto Indirecto (*pocket veto*). Cuando el Congreso entra en receso tras haber enviado el proyecto al presidente sin que hayan agotado los 10 días reglamentarios; la negativa presidencial a considerarlo anula entonces el proyecto de ley, sin explicación alguna. Se dice que el presidente mete a su “bolsillo” el proyecto, y deja que el tiempo transcurra.
4. Vetarlo. El presidente se niega formalmente a firmar la iniciativa y devuelve al Congreso el proyecto junto con sus observaciones y razones que originaron el veto.

Una iniciativa que ha sido vetada, es devuelta a la Cámara de origen. Si el proyecto es aprobado nuevamente sin modificaciones por las 2/3 partes de la Cámara, se envía a la otra para seguir el mismo proceso. En caso de que ambas Cámaras hayan acordado aprobar la iniciativa sin cambio alguno, esta se convierte automáticamente en ley sin necesidad de la firma del presidente. Este proceso se conoce como el “*override*” y rara vez sucede.

4.3 Legislación en los Estados Unidos de América

La legalidad del lobby en Estados Unidos se encuentra justificada en la Primera enmienda constitucional que establece que: “*El Congreso no promulgará ley alguna... que limite la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a que formule petición al gobierno para la atención de*

*quejas*¹²³. En los Estados Unidos el lobby ha llegado a ser una práctica ampliamente aceptada dentro de su sistema político, ya que en muchas ocasiones son los lobbyist, quienes se encargan de recabar información importante y entregarla a los legisladores, con la finalidad de que tomen la decisión más justa, es decir, más orientada al interés que representan.

En la actualidad el ejercicio del Lobbying se ve como una práctica legítima, pero en el pasado despertaba muchas sospechas, en parte porque era una actividad nueva y porque sus intereses y sus agentes eran indiscretos con el uso del dinero para conseguir los votos... *por lo que el Congreso tuvo que intervenir, la primera norma para regular el lobby se da en 1852 en la Cámara de Representantes y prescribía que los periodistas que cubrían las noticias de la Cámara, que eran empleados para representar propuestas a los Congresistas, no tendrían lugares asignados en el área de plenos y debate, posteriormente en 1867, se estipuló que antiguos miembros del Congreso con un interés en el resultado de cualquier propuesta no tendrían acceso al salón de pleno y debates; sin embargo fue hasta 1876 cuando la Casa de Representantes ordenó a todos los lobbyists que se registraran ante el Oficial de la Casa (clerk of the house) aunque esta ley sólo estuvo vigente durante la XLIV Legislatura del Congreso. En 1879, miembros de las galerías de la prensa en el Senado y la Casa de Representantes siguieron el ejemplo. Y fueron ellos quienes propusieron reglas de admisión a las galerías que prohibiría a todos los lobbyists pasar como periodistas- y esas reglas- siguen en operación hasta hoy.*¹²⁴

A nivel estatal fue el estado de Massachussets que, en 1890, establece que todos los lobbyist en funciones debían registrarse en un padrón, así como reportar la cantidad de dinero que utilizaban para el mismo; en 1905, en Wisconsin se dictaminó que los lobbyist sólo podrían operar ante Comités Legislativos o por declaraciones públicas. A New York le toca el turno de legislar sobre el tema en 1906, y de hecho basa su legislación, apoyado en las de los dos estados

¹²³Congressional Quarterly. Op. Cit. Pág. 190.

¹²⁴U.S. Senate. www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm

anteriores¹²⁵.

Hubo también otros estados que siguieron modelos muy similares como el del registro, el reporte de gastos, y el hacer público el nombre de los contratantes de estos servicios. En el año de 1907, el Congreso da los primeros pasos para regular el uso del Lobby y el dinero empleado dentro de éste al decretar que se prohibía a los bancos y a las corporaciones contribuir en las campañas políticas. Para 1911 hubo otro intento de regulación, en esa ocasión se propusieron restricciones para el Lobby, pero éstas no fueron aprobadas sino hasta 1946.¹²⁶

Para 1938 se creó la Ley de Inscripción de Agentes Extranjeros, que requería que las personas u organizaciones que hicieran gestiones públicas en representación de gobiernos y partidos políticos extranjeros se inscribieran en el Departamento de Justicia. Lo anterior para tratar de asegurar la transparencia en todo el proceso, y/o vigilar que otro tipo de intereses no afecte a los estadounidenses.

Durante más de 150 años el Congreso consideró diversas maneras de regular la práctica del lobby, siendo hasta el año de 1946 que se aprobó una legislación general: la Ley de Regulación Federal del Cabildeo o Lobby. Ésta ley se aprobó bajo la leyenda de: *Federal Regulation of Lobbying Act*¹²⁷.

El objetivo de esa Ley era que se pudieran hacer del conocimiento público las actividades del Lobby, para que la gente pudiera saber qué personas y que organizaciones trataban de influir en sus representantes. Algunas de las medidas que se les exigió, eran: que proporcionaran sus nombres y direcciones; los nombres y direcciones de sus clientes; cuanto se gastaba y a quién se destinaba ese dinero; los nombres de los patrocinadores del Lobby así como la cantidad de sus contribuciones; un registro contable de todo el dinero recibido y gastado, especificando en quién se gastaba y para qué propósitos; los nombres de todas las publicaciones en las que los Lobbyist habían pagado por la creación de artículos periodísticos y editoriales; y las iniciativas de ley por las que habían sido

¹²⁵Sapien, M. Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 50

¹²⁶*West's Encyclopedia of American Law*. Volume 7. Ed. West Group. USA 1998. Pág. 79.

