



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

**EL LOBBYING: UNA NUEVA FORMA DE REPRESENTACIÓN
DE INTERESES EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO
CONTEMPORÁNEO.**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA.

PRESENTA:

YVER ALONSO MELCHOR HERNÁNDEZ.

ASESOR: DR. GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO.

Ciudad Universitaria, México D.F. mayo de 2009.



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.

Dedicatoria.

Por su amor sin reservas y apoyo incondicional, con gran admiración por sus logros, dedicación y fortaleza, a mi madre.

Por compartir la vida juntos, por recordarme las cosas importantes de la vida y por estar siempre que lo necesito, a mi hermano Diego.

Por su cariño, sus sonrisas, su apoyo y su protección, a mis tías Araceli y Marta.

Por sus consejos y sus historias, a mis abuelos María e Hilario; a mi tía Patricia, y a mis tíos Luis y Nicolás.

Por compartir y aprender juntos, pero especialmente por todas las aventuras que pasamos durante estos últimos años, a Sergio, Uriel y Adriana.

Por ese gran desafío que nos ha expuesto a uno de los verdaderos rostros de México. Por mostrarme otros caminos e ideas y por inspirarme a actuar para hacer posible el otro mundo en el que creemos, a mis amigos de *Una Voz Para Todos*, a Erandy, Xochicuauhtl, Deya, Adriana, Aarón y Laura.

Por su amistad, por acercarme a la ciencia y por esos viajes en tierras lejanas, a Yara Elena.

Por cambiarme la vida, por abrirme los ojos a nuevas realidades y a nuevos sueños, por hacerme crecer como persona y por enseñarme a recorrer el mundo, a mis amigos de MUWCI.

Por los abrazos, las risas, las aventuras, los sueños compartidos y su apoyo sin importar las distancias, a Araceli, Geraldine y Ralph.

Por guiarme en esta investigación, a mi asesor Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo y a Pablo González Ullóa.

Por las oportunidades que me brindó para desarrollarme, por ser un lugar de libertad de pensamiento y por fortalecer la conciencia social en mí, a la *Universidad Nacional Autónoma de México*.

Índice.

Introducción.....	6
--------------------------	----------

Capítulo 1.

El concepto de Lobbying.....	12
-------------------------------------	-----------

1.1 Etimología de la palabra lobbying.....	12
---	-----------

1.1.1. La palabra lobby en la lengua inglesa.....	12
---	----

1.1.2. La palabra lobby en la lengua española.....	13
--	----

1.1.3 El lobbying y el lobbista.....	14
--------------------------------------	----

1.2 Los antecedentes y orígenes del lobbying.....	15
--	-----------

1.2.1 El lobbying en Estados Unidos.....	15
--	----

1.2.2 El lobbying en la Unión Europea.....	16
--	----

1.3 Las diferentes Definiciones de lobbying: elementos para una definición.....	17
--	-----------

1.3.1 Seis definiciones de lobbying.....	17
--	----

1.3.2 Elementos para una definición de lobbying.....	21
--	----

1.3.3 Distinciones, qué no es un lobby.....	23
---	----

1.4 Grupos y el lobbying.....	24
--------------------------------------	-----------

1.4.1 Grupos de Presión y Grupos de Interés.....	25
--	----

1.4.2 Los Grupos de poder.....	27
--------------------------------	----

1.5 Tipología.....	29
---------------------------	-----------

1.5.1 De acuerdo a la estrategia y técnicas utilizadas.....	29
---	----

1.5.2 Con base en los agentes del lobbying.....	30
---	----

1.6 Las Estrategias de los lobbistas.....	31
--	-----------

1.7 Recapitulación.....	32
--------------------------------	-----------

Capítulo 2.

El Lobbying como una forma de representación.....	34
--	-----------

2.1 Etimología y orígenes del concepto de representación.....	34
--	-----------

2.1.1 El lobbying y los planteamientos de Hobbes.....	37
---	----

2.2 Las diferentes perspectivas de la representación.....	39
--	-----------

2.2.1 Las perspectivas formalistas.....	39
---	----

2.2.1.1 Las críticas de Hanna Pitkin.....	41
---	----

2.2.2 Las perspectivas descriptivas.....	42
--	----

2.2.2.1 Una aproximación desde el arte.....	45
---	----

2.3 La representación de intereses.....	47
2.3.1 La representación con base en los planteamientos de Burke.....	47
2.3.2 La representación de intereses desde el liberalismo.....	49
2.4 Elementos del concepto de representación política de Hanna Pitkin.....	52
2.4.1 La representación política y su relación con la representación nacional.....	56
2.5 La problemática relación entre representación y democracia.....	62
2.5.1 Las promesas incumplidas de Norberto Bobbio.....	62
2.5.2 La influencia de la complejidad de las sociedades postindustriales en las estructuras y las funciones de la democracia representativa.....	64
2.5.3 El papel de las elites en el debilitamiento de la democracia.....	68
2.6 Recapitulación.....	69

Capítulo 3.

La representación de intereses en el sistema político mexicano.....71

3.1 Elementos del sistema político mexicano.....	71
3.1.1 El régimen político en México.....	71
3.1.2 La teoría sistémica aplicada al Estado Mexicano.....	74
3.2 El autoritarismo en México y su materialización como Presidencialismo.....	78
3.2.1 La relación entre Presidencialismo y la representación de intereses.....	81
3.3 El partido hegemónico.....	84
3.4 El sistema de representación corporativo en México.....	86
3.5 Recapitulación.....	90

Capítulo 4.

El lobbying como una forma de representación de intereses en un sistema pluralista.....95

4.1 El Cambio Político en México.....	96
4.2 Los cambios en las principales relaciones políticas que afectan la representación de intereses.....	100
4.3 El paso de un esquema de Representación Corporativista a un esquema de Representación Pluralista.....	103
4.3.1 Las bases del corporativismo en el sistema político mexicano.....	103
4.3.2 Como el cambio político debilitó las bases del corporativismo.....	105
4.3.3 El papel de la globalización en el debilitamiento del corporativismo.....	108

4.3.4 Las características del esquema pluralista de representación en el sistema político mexicano.....	110
4.4 El lobbying y las nuevas condiciones.....	115
4.4.1 La Pluralidad Partidista.....	116
4.4.2 Las Asociaciones Civiles.....	119
4.4.3 El lobbying como una opción para los empresarios a partir de la nueva voluntad política.....	119
4.5. Las condiciones bajo las que el lobbying debe operar.....	121
4.5.1 Los lobbistas en México.....	122
4.5.2 El proceso del lobbying en México.....	123
4.6 El lobbying y la problemática relación entre representación y la democracia en México.....	123
4.7 Recapitulación	127
Conclusiones.....	130
Bibliografía.....	140

INTRODUCCIÓN.

La importancia del *Lobbying*.

En el número 10 de “El Federalista” James Madison describe una característica común a todos los grupos sociales, la existencia de una diversidad de intereses y de opiniones. Específicamente el autor (Hamilton *et al*, 2006:36) habla de *facciones*, que son

“[...] cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común o un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto.”

Ante esta pluralidad de intereses, la negociación y el establecimiento de compromisos son una respuesta que pretende evitar el conflicto. En palabras de Hanna Pitkin (1985: 242), la política pretende crear una armonía entre los diferentes intereses.

En consecuencia, el *lobbying* como una representación de intereses particulares que se opone al objetivo político de armonizarlos, exige una serie de reflexiones sobre la definición del término y su relación con la representación política en la democracia. Con base en estas reflexiones será posible entonces abordar el tema en el contexto del sistema político mexicano.

El *lobbying*, como proceso político, ha alcanzado un mayor desarrollo en Estados Unidos y la Unión Europea; Washington y Bruselas son las ciudades con más actividad de *lobbies* en el mundo (Carbajosa, 2007). En consecuencia, los estudios sobre el *lobbying* son más extensos en estos lugares.

La influencia del *lobbying* en el Congreso y Senado estadounidenses, además del Parlamento Europeo, es ampliamente aceptada y reconocida. Incluso en Estados Unidos existe un registro oficial y el Parlamento Europeo trabaja en uno propio (Shaiko y Wilcox, 1998). Por estas razones es posible argumentar que el *lobbying* es un tema relevante para los estudios políticos.

De igual manera, el *lobbying* parece extenderse en México debido a la alta competencia electoral, la alternancia en los distintos niveles de gobierno y la centralidad del Congreso de la Unión. Así es posible decir que, en el futuro próximo, el *lobbying* se desarrollará notablemente en México.

Como politólogos es necesario tener una base teórica sólida sobre el *lobbying*. De esta forma, se podrá utilizar este conocimiento para el análisis del poder legislativo en México y el estudio de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones civiles, los movimientos sociales y los grupos económicos.

Pero sobre todo, mediante el estudio del *lobbying* se puede legislar para prevenir los posibles riesgos que la actividad plantea, por ejemplo: la falta de transparencia en los recursos gastados en actividades de *lobbying*; la posible corrupción de los legisladores o *desition-makers*; la potencial amenaza de que el *lobbying* se convierta en una herramienta exclusiva para los grupos económicos; el detrimento de la representación política de otros grupos y de la nación en su totalidad.

El *Lobbying* y la representación.

La representación política en la democracia está organizada con base en un criterio territorial, sin embargo, desde la antigüedad han existido diferencias, es decir, divisiones y jerarquías sociales que han conformado corporaciones y clases sociales. Ante esta situación, el Estado ha funcionado como mediador entre los distintos intereses de cada grupo (Hamilton *et al*, 2006: 38).

De igual forma, la representación política se basa en la procuración del interés de la Nación en su totalidad (Pitkin, 1985: 246 y Bobbio, 2007: 31). No obstante, algunas, personas, grupos, organizaciones y empresas consideran que necesitan canales diferentes para materializar sus intereses. De esta manera, el *lobbying* surge como una alternativa para lograr que estos intereses sean plasmados en leyes o políticas de gobierno.

Entonces, es importante determinar si el *lobbying* es una forma de representación, y además, si constituye una forma de representación política. Asimismo, debemos recordar que en la democracia, la representación política es un asunto esencial, de tal forma que si el *lobbying* es una forma de representación, esta actividad tiene implicaciones teóricas, prácticas y políticas que son dignas de estudiarse.

Ahora bien, para poder aplicar los resultados de la reflexión teórica sobre el *lobbying*, debemos recordar que cada sistema político tiene sus propias demandas, relaciones distintivas y productos característicos. Por lo tanto, a partir de una descripción y análisis de los principales rasgos del sistema político a estudiar, es posible aportar una conclusión clara acerca del papel del *lobbying* en dicho sistema.

El *Lobbying* en el sistema político mexicano.

Uno de los objetivos de esta tesis aportar conocimiento sobre el Estado Mexicano, es necesario aplicar el análisis teórico al sistema político mexicano. Los elementos clave del sistema político postrevolucionario como el presidencialismo, el autoritarismo, el partido hegemónico, pero sobre todo el corporativismo, contribuyeron a que el *lobbying* no se desarrollara en México¹.

Sin embargo, con el *cambio político* (Becerra *et al*, 2008) que derivó en el debilitamiento del partido hegemónico, la alta competencia electoral y la alternancia en el gobierno federal en el año 2000, los esquemas de control y en general las relaciones de las organizaciones sociales y estatales se han modificado.

Similarmente, una característica importante del sistema político mexicano es la centralidad que el Congreso de la Unión ha cobrado. Esto es sumamente

¹ En el capítulo 3 se discutirán los principales elementos del sistema político mexicano. También, es posible consultar a los siguientes autores: Camp, R., (1999) "La política en México" 3ª edición en español, México, Siglo XXI; Carpizo, J., (2000) "El presidencialismo mexicano" 15ª edición. México, Siglo XXI; Cosío, D. (1996) "El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio" 24ª Reimpresión. México. Grupo Editorial Planeta; Hurtado, J., (2001) "El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas". México, Universidad de Guadalajara – FCE.

importante ya que el parlamento es el lugar clásico donde el *lobbying* se desarrolla.

En este contexto, una vez que las condiciones necesarias ocurren, el *lobbying* emerge en el sistema político. Por lo tanto, la Ciencia Política debe encargarse de estudiar este cambio, principalmente para saber cuál es la situación del *lobbying* en México, su papel actual, sus tendencias y el impacto que pueda tener en el futuro.

En primer lugar, iniciaré esta investigación con una reflexión teórica sobre el concepto de *lobbying*. Con base en lo anterior, determinaré si el *lobbying* es un asunto relacionado con la representación, y si es posible determinar si puede enmarcarse dentro de la representación política. Posteriormente, estudiaré la situación del *lobbying* en el contexto del esquema de representación en el sistema político mexicano.

En consecuencia, los objetivos de esta investigación son:

Objetivos Generales:

- Definir el concepto de *lobbying*.
- Establecer si el *lobbying* es una forma de representación.
- Determinar si el *lobbying* es una forma de representación política.
- Analizar la situación del *lobbying* en el Sistema Político Mexicano.

Objetivos Específicos:

- Describir teóricamente qué es el *lobbying*.
- Definir si el *lobbying* es un asunto relacionado con la representación de intereses.
- Relacionar la reflexión teórica sobre el *lobbying* con el Sistema Político Mexicano.
- Analizar la relación entre el *cambio político* en México y el *lobbying*.

Estructuración.

En el primer capítulo estableceré cuáles son los elementos del concepto de *lobbying*. El objetivo principal es definir la naturaleza del *lobbying* a través de su nomenclatura y utilizando un recorrido histórico y conceptual. El punto de partida son las aclaraciones etimológicas del término, además de las palabras que se derivan del mismo. Posteriormente, distinguiré al *lobbying* de los grupos de presión, interés y de los grupos de poder. A continuación, por medio de las definiciones de *lobbying*, aportaré elementos para una definición general. Finalmente, el capítulo finalizará con una reflexión sobre los tipos de *lobbying* y las estrategias que utilizan los lobbistas.

Posteriormente, en el segundo capítulo analizaré las diferentes perspectivas teóricas sobre la representación. Después, contrastaré los elementos y características que estas visiones aportan con el concepto de *lobbying*. Me concentraré en determinar si es posible considerar al *lobbying* como una forma de representación política. Finalmente, analizaré el papel de la representación en la democracia y el rol del *lobbying* en esta relación.

En el tercer capítulo indagaré sobre las causas que impidieron el desarrollo del *lobbying* en México. Durante el siglo XX, el sistema político mexicano se conformó como autoritario, presidencialista, con un sistema de partido hegemónico y con un esquema de representación corporativo. Esta configuración determinó las relaciones políticas y las formas de representación de diversos sectores. Tomando en cuenta estas características discutiré cómo se conformó la representación política en México.

Finalmente, al estudiar por qué el *cambio político* en México ha modificado las relaciones de poder en el país, concluiré explicando cómo se desarrollan las condiciones para el surgimiento y desarrollo del *lobbying* en México; especialmente dentro del marco de las transformaciones en los esquemas de representación.

CAPÍTULO 1.

EL CONCEPTO DE *LOBBYING*.

Giovanni Sartori considera que la mayor desventaja de los diversos significados que cada palabra posee, es que produce una ambigüedad de la misma. Por lo tanto, las ciencias sociales deberían desarrollar lenguajes especializados basados en una reflexión (Sartori, 2003: 26); se trata de construir palabras con un significado definido.