¹²⁷www.senate.gov/legislative/common/briefing/fed_reg_lobby_act.htm

contratados, tanto para apoyar como para rechazar. Además, los lobbyist tenían que registrarse ante la Casa de Representantes y en la oficina del Senado mientras estaban en funciones¹²⁸.

Tiempo después ocurriría un acontecimiento que derivaría en una reforma importante del Congreso. Esto sucedió cuando en 1972 un grupo de hombres que trabajaban para el Presidente R. Nixon, fueron atrapados espionando en la Sede Nacional de Partido Demócrata, el complejo *Watergate*. El resultado de este incidente fue no sólo el precedente de la renuncia de un presidente en funciones, sino el cambio total de status quo dentro del Congreso; los *Old Bulls* (políticos de la vieja guardia), fueron reemplazados en las elecciones de 1974 por grupos de políticos jóvenes, de tendencia liberal que empezaron las reformas del Congreso. Una de las reformas importantes que llevaron a cabo, fue la desaparición del *Back-Room Cigar Smoke* (lugar en que se llevaban a cabo todas las negociaciones a puerta cerrada), y dejaron al descubierto todo el proceso político (exceptuando lo concerniente a la seguridad nacional), con las nuevas *sunshine laws* (leyes de transparencia), e invitaron a la ciudadanía a presenciar y ser parte activa en el proceso y como consecuencia natural de todos estos cambios, la forma tradicional de practicar el cabildeo tuvo que evolucionar.¹²⁹

Los lobbyistas que estaban acostumbrados a la simplicidad de tratar sólo con los Jefes de Comités para hacer que las leyes fueran aprobadas o detenidas, de pronto tuvieron que hallar formas de convencer a cientos de antes olvidados legisladores, y de cuyos votos ahora importaban en todos los asuntos. Los lobbyistas también se dieron cuenta de que, dada la nueva importancia de todos los congresistas, la nueva forma de presionarlos, sería ir a sus distritos y por lo tanto asirse al poder del electorado. Pese a todos los esfuerzos por regular el lobby, la ley aún resultaba insuficiente pues era vaga e imprecisa sobre a quienes específicamente se debería aplicar. Por lo que en un conteo hecho en 1991, por la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office*), se encontró que

¹²⁸Galaviz, Efrén Díaz. Op. Cit. Pág. 99

¹²⁹Wittenberg Ernest and Elisabeth. Op. Cit Pág. 66

cerca de 10,000 personas y organizaciones, de las 13,500 enlistadas en los directorios de lobbyist, no estaban inscritos conforme a las reglas de la Ley de 1946.

Esto hizo patente la necesidad de tener que crear otra Ley; siendo en 1995 cuando el Congreso aprobó una Ley que trataría de cubrir las imprecisiones de la anterior, al incrementar los requisitos contables de los lobbyist. En esta Acta para la Divulgación del Lobby (*Lobbying Disclosure Act*)¹³⁰, las personas que tengan un ingreso de al menos \$5,000 USD. en un periodo de seis meses y que hayan sido proporcionados por el mismo cliente, tienen la obligación de registrarse ante la secretaría y Casa del Senado, enlistando a las cámaras y agencias federales que fueron contactados, los asuntos en los que se ejerció el lobby, y cuánto dinero gastaron en sus negociaciones; ésta Ley sufrió también modificaciones importantes en 1998, como son las definiciones:¹³¹

- a) Profesional del Lobbying es todo individuo que es empleado o contratado por un cliente para realizar “actividades de lobbying” a cambio de una compensación. Para entrar en esta definición la ley requiere que dedique más del 20% de su tiempo a esas actividades para un cliente en un periodo de seis meses.
- b) Actividades del lobbying es hacer “contactos para cabildear”, así como todos los actos de preparación para ello, que incluyen investigaciones técnicas.
- c) Hacer contactos para cabildear es toda comunicación oral, escrita o electrónica con “funcionarios” que se hace a nombre de un cliente en relación con una variedad de posibles decisiones ejecutivas, administrativas o legislativas. Esta ley contiene curiosamente 18 actividades que constituyen una acción de cabildeo, entre ellas, las realizadas por las iglesias u asociaciones de iglesias.
- d) En concepto de “funcionarios” incluye a los altos mandos de las

¹³⁰www.senate.gov/legislative/common/briefing/lobby_disc_briefing.htm

¹³¹Galaviz, Efrén Díaz. Op. Cit. Pág. 114

dependencias gubernamentales, así como a los directivos de agencias administrativas y miembros del Congreso, incluido su personal de apoyo (*Staff*). También incluye al personal de apoyo de los Comités del Congreso.

- e) El registro de actividades del Lobby no es obligatorio cuando un cliente no paga más de \$ 5,000 USD por servicios de cabildeo o si una firma no paga más de \$ 20,000 USD al personal que emplea para hacer lobbying.
- f) El registro de actividades debe incluir: el cliente, el profesional encargado de hacer el lobbying, las áreas en las que se busca influir y los temas específicos en los que se realizan las actividades de cabildeo.

Y sin dejar de lado el espíritu federalista que caracteriza a los estadounidenses, cada estado tiene la libertad de crear sus propias leyes, las cuales tengan por fin regular la practica del lobby. Los propósitos principales en los Estados han sido:¹³²

- a) Revelar la identidad de los profesionales del cabildeo y sus empleadores.
- b) Revelar las medidas legislativas que los profesionales del lobby y sus empleadores promueven o las que se oponen.
- c) Restringir algunas actividades de los profesionales del lobby.
- d) Prohibir a algunas personas actuar como lobbyistas.
- e) Eliminar el incentivo para actividades ilegítimas prohibiendo la compensación contingente, es decir, la que depende del resultado efectivo y no del servicio prestado.
- f) Revelar la cantidad de dinero que se ha utilizado para influir en la legislación.
- g) Sancionar las violaciones a estas disposiciones.

A pesar de estas disposiciones, el principal problema actual no sólo del lobby, sino del sistema político estadounidense, es el que se conoce como *soft money*, que es el dinero que se otorga a los políticos mediante mecanismos indirectos que no alcanzan a ser regulados con la misma severidad con que se regulan las campañas, básicamente a través de los *Political Action Committees (PAC's)*, que

¹³²Ibíd. Pág. 113

en 1998 manejaron más de 525 millones de dólares estadounidenses.

Y es por todos estos tipos de escándalos en los cuales se han visto involucrados los lobbyistas que el 29 de Marzo de 2006, el Senado paso el Acto Legislativo de Transparencia y Responsabilidad de 2006. Dicho proyecto incluyó una sección la cual modifico las reglas del Senado y una sección (El Acto de Transparencia y Responsabilidad del Lobbying 2006) el cual ya gobierna a los lobbyistas. Las reglas para los lobbyistas requerían ser completamente ocupadas por la Casa de Representantes¹³³.

Las medidas para Senadores y personal (*Staff*) incluyen lo siguiente:

- 1) La prohibición sobre aceptar regalos o comidas de los lobbyistas.
- 2) La declaración de quién paga por los viajes.
- 3) La prohibición sobre llegar a ser un lobbyista por dos años (en vez de uno).
- 4) Nueva regla del Senado en reservar: a) declaración electrónica de reservación 48 horas antes de el tramite y aprobación de un proyecto de ley, con nombre del Senador y explicación, b) 60 votos para preservar una reservación sobre una objeción por parte de otro Senador.
- 5) La prohibición sobre miembros de la familia a practicar el lobbying en esa oficina del legislador.
- 6) La prohibición de instar a alquilar lobbyistas basados en su afiliación política.
- 7) Revocación de los privilegios de piso para lobbyistas (principalmente aplicado a senadores anteriores).

Para lobbyistas:

- 1) Archivar electrónicamente los reportes trimestrales (en vez de dos en papel)
- 2) Declaración del dinero gastado en esfuerzos del lobbying a nivel local.
- 3) Declaración de donativos de campaña.
- 4) Declaración de lobbying de gobiernos extranjeros que puedan estar sujetos

¹³³www.lobbyinginfo.org/laws

al mismo sistema.

5) Penalización de \$100,000 USD (en vez de \$50,000 USD).

Algunos Senadores y una coalición de grupos de buen-gobierno atacaron el proyecto como muy débil, comentan, por ejemplo, que a pesar de la prohibición a los lobbyistas de comprar regalos y comidas para los legisladores y de estos últimos a aceptarlos, hay una gran escapatoria que es que las firmas y organizaciones representadas por estos lobbyistas pueden todavía repartir obsequios comerciales. En lo que respecta a los viajes patrocinados por particulares, aún son permitidos si los legisladores consiguen aprobación previa de un autorizado del Comité de Ética, entre otros. Aunque hay algunos críticos del proyecto que dicen que dejen a los lobbyistas libres para desempeñarse en el Congreso exactamente en la manera que ha estado funcionando.

4.4 Código de Ética

Junto con la legislación también apareció un estricto código de ética entre los profesionales del lobby – que no está escrito ni ha sido dictado por ninguna autoridad gubernamental o profesional, pero está basado en la noción de la moral y en el sentido común - que les prohíbe apelar a algún tipo de recompensa, ya fuere en dinero o especies, a legisladores o funcionarios. Para evitar un conflicto de intereses, tampoco pueden atender a dos clientes de rubro idéntico o similar – salvo con autorización específica de ambos-, ni a dos o más clientes competitivos entre sí. Sus formas de trabajo comprenden la distribución de material específico, la concurrencia a las comisiones del Congreso, las entrevistas con miembros del Parlamento y con funcionarios del Poder Ejecutivo y otros medios concurrentes (sondeos previos de opinión, concentraciones o marchas públicas, etc.)