Consecuentemente, el primer paso para abordar el tema consiste en definir el significado de la palabra *lobbying*. De acuerdo con Hanna Pitkin (1985: 1), “Para el filósofo social, para el científico social, las palabras no son meras; son los instrumentos de su oficio y una parte vital del asunto que estudia”. En consecuencia, con el objetivo de precisar y delimitar esta investigación, es necesario aclarar el término *lobbying* con base en su etimología.

1.1 Etimología.

1.1.1. La palabra *lobby* en la lengua inglesa.

Lobbying proviene de la palabra inglesa *lobby* (en plural *lobbies*), que de acuerdo con el *Diccionario inglés de la Universidad de Oxford* (2004), hace referencia a una habitación hacia la cuál confluyen uno o más salones, o pasillos. Se trata de la definición más sencilla de la palabra, que en español significa, vestíbulo o recibidor.

Sin embargo, las cuatro acepciones restantes del diccionario de Oxford, de un total de cinco, hacen referencias políticas del término. El segundo sentido establece que se trata, en el Reino Unido, de uno de los diversos salones en las Cámaras del Parlamento, en los que el público se reúne con los parlamentarios.

Similarmente, el tercer sentido describe a cualquiera de los dos pasillos en los que los miembros del Parlamento se retiran para votar. Es evidente que el

elemento político de estas acepciones resulta indiscutible y simbólico, se trata de un lugar específico en la sede del Poder Legislativo inglés.

Asimismo, la cuarta y quinta acepciones inglesas se refieren concretamente a una actividad política. El diccionario habla de un grupo de personas que buscan influir en los legisladores sobre un asunto en particular. O bien, es un intento organizado, por parte de miembros del público, con el objetivo de influir en los legisladores.

La definición en inglés se refiere a *lobby* como un grupo de personas, no obstante, esto no es suficiente para describir la actividad que realizan dichos grupos. Hablar de la palabra en inglés es importante porque constituye el origen del término, que una vez descrito, me permite definirlo en español.

1.1.2. La palabra *lobby* en la lengua española.

De acuerdo con la 23^a edición del *Diccionario de la lengua española* (2008), *lobby* es una voz inglesa con dos acepciones. La primera se refiere a un *grupo de presión*, que a su vez es definido como “Conjunto de personas que, en beneficio de sus propios intereses, influye en una organización, esfera o actividad social”. No obstante, en la edición anterior (22^a), la primera acepción establece que *lobby* es un “Grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses”.

En ambas ediciones, se habla de *lobby*, con un segundo significado, como vestíbulo. En consecuencia, en español *lobby* se refiere, en primer término a la actividad política, y en segundo lugar a un espacio. Por lo tanto, es posible argumentar que la palabra *lobby* es aceptada en el español, como en el inglés, como un grupo de personas.

Otro de los términos que puede prestarse a confusión es el *cabildeo*. De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, cabildear significa “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un

cuerpo colegiado o corporación”. Este verbo puede equipararse a *lobbying*, pero en los textos especializados, y en diversos idiomas, se prefiere el uso de la palabra *lobbying* como un concepto científico aceptado, cada vez más reconocido y utilizado en otros textos.

Por otro lado, en México, cabildear se relaciona con el cabildo de los Municipios. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que un Municipio se gobierna por un Ayuntamiento de elección popular, integrado por el Presidente municipal, los regidores y los síndicos que la ley determine. En algunos municipios al ayuntamiento se le conoce como cabildo, entonces, cabildear hace referencia a las actividades del cabildo. Por estas razones, Lerdo de Tejada y Godina (2004: 16) proponen seguir utilizando la palabra *lobbying* para el ámbito de la investigación.

En conclusión, para distinguir el *lobbying* de las actividades del cabildo municipal; con el objetivo de construir palabras con un significado definido; y para proporcionar un instrumento conceptual, utilizaré la palabra *lobbying* en vez de cabildeo.

1.1.3 El lobbying y el lobbista.

Alonso Piñeiro (1992: 20) establece una diferenciación pedagógica pertinente. El autor habla de *lobby* como la oficina o agencia, en este caso podríamos agregar que se trata de un grupo de personas. En segundo lugar, Piñeiro considera que el *lobbying* es el término utilizado para describir la actividad que realizan los *lobbies*.

Por otro lado, cabe destacar que la definición en inglés hace énfasis en la búsqueda por *influir* en los legisladores, en contraste, aunque la palabra no es reconocida, la Real Academia enfatiza en la idea de *presionar* en favor de determinados intereses. Por lo tanto, es posible argumentar que existe una diferencia básica, *influir* no tiene las connotaciones negativas que el verbo *presionar* posee.

Conjuntamente, resulta necesario señalar que, de acuerdo con Piñeiro (1992: 20), *lobbyist* o lobbista es la persona encargada de ejecutar la actividad. Sin embargo, prefiero hablar del lobbista como un *agente*¹ debido a que el *lobbying* puede ser efectuado por una o más personas, es decir por un grupo con un mismo objetivo.

1.2 Los antecedentes y orígenes del Lobbying.

De acuerdo con Piñeiro (1992: 3) y Jordi Xifra (1998: 35), no existe un consenso respecto al lugar dónde surgió el *lobbying*; los investigadores discuten el origen entre Estados Unidos y el Reino Unido.

Por su parte, Piñeiro se remonta al Londres del siglo XVIII, dónde diversos representantes de intereses políticos y comerciales, visitaban a los diputados de la Cámara de los Comunes en salones, llamados *lobbies*, para obtener favores. No obstante, esta referencia es considerada por el autor como una “raíz histórica”, en realidad, Piñeiro ubica el origen en Estados Unidos en el siglo XIX.

En la actualidad, las dos ciudades con mayor actividad de *lobbies* son Washington y Bruselas (Carbajosa, 2007), por esta razón los estudios sobre el *lobbying* se enfocan en los casos estadounidense y europeo como paradigmáticos.

1.2.1 El *lobbying* en Estados Unidos.

De acuerdo con Piñeiro (1992: 4) el *lobbying* moderno surge en 1829, en Albany exactamente en el capitolio del estado de Nueva York. Inicialmente, se trataba de prestadores de servicios que trabajan en la ciudad, sin embargo, su actividad rápidamente se extendió a Washington.

¹ Se utiliza el concepto de *agencia* en los términos de Pierre Bourdieu (1997: 82). El autor asegura que los agentes son aquellos que actúan, ya sean individuos, instituciones o grupos: “Los agentes sociales están insertados en la estructura en posiciones que dependen de su capital y desarrollan estrategias que, en sí mismas, dependen en gran parte de esas posiciones”.

Estados Unidos tiene una tradición excepcional en cuanto a *lobbying*. James Madison escribió en *El Federalista #10* (Hamilton *et al*, 2006) que las “fracciones” eran un hecho inevitable de la sociedad estadounidense, por lo que la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) sería una salvaguarda contra los excesos de estos grupos (Shaiko, 1998: 5; Grossman y Helpman, 2001).

Pese a que la sociedad estadounidense mantiene como costumbre política la existencia del *lobbying*, su fundamento jurídico se encuentra en el *derecho de petición*. Se considera que los intereses organizados operan bajo la protección constitucional de la 1ª Enmienda, que otorga dicho derecho a todos los ciudadanos (Shaiko, 1998: 4). Jurídicamente, el *derecho de petición* es la obligación que tiene el Estado de permitir a los ciudadanos presentar una solicitud (Zamora 2008: 161).

No obstante, es hasta 1876 cuando la Cámara de Representantes resuelve exigir el registro de los *lobbies* (Xifra, 1998). En los estados de la unión, el origen de la regulación se remonta a 1877 en la Constitución de Georgia (que lo consideraba un delito) y de Massachussets, que en 1890 estableció la primera ley regulatoria (Piñeiro, 1992: 6). De acuerdo con Piñeiro, la actividad alcanza un marco institucional federal hasta el año de 1946 con la *National Legislative Reorganisation Act*.

1.2.2 El *lobbying* en la Unión Europea.

Piñeiro (1992: 99) señala que en Europa los *lobbies* son poderosos en Gran Bretaña, España y Francia. Tanto Piñeiro como Xifra ubican al Reino Unido como el pionero en la práctica del *lobbying*.

Sin embargo, el origen moderno de los *lobbies* europeos ocurre en 1958, tanto Piñeiro como Justin Greenwood (1997:1) coinciden en que la base para el desarrollo de esta actividad es la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE) por los Tratados de Roma de 1957. Incluso, Greenwood es más

ambicioso y hace referencia a Ernst Hans, quien argumenta que las actividades de los grupos de interés explican el desarrollo y la función de la CEE.

Greenwood (1997: 1) enfatiza la participación de los agentes económicos en el desarrollo del *lobbying* en Europa. En un inicio debido a las grandes oportunidades que el mercado único representaba para los intereses empresariales, en la actualidad porque el desempeño de los sectores empresariales clave en Europa es un asunto comunitario.

Los argumentos de Greenwood coinciden con el origen eminentemente económico de la ahora Unión Europea. Es más, el análisis concuerda con las teorías que explican el desarrollo del proyecto europeo basados en la regla que dicta que: al regular unos aspectos es necesario, inevitablemente, regular otros más que no se contemplaron originalmente.

De esta forma, al expandirse los ámbitos del proyecto europeo, Bruselas se convirtió en la principal sede de las instituciones comunitarias. En consecuencia, se hizo también la capital del *lobbying* europeo (Pelegrín 1995: 45).

1.3 Las diferentes definiciones de *Lobbying*.

Las definiciones especializadas de *lobbying* difieren significativamente entre ellas, en consecuencia, es necesario analizar algunas para encontrar los elementos que les son comunes, de esta forma será posible obtener un acercamiento pertinente y formular una definición propia.

1.3.1 Seis definiciones de *lobbying*.

En el Diccionario de política (Bobbio *et al*, 2000: 728), Gianfranco Pasquino señala que el *lobbying* es “proceso por medio del cual, los *representantes* de grupos de interés, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores, o de los *decision-makers* los deseos de sus grupos”.

En esta primera definición se habla de intermediarios que representan a grupos frente a legisladores o personas que toman decisiones. Por un lado, esta primera aproximación contradice lo que los diccionarios de lenguas establecen, el lobby no es el grupo en sí mismo, sino un mediador, un tercero entre el grupo y los *decision-makers*. Por otro lado, destaca que el autor no dude en determinar que estos intermediarios son representantes.

En segundo lugar, Fardel considera al *lobbying* como

Una actividad consistente en proceder a *intervenir para influenciar* directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación, o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos (en Xifra, 1998:23).

Fardel se destaca por enfatizar el *lobbying* en su carácter de acción, es decir, como una actividad. Sin embargo, contrasta con la versión de Pasquino, que habla de un proceso, se puede inferir que se trata de un conjunto de actividades diferentes y no una sola.

De igual forma, el enfoque de Fardel señala los verbos intervenir e influenciar, lo que significa un paso más delante y mayor contundencia que Pasquino, quien habla de “poner en conocimiento”.

Por otro lado, Jordi Xifra (1998: 24) establece que el *lobbying* es un

Proceso planificado de *comunicación* de contenido *predominantemente informativo*, en el marco de la política de relaciones públicas, de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función *intervenir sobre una decisión pública* (norma o acto jurídico: en proyecto o en aplicación) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable, y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los *intereses representados*.

Como proceso de comunicación e información, la perspectiva de Xifra coincide con la de Pasquino. El autor hace énfasis en la comunicación como un medio de influir sobre los poderes públicos.

Respecto al proceso informativo, Xifra lo concibe como una actividad para dotar a los poderes públicos de las informaciones necesarias para la toma de decisiones. No se hace una referencia específica a los legisladores, punto en el que coinciden los tres autores, hablan de poderes públicos, *decisión-makers* o decisión pública. Por lo tanto, se entiende que el *lobbying* puede estar dirigido a quién sea que se encuentre en la posición de tomar una decisión, esto significa un campo de acción mucho más amplio.

Ahora bien, el objetivo de comunicar la información consiste en orientar la toma de decisiones en favor de los intereses representados. En este punto Xifra coincide con Pasquino, se trata de una representación, no de un grupo, Xifra es más específico habla de una representación de los intereses de la organización promotora.

Otro aspecto importante del concepto de Xifra es que establece que la empresa u organización puede ejercer el *lobbying* directamente, pero existe también la posibilidad de optar por un “tercero mediante contraprestación”. Esto coincide con los intermediarios de la definición de Pasquino, pero establece que la relación organización-mediador-poderes públicos se define con base en una retribución, es decir un pago por sus servicios al tercero en cuestión, es decir el *lobby* o lobbista.

En contraste, Alonso Piñeiro no ofrece una definición específica, por el contrario, establece ciertos lineamientos. Argumenta que el *lobbying* es una “actividad cuya base es la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos de un tema determinado” (1992: 37). En ésta se puede recurrir tanto a un legislador como a un funcionario, cambiar de Cámara legislativa, e incluso, acudir al veto presidencial para evitar la sanción o lograr abolición de una ley o decreto.

Piñeiro coincide con Xifra respecto a la importancia de tener conocimientos sobre el tema en cuestión. Para ambos autores, la información es una herramienta básica del *lobby*. Coinciden también en que esta actividad no se limita a legisladores, puede también llegar a otros funcionarios.

No obstante, la aportación más importante que proporciona Piñeiro es que no se trata de información en general, sino de conocimiento sobre un tema específico, que está determinado por los deseos o intereses de quien promueve el *lobbying*.

Asimismo, Lerdo de Tejada y Godina (2004: 14-15) hablan del *lobbying* como “la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los cuerpos colegiados”. Señalan que “debe ser entendido como el proceso de negociación en las decisiones públicas, con que cuentan tanto ciudadanos, como empresas”. Agregan también que “El *Lobbying* siempre persigue un fin específico”, además, “construye procesos”, en contraste, “las relaciones públicas, sólo abarcan eventos aislados o inconexos”.

Estos autores se concentran en la posibilidad de influir, pero se limitan a los cuerpos colegiados. Destaca en esta definición que se entienda también como un proceso de negociación con un fin específico, coincidiendo con Pasquino y Xifra,

Finalmente, Grossman y Helpman (2001) señalan que el *lobbying* son el conjunto de actividades de la mayor parte de los grupos de interés organizados “que intentan educar y persuadir al legislador de la sabiduría de las posiciones del grupo”.

Considero que esta definición, así como la de Pasquino, resultan limitadas, reducen el *lobbying* a los *grupos de interés*. La visión de organización de Xifra es más amplia y pertinente, no parece haber en las definiciones etimológicas o especializadas, un elemento que permita limitar al *lobbying* a los grupos; de hecho, Xifra habla de empresas.

Lerdo y Godina consideran al *lobbying* como una herramienta accesible para los ciudadanos. Esto es importante porque es la única aproximación teórica que considera que los individuos promuevan el *lobbying*. Esta es una posición controversial porque considerando el costo del *lobbying*, este proceso no es accesible para ciudadanos comunes, es por eso que las empresas y otros tipos de grupos y organizaciones pueden llevarlo a cabo.

A continuación, con base en las definiciones anteriores definiré teóricamente, y para efectos de esta investigación, los principios que una definición de *lobbying* debe contener.