Los Estados Unidos registran un buen ejemplo del presunto lobbying ideal. Pertenece a la Unión de Libertades Civiles Norteamericanas, organización que cierta vez elaboró una especie de código elemental de la disciplina. Sus puntos fundamentales son:¹³⁴

¹³⁴A. Alonso Piñero. Op. Cit. Pág. 44

- 1) Escribir a los legisladores sobre el tema, solicitando que respondan la carta y que expresen sus opiniones. "De este modo, tendremos los puntos de vista de todos los legisladores"
- 2) Averiguar e intimar con el *staff* de los legisladores para exponerle las inquietudes correspondientes. Recordar que el *staff* es uno de los medios más eficientes para lograr resultados.
- 3) Visitar en su propia casa a los legisladores, aprovechando los recesos (o el *week-end*) Fuera de Washington, en su propio domicilio, son más accesibles y comprensibles.
- 4) Comprometer a los amigos y a los sostenes de los legisladores a favor del lobbying específico que se esté desarrollando.
- 5) Escribir cartas a los editores de diarios.
- 6) Proveer a los medios de comunicación de información adecuada para lograr la efectividad del lobby.
- 7) Interiorizar a periodistas, columnistas y editores sobre los propósitos que se diseñen.
- 8) Formar coaliciones con otros grupos interesados.
- 9) Obtener de distintos grupos o personalidades declaraciones favorables a los objetivos buscados. Enviar estas declaraciones a los legisladores, pedir su lectura y publicación.
- 10) Lograr adhesiones en general para todos o algunos de los pasos del programa en ejecución.

Desafortunadamente, las leyes de cabildeo federales tienen algunas limitaciones importantes. Éstas son

- 1) *La insuficiencia de la divulgación.* A pesar de que la *Lobbying Disclosure Act (LDA)* exige, que el Secretario del Senado y Secretario de la Mesa de la Cámara, desarrollar "los sistemas diseñados para reducir al mínimo la carga de presentación y maximizar el acceso del público a los materiales," los informes financieros del lobbyista se presentan en el formato de papel, y la facilidad de acceso de estos informes está lejos de ser suficiente. El

sistema de revelación puede ser fácilmente, y sumamente mejorado mediante la aplicación de un sistema electrónico de búsqueda que puede ordenar y descargar información de los registros financieros, similar a la que la Comisión Federal de Elecciones hace para la financiación de las campañas.

- 2) *Aplicación inadecuada.* Otra deficiencia de la LDA es la falta de vigilancia para el cumplimiento y la aplicación de violaciones. Ningún organismo está investido de autoridad de aplicación de la LDA. El Secretario de la Mesa de la Cámara y el Secretario del Senado son responsables de la recolección por separado de los informes financieros del lobby. Pero ninguna oficina tiene un especial interés en garantizar que la presentación de solicitudes sean completas o precisas. Tampoco las oficinas del Congreso dan autoridad de aplicación. Si se determina que un cabildero está en incumplimiento repetido, las oficinas podrán remitir el caso al Departamento de Justicia de la acción judicial. Pero esto rara vez, o nunca, se ha hecho.
- 3) *La insuficiente regulación de la conducta.* Muchas prácticas de lobby plantean hoy graves preocupaciones por la influencia indebida de la "puerta giratoria" de los ex funcionarios públicos que se convierten en lobbyistas para intereses especiales, los miembros de la familia de los legisladores que actúa como lobbyistas, las donaciones y contribuciones de campaña dado por los grupos de presión a los titulares de los cargos federales. Varias reformas legislativas son necesarias para regular la conducta de los lobbyistas.

4.5 Influencia de los Lobbyists en el Congreso

Para éste apartado recordaremos que el lobby es un proceso, más que una organización, por medio del cual los representantes de los grupos de interés, actuando como intermediarios, llevan a conocimiento de los legisladores o de los *decision – makers*, los deseos de sus grupos. Es decir, la influencia de los lobbyists sobre el Congreso radica en el uso de la comunicación de informaciones políticas, económicas o de cualquier otro tipo; a través de un esquema propio de

interacciones entre los participantes y los *decision – makers*. En otras palabras, el proceso de lobby es un esfuerzo por persuadir a los indecisos.

A. Alonso Piñeiro, cita en su libro *Lobbying la Trama Secreta*, al tratadista Mario Justo López, cuando se refiere al poder político y dice que el poder político no está limitado al poder del Estado, sino que comprende también los diversos grados de influencia política existentes en el mundo moderno. “La constelación del poder es una constante de la realidad política, sin que importe el carácter del régimen político. En todo régimen el poder político no está constituido exclusivamente por el que ejercen los ocupantes nominales o visibles de los cargos o roles del gobierno. Siempre hay alguien al lado o detrás.

Ese o esos, que están al lado o detrás, y a veces enfrente, son actores, por sí mismos, de comportamientos que despliegan poder, sea de carácter religioso, militar, económico, sindical, de la prensa, etc., y también específicamente político”. Continúa arribando la noción de lobby y dice que: “... puede ofrecer entre otras las siguientes manifestaciones de influencia: a) influencia en la elaboración, trámite y sanción de proyectos legislativos; b) influencia en los programas y plataformas electorales de los partidos políticos; c) influencia en la nominación y elección de candidatos a ocupar los cargos o roles de gobierno; d) influencia en el proceso de formación de la opinión pública¹³⁵” Muchos tratan de influir en las políticas y en la opinión pública en diversas formas:

- a) Informando a los funcionarios públicos y a su personal sobre los efectos positivos o negativos de las propuestas en materia de políticas;
- b) Realizando campañas de publicidad y proponiendo iniciativas de relaciones públicas a favor de sus opiniones;
- c) Convocando la opinión de expertos y citando hechos, datos y encuestas de opinión en apoyo de sus posiciones;
- d) Alentando a sus miembros a votar, comunicarse con sus funcionarios elegidos y enviar cartas a los medios en defensa de sus posiciones;

¹³⁵Justo López Mario, *Introducción a los estudios políticos*, Vol. II. Ed. Desalma, Buenos Aires. 1987.

- e) Formando comités de acción política para aportar fondos a las campañas de los candidatos que estén a favor de sus posiciones.
- f) Llamando testigos que rindan testimonio frente a los comités del Congreso;

Aunque en los Estados Unidos los grupos tengan acceso a todos los centros de decisiones políticas, es a nivel del Congreso donde, en conjunto, sus actividades son más numerosas e influyentes. Desde el punto de vista del lobby, punto que nos atañe, parece claro que el Congreso suele ser el centro de decisiones políticas más fácilmente accesible y más influenciable, esto por tres factores principales: el primero es que el Congreso, a pesar del veto presidencial y de la revisión judicial, posee la prerrogativa legislativa, responsabilidad que le confiere un poder temible que los servicios públicos y los grupos privados tratan de conjurar recurriendo a técnicas de presión más diversas.

Segundo, el Congreso tiene confiada la prerrogativa no menos temible de votar el presupuesto, es decir, se halla en posición de hacer posible o impedir la ejecución de los programas del Gobierno y de determinar la amplitud de los impuestos y descuentos, así como su reparto entre los diversos grupos de población y entre las distintas corporaciones, y finalmente, los legisladores en los Estados Unidos, están más próximos de sus electores y mantienen con ellos relaciones más íntimas y más continuadas que los administradores, los jueces o el presidente¹³⁶. Aunque esto último parece estar cambiando, ya que de los cambios más recientes es la creciente importancia de la presidencia, esto es, la presidencia se ha convertido en un centro más significativo de la decisión política a medida que aumento su magnitud y se mostró más activo en la supervisión de actividades. El resultado general ha sido la traslación de un sistema de decisiones general descentralizado a otro que a menudo funciona con las características de un sistema centrado en el presidente, sin dejar atrás la importancia de los demás actores políticos.

Según la teoría del Realismo Político, el principal indicador es el concepto de

¹³⁶Mc Farland, S. Andrew, *Los Grupos de Presión en el Congreso Norteamericano (Common Cause)*, Ed. Gernika, México, 1987.

interés definido en términos de poder para alcanzar el ideal equilibrio del mismo. Para el realismo el poder es fundamento y condición de la política, es la probabilidad de influir y llegar a imponer la propia voluntad, o sea, la dominación para los fines de la Nación. En nuestro caso concreto vemos al lobby como una forma de poder sutil, ya que tienen en sus manos la información y los medios necesarios para poder hacer cambiar de opinión a los detentores del poder en la esfera gubernamental y así conseguir imponer, no su voluntad, sino la voluntad o deseos de sus representados; consiguiendo con esto un equilibrio entre las necesidades o deseos de ciertos grupos de la sociedad y la toma de decisiones del gobierno. Es fundamental destacar que el lobby, no pretende desplazar a la diplomacia, ni los medios que ésta utiliza para la persuasión, al contrario pretende utilizarla y sacarle provecho lo más que se pueda.

4.6 *El Lobby Extranjero*

La influencia ejercida sobre los *decision – makers*, no solamente es a nivel nacional, con frecuencia gobiernos extranjeros o grupos étnicos interesados en influir en políticas que les conciernen contratan los servicios de los lobbyistas para que sea éste el que represente estos intereses delante de los tomadores de decisiones. Hay que recordar que los gobiernos extranjeros sólo pueden practicar el lobby mediante una consultora nacional, y siempre y cuando los intereses y las decisiones en las cuales desea influir no pongan en peligro alguno a la seguridad, la política o los ciudadanos nacionales¹³⁷.

Existen varios ejemplos de lobby extranjero que sería necesario destacar como los más importantes e influyentes en la política norteamericana y son: el judío, el árabe, el hispano y el cubano. Cada uno de los anteriores tienen diferentes connotaciones políticas y sociales, pero todos, especialmente los dos últimos, tienen su importancia en el gran número de personas que radican, trabajan y se ven afectadas por las políticas públicas del gobierno.

Muchos coinciden en que entre los esfuerzos de lobby más poderosos se

¹³⁷Piñero, A. Alonso. Op. Cit. Págs. 66-67

encuentra el judío, no solamente porque muchos de los tomadores de decisiones se ven involucrados en su cuestión religiosa, sino porque es uno de los que más invierte al año en ese rubro y porque Israel ha sido para Estados Unidos su policía local en Medio Oriente.

En sí, el lobby judío es sin duda uno de los más influyentes en los Estados Unidos y se le conoce como el Comité Americano-Israelí de Asuntos Públicos (AIPAC). Este comité fue fundado en 1951¹³⁸. El corazón del lobby judío está formado por judíos norteamericanos que hacen un esfuerzo significativo en sus vidas diarias para inclinar la política exterior estadounidense de forma que beneficie los intereses de Israel. Sus actividades van desde simplemente votar candidatos pro-israelíes hasta la escritura de cartas, contribuciones financieras y el apoyo a organizaciones pro-israelíes.