1.3.2 Elementos para una definición de *lobbying*.

En primer lugar, los autores consultados hablan del *lobbying* como una actividad, un conjunto de actividades, o bien, un proceso. Es preciso enfatizar que la literatura especializada se enfoca en el *lobbying* como acción, rechazando su conformación como organización o grupo, como las acepciones etimológicas lo establecen. Los autores conceden una mayor importancia al *lobbying*, que se refiere a la acción, más que el lobby como organización.

De igual forma, el *lobbying* no implica una actividad en específica, por lo que hablar de un conjunto de actividades o un proceso resulta más pertinente. En este caso, el *lobbying* es un proceso porque se trata de un conjunto de fases sucesivas de una operación.

Como ya se mencionó, no hay un consenso respecto a quién puede promover el *lobbying*. Considerando la definición de Xifra (1998: 24) y la tesis de Lerdo de Tejada y Godina (2004:15), por lo menos teóricamente, el *lobbying* puede ser emprendido, en su calidad de ciudadanos, tanto por una organización como por individuos.

En segundo lugar, el lobbista, o el *lobby* en su conjunto, funcionan como un mediador entre el emisor del *lobbying* y el receptor. La base de esta relación es la retribución que el *lobby* va a obtener por su trabajo. De esta forma se puede establecer que la contraprestación es un pago de servicios, que puede llegar a ser estipulado en un contrato, por lo que el promotor se convierte en el *cliente* del lobbista, y éste último en un *prestador de servicios*.

No obstante, no se debe olvidar que el *lobbying* puede ser efectuado de manera directa, generalmente esto se hace por empresas a través de su oficina de relaciones públicas (Xifra, 1998: 27).

De igual manera, tampoco hay un consenso respecto quiénes se dirige el *lobbying*. Algunos argumentan que se trata principalmente de los legisladores; en segundo lugar, hay quien lo encamina hacia los parlamentarios y los funcionarios públicos; los más atrevidos no distinguen a ninguno de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; otros, se refieren a todo aquel que tome decisiones públicas.

Similarmente, algunos autores más abstractos, dejan de lado los agentes y argumentan que el *lobbying* se orienta hacia el proceso de diseño de políticas en su conjunto.

En consecuencia, sólo se puede decir que tradicionalmente el *lobbying* se enfoca hacia los legisladores y considerando el proceso legislativo en su conjunto, pero que puede llegar a otros espacios dependiendo del sistema político del cuál se trate.

Ahora bien, el primer punto que destaca de los conceptos especializados es la importancia, como un punto de partida inevitable o supuesto básico, que tiene la información para la actividad del *lobbying*.

Ya sea como transmisión de conocimientos (Piñeiro 1992:37), o como proceso de comunicación informativo (Xifra, 1998:24); es posible argumentar que sin información no se puede ejercer el *lobbying*.

Existe un menor consenso respecto a la actividad que mejor define al *lobbying*, es decir, no hay un verbo que predomine. Sin embargo, considero que lo importante, lo que constituye la esencia del *lobbying* es *influir*, ya sea educando, comunicando, persuadiendo, negociando, o incluso presionando.

Únicamente resta decidir que: la intención de emprender el *lobbying*, lo que determina la información necesaria y aquello que influye en el receptor de la actividad está provocado por los “deseos de los grupos” (Bobbio *et al*, 2000: 728); “los intereses representados” (Xifra, 1998:24); o bien, por la persecución de un fin específico (Lerdo de Tejada y Godina 2004: 14). En otras palabras, el *lobbying* busca influir a favor de los intereses, deseos y fines de los promotores de la actividad, es decir de los clientes.

En conclusión, y para efectos de esta investigación, el *lobbying* es primordialmente un proceso basado en la información; que puede ser promovido una organización, ya sea directamente o a través de un mediador que ofrece sus servicios a cambio de una retribución, dirigido a los tomadores de decisiones públicas, cuyo fin es influir a favor de intereses de los promotores.

1.3.3 Distinciones, qué no es un *lobby*.

Los autores consultados dedican parte importante de sus argumentos a establecer las diferencias de un *lobby* con base en lo que no es. Así, se hace hincapié en la tarea práctica del lobbista, y también, se pretende deslindar la profesión de actividades ilícitas o de connotaciones negativas.

En principio, es necesario considerar a Duverger (1984: 324) y Pasquino (Bobbio *et al*, 2000: 728), con base en sus argumentos es posible decir que el *lobbying* es una actividad (un modo de acción) y no una organización. Aquí radica la diferencia con cualquier tipo de grupo (de interés, presión o poder).

Otra diferencia principal es que *lobbies*, como intermediarios, se dedican profesionalmente a esta actividad de forma permanente, proporcionando servicios, en cambio, los grupos tienen sus propios objetivos, intereses y formas de organización específicas.

Xifra (1998: 36) señala que el *lobby* no es un grupo de presión, es una “agencia o despacho dedicada al ejercicio profesional del lobbying en representación de las organizaciones que soliciten servicios a cambio de una remuneración económica”. Un grupo de presión no tiene por actividad principal el *lobbying*. En todo caso, el *lobby* representa al grupo de presión frente al Parlamento o la administración pública.

Por otro lado, Piñeiro (1992: 36) señala que un lobbista no es un negociador, ni un comunicador. Argumenta que utiliza la negociación y los medios de comunicación en su favor, pero estos no son la base de su actividad, únicamente los usa como herramientas a su disposición.

1.4 Grupos y el Lobbying.

A partir de las definiciones etimológicas es evidente que existe una relación entre los conceptos de *lobbying* y *grupo*. En inglés la palabra *lobby* equivale a un *grupo que desea influir*; similarmente, en español se habla de un *grupo de presión*. Por lo tanto, es indispensable determinar las relaciones entre el *lobbying* y los diversos tipos de grupo.

En primer lugar, el análisis debe comenzar con la categoría de *grupo*. En el Diccionario de Política, Pasquino (Bobbio *et al*, 2000: 726) explica que los pioneros del estudio de *grupos* fueron Arthur Bentley (*The process of government* 1908) y David Truman (*The governmental process* de 1951).

De acuerdo con Pasquino, Bentley trató de dirigir el interés de la Ciencia Política de las instituciones jurídico-formales a las actividades informales de otros grupos que también actúan en la sociedad.

En Política, como proceso imperativo de asignación de valores, un grupo no es sólo un conjunto de individuos que interactúan. Se trata de “masas de actividades” con tendencias comunes, en este caso una “dirección política

común”, que producen decisiones sobre la asignación de valores (Bobbio *et al*, 2000: 727).

Lo verdaderamente relevante de un *grupo político*, destaca Pasquino, son los conjuntos de actividades, y no las personas, que tienen influencia en la política. Con base en lo anterior, es posible decir que el énfasis en la distinción *lobby-grupo* tiene que hacerse en la actividad, es decir, el *lobbying*.

Por un lado, coincido con Pasquino en la importancia que tiene la influencia en la toma de decisiones para la conformación de un grupo político. De hecho otros autores están de acuerdo en que los grupos pretenden “pesar sobre el mando político” (Celis, 1963: 66), o bien, “influir sobre las decisiones de gobierno” (Moodie, 1975: 111). Por otro lado, para lograr dicha influencia, no se puede hablar de una actividad sino de un conjunto o “masa” de actividades.

Sin embargo, considero necesario también incluir las características de los agentes que ejecutan estas acciones. Esta necesidad se hace evidente ya que no existe una convención respecto al uso y diferencias de los términos: *grupo de presión*, *grupo de interés* y *lobby*; varios autores los usan de forma indistinta (Celis, 1963: 39 y Bobbio *et al*, 2000: 728).

A causa de esta situación, resulta pertinente definir a estos diferentes tipos de grupo, pero sobre todo diferenciarlos de una categoría más, la de *grupo de poder*. El objetivo final es definirlos y establecer las semejanzas y diferencias con el *lobby*.

1.4.1 Grupos de Presión y Grupos de Interés.

Iniciaremos con el concepto de *grupo de interés* que aporta Truman (Bobbio *et al*, 2000: 728). El autor considera que los *grupos de interés* son aquellos que “basándose en una o varias actitudes compartidas lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad”.

Pasquino argumenta que la noción de interés es tan amplia que resulta inservible para el análisis, pero además existe una tendencia a reducir a los intereses a intereses económicos (Bobbio *et al*, 2000: 728).

Por lo anterior, Pasquino considera que la diferencia principal entre los *grupos de interés* y los *grupos de presión* es que, en los segundos, existe una organización y una modalidad de acción definidas. La modalidad para conseguir sus fines es la presión, entendida como el tratar de influir por medio de la amenaza del uso de sanciones (Bobbio *et al*, 2000: 728).

Ahora bien, de acuerdo con Mackenzie (en Celis, 1963: 39) el origen del concepto moderno de *grupos de presión*, como categoría científica, se encuentra en la tesis doctoral de Peter Odegard de 1928. No obstante, la palabra *presión* involucra una connotación negativa, Finer (en Celis 1963: 45) considera que implica la amenaza de una sanción. Sin embargo, Jaqueline Celis argumenta que no existe otro término que aporte mayores ventajas para sustituirlo.

Además, Celis (1963: 47) acepta que tanto el *grupo de interés* como el *grupo de presión* se refieren a un conjunto de individuos con características comunes, que son concientes de su identidad y se organizan colectivamente. La diferencia radica en que el *grupo de presión*, en contraste con el *grupo de interés*, actúa políticamente. En otras palabras, se caracteriza por “su intento dinámico de integrarse en la realidad política como fuerza de acción”.

Grossman y Pasquino difieren significativamente de Celis, de hecho, *los grupos de interés* actúan, así que la idea de que estos grupos no se conforman como fuerza de acción queda refutada.

Debido a que el concepto de *interés* es muy amplio y puede llegar a ser aplicado de múltiples maneras (intereses políticos, económicos, religiosos, culturales, artísticos, académicos, entre otros), y a que ofrece una modalidad que lo diferencia, considero útil conservar la noción de *grupos de presión* como una herramienta conceptual más definida que la de *grupos de interés*.

Ahora bien, Maurice Duverger (1984: 324) argumenta que, en el caso de Estados Unidos, el *lobbying* se trata solamente de un modo de acción de los *grupos de presión*. Similarmente, Pasquino (Bobbio *et al*, 2000: 728) considera que más que una organización, el *lobbying* es un proceso.

Ambos autores coinciden en que el *lobbying* tiene un sentido de actividad, lo que permite afirmar, contrario a las definiciones de los diccionarios, que no es un *grupo de poder*. Los autores especializados en política, lo enfocan como un proceso.

Finalmente, lo que es posible concluir sobre los *grupos de presión*, es que no desean asumir la “responsabilidad política directa” (Celis, 1963: 66), en otras palabras, no quieren ejercer el poder del gobierno (Moodie, 1975: 111). En suma, esto significa que no les interesa la conquista del poder, solamente influir en él. Resta ahora hablar de la relación al *lobbying* con los *grupos de poder*.

1.4.2 Los Grupos de poder.

El hecho de que los *grupos de presión* no estén orientados hacia la conquista del poder los distingue claramente de aquellos grupos interesados en ejercerlo directamente. Esta diferencia es particularmente importante para distinguir a los *grupos de presión* de los partidos políticos, que efectivamente intentan ocupar posiciones políticas (Duverger, 1984).

Los partidos políticos son los agentes que compiten por el poder unos con otros. D. Fisichella (en Bobbio *et al*, 2000: 730) considera que los *grupos de presión* se distinguen de los partidos porque no se encargan de las funciones de competencia electoral, administración directa del poder y expresión democrática.

No obstante, reducir la lucha por el poder al sistema de partidos y la competencia electoral constituye una visión reducida de la política, de hecho, el objetivo principal de Bentley al formular su teoría de los grupos fue trascender a las instituciones político-formales (en Bobbio *et al*, 2000: 726).

Gaetano Mosca (2006: 106) consideró que existía una regla sociológica universal: “que en todas las sociedades se puede encontrar dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados”; donde la primera es menos numerosa que la segunda y está mejor organizada. A la primera, Mosca la denomina la “*clase política*”, que busca legitimarse, tanto legalmente como de forma moral, y además desea mantenerse en el poder.

Nicos Poulantzas (2005) coincide con la distinción de Mosca, pero aporta una explicación económico-política de cómo es que se configuran los *grupos de poder*; el énfasis se encuentra en la posesión de los medios de producción. Poulantzas (2005: 152) argumenta que la clase dominante no es homogénea, se conforma por “*fracciones de clase*” con grados desiguales en la dominación. De igual forma se establece que un conjunto de “fracciones” forman el “*bloque en el poder*”, que no es el total de la clase dominante².

Con base en lo anterior es posible decir que aquellos que ocupan el gobierno no constituyen un grupo homogéneo. Por el contrario, las “*fracciones*” de las que habla Poulantzas son los *grupos de poder*, que al unirse, forman el bloque necesario para gobernar, pero también, se disputan el poder unos a otros en diferentes ámbitos.

El análisis de Poulantzas (2005:12) no distingue a la política de la economía, lo considera un error epistemológico, es posible ver las relaciones de poder más allá del gobierno, lo que incluye concebir al poder como algo más amplio que a los partidos políticos y las elecciones; tal y como lo intentó Bently al crear la noción de *grupo*.

En este sentido, considerar que la lucha por el poder va más allá de las instituciones jurídico-formales permite explicar el desarrollo del *lobbying*. Bajo esta teoría, el *lobbying* funciona como uno de los medios que tienen las *fracciones de clase* para negociar con el bloque gobernante.

² En la existencia de fracciones Poulantzas coincide con James Madison en *El Federalista #10* (Hamilton, 2006).

En términos de Mosca, el *lobbying* permite la interacción entre *fracciones* al interior de la *clase política*. Por estas razones, es posible argumentar que el *lobbying* puede ser utilizado también por aquellos grupos que se disputan el poder con quienes lo ocupan; posiblemente sea una alternativa diferente de los caminos institucionales y de los partidos políticos.

1.5 Tipología.

Ante la gran diversidad, la manera más sencilla de dividir al *lobbying* es con base en los objetivos que persigue (Grossman y Helpman, 2001: 3). La división más elemental es aquella que discrimina entre **objetivos económicos** y **objetivos no-económicos**. Los autores destacan a los *representantes de intereses empresariales* (comercio, corporaciones, sindicatos); y las *visiones comunes, ideologías y asuntos sociales* (religiosos, alcohol, drogas, control de armas, aborto, derechos civiles, derechos gay, pena de muerte).

Sin embargo, Xifra (1998: 27) ofrece una tipología de lobbies basada en cuatro criterios: la estrategia; quién lo ejecuta; quién lo promueve; y hacia quién está dirigido.

1.5.1 De acuerdo a la estrategia y técnicas utilizadas.

Lobbying directo.- De acuerdo con Xifra (1998: 27) Se trata de aquél ejercido sin un intermediario (opinión pública o partidos políticos). Se basa en la participación directa en los procesos de decisión pública, ya sea por medios legales de participación, o a través del contacto directo con el funcionario o parlamentario.

Shaiko (1998: 6), al hablar de Estados Unidos, considera tres formas de representación política directa: corporaciones; asociaciones y uniones; y organizaciones de interés público.