El poder del Lobby israelí mana de su incomparable habilidad para jugar a este juego de la política de los grupos con intereses particulares. Lo que distingue al Lobby israelí es su extraordinaria eficacia. Para la mayoría, los individuos y grupos que comprende el Lobby hacen lo que otros grupos similares hacen, pero mucho mejor. Curiosamente los grupos de intereses árabes son entre débiles e inexistentes, lo que hace que la tarea del lobby judío sea aún más fácil.

El Lobby persigue dos grandes estrategias para promover la ayuda estadounidense a Israel. La primera, ejercer una influencia significativa en Washington presionando tanto al Congreso como a la rama ejecutiva para que apoyen a Israel. La segunda, el lobby procura asegurarse que el discurso público sobre Israel refleje una luz positiva repitiendo mitos sobre Israel y su fundación y dando publicidad a la opinión de Israel en los debates políticos diarios. Controlar el debate es esencial para garantizar el apoyo de los Estados Unidos¹³⁹. Muchos lo acusan de imponer su agenda militar a Estados Unidos.

El lobby árabe fue creado en 1972 bajo el nombre de *Central Nacional Association*

¹³⁸Sapien, M. Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 51

¹³⁹John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, *El Lobby Judío en Estados Unidos*, En la página www.tsunamipolitico.com/lobby709.htm

of Arab American (NAAA)¹⁴⁰, sin embargo éste grupo no ha sido tan efectivo, debido principalmente a dificultades de asociación por parte de sus integrantes y también por el continuo contrapunte que éste tiene con el lobby judío. Para muchos el lado opuesto de la moneda judía es el lobby árabe, el cual apela más por la vía diplomática que por la militar para solucionar los conflictos en Medio Oriente y sobre todo, intenta crear alianzas de tipo mercantil en vez de militar.

Pasando al lobby cubano podemos decir que su principal objetivo es derrotar la Revolución Castrista¹⁴¹, este lobby ha sido bien acogido por la política estadounidense ya que fue el propio gobierno quien alentó el exilio, para desacreditar la Revolución poniendo el exilio en la escena mundial como la huida de miles de la represión hacia la libertad. En realidad el objetivo principal del lobby cubano es el mantenimiento y fortalecimiento de las sanciones a Cuba y la influencia y apoyo financiero a los miembros del Congreso y candidatos presidenciales; en este último rubro es de los más participativos.

En lo que respecta al lobby hispano, principalmente representado por México, se centra en las cuestiones de migración, empleo, comercio y seguridad. A nivel de gobiernos lo que se busca es consolidar la cooperación y la concertación de acciones regionales, a nivel de masas, básicamente se trata presionar para dejar claro cual es el papel de los latinos en la economía estadounidense; en lo que coinciden los dos es en tratar de influir para que se respeten los derechos humanos de los latinos.

¹⁴⁰Sapien, M. Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 52

¹⁴¹Salim Lamrani, *El lobby cubano en Estados Unidos de 1959 a nuestros días*, Ed. Rebelión. en la página www.rebelion.org/libros/lobby_cubano.pdf

Conclusiones

A lo largo de nuestra investigación pudimos darnos cuenta de que el lobby es un ejercicio del derecho constitucional de los ciudadanos de peticionar al Congreso para que se atiendan sus demandas particulares.

Como se dedujo a lo largo de la investigación la legitimidad, entendida como aquello considerado justo o moralmente aceptable, es el marco en el que se desenvuelve el lobbying, es el contexto en el cual se desarrolla y ante el cual se adaptan tanto actores como procesos. Por tanto, los procesos que desatan ciertos juicios de valor que son, en definitiva, los que dan a determinadas prácticas el apellido de legítimo, se circunscriben a dos grandes temas que se superponen mutuamente y que resultan fundamentales para intentar explicar la legitimidad que envuelve la práctica del lobbying: El Poder, en cuanto a la capacidad de imponer ciertas narrativas como generadoras de sentido. El poder ciertamente remite a las posibilidades, y ciertos discursos, con ciertos valores implícitos, ampliarán la esfera de lo posible respecto a la práctica de esta actividad llamada lobbying. La Democracia y el Consenso, por otro lado, ya que las acciones definidas como buenas o malas, correctas o incorrectas, sobre todo aquellas relacionadas con procesos políticos se construyen en el consenso, cuya naturaleza lleva a producir acuerdos a niveles de democracia.

Conjugando lo anterior logramos establecer que el carácter del lobby es tanto de contenido como de relación, es decir, el contenido no lo da el lobbyista, sino el grupo de interés o presión en su dimensión institucional. La relación, en cambio, esta dada por el lobbyista en la misma comunicación interpersonal que establece con su objeto de lobbying. El lobbyista es un personaje especializado en establecer relaciones ante sus objetivos a seducir, adaptando muchas veces la “forma” de los argumentos (sin cambiar el contenido) en pos de que esa relación sea eficaz.

Básicamente, al hacer un balance entre los beneficios y las críticas al lobby, el resultado se inclina favorablemente hacia éste. Esto principalmente por la labor

tan importante que tiene de aportar información útil al proceso de toma de decisiones en asuntos particularmente complejos. Hemos visto que a lo largo de la historia de las relaciones humanas, en especial de las relaciones internacionales un elemento de considerable valor siempre ha sido, y será, la información, mientras más y mejor información se tenga más preparado se estará. En este sentido el lobby puede ser especialmente útil dentro de las legislaturas, porque en este ambiente particular la “pelea” entre intereses tendrá como ganador al que mayor y mejor información posea para influir dentro del “arbitro” legitimado por la ciudadanía.