Lobbying indirecto.- La estrategia consiste en movilizar a la opinión pública bajo una apariencia de espontaneidad. También, es aquél que pretende generar un estado de opinión favorable a los intereses en cuestión para presionar a los poderes públicos (Xifra, 1998: 27).

Se considera también, que son aquellos grupos organizados que no tienen las posibilidades, o no lo desean, de mantener una representación permanente tienen tres opciones para contratar: *lobbies* con clientes múltiples; bufetes de abogados importantes; y empresas que ofrecen toda clase de servicios en relaciones públicas y gubernamentales (Shaiko, 1998: 6).

1.5.2 Con base en los agentes del *lobbying*.

Lobbying integrado.- Se ejerce directamente por la empresa o *grupo de presión* por medio del departamento de relaciones públicas (Xifra, 1998: 27). Se puede decir que es la mayor expresión del *lobbying* directo, con personal propio, pero que no es permanente fuera del ámbito de la empresa o grupo.

Lobbying profesional.- Es ejercido en representación de una organización a cambio de una remuneración. Se trata de lobbistas independientes o agencias dedicadas a la actividad (Xifra, 1998: 27).

Shaiko (1998: 9) considera que en Washington los *lobbies* se organizan alrededor de algún tipo de política de su especialidad, de esta forma pueden servir a base de clientes homogénea. Similarmente, debido al alto nivel de especialización de los temas y la burocratización de los procesos, en la Unión Europea el *lobbying* se realiza por aquellos que cuenten con un alto conocimiento técnico de las instituciones y los procesos comunitarios (Pelegrín 1995: 45).

Por otro lado, atendiendo a quién lo promueve, el *lobbying* puede ser: empresarial; grupal, federativo o confederativo; y unipersonal, aquél que es originado por cualquier ciudadano (Xifra, 1998: 28).

Si nos enfocamos en el receptor, Xifra (1998: 28) sólo considera dos casos el *lobbying parlamentario* y el *lobbying administrativo* o *gubernamental* (Cuando la estrategia se enfoca al poder ejecutivo). Shaiko (1998: 16) y O'Connor (1998: 267), sin olvidar los dilemas éticos y morales, incluyen el *lobbying* sobre el Poder Judicial (*lobbying the justices*) especialmente la Suprema Corte de Estados Unidos.

1.6 Las estrategias de los lobbistas.

Es ahora pertinente mencionar qué actividades y estrategias conforman el *lobbying*. Las definiciones permiten establecer que el *lobbying* es una actividad, o conjunto de actividades, esto significa que se trata de un concepto en general, por lo que se requiere saber concretamente cuáles son las estrategias más utilizadas.

Shaiko (1998: 10) reporta que, en general, los *special interest groups* estadounidenses están inmiscuidos en prácticamente todas las actividades asociadas con influir en el proceso de diseño de nuevas políticas. Esto incluye el financiamiento a precampañas y campañas electorales, además del *lobbying* parlamentario, administrativo y judicial.

En el caso de Estados Unidos, el *lobbying* incluye: presentar información técnica y política a los legisladores, contribuir a las campañas electorales, organizar reuniones y conducir la opinión pública con movilizaciones y publicidad (Wilcox 1998: 98). Además, se organizan audiencias, citas con los legisladores en sus oficinas y contactos informales con los legisladores como convenciones o comidas (Grossman y Helpman 2001: 5).

Por otro lado, el *lobbying* hacia los poderes ejecutivo y judicial es cualitativamente diferente, generalmente ambos cuentan con la información que necesitan. En el caso del poder ejecutivo, se reporta que en Estados Unidos existen *grupos de interés* que controlan las instituciones del gobierno que les resultan estratégicas, particularmente aquellas encargadas de regularlos

(Uslaner 1998: 205). Respecto al poder judicial, los grupos se ocupan de influir tanto en la nominación de los jueces como en los litigios que consideran importantes o les afectan (O'Connor 1998: 298).

1.7 Recapitulación.

Primeramente, *lobby* es una palabra aceptada en español. Por otro lado, el *lobbying* se refiere a la actividad, mientras que el agente puede ser llamado *lobbyist* o lobbista. En segundo lugar, el origen contemporáneo del *lobbying* se encuentra en Estados Unidos, aunque en la actualidad son Washington y Bruselas las ciudades con mayor actividad de *lobbies* en el mundo.

El *lobby* se distingue de los grupos, ya sea de presión o de interés, en que se trata principalmente de un proceso, y no de una organización. Pero además, se distingue de los *grupos de poder*, porque el *lobbying* no pretende conquistar el poder, ejercerlo o conservarlo. En todo caso, se trata de una alternativa para las relaciones entre los grupos que se disputan el poder.

La definición de *lobbying* permite analizar el concepto bajo la teoría sistémica. Esto es útil porque representa un esquema teórico que facilita la comprensión de la realidad. Así, es posible decir que el *lobbying* puede ser considerado como uno de los insumos (inputs) del sistema político.

En principio, el *lobbying* tiene efectos en los sistemas políticos, pero estas consecuencias y su alcance, dependen del funcionamiento de cada sistema. Esto se comprueba al estudiar las diferencias entre Washington y Bruselas, donde la actividad de los lobbistas está determinada por el sistema político (las relaciones, sus instituciones y los procesos).

CAPÍTULO 2. EL LOBBYING COMO UNA FORMA DE REPRESENTACIÓN.

Para poder establecer si existe una relación entre el *lobbying* y la representación política es necesario revisar el concepto de representación. En 1967 Hanna Pitkin publicó un análisis conceptual que aborda ampliamente este tema, se trata tanto de “un ejercicio de filosofía del lenguaje”, como de un “estudio de la historia del pensamiento político” (Pitkin, 1985: 8).

En consecuencia, la primera parte de este capítulo partirá de los principales planteamientos de la autora, para después, relacionarlos con la actividad del *lobbying*. Posteriormente, con el objetivo de aportar un estudio actualizado, analizaré las cuestiones que el texto clásico de Pitkin ha dejado de lado, asuntos que se han convertido en temas importantes en la actualidad. Para tales efectos estudiaré las tensiones descritas por Norberto Bobbio, Christopher Lasch y Danilo Zolo.

2.1 Etimología y orígenes del concepto de representación.

Primero, la conclusión etimológica que ofrece Pitkin señala que la palabra representación quiere decir, en términos generales, “hacer presente en *algún sentido* algo que, sin embargo, no está presente literariamente o de hecho” (Pitkin, 1985: 10).

En términos del *lobbying*, los promotores se hacen presentes por medio de los lobbistas, pero más que los agentes (las personas, grupos, empresas) son los intereses, los deseos o los fines aquello que se hace presente. Podría decirse, en este punto particular, que etimológicamente el *lobbying* es una forma de representación porque hace posible la presentación de algo que no estaba antes de la acción de un *lobby*.

Por otro lado, Mauricio Cotta (Bobbio *et al*, 2000: 1426), en su aportación al *Diccionario de política*, manifiesta que, conforme a la explicación semántica, los significados de la representación política pueden ser divididos en:

- a) una “dimensión de acción”, donde “representar es actuar según determinados cánones” y
- b) una “dimensión de reproducción de propiedades y peculiaridades existenciales” en la cual representar “es poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados”.

De acuerdo con el autor, esta distinción permite conocer los dos extremos en los que se puede mover la representación política “según las situaciones y su colocación en el sistema político”.

Con base en lo anterior, considerando el sistema político y las circunstancias, si el *lobbying* se mueve dentro de los límites de la representación política planteada por Cotta, entonces es una forma de representación.

Es posible decir que es *lobbying* constituye una forma de representación en los términos del primer inciso de Cotta. Anteriormente se ha determinado que el *lobbying* es ante todo un proceso, por lo que su dimensión de acción es clara. El *lobbying*, como conjunto de actividades, incluye presentar información a los legisladores; contribuir a las campañas electorales; conducir la opinión pública (Wilcox 1998: 98; Grossman y Helpman 2001: 5).

Por otro lado, los cánones del *lobbying* son determinados por el objetivo de la actividad. Con base en la definición, el fin primordial del *lobbying* es influir a favor de los deseos, intereses o fines de los promotores. En otras palabras, los determinados cánones que guían la acción son los intereses y deseos del promotor del *lobbying*. Entonces, el *lobbying* se mueve dentro de los márgenes establecidos por Cotta, por lo tanto, en los términos del autor es una forma de representación.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente. En segundo lugar, es necesario partir de una falta de consenso sobre el concepto de *representación política* (Cotta,

2000: 1426). No obstante, la investigación de Pitkin argumentará que es posible definir un concepto de representación.

Pitkin parte del “supuesto básico” de que “la representación (en este punto ella no habla de representación política) tiene un significado identificable, aplicado en diferentes formas, [...] a contextos diferentes”, en otras palabras, que su contenido no es ambiguo, y que su sentido no ha cambiado significativamente desde el siglo XVII (Pitkin, 1985: 9).

Esta aclaración resulta muy importante. Durante su investigación, Pitkin argumentará que el concepto de representación contiene diferentes dimensiones y que el significado básico se aplicará de forma diferente dependiendo el contexto y las circunstancias.

Para el análisis del *lobbying* como una forma de representación, este argumento implica que si el significado básico no cambia, o es alterado de forma importante por esta actividad, entonces el *lobbying* podría ser una de estas aplicaciones del concepto de representación.

Ahora bien, de acuerdo con Pitkin, la primera discusión importante sobre la representación fue elaborada por Thomas Hobbes, específicamente en el capítulo XVI del *Leviatán*. En primer lugar, Hobbes (2007: 166) discute sobre la idea de *persona*, que es aquel que habla y ejecuta acciones.

Asimismo, las personas pueden ser “*naturales*”, “aquellas cuyas palabras y acciones son consideradas como suyas propias”; y personas “*artificiales*”, aquellas cuyas palabras o acciones representan a otro (Hobbes, 2007: 166).

De esta manera, Pitkin argumenta que para Hobbes un representante es una persona artificial, es decir, que tanto las palabras que pronuncia, como las acciones que ejecuta pertenecen a otra persona; la persona natural (Pitkin, 1985: 16).

Es necesario aclarar que la importancia de los planteamientos de Hobbes radica en el impacto que tendrá en los teóricos posteriores a él. Diversos autores conformarán las distintas perspectivas de la representación basándose en el capítulo XVI del Leviatán.

A continuación, Pitkin (1985: 18) se cuestiona sobre ¿cuándo es posible decir que una acción es nuestra? La respuesta es la idea de *autoridad*, que para Hobbes (2007: 167) era *el derecho a realizar la acción*. Así, aquél que tiene el derecho a actuar es conocido como “autor”, es decir, quién detenta la autoridad.

No obstante, el “*autor*” puede otorgar el derecho de actuar, es decir, autorizar a otro la ejecución de la acción; a este último se le conoce como “*actor*” (Hobbes, 2007: 167). Cabe destacar que el autor se encuentra vinculado por una especie de pacto que hace con el actor, de esta forma el autor es responsable como si él mismo hubiese ejecutado la acción.

En resumen, interpreta Pitkin, la noción de autoridad en Hobbes tiene dos aspectos: 1) como el derecho a efectuar la acción y 2) como responsable de la misma. Por estas razones, se considera que la representación es una relación entre derechos y responsabilidades (Pitkin, 1985: 20).

2.1.1 El *lobbying* y los planteamientos de Hobbes.

La primera discusión consiste en determinar si un lobbista es una *persona artificial*. Es posible decir que los lobbistas son personas artificiales porque sus acciones y palabras están orientadas a cumplir con los fines, los intereses y los deseos del cliente o promotor, quien sería la *persona natural*. Por lo tanto, es posible argumentar que en términos de Hobbes, el *lobbying* si es un tipo de representación.

Sin embargo, debemos recordar que el *lobbying* puede ser originado tanto de forma grupal, como de forma unipersonal. Hobbes habla de personas, no de grupos, por lo que una organización no puede ser considerada como autor. El

lobby, como oficina o despacho, tampoco puede ser considerado como actor en los términos que ofrece Hobbes.

Pero esto no basta para establecer al *lobbying* como un asunto de representación. Lo que resulta importante es establecerle centro de la discusión, en términos de Hobbes, consiste en determinar quién detenta la autoridad de las acciones.

La primera cuestión es: ¿tienen los promotores derecho a actuar? En principio, como ciudadanos están capacitados para participar en los procesos políticos. Por ejemplo, en Estados Unidos el *lobbying* se apoya en el *derecho de petición* consagrado en la 1ª enmienda de la Constitución (Shaiko 1998: 4). En México el *derecho de petición* puede sustentarse en los artículos 8º 9º y 35º constitucionales (Zamora, 2008).

Por otro lado, cuando hablamos de un *lobbying* profesional o indirecto, el lobbista adquiere, por medio de un contrato, el derecho de actuar a favor de los intereses y deseos del cliente, prerrogativa de la que carecía antes de establecerse la relación. Los autores no aclaran si el lobbista puede actuar a nombre del cliente, pero el punto importante es que tenga éxito en concretar sus intereses.

En este sentido, los promotores del *lobbying* funcionarían como *autores* de las acciones, y los llobistas como *actores*. Entonces, el contrato por los servicios ofrecidos, se convierte en el pacto que establece la relación entre el autor y el actor. En el caso del *lobbying* integrado o directo, los contratos del personal, generalmente ubicados en el departamento de relaciones públicas, son la base de la relación.

En consecuencia, es posible afirmar que existe, por lo menos, una similitud entre la relación descrita por Hobbes: autor-pacto-actor; y el *lobbying*: cliente-contrato-lobbista, o bien, empleador-contrato-personal.

Sin embargo, la responsabilidad parece recaer directamente en los *lobbies*, éstos protegen a sus clientes. Los lobbistas son los que tienen la “mala reputación”, a pesar de que los clientes son quienes directamente solicitan sus servicios. Esto podría ser una de las ventajas que ofrece el *lobbying* para los promotores, una forma de no afectar su imagen pública al buscar enmiendas, políticas o beneficios socialmente cuestionables. En el caso del *lobbying* integrado o directo, el costo político y responsabilidad son absorbidos por la organización directamente, que suele ser una empresa.

2.2 Las diferentes perspectivas de la Representación.

Existen diversas formas de abordar el tema de la representación, estos enfoques difieren entre ellos y podrían llegar a contradecirse. Pero de acuerdo con Pitkin (1985: 9), éstas son sólo perspectivas de una misma realidad. Como explicaré a continuación, desde algunos enfoques el *lobbying* puede considerarse como una forma de representación, pero tomando en cuenta otras perspectivas, no lo es.

2.2.1 Las perspectivas formalistas.

Se trata de aquellas visiones de la representación que atienden a las “formalidades” de la relación, es decir, “define la representación en términos de una transacción que tiene lugar en el principio, antes de que comience la verdadera representación” (Pitkin, 1985: 42). Es un tipo de representación con límites que no pueden ser excedidos, esto implicaría el fin de la representación.

La visión de Hobbes es de corte formalista, Pitkin la denomina como la “perspectiva de la autorización” en dónde “un representante es alguien que ha sido autorizado para actuar” (Pitkin, 1985: 42). Esto significa que se le concede un derecho que no tenía anteriormente, pero el representado sigue siendo responsable de las consecuencias de esa acción.

Dentro de las visiones formalistas, además de la perspectiva de la autorización, existen tres más: la del concepto de *Organschaft*, la del gobierno democrático representativo; y la desarrollada a partir de la obra de Eric Voegelin.

La primera perspectiva formalista, *Organschaft*, toma como base al grupo, y no al individuo. Tiene su origen en Max Weber, quien consideraba que la representación significaba que “la acción de algunos miembros del grupo es imputada al resto” considerándola legítima y vinculante (en Pitkin, 1985: 42).

En segundo lugar, y en armonía con el enfoque de la autorización proveniente de Hobbes, la perspectiva del gobierno democrático representativo señala que la representación “acontece siempre que una persona esté autorizada para actuar en lugar de otras” (Pitkin, 1985: 46), pero además, establece que el criterio primordial son las elecciones, que se conciben como un acto de concesión de autoridad.

Finalmente, la obra de Eric Voegelin (en Pitkin, 1985: 48) considera que existen dos sentidos de la representación. El primero es el sentido descriptivo, que se enfoca en las características de los gobiernos tales como la asamblea y poder ejecutivo electos. El segundo sentido es considerado por el autor como “existencial”, que en esencia concuerda con la perspectiva de la autorización, donde los actos de las personas se imputan al conjunto de la sociedad y no a ellos mismos.

En general, el *lobbying* coincide con la autorización en el sentido de actuar en nombre de alguien; en este caso del promotor del *lobbying*. Sin embargo, el *lobbying* no puede considerarse como una forma de representación, en términos formalistas, porque:

1. Sus acciones no son legítimas ni vinculantes, ya que es el Parlamento el órgano que detenta la legitimidad;
2. No cumple con el acto de concesión de autoridad, que son las elecciones; y

3. Las acciones de los lobbistas no pueden imputarse a toda la sociedad; en ocasiones, no es posible responsabilizar ni siquiera a los promotores del *lobbying*.

Pero además, Pitkin (1985: 53) hace referencia Phillips Griffiths, quien habla del sentido “adscriptivo” de la representación. Un representante adscriptivo es quien actúa, pero cuyos actos o status se adscriben a quien representa.

El punto esencial es que dichos actos pueden implicar la adquisición de derechos, obligaciones o compromisos, es decir, consecuencias. De igual forma, las consecuencias pueden ser “causales”, o bien, “de segundo orden” o “normativas” que implican modificaciones en derechos, obligaciones o status (Pitkin, 1985: 54).

En contraste, la “perspectiva de la responsabilidad”, que es radicalmente opuesta al enfoque de la autorización, no exenta al representante de dicha responsabilidad. Al contrario, “un representante es alguien que ha de ser tenido como responsable, que ha de responder a otro de lo que haga” (Pitkin, 1985: 60). Se trata de otra perspectiva formalista en cuanto a que se sitúa fuera de la actividad misma de representar, pero en este caso después de la representación.

Es posible decir que el *lobbying* coincide con la perspectiva de la responsabilidad. Los Estados que regulan esta actividad, como Estados Unidos, Canadá y Alemania (Missé 2008), y dónde se busca regularla como la Unión Europea, imponen la responsabilidad a los lobbistas, no a los promotores. Se pide reportes de ingresos y clientes, además de un registro a los *lobbies*, pero no se les exige nada a los dueños de los intereses representados.

2.2.1.1 Las críticas de Hanna Pitkin.

Respecto a las perspectivas formalistas anteriormente descritas, Pitkin hace una crítica articulada, la autora considera que:

Los teóricos de la autorización tienden a confundir entre 1) atribuir las acciones de uno a otro; 2) atribuir las consecuencias normativas de las acciones de uno a otro; 3) otorgar el derecho de actuar por otro; y 4) tener autoridad, en particular autoridad sobre otro; tener derecho a darle órdenes. (Pitkin, 1985: 55).

Por estas razones, la autora establece que:

1. “No toda adscripción de las consecuencias normativas de las acciones de A a B es motivo para decir que A representa a B.”
2. “el otorgamiento que A hace a B del derecho a actuar no implicará siempre representación”.

Estas reflexiones llevan a Pitkin a determinar que estos enfoques no llegan a formular lo que en realidad es representar (Pitkin, 1985: 64). Esto significa que tener una autorización para actuar, y el hecho de tener la responsabilidad de dichos actos no son motivos suficientes para establecer una representación.

En este sentido, el *lobbying* sólo cumple con el requisito de contar con la autorización para actuar a favor de los intereses del promotor. Sin embargo, el *lobbying* no adscribe la responsabilidad por dichas acciones al promotor.

En suma, considerando las perspectivas formalistas, el *lobbying* sólo se destaca por contar con la autorización para representar intereses, pero sus acciones no son legítimas ni vinculantes; no cumple con el acto de concesión de autoridad social, por lo que sus acciones no pueden imputarse a toda la sociedad; y mantiene la responsabilidad de sus actos. Por estas razones, formalmente el *lobbying* no es una forma de representación.

2.2.2 Las perspectivas descriptivas.

Esta aproximación se distingue de la perspectiva de la autorización y de la responsabilidad, argumenta Pitkin, porque por un lado, no considera que representar implique actuar con autoridad, y por otro lado, no contempla una rendición de cuentas (Pitkin, 1985: 67).

Por el contrario, el enfoque descriptivo estima que “la representación depende de las características del representante” que no actúa por el representado, en cambio, lo substituye con base en una similitud entre ellos, es decir, “en virtud de

una correspondencia o conexión entre ellos” (Pitkin, 1985: 67). Desde la perspectiva descriptiva, representar significa “un ‘suplir’ a algo o alguien ausente por medio de alguna correspondencia de características” (Pitkin, 1985: 89).

No es posible decir que el lobbista substituye al promotor, quien generalmente tiene sus propias profesiones, ámbitos de trabajo y actividades. En realidad sólo se encarga del conjunto de actividades que puedan asegurar la consecución de los fines e intereses del cliente.

De igual forma, tampoco es posible establecer que existan similitudes entre los lobbistas y los clientes, los primeros tienen una actividad definida, pero los segundos pueden venir de diversos ámbitos, aunque generalmente son empresas. Por lo anterior, es posible argumentar que desde la perspectiva descriptiva el *lobbying* no es una forma de representación.

Ahora bien, dentro de esta concepción existen diferentes metáforas que ayudan a explicar la representación. La primera es la del “espejo”, que establece que el poder legislativo debe ser un reflejo del pueblo, ya sea como comunidad o de la opinión del electorado (Pitkin, 1985: 66).

De acuerdo con Pitkin (1985: 67), esta forma de ver la representación queda expuesta por los autores de la representación proporcional. No obstante, existen dos maneras de abordarla: 1) en términos del significado de la representación, es decir, como semejanza exacta con el pueblo; o bien, 2) en términos de la función dialogante de los parlamentos, lo que significa que las asambleas deben incluir a toda opinión contenida en la nación (Pitkin, 1985: 69).

Cabe destacar que los teóricos que aprecian, sobre cualquier otra cosa, la función dialogante del parlamento como lugar donde se vierten opiniones, argumentan también que los legislativos no tienen capacidad de acción, no pueden gobernar porque “su tarea es debatir y criticar la acción del gobierno” (Pitkin, 1985: 69).

En segundo lugar, tenemos la representación como “muestra representativa de la totalidad”. Este matiz de la representación considera que “un pequeño grupo, seleccionado imparcialmente o al azar a partir de un grupo mayor, propende a tener el carácter del grupo más grande” (Pitkin, 1985: 81).

En tercer lugar, tenemos a la perspectiva descriptiva que se basa en el adjetivo “representativo”. Este acercamiento cree que representar significa tener características típicas (Pitkin, 1985: 83).

Ahora bien, si comparamos el *lobbying* con estas tres formas de abordar la representación (“espejo”, “muestra” y “representativo”) evidentemente es una actividad contraria a la representación.

De ninguna manera se puede decir que los *lobbies* reflejen al pueblo o a su opinión. Para los autores de la semejanza, el *lobbying* se opone radicalmente al gobierno representativo y la representación proporcional ya que sólo dan voz y trabajan a favor de intereses particulares.

Siguiendo lo descrito por Pitkin, podría decirse que para que el *lobbying* llegara a ser representativo, tendrían que reflejarse todas las opiniones contenidas en la nación. De lograrse, se establecería una forma de representación alternativa a la existente en el parlamento¹. Además, si todos están representados por *lobbies*, la actividad dejaría de ser útil.

Similarmente, los *lobbies* no reflejan el “carácter” de la totalidad que la representación como la “muestra” exige. Pero sobre todo, no fueron seleccionados ni imparcialmente, ni al azar. De igual forma, lejos de representar el “carácter” del cliente, lo que los *lobbies* reflejan son sus intereses, no su conducta, opiniones o valores.

¹ En el texto: *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, editado por Benjamín Ardití (2005), se explora esta posibilidad en lo que se denomina como el “segundo circuito” de la política. Se trata de un “terreno suplementario” resultado de crecimiento en número y actividades en la sociedad civil, particularmente los movimientos sociales, las ONG y los grupos de interés organizados.

Del mismo modo, no es posible decir que los *lobbies* tengan características típicas de la totalidad. De hecho una correspondencia de similitudes entre el *lobby* y el cliente podría llegar a ser un criterio de selección, pero basados en que los clientes desean ver cumplidos sus intereses, éstos elegirán a un *lobby* con base en las expectativas de éxito que puedan ofrecer y en sus posibilidades económicas.

En conclusión, el *lobbying* no es una forma de representación desde el punto de vista descriptivo ya que no es “espejo”, “muestra”, ni “representativo” de la nación o sociedad en general. Pero tampoco representa descriptivamente al promotor de la actividad.

2.2.2.1 Una aproximación desde el arte.

Pitkin (1985: 74) hace un acercamiento al tema de la representación desde el arte. La autora argumenta que al describir algo visible, el arte no pretende elaborar una representación exacta; basta con la intención para lograr su objetivo.

En cambio, el arte figurativo, si pretender llegar a una “correspondencia visual de ciertas partes de tal modo que se podría obtener información de él” (Pitkin, 1985: 77). No se trata de un asunto de exactitud, pero alguien que conozca “el sistema de notaciones”, dice la autora, tiene la oportunidad de obtener información de la obra.

Pitkin amplía la visión con la metáfora del “mapa”, argumenta que estos instrumentos pueden llegar a ser más representativos porque transmiten información acerca de lo que describen (Pitkin, 1985: 78). No obstante un mapa se califica por su precisión; lo importante es el propósito del mapa y saber leerlo.

Pitkin considera que esta perspectiva artística puede ser aplicada a la política, las instituciones representativas tienen como función facilitar información, especialmente si pensamos en el parlamento como un “mapa” del pueblo; ya sea por su acción, o como una copia tan fiel que substituye al pueblo (Pitkin, 1985: 90).

De esta manera, se puede concluir que representar implica proveer información sobre lo que se está representando. Por lo tanto, “ser un buen representante significa dar una información precisa” (Pitkin, 1985: 92).

Esta aproximación de origen artístico-cartográfica resulta muy útil porque se puede relacionar fácilmente con el *lobbying*. En el primer capítulo definí que la información es un elemento básico en la actividad del *lobbying*. Entonces, si representar consiste en proporcionar información, el *lobbying* cumple con los requisitos pues el proporcionar información es el centro de su actividad.

Si bien el *lobbying* no se enfoca en información sobre el cliente, sino en un tema o asunto de interés para quién lo contrató, es necesario que cuenten con información detallada del que podría considerarse el representado, es decir el promotor del *lobbying*.

Si consideramos que, como dice Pitkin, lo importante es el propósito del “mapa”, entonces, se puede argumentar que el propósito del *lobbying* (que sería el “mapa”) se cumple cuando logra orientar o influir en la toma de decisiones en favor de los intereses de su cliente. Por lo que se reafirma como una forma de representación desde este punto de vista.

Esta idea se ve reforzada cuando Pitkin (1985: 84) hace referencia a De Grazia y Gronell, quienes definen que la representación existe cuando “los deseos del elector se ven satisfechos por el que ostenta el poder”. En términos del *lobbying* esto ocurre cuando el lobbista logra intervenir en la toma de decisiones.

Pero también es importante saber usar el “mapa”. El cliente debe estar al tanto sobre cuándo y cómo utilizar el *lobbying* como herramienta para sus propósitos; el saber usar esta opción es una responsabilidad del promotor.

Por lo tanto, desde una aproximación desde el arte, o mejor dicho, utilizando la metáfora del “mapa”, figurativamente el *lobbying* es una forma de representación puesto que transmite información de lo que representa.

2.3 La representación de intereses.

2.3.1 La representación con base en los planteamientos de Burke.

Para Hanna Pitkin (1985: 185), Edmund Burke es el autor que concibe a la representación como la representación de intereses, que se caracterizan por ser una “realidad objetiva, impersonal, desvinculada”². Esto es sumamente importante porque el objetivo de los *lobbies* es influir en beneficio de los intereses, deseos o fines de quienes los promueven.

Burke maneja tres perspectivas de la representación, la primera es una concepción elitista, con un componente racionalista y de carácter nacional (Pitkin, 1985: 185). El autor (Burke, 1984: 312) considera que los representantes deben de ser hombres con capacidades y sabiduría superiores. Burke destaca cualidades como la “[...] opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada”, características necesarias porque “[...] el gobierno y la legislación son problemas de razón y juicio y no de inclinación”.

Similarmente, los representantes deben buscar el bien de la nación por medio de la razón, no de la voluntad de los electores, y la deliberación (Burke, 1984: 312). Burke argumenta que el Parlamento debe razonar y deliberar sobre del bien de la totalidad, no sobre los deseos de los distintos integrantes de la nación:

El Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, [...] sino una *asamblea deliberante* de *una* nación, con *un* interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo.

Considerando lo anterior debido a que el *lobbying* representa intereses particulares, entonces no constituye una forma de representación en el sentido burkeano. En segundo lugar, el *lobbying* no se caracteriza por ser un ejercicio de deliberación, y no es una de las actividades o estrategias que se mencionan como parte del proceso.

² Para entender la concepción de Burke es posible hacer referencia a su “Discurso a los electores de Bristol” (1984: 309).

De hecho, el *lobbying*, al procurar intereses particulares, contradice el sentido de representación de Burke. No fomenta la deliberación del interés nacional, es decir, no promueve el interés de la totalidad³.

Por otro lado, Burke hace una distinción entre la *representación real*, de quienes eligen a un miembro del Parlamento; y la *representación virtual*, que ocurre cuando un miembro del Parlamento defiende una posición benéfica para un grupo que no lo eligió, pero lo hace por “comunidad de intereses y una simpatía en los sentimientos y deseos” (en Pitkin, 1985: 191).

Sin embargo, la concepción de Burke considera que los intereses son pocos y definidos. Pero además, que son *intereses desvinculados*, es decir, un interés es una situación objetiva, que si bien está separada de los individuos, podría afectarles: “no es el interés de los granjeros, sino el interés agrícola”, mercantil o profesional (en Pitkin, 1985: 192).