Hemos visto que el lobby, como muchas otras actividades encaminadas a influir en los tomadores de decisiones y teniendo contacto con el poder y el dinero, ha sido estigmatizado comparándolo con el tráfico de influencias o con corrupción; y si bien no está exento de ninguna de estas dos prácticas, bien son evitables teniendo una regulación adecuada; como en el caso de los Estados Unidos, que, aunque no han alcanzado una regulación total en éste sentido, si han tenido grandes avances en la materia, especialmente cuando se compara con naciones del tipo de Latinoamérica, en donde hablar o aceptar la práctica del lobby significa desprestigio y malas intenciones.

Aquí es donde entra el tema de la ética, podemos apreciar que de una simple y directa relación entre poderes públicos y sectores privados, se pasa a una vinculación mucho más compleja y por ende más amplia, por lo mismo esta mayor dispersión de interlocutores nos lleva evidentemente a una mayor profesionalización de ésta disciplina. Con ello reconocemos la diferencia entre los contactos clásicos y la gestión profesional de ésta disciplina, teniendo siempre a la ética como principio vertebral de la gestión.

Recordando que la democracia es un método de gobierno en el que el poder y la responsabilidad cívica son ejercidos por todos los ciudadanos, ya sea en forma directa o a través de sus representantes libremente elegidos y que una medida democrática es aquella que tiende a promover ese gobierno tenemos que el lobby

esta claramente justificado en la práctica toda vez que asegura cumplir los principios de la democracia.

Se hace imperativo recordar que el lobby es un instrumento y no una razón ideológica o conceptual y que la democracia debe ser una cosa concreta, práctica y útil de la cual, las personas en particular y los grupos, en general, tengan un provecho inmediato.

Con esto estamos comprobando el argumento central de nuestra hipótesis en la cual se plantea que el lobby es un derecho de todos los ciudadanos, que puede servir como herramienta para participar en la planeación, confección, instrumentación y evaluación de leyes y reglamentos, es decir, el lobby no obstruye las prácticas democráticas ni de los gobiernos ni de la sociedad, al contrario, enriquece la visión de los actores; su ámbito de acción permite una mayor participación por parte de la ciudadanía como un mayor compromiso por parte de los legisladores y los tomadores de decisiones, así mismo, el propio lobby cada vez esta más comprometido con la transparencia de sus actos.

Estados Unidos, como uno de los países pioneros en la regulación del lobby, ha tratado de compaginar esta práctica con su principal estandarte que es la democracia. Si tenemos en cuenta que la democracia presupone libertad y que el lobby tiene su origen en el propio mecanismo democrático, podemos ver que es un medio de practicar, racional y organizadamente tal libertad; un medio que todos precisamos conocer, para poder fiscalizar. Debe quedar muy claro que el otro principio democrático importante que es el de igualdad ante la ley no es alterado por el lobby. La democracia puede garantiza la igualdad en el derecho de acceso a la autoridad pública de la ciudadanía, pero no puede garantizar que ésta autoridad decida a favor de los intereses de quien ha sido recibido.

Así, tenemos que en el proceso legislativo de los Estados Unidos, la participación ciudadana es una de las piedras angulares del sistema democrático, ya que desde que eligen a los miembros del Congreso, cuando escriben cartas a sus representantes o al presidente de los Estados Unidos o contratan a los lobbyistas

para que los representantes, los ciudadanos están influyendo en las decisiones de los que elaboran las políticas. Ésta influencia se multiplica cuando los ciudadanos se agrupan en pro de una causa común y forman grupos de intereses especiales. En Estados Unidos, como se noto a lo largo de la investigación existen miles de tales grupos los que defienden amplias posturas políticas, y no sólo existen grupos a nivel nacional sino que existen varios a nivel internacional, todos tratando de movilizar las piezas necesarias a su causa.

Como conclusión podemos ver que el lobby es un aspecto necesario e integral del proceso legislativo estadounidense. Asegura que se tengan en cuenta los derechos y los intereses de los ciudadanos, le da una voz al elector dentro del proceso de toma de decisiones, mejora su capacidad de negociación y con eso asegura que se mantengan los principios de la democracia, sin dejar a un lado a la diplomacia, al contrario, tratando de hacerla parte de su práctica y maximizando sus beneficios.

Como reflexión nos queda pensar y enseñarle a los legisladores y a los *decision – makers* que lo que la sociedad quiere y reclama es la construcción de un gobierno que permita prevenir los abusos y la desmedida ambición de poder. La tarea, básicamente esta orientada hacia el futuro, no quedando restringido ni olvidado el presente.