Como podemos observar, al hablar de intereses desvinculados, Burke refuerza la idea de que los intereses son agregados, es decir, le otorga una mayor importancia a los grupos que a los individuos.

Además, Burke establece que la representación virtual es fructífera en la acción y puede ser más confiable que la real porque los intereses y sentimientos comunes no pueden errar la representación (Pitkin, 1985: 193).

Así mismo, la tercera forma de concebir la representación en Burke es la representación de personas; a la que el autor considera como un tipo independiente (en Pitkin, 1985: 201). Más adelante, se describe que “quien representa a una persona debe actuar de acuerdo con los deseos de esa persona; quien represente intereses debe actuar de acuerdo con ese interés” (Pitkin, 1985: 204). Es evidente que la representación de personas contrasta con la representación de la nación.

³ Esta concepción de la representación influyó profundamente en la teoría del gobierno representativo. Para analizar este tema es posible consultar Manin, B., (1998) “Los principios del gobierno representativo” Madrid, Alianza Editorial.

Destaca también que Burke reconoce la importancia de la información. Para actuar y deliberar es necesario tener datos “Las deliberaciones racionales sobre el interés no se producen en el vacío”. Con base en lo anterior es posible relacionar el *lobbying* y las ideas de Burke. Tanto los representantes de Burke como los lobbistas se caracterizan por su capacidad y manejo de información.

Ahora bien, es importante mencionar que Burke (1984: 313) reconoce la pluralidad de intereses contenidos en una nación: “pero esta ciudad no es, sin embargo, sino parte de una rica nación comercial cuyos intereses son variados, multiformes e intrincados”. Lo anterior es muy importante porque la pluralidad de intereses es precisamente una de las condiciones para el surgimiento del *lobbying* en cualquier sistema político.

Pero además, indirectamente, Burke (1984: 313) reconoce la importancia de los intereses económicos. En su “discurso a los electores de Bristol” el autor habla de ser diputado de una “rica ciudad comercial”, que a su vez es parte de una “rica nación comercial” que forma un “gran imperio”.

En conclusión, es necesario reconocer que un *lobby* no busca el bien de la nación, al contrario, pretende hacer realidad los deseos e intereses de quienes los contrataron. Es claro que el *lobbying* no satisface los requisitos planteados por Burke, pero éstos son el origen para otras aproximaciones.

Burke relaciona la representación de la nación con el liberalismo. El autor considera que es un principio liberal el hecho de que los diputados fueran escogidos para representar al país y no a los electores (Burke, 1984: 311). De esta forma, con base en lo descrito por Burke y los planteamientos de Pitkin, es necesario estudiar la concepción liberal de la representación.

2.3.2 La representación de intereses desde el liberalismo.

Edmund Burke se concentra en la representación de intereses agregados, especialmente en el interés de la nación. No obstante, existen perspectivas que

se refieren a una pluralidad de intereses más amplia. Hanna Pitkin (1985: 212) considera necesario referirse a los creadores del Gobierno Representativo en Estados Unidos. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay expresaron sus ideales liberales en *El Federalista* (2006).

James Madison (Hamilton *et al*, 2006: 36) destaca su predilección por el gobierno representativo y sus reflexiones sobre los intereses. Madison consideraba a los hombres como individuos motivados por el interés (Pitkin, 1985: 218). Para el autor, los intereses tienen origen en las diversas opiniones y pasiones de las personas (Hamilton *et al*, 2006: 37).

De hecho, la concepción de los intereses como “pasiones momentáneas” producto de una impaciencia por la ganancia y la falta de moderación, predominó en el *Federalista* (Pitkin, 1985: 214). También, esta visión de los intereses influyó significativamente en la conformación del gobierno representativo en otras partes del mundo.

En consecuencia, Madison (Hamilton *et al*, 2006: 37) no cree que los grupos, o la nación, tengan un interés único sobre cada tema específico. En cambio, existen muchos intereses, es decir una mayor pluralidad.

Ahora bien, los ciudadanos, se unen movidos por el interés para actuar, de esta manera se conforman las *fracciones*. Se trata de:

[...] un cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto. (Hamilton *et al*, 2006: 36).

Madison reconoce que no es posible evitar la existencia de *facciones*⁴, por lo que es necesario controlar sus efectos (Hamilton *et al*, 2006: 38). De esta forma, se sugiere que las *facciones* sean controladas entre sí mismas, de tal manera que se llegue a un equilibrio.

⁴ Cabe mencionar que, aunque Bernard Manin no lo menciona explícitamente, es posible observar que a través de la historia los intereses de grupo siempre han estado presentes. El autor se enfoca en la democracia de los antiguos (ciudades-estado griegas como Atenas) y las repúblicas italianas de la Edad Media y el Renacimiento. Manin, B., (1998) “Los principios del gobierno representativo” Madrid, Alianza.

Para el autor, el medio para solucionar el enfrentamiento entre fracciones es el sistema de representación que ofrece la República; en la cuál, el gobierno se delega a un número reducido de ciudadanos que han sido electos por el total (Hamilton *et al*, 2006: 39).

De acuerdo con Bernard Manin (1998: 108), es aquí dónde surge el principio de que toda autoridad legítima proviene de un consentimiento general, es decir, “que los individuos sólo están obligados por lo que han consentido”.

Así, los elegidos deben captar el verdadero interés del país “y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal” (Madison, 2006: 39).

De esta forma, es posible argumentar que, en términos del liberalismo delineado por Madison, el *lobbying* promueve los intereses de las facciones. En consecuencia, el *lobbying* se opone a la representación liberal, que promueve el interés nacional, por encima de consideraciones parciales.

En segundo lugar, es necesario hablar del utilitarismo (Pitkin, 1985: 219). Los utilitaristas en Inglaterra argumentaban que los hombres se mueven por sus intereses, o por lo menos, prefieren los propios a los de otros. La diferencia principal con Madison es que los utilitaristas conciben un interés más subjetivo, más basado en el individuo que en grupos.

Asimismo, los utilitaristas ingleses establecen que existe un interés común, benéfico para toda la sociedad, y un interés privado (Pitkin, 1985: 221). Por lo tanto, un legislador debe procurar que se castiguen las acciones egoístas y premiar las acciones sociales (Pitkin, 1985: 222).

En este punto es necesario aclarar que, en la práctica, el *lobbying* es promovido por ciudadanos que se unen movidos por sus intereses, por ejemplo el empresarial, el grupal o el federativo; esto coincide con los planteamientos de Madison sobre las facciones. Estos intereses son subjetivos y no buscan el

beneficio social, característica que coincide con el *lobbying*, que busca favorecer a los intereses o deseos de quién lo promueve.

Pitkin (1985: 227) concluye que el liberalismo ofrece la ventaja de que todos pueden participar por medio de la representación. Pero al mismo tiempo, la representación es aquella que detentan los gobernantes, haciendo uso de su “sabiduría”, con el objetivo de velar por los verdaderos intereses del pueblo.

De esta forma, al legitimar al gobierno, y al mismo tiempo al permitir “el uso de su sabiduría e información”, lo que la representación aquí planteada permite es reforzar el carácter aristocrático del gobierno representativo por medio de las elecciones (Manin, 1998: 166).

En conclusión, bajo el liberalismo, el *lobbying* permite una nueva participación en los asuntos políticos porque: permite el flujo de los intereses individuales, pero organizados en grupo; impide que estos intereses rompan el equilibrio al encausarlos por la vía legislativa; facilita la utilización de cierta información; y validan la observación liberal de que los intereses son por naturaleza subjetivos y no buscan el beneficio común.

No obstante, la diferencia central entre el *lobbying* y la representación liberal, es que el primero no es un derecho para todos, por el contrario, en la práctica se restringe a quien esté en condiciones de iniciar una actividad de *lobbying*.

2.4 Elementos del concepto de representación política de Hanna Pitkin.

Pitkin (1985: 233) considera que las teorías liberal y burkeana son convenientes porque se interesan por lo político, y al mismo tiempo, describen la representación desde un enfoque sustantivo, es decir desde una perspectiva práctica y no formal. Por estas razones la autora se enfoca al gobierno

representativo, que es la forma concreta de representación, es decir la aplicación del ideal en la realidad.

Con base en lo anterior, se considera que el sentido sustantivo de la representación significa “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 1985: 233). La autora señala además que el representante: a) debe tener una capacidad de acción; y b) debe contar con la posibilidad de ejercer un juicio independiente. De existir un conflicto entre el representante y el representado, las razones para conducirse de forma contraria deben formularse con base en los intereses del segundo.

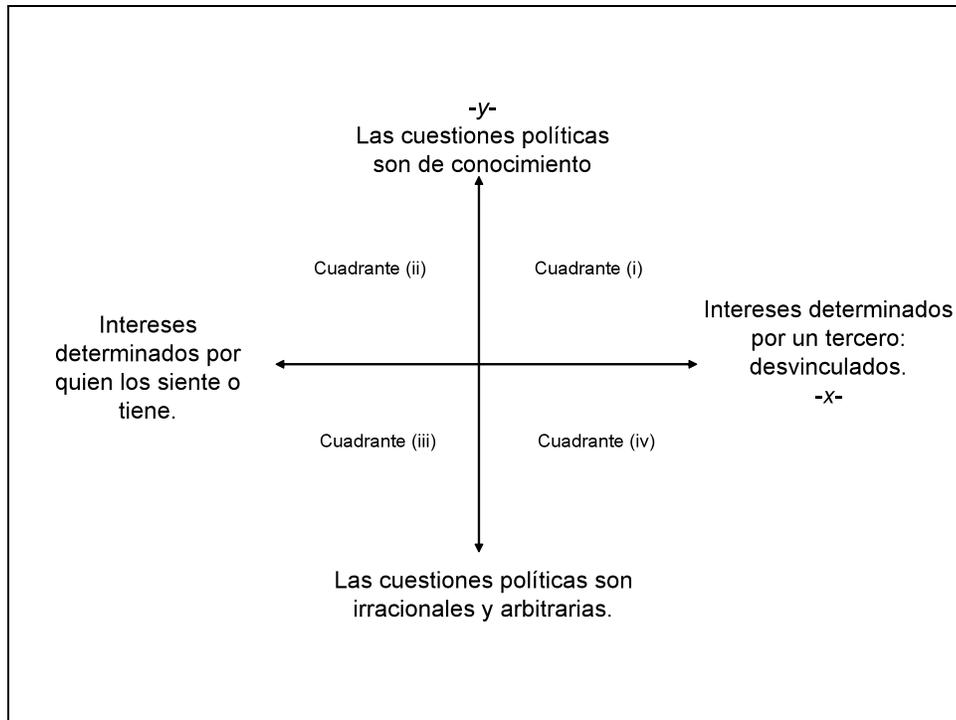
A continuación, con el objetivo de enmarcar la representación política, Pitkin delinea los extremos o límites de la representación en referencia a dos criterios previamente discutidos por los teóricos: 1) la percepción de si los intereses son desvinculados, es decir si pueden ser formulados por el representante; y 2) la labor de los representantes en relación con la complejidad y naturaleza de los problemas a tratar y las respuestas que dichos asuntos requieren.

Pitkin (1985: 234) asegura que en un extremo se encuentran aquellos que consideran que los intereses pueden ser determinados por un tercero, diferente a quien pertenece el interés. En este caso, la consulta a los electores sobre sus deseos se hace menos relevante. En el otro extremo, se encuentran los autores que consideran que el interés sólo puede ser definido por la persona quien lo siente, para ellos la consulta a los electores resulta más importante.

La autora (Pitkin, 1985: 235) establece que la opinión del representado se vuelve irrelevante en los siguientes casos: cuando los teóricos de la representación consideran, en un extremo, que los problemas políticos son cuestiones de conocimiento, en las que el representante debe ser un experto⁵; y por otro lado, cuando los autores estiman que las cuestiones políticas son decisiones irracionales y arbitrarias, basadas en los gustos y caprichos.

⁵ De acuerdo con Bernard Manin (1998: 120), el gobierno representativo se caracteriza por el *principio de distinción* que señala “que los representantes electos serían y debían ser ciudadanos distinguidos, socialmente diferentes de quienes les eligieran”. Para Manin esto refuerza el carácter aristocrático de la representación. Por lo tanto, cuando Pitkin se refiere al representante como “miembro de una élite superior de sabiduría y razón”, su análisis complementa el carácter aristocrático, no-igualitario de la representación.

Es posible presentar un esquema donde se expliquen los criterios elaborados por Pitkin. Como podemos observar el eje – x – tenemos el primer criterio, la percepción de si los intereses son desvinculados, y en el eje – y – el segundo criterio, los representantes en relación con la complejidad y naturaleza de los problemas.



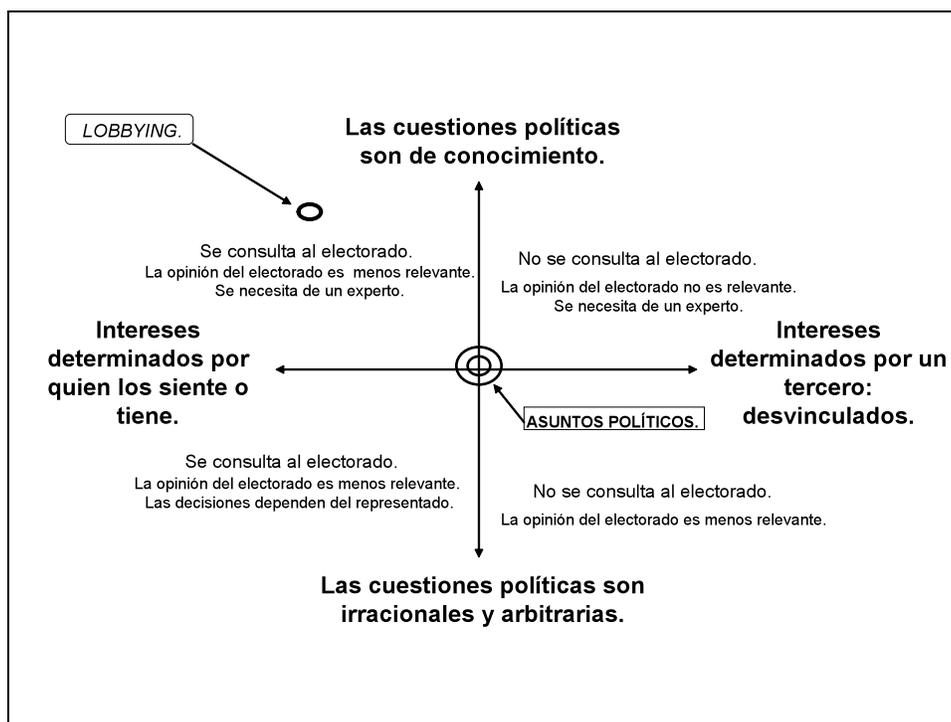
En consecuencia, se puede localizar en los cuadrantes (ii) y (iii) a las perspectivas que consideran que la consulta a los electores es fundamental. En contraste, en los cuadrantes (i) y (iv) se puede ubicar a los autores que consideran que los intereses son desvinculados y pueden ser formulados por el representante.

Así mismo, los cuadrantes (i) y (ii) señalan un espacio para las visiones donde las cuestiones políticas exigen un grado de conocimiento. En cambio, los cuadrantes (iii) y (iv) están reservados para los teóricos que consideran las decisiones políticas como irracionales y arbitrarias.

Por otro lado, Pitkin considera que los temas políticos no pueden ubicarse en ninguno de los extremos. Por el contrario, lo político se concentra en un espacio intermedio. La autora hace énfasis en que los temas políticos “Son problemas

sobre la acción, sobre lo que debería hacerse; en consecuencia, implican a la vez compromisos de hechos y de valores, fines y medios” (Pitkin, 1985: 235).

En otras palabras, Pitkin piensa que lo político se encuentra entre los ejes anteriormente descritos: el conocimiento y la irracionalidad; además, entre la consulta a los representados y la irrelevancia de sus opiniones. La política es una combinación entre negociación y compromiso, en la cuál, concurren deseos y acuerdos en conflicto (Pitkin, 1985: 236). Considerando lo anterior es posible ubicar a los temas políticos en el centro del siguiente esquema.



Ahora bien, teniendo en mente que para Pitkin la política es una combinación entre compromisos y negociación ante el conflicto, su concepto de representación política inevitablemente incluye esta combinación: “la reconciliación de las pretensiones en conflicto [...] la armonía de los intereses objetivos finales tiene que ser creada” (Pitkin, 1985: 242).

En este sentido, el *lobbying* contrasta con la concepción de la política en Pitkin. Tal y como puede observarse en el esquema anterior, el *lobbying* ocupa una posición diferente a los temas políticos (ubicados al centro), no fomenta la

armonía o la reconciliación de los intereses, por el contrario, es resultado de la pluralidad de intereses en una sociedad.

El *lobbying* ocupa el cuadrante (ii) porque requiere de un alto grado de conocimiento de los asuntos que va defender, pero sobre todo, de los procesos de toma de decisiones, particularmente el proceso legislativo. No obstante, las opiniones del promotor no llegan a ser irrelevantes. En consecuencia, las decisiones de los lobbistas no pueden ser irracionales o arbitrarias.

Similarmente, el *lobbying* no puede ubicarse al centro del esquema porque los intereses que representa son vinculatorios, es decir, es necesario consultar al representado. Además, bajo ninguna circunstancia los intereses del promotor son formulados por un tercero.

2.4.1 La representación política y su relación con la representación nacional.

Pitkin (1985: 238) hace una distinción entre la representación privada y la representación pública. El tipo de representación privado se distingue por “actuar por un solo principal u organización”, mientras que en la representación pública se actúa por un electorado.

La representación política es pública, “un representante político –al menos el típico miembro de un legislativo elegido– tiene un electorado y no un sencillo principal” (Pitkin, 1985:239). Es evidente que para la autora la representación política se opone a los intereses particulares.

Posteriormente, Pitkin (1985: 239) asegura que un legislador electo no representa a sus votantes en cualquier tema, ni lo hace aisladamente. Por el contrario, los representantes tienen una tarea específica: gobernar una nación o estado bajo un contexto institucionalizado.

De esta forma, la autora relaciona directamente la representación política con la representación de la nación. Pero no solamente se trata de una tarea específica, además es necesario que la representación se desarrolle en un contexto institucionalizado, es decir que se deben establecer y seguir reglas sobre cómo se representa a la nación.

Como consecuencia, Pitkin asegura que el debate sobre si un legislador representa a quienes lo eligieron, o bien, si debe representar a la nación está superado. Para la autora el distrito y la nación no son unidades excluyentes, los posibles conflictos pueden resolverse por medio del gobierno representativo, que se basa en el común interés del bienestar de la totalidad (Pitkin, 1985: 241).

De igual forma, Pitkin (1985:242) considera que la permanencia de una comunidad se basa en los beneficios mutuos para las partes, en otras palabras, la existencia de dicha comunidad ofrece ventajas. En consecuencia, los integrantes de una comunidad tienen un interés en su conservación.

En ocasiones, las partes sacrifican su bienestar a favor de los intereses de la nación, la causa de este sacrificio es su interés en los beneficios que la unión ofrece. Del mismo modo, la nación también está interesada en el bienestar de los miembros y en que éstos sigan siendo parte de ella. Entonces, esta combinación de intereses que busca, sobretodo, la perpetuación de la nación fundamenta la idea de que los distritos son partes de un todo.

Pitkin (1985:242) distingue, por un lado, entre una *pretensión inicial de un interés* propio de una localidad o de un grupo; y por otro lado, un *interés objetivo final*. Gracias a la política, tal y como la entiende Pitkin, las pretensiones en conflicto se reconcilian cuando los intereses de las partes se suman al interés objetivo final de la totalidad.

Posteriormente, se habla de las características del representante político. Debe conocer y procurar al mismo tiempo tanto el interés local como el interés nacional. Primero, porque como representante de su localidad es un

“presentador espacial de causas”. En segundo lugar, porque su labor es gobernar a la nación, se trata de un “juez” (Pitkin, 1985: 243).

También, “El representante político moderno actúa dentro de una elaborada red de presiones, demandas y obligaciones” que involucran a muchas personas y grupos: electores, partidos políticos, otros representantes, grupos de interés público o privado (Pitkin, 1985: 244). En otras palabras,

La representación política es ante todo un concierto público e institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos, y que opera de acuerdo con los complejos modos en que lo hacen los conciertos sociales a gran escala (Pitkin, 1985: 246).

Pitkin reconoce que las otras perspectivas de la representación tienen cierta relevancia para la vida política. Las diversas visiones ofrecen interpretaciones pertinentes de acuerdo a la circunstancia: ya sea como autoridad para vincular a quienes se actúa en su nombre; como un requisito de rendición de cuentas de sus acciones; como reflejo de la nación; como muestra representativa; o como representación simbólica.

Ahora bien, ya que la representación tiene aspectos tan variados ¿es posible decir que el *lobbying* es una forma de representación política? Primero, argumentaré que se trata de un tipo de representación.

1. Con base en la etimología y orígenes del concepto, el *lobbying* es una forma de representación porque hace posible la presentación de algo. También, como proceso, el *lobbying* tiene dimensión de acción clara, con cánones determinados por el objetivo primordial de influir a favor de los deseos, intereses o fines de los promotores.
2. Con base en los planteamientos de Hobbes, el *lobbying* es una forma de representación porque el lobbista está autorizado para actuar. Adicionalmente, la relación cliente-contrato-lobbista equivale a la relación autor-pacto-actor de Hobbes; dónde los lobbistas son personas artificiales porque sus acciones y palabras están orientadas a cumplir los intereses promotor, que tiene cierto derecho a actuar como ciudadano.
3. Al considerar la “perspectiva de la responsabilidad”, el *lobbying* puede ser considerado como representación porque los Estados que en la

actualidad lo regulan, imponen la responsabilidad a los lobbistas, no a los promotores.

4. Desde la perspectiva simbólica, el *lobbying* representa porque consiste en proporcionar información, en principio, sobre el tema o asunto de interés para quién lo contrató. Pero sobre todo, porque logra orientar o influir en la toma de decisiones en favor de los intereses de su promotor.
5. Desde el enfoque de la representación de intereses, el *lobbying* es una forma de representación porque velar por los intereses es su función fundamental. La definición del concepto coincide plenamente con la búsqueda de consecución de intereses. Destaca aquí la importancia del manejo de información.

Por otro lado, cuando Pitkin habla sobre los problemas políticos como asuntos de conocimiento, de alguna manera legitima la participación de expertos. En términos del *lobbying* puede derivarse que, al ofrecer servicios profesionales en el área, se justifica el papel de los lobbistas en sociedades que se hacen más complejas y en temas que requieren de la habilidad para manejar a los poderes públicos y la capacidad de generar los contactos suficientes para hacerse de la información necesaria.

Asimismo, al existir intereses en conflicto, el *lobbying* ayuda a los Parlamentos (que es su ámbito tradicional de acción) a dar cauce a las demandas de los grupos de presión, empresas o individuos. De hecho, puede argumentarse que fortalecen el equilibrio de intereses, y el rol conciliador del gobierno representativo al aportar la información y conocimientos a los que los legisladores o tomadores de decisiones públicas no tienen acceso.

Probablemente, el argumento más sólido para defender la acepción política del *lobbying*, es que coincide con la concepción de la política de Pitkin. Es posible decir que el *lobbying* puede convertirse en un canal para fomentar los compromisos y negociación ante el conflicto.

Sin embargo, estos argumentos no son suficientes para determinar que el *lobbying* es una forma de representación política. Por el contrario, la evidencia

teórica es abrumadora en contra del *lobbying* como una forma de representación política.

- I. Desde la perspectiva formalista, el *lobbying* no es una forma de representación política porque sus acciones no son legítimas ni vinculantes. Es el Parlamento la institución que detenta la legitimidad; no cumple con el acto de concesión de autoridad, que son las elecciones; y las acciones de los lobbistas no pueden imputarse a toda la sociedad.
- II. Considerando la visión descriptiva, no es posible decir que un lobbista substituye al promotor, no existen similitudes entre ellos. El *lobbying* no coincide con estas tres formas descriptivas de abordar la representación (“espejo”, “muestra” y “representativo”). No refleja al pueblo o su opinión; no es modelo del “carácter” de la totalidad que la “muestra” exige; y no tiene características típicas de la totalidad.
- III. A causa de que el *lobbying* representa intereses particulares, no constituye una forma de representación en el sentido burkeano porque no promueve el interés de la totalidad. Además, no se caracteriza por ser un ejercicio de deliberación.
- IV. En términos del liberalismo, el *lobbying* promueve los intereses de las facciones, consecuentemente, se opone a la representación liberal, que promueve el interés nacional por encima de todas las consideraciones parciales.

Del mismo modo, si consideramos el sentido sustantivo de la representación el *lobbying* tampoco cumple los requisitos. Representar, en su perspectiva sustantiva, implica tener la capacidad de actuar en interés de los representados, de forma sensible pero independiente. El *lobbying* efectivamente actúa en nombre de los promotores del mismo, pero su conducción no es del todo independiente.

Ahora bien, resulta importante establecer si el *lobbying* coincide con los criterios para ser una forma de representación política. Para tales efectos analizaré los puntos descritos por Hanna Pitkin.

- 1) Considerando los límites marcados por diferentes teóricos, el *lobbying* no coincide con la posición que, de acuerdo con Pitkin, ocupan los asuntos políticos. Explícitamente, el *lobbying* no fomenta la armonía o reconciliación de los intereses; los intereses que representa son vinculatorios; y éstos no pueden ser formulados por el representante.
- 2) Así mismo, la representación política es pública, existe un electorado y no un “principal”. El *lobbying* no puede ser una representación política porque se trata de una representación de intereses privados.
- 3) Las características del lobbista no equivalen a aquellas del representante político. En primer lugar, porque no es electo, esto significa que no responde al principio de legitimidad basado en la concesión del poder,
- 4) En segundo lugar, un lobbista no es un agente local de los intereses de un distrito.
- 5) De igual manera, el lobbista no tiene como labor gobernar a la nación.
- 6) Derivado de los incisos 4) y 5), un lobbista no conoce, ni pretende hacer conciliar tanto el interés local como el interés nacional.
- 7) En contraste con el representante político moderno, que actúa bajo una red de presiones, demandas y obligaciones que comprenden a muchas personas y grupos. El lobbista en realidad actúa bajo la presión y demandas del cliente. Es verdad que su actividad involucra a varias personas (legisladores, administradores y expertos, entre otros); pero no al grado de un representante político. Pero además, no tiene la obligación de rendir cuentas, carece de la legitimidad y no cuenta con los recursos del representante político.

Como podemos observar, si bien el *lobbying* puede ser considerado como una forma de representación desde algunas perspectivas, no cumple los requisitos para denominarlo como una representación política.

2.5 La problemática relación entre representación y democracia.

En el prefacio a la edición en español, Hanna Pitkin reconoce que cuando escribió el texto *El concepto de representación*, no contempló lo que veinte años después, en 1985, sería el tema político más importante en la teoría de la representación: la problemática relación entre representación y democracia. La autora considera que su obra no refleja si las instituciones representativas pueden traicionar a la democracia y la libertad.

En consecuencia, considero importante, para complementar la idea del *lobbying* como una forma de representación, aportar elementos sobre esta cuestión. Una pregunta inicial sería ¿es el *lobbying* una traición a la democracia?

2.5.1 Las promesas incumplidas de Norberto Bobbio.

En *El futuro de la democracia*, Bobbio (2007) argumenta que al adaptarse los principios abstractos a la realidad, la democracia se ha transformado. El autor interpreta estos cambios como *promesas incumplidas*. Pero en realidad, argumenta Bobbio, estas transformaciones no son más que el resultado del paso de la democracia ideal (teórica) a la democracia real (práctica).

Bobbio (2007: 17) parte de la idea de que la permanencia de las oligarquías, o élites en el poder, se opone a los ideales democráticos. Pero considera que la diferencia sustancial es que en la democracia existen “muchas élites en competencia en la arena electoral”. De hecho, el autor dice que “la existencia de grupos de poder que se alternan mediante elecciones libres permanece, por lo menos hasta ahora, como la única forma en la que la democracia ha encontrado su realización concreta.”

Por lo tanto, Bobbio establece que un régimen democrático se caracteriza por: la atribución del poder de elegir “a un número muy elevado de miembros del grupo”; por tomar decisiones con base en la regla fundamental de la mayoría, es decir que las decisiones son colectivas y obligatorias por haber sido aprobadas

por la mayoría de quienes deben tomar la decisión; y que existan alternativas reales para elegir, garantizando los derechos políticos de expresión, opinión, reunión y asociación (Bobbio, 2007: 25).

Sin embargo, Bobbio considera que la representación de los intereses desgasta la representación política, cuyo terreno de expansión natural es una sociedad capitalista, dónde los sujetos de acción política son los grupos organizados (Bobbio, 2007: 17).

Para Bobbio los grupos se han convertido en los sujetos políticamente relevantes: “ya no hay un solo soberano, ni pueblo o la nación, compuesta por individuos [...] sino el pueblo dividido objetivamente en grupos contrapuestos, en competencia entre ellos, con su autonomía relativa respecto al gobierno central” (Bobbio, 2007: 30).

De igual manera, Bobbio cree que la democracia representativa se basa en la representación política, en la que el representante ha sido llamado “a velar por los intereses de la nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio” (Bobbio, 2007: 30). Con todo, la representación política se basa en el *mandato libre*⁶, que es el principio antítesis de la representación de intereses, esta otra fundamentada en el *mandato obligatorio* (Bobbio, 2007: 31).

El primer lugar, ya que el *lobbying* busca la realización de intereses particulares y no favorece los intereses nacionales, los planteamientos de Bobbio argumentarían que el *lobbying* contribuye a la imposibilidad de que en la democracia representativa, se pueda erradicar la falsa promesa de que se reivindicarían los efectos representación de intereses.

Por otro lado, coincido con Bobbio en que la representación de intereses está más cercana al mandato obligatorio. El lobbista no tiene un mandato libre para actuar, debe atender a las demandas del promotor del *lobbying*, ya sea como

⁶ El *mandato libre* se caracteriza por ser independiente de los intereses de los electores; en este caso se representa a la nación en su conjunto. En contraste, el *mandato obligatorio* depende de las opiniones e intereses del representado; se representa a las partes (Bobbio, 2007:3)

prestador de servicios profesionales o como parte del área de relaciones públicas de una empresa.