BIBLIOGRAFÍA

1. Allen M. Potter. *American Government and Politics*. Ed. Faber. Londres. 1969 (1° edición 1995).
2. Berry, Jeffrey M. *Lobby for the people: The Political Behaviour of Public Interest Groups*. Princeton, Princeton University Press. 1977.
3. Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, Ed. Technos, 1986.
4. Celestino del Arenal. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Ed. Reí. México. 1993
5. Cigler, Allan J. y Burdett A. Loomis. *Los grupos de presión*. Ed Fraterna. Argentina. 1988
6. Conway, M Margaret. *Los Comités de Acción Política, La Nueva Política y las Campañas para el Congreso*. Ed. Fraterna. Argentina. 1988
7. Cotarelo, Ramón García, etal. *Sistemas políticos de la Unión Europea, con inclusión de Estados Unidos y Japón*. Ed. Universitas. Madrid. 1993
8. Chiavenato, Adalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Ed. McGraw – Hill. 1992
9. Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Ed. Taurus. Yale University. 1998.
10. De Celis, Jacqueline B. *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos*. Ed. Tecnos, S.A. Madrid. 1963
11. Díaz, Carlos. *Taller Institucional de Incidencia Política*. Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente. Lima, Perú. Septiembre 2001.
12. H. Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura. *El Cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los EEUU; la tarea del cabildeo (lobbying) y su importancia en el Congreso de los EUA*. Congreso. México. 1997.
13. Galaviz, Efrén Díaz. *El cabildeo legislativo y su regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2006.

14. Gianfranco Pasquino. *Teoría de los grupos y los grupos de presión*. Curso de Introducción a la Ciencia Política. Unidad IV. Universidad de Brasilia. 1984.
15. Greenwald Carole, *Group Power*. Nueva York. Ed. Praeger. 1997.
16. Griffith, S. Ernest. *El sistema de gobierno de los Estados Unidos*. Ed. Fraterna. Argentina. 1983.
17. Hayes, T. Michael. *Grupos de Presión: ¿Pluralismo o Sociedad de Masas?* Ed. Fraterna. Argentina. 1988
18. Jenkins de Lemos, Roberto. *Lobby. Directo Democrático*. Sagra Editora e Distribuidora. Porto Alegre. 1986.
19. Kaldor, Mary. *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Kriterion Tusquets Editores. Barcelona 2005.
20. Ladislav Konopczynski. *Majority Rule, Encyclopedia of the Social Sciences*. New Cork. The McMillan Company. 1937. Vol. IX
21. Lucas Pablo Murillo. *Estados Unidos de América*. Compilación de Pablo Lucas Murillo. Sistemas Políticos Contemporáneos. Ed. Teide. Barcelona. 1984
22. Mc Farland, S. Andrew. *Los Grupos de Presión en el Congreso Norteamericano (Common Cause)*. Ed. Gernika. México. 1987
23. Piñeiro, A. Alonso. *Lobbying: La Trama Secreta*. Ed. Macchi. Argentina. 2000.
24. Ranney Austin, Willmoore Kendal. *La democracia y el sistema de los partidos políticos en los Estados Unidos*. Ed. Bibliográfica Argentina. 1958.
25. Salim Lamrani. *El lobby cubano en Estados Unidos de 1959 a nuestros días*. Ed. Rebelión.
26. Sanford & Green. *Basic Principles of American Government*. Ed. AMSCO. USA. 1983
27. Schroeder, C. Richard. *Perfil del gobierno norteamericano*. Ed. Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos. USA. 1990
28. Sapien, M Juan Carlos. *El lobby en los Estados Unidos, su funcionamiento e importancia dentro del proceso de toma de decisiones en la política norteamericana, caso de estudio: el lobby mexicano en pro del NAFTA*. México. UNAM. 2005

29. Tocqueville Alexis. *Democracy in America*. Ed. Sanders and Otely. Londres 1840
30. *West's Encyclopedia of American Law*, Volume 7. Ed. West Group. USA 1998.
31. Wilson, Q. James. *American Government. Institutions and Policies*. Harvard University and University of California. Los Angeles. Third Ed. Ed. Limusa. 1992.
32. Wittenberg, Ernest and Elisabeth Wittenberg. *How to Win in Washington*. Ed. Basil Blackwell. USA 1990
33. Meynaud, Jean. *Les groupes de presion, Eudeba Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1972*.
34. Congressional Quarterly. *El Congreso de los EE.UU. Estructura y Funcionamiento*. Ed. Limusa Noriega Editores. México. 1999
35. Justo López Mario. *Introducción a los estudios políticos*, Vol. II. Ed. Desalma. Buenos Aires. 1987.

Hemerografía

Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Universidad Autónoma del Estado de México. Margarita Marín Aranguren. *La sociedad civil en el proceso de toma de decisiones Revista Opera*. Abril 2006. Vol. 6 número 006. Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia

Mesografía

1. Manual de Cabildeo, en el proyecto Yo Ciudadano, Yo Gobierno de los Estados Unidos de América.
<http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/cabildeo/cabildeo.htm>
2. www.opensecrets.org/pacs/pacfaq.asp
3. www.imaginacion.cl/News/lobby/docto/intervención%20senado.doc
4. <http://www.imaginacion.cl/News/Lobby/docto/NEWS0003.PDF>
5. www.rebellion.org/libros/lobby_cubano.pdf

6. John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt. El Lobby Judío en Estados Unidos.
En la página www.tsunamipolitico.com/lobby709.htm
7. www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm
8. www.senate.gov/legislative/common/briefing/fed_reg_lobby_act.htm
9. www.senate.gov/legislative/common/briefing/lobby_disc_briefing.htm
10. www.lobbyinginfo.org/laws
11. www.usinfo.state.gov/spanol/constes.htm
12. Cómo se gobierna Estados Unidos? publicado en octubre de 2005 en
www.usinfo.state.gov/esp/home/products/pubs/aboutgov/index.htm
13. Constitución de Estados Unidos de América 1787.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=824>