Sin embargo, es posible decir que el lobbista es, en todo caso, un representante *fiduciario*, es decir, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre de los representados, cuenta con su confianza y puede interpretar a discreción los intereses de ellos (Bobbio, 2007: 54).

En el caso del *lobbying* se representan *intereses particulares*, por ejemplo el obrero, comerciante, profesionista, etcétera. De ninguna manera es posible aseverar que el *lobbying* representa intereses generales, es decir, los intereses de la ciudadanía en su conjunto o la nación en su totalidad (Bobbio, 2007: 54).

Para Bobbio (2007: 56) las características del representante en la democracia representativa son: a) en cuanto es elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia, su cargo no es revocable; y b) está llamado a guiar los intereses generales de la sociedad, no los intereses particulares.

Un *lobby* tiene características opuestas. También cuenta con la confianza del representado, pero sigue siendo responsable y por lo tanto es revocable. Sin embargo, el punto principal es que representa intereses particulares y no nacionales.

2.5.2 La influencia de la complejidad de las sociedades postindustriales en las estructuras y las funciones de la democracia representativa.

Danilo Zolo propone una *aproximación reflexiva*, esta exige una revisión de los presupuestos naturalistas y conductistas, que son las bases de las ciencias sociales en Europa y Estados Unidos. Esto significa que ante la elevada y creciente complejidad de los fenómenos sociales no es posible imponer los criterios que demandan, como condición de cientificidad, la verificación factual de proposiciones; la explicación y previsión; y la avaloridad (Zolo, 1994: 28).

Para Zolo (1994: 34) la Complejidad “Se trata del pasaje, a través de procesos de diferenciación funcional, de relaciones simples entre los sistemas y sus ambientes, a relaciones complejas entre los sistemas y sus ambientes”. Para el autor las relaciones simples son unilineales o direccionales, causales, monofuncionales; en cambio, las relaciones complejas son aquellas caracterizadas “por una ascendente improbabilidad evolutiva, variabilidad (turbulencia) y recursabilidad (circularidad, condición flexiva).”

Aclarado lo anterior, Zolo establece que la tarea del *mecanismo representativo* (caracterizado por el voto individual y secreto, y la prohibición del mandato imperativo), no es consentir el ejercicio de la soberanía popular, la representación o la elección entre las élites. Por el contrario, su objetivo es permitir a los aparatos administrativos liberar, o desvincular, sus decisiones de los intereses y expectativas de los ciudadanos (Zolo, 1994: 41). En otras palabras, permitir un mandato completamente libre, irrevocable y sin responsabilidad.

Pero además la participación se hace reducida. En realidad, el número de las instancias decisionales y de las personas que deciden “tienen límites rígidos”. La participación, argumenta Zolo, contradice la necesidad, una de las características de las sociedades políticas complejas de economizar tiempos y esfuerzos (Zolo, 1994: 42).

De acuerdo con Zolo, enfrentamos “una notable pérdida de capacidad evolutiva y expansiva de las instituciones democráticas”. La evolución progresiva de los dos últimos siglos (derechos del hombre y el ciudadano, generalidad del sufragio, derechos sociales) “parece interrumpirse en forma brusca con la crisis del Estado social contemporáneo y con las involuciones de la democracia autoritaria y tecnócrata” (Zolo, 1994: 42).

Zolo critica los supuestos de la teoría democrática: la pérdida del interés nacional en la representación política; la falta de responsabilidad de los representantes; el descubrimiento de la participación como limitada; y la

exposición del voto no como un instrumento que consiente el ejercicio de la soberanía popular, la representación o la elección entre las élites.

En este contexto y considerando el “realismo político conservador” de Schumpeter (en Zolo, 1994: 70), en la democracia:

Es necesario reconocer que el pueblo en cuanto sujeto colectivo no conoce ni quiere algo. En realidad, el pueblo no hace emerger ni decide algún problema, porque para conocer y decidir están en su lugar los grupos constituidos por los profesionistas de la política y por los exponentes de los intereses económicos. Estos grupos están en condiciones de configurar (fashion) y hasta de, en una medida considerable, crear (create) la voluntad del pueblo.

Lo que esta formulación pretende expresar es que la producción del gobierno se origina por una competencia, que tiene por fin la conquista del voto popular. Entonces, la formulación schumpeteriana considera que “La competencia implica una pluralidad de grupos interesados en conquistar el poder político”; la competencia debe ser jugada libremente, sin el recurso de la violencia y el uso de las armas; e implica cierto grado de libertad de los ciudadanos, no en el sentido individual, sino en la facultad de cada grupo de elegir en forma libre el liderazgo político; lo que significa un alto grado de libertad de discusión para todos (Zolo, 1994: 71).

A partir de lo anterior surgió la escuela neoclásica (Zolo, 1994: 75) cuyos tres principios de la democracia son:

1. Un régimen democrático se distingue por la pluralidad de los grupos admitidos en la competencia electoral para la conquista del poder político;
2. La democracia no comporta ni una extensa participación de los ciudadanos en el proceso decisional ni en su “representación”;
3. La democracia es un complejo de reglas (y no un sistema de valores) que se identifica con el procedimiento electoral.

De estos tres axiomas fundamentales, dice Zolo (1994: 75-76), se derivan los siguientes tres corolarios:

- i. La “democracia de los modernos” no comporta alguna idea de igualdad en la participación de los ciudadanos en el poder político (ni otra forma de igualdad más allá de la ciudadanía en el sentido jurídico).

- ii. “El parlamento no es un órgano del Estado como cualquier otro; la *noción de representación* coincide con el particular procedimiento (electoral) previsto por la constitución del órgano, no implica alguna idea de mandato en sentido jurídico o alguna relación de correspondencia entre la voluntad o los intereses de los electores y la voluntad y los intereses de los elegidos;”
- iii. “La representación es una estructura interna al sistema de la división del trabajo; la labor parlamentaria tiene naturaleza sustitutiva pues los miembros del parlamento ejercen una función para la cual los otros ciudadanos no tienen la competencia, el tiempo o el deseo de ejercerla.

Entonces, Zolo cuestiona la vigencia de la representación como la concibe Bobbio en la democracia. Con base en la legitimación, las elecciones se convierten en una forma de librarse de la responsabilidad de responder a los intereses de los votantes. No se trata de representar, el ciudadano común queda excluido, sino de competir y obtener el poder.

La competencia por el poder supone la existencia de diversos grupos, cuyo objetivo es obtener un poder libre de la responsabilidad frente al electorado. La pluralidad característica de la democracia permite la existencia del *lobbying*.

Similarmente, si la democracia no implica la participación de los ciudadanos, el *lobbying* fortalece su carácter elitista. Al no estar disponible para todos, el *lobbying* no promueve la participación política. Asimismo, otro aspecto elitista es que el *lobbying* no fomenta que los intereses de los electores en su conjunto sean plasmados, por el contrario favorece los deseos particulares.

En resumen, considerando los planteamientos de Danilo Zolo, el *lobbying* constituye un riesgo para la democracia, fortalece todo aquello que el autor critica, es decir, las incidencias y repercusiones de la complejidad. Pero al mismo tiempo, el *lobbying* tiene un mejor ámbito de desarrollo en una democracia como la descrita por Zolo.

2.5.3 El papel de las élites en el debilitamiento de la democracia.

En el texto *La rebelión de las élites y la traición a la democracia* Christopher Lasch se pregunta si la democracia tiene futuro. El autor pone énfasis en un aspecto poco estudiado, desde una perspectiva histórica y un enfoque cultural. Lasch argumenta que la separación de las élites del resto de las personas pone en peligro la continuidad de la democracia.

El impacto político de las élites se basa en el control económico y la propiedad de los medios de comunicación (Lasch, 1996: 13). De esta forma su poder económico se complementa con su poder comunicativo, por ejemplo, si ellos no consideran que un asunto es un problema político, el tema no trascenderá.

Por otro lado Lasch (1996: 14-15) define a las élites como cosmopolitas y desvinculadas de su ambiente local y nacional. Esto ocurre debido a la decadencia del “dinero viejo” y de su ética de la responsabilidad cívica; y “La movilidad del capital y la emergencia de un mercado mundial”. Las nuevas élites desprecian el patriotismo, pero en cambio, el multiculturalismo les sienta perfectamente pues “su visión del mundo es esencialmente la de un turista”.

En un ambiente con élites como las describe Lasch, la representación no puede ser la misma. La representación como derecho de un ciudadano y como la procuración de los intereses de la nación no tiene efectos o importancia en élites que carecen de lealtades locales. Los intereses y deseos de las élites no pueden ser resueltos por un Estado-Nación. Además, el resto de los ciudadanos poco les importa.

En estas condiciones, el *lobbying* aparece para estas élites como más atractivo para la realización de sus intereses. En primer lugar no necesitan ser ciudadanos del país en cuestión para iniciar un lobby, lo que les abre la posibilidad de influir en las decisiones políticas de todos los Estados que lo permitan.

En segundo lugar, es posible que se identifiquen más con los lobbistas, que son profesionales, precisos y políglotas (Missé, 2008), que con los legisladores de su propio país. Además pueden planear sus reuniones y juntas con base en su agenda de trabajo, y no de acuerdo a la disponibilidad de un parlamentario.

Finalmente, al interesarles sólo sus deseos, pues carecen de lealtad local y nacionalismo, la representación de sus intereses que el *lobbying* ofrece es más atractiva que la representación de intereses nacionales.

2.6 Recapitulación.

El concepto de representación es muy amplio, existen diversas posturas y percepciones. Con base en la etimología y orígenes del concepto; el sentido de autorización de Hobbes; la “perspectiva de la responsabilidad”; desde el acercamiento simbólico; y a partir del enfoque de la representación de intereses, el *lobbying* es una forma de representación.

No obstante, el *lobbying* no puede ser considerado una forma de representación política porque carece de legitimidad ya que no promueve el interés nacional y no fomenta la deliberación política. Las perspectivas que apoyan ésta conclusión son la visión formalista, el punto de vista descriptivo, el liberalismo, y sobre todo, la definición de representación política de Hanna Pitkin.

En suma, lo que puedo concluir acerca de la polémica relación entre representación y democracia, el *lobbying* consolida el carácter elitista de la democracia representativa⁷; fortalece también la influencia de los intereses particulares sobre los intereses nacionales; afianza el poder de los grupos en detrimento de los ciudadanos; fomenta la desigualdad en la participación política; y contribuye al asilamiento de las élites cosmopolitas. En resumen, el *lobbying* atenta contra la representación política.

⁷ Respecto al carácter elitista de la democracia representativa es posible consultar: Manin, B., (1998) Los principios del gobierno representativo. Madrid, Alianza Editorial.

CAPÍTULO 3. LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

El *lobbying*, como se definió en el capítulo 1, no constituye una interacción presente en el sistema político que surgió de la Revolución Mexicana. Se trata entonces de un fenómeno nuevo para el Estado mexicano, que a consecuencia del “*cambio político*” permite ahora las condiciones para que esta actividad se desarrolle en el país (Lerdo y Godina, 2004: 14).

Por medio de un análisis del sistema político mexicano, este capítulo pretende explicar cuál era la lógica de la representación de intereses en México. Considerando lo anterior, es necesario establecer las razones por las cuales el *lobbying* no se desarrolló en el país.

3.1 Elementos del sistema político mexicano.

3.1.1 El régimen político en México.

El *régimen político*, entendido como normas e instituciones (Hurtado, 2001:11), se encuentra definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Título Segundo, Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno). Constitucionalmente, la soberanía nacional reside en el pueblo (artículo 39), que por su voluntad se constituye en una República representativa, democrática y federal (artículo 40). Como podemos observar, formalmente la representación es una de las características del Estado mexicano.

El carácter representativo del régimen político queda comprobado porque explícitamente la Constitución cumple con los principios que Bernard Manin (1998:17) plantea como requisitos:

1. La Constitución establece que quienes gobiernan sean nombrados por elección con intervalos regulares (artículos 51, 56 y 83).

2. Puede decirse que la toma de decisiones mantiene cierta independencia de los deseos del electorado, ya que existen ámbitos y facultades exclusivas para cada uno de los poderes; porque hay un proceso legislativo para la toma de decisiones que no incluye a los electores; y porque la Constitución no establece el “mandato obligatorio”, o bien, que los representantes sean “delegados”¹¹.
3. Los gobernados en México pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar controlados por el gobierno. Ésta es una de las garantías individuales, contenida en el artículo 6º Constitucional.
4. Las decisiones políticas se someten a un proceso de debate. Hablando específicamente del régimen político mexicano, se puede decir que existe, por lo menos en el poder Legislativo un proceso determinado que incluye el debate de distintos proyectos. No obstante, no se puede olvidar que también la Constitución conformó un poder Ejecutivo con amplias facultades.

Se considera que “un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos” sin importar si el órgano es el parlamento o el presidente (Bobbio, 2007: 52). El régimen político mexicano tiene un carácter representativo debido a que tanto el Poder Legislativo, como el Poder Ejecutivo se eligen popularmente.

Ahora bien, el artículo 41 constitucional establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión. Dichos poderes son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (artículo 49). Similarmente, la Constitución señala que el poder Legislativo se deposita en el Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (artículo 50).

Con base en el artículo 51 de la Constitución, la representación de la nación se encuentra en la Cámara de Diputados. Esto significa que se trata de una

¹¹ Sobre el “mandato obligatorio”, la representación delegativa y fiduciaria es posible consultar a Bobbio (2007: 31; 54-55).

representación del conjunto, no de las partes, por lo que no se representan a los intereses de los electores, sino el interés nacional.

De acuerdo con Bobbio (2007:54), lo que caracteriza a una democracia representativa es que el representante sea un “fiduciario” y no un “delegado”. Esto significa que tiene el poder de actuar con libertad. Si bien el representante cuenta con la confianza de los electores, lo que precisamente caracteriza al representante fiduciario es que se preocupa por los intereses generales y no por los intereses particulares.

Considerando lo descrito por Bobbio, debido a que el artículo 51 constitucional marca que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación”, entonces, los diputados son representantes fiduciarios. De esta forma, es posible decir que la Constitución hace prevalecer la prohibición de “mandato imperativo” que caracteriza a los Estados representativos (Bobbio, 2007: 55).

A diferencia de los diputados, los senadores sólo son representantes de sus estados. Pero esto no implica que sean “delegados” (Bobbio, 2007 55), es decir, no significa que sólo sean portavoces de los estados que representan, o bien, que tengan una actuación limitada.

De hecho, las características de los representantes en una democracia son: 1) que cuentan con la confianza de quienes los eligen, de lo cual se deriva que, una vez elegido, ya no es responsable frente a sus electores y su mandato no es revocable; y 2) que los representantes al no ser responsables directamente frente a sus electores, están llamados a defender los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares (Bobbio, 2007: 56).

Por lo tanto, el *lobbying*, como una forma de representación de intereses, es contrario a la representación contenida en el régimen político mexicano. De acuerdo con Bobbio (2007: 31), la representación política se basa en el principio “antítesis” de la representación de intereses. La representación política se fundamenta en el mandato libre, mientras que la representación de intereses se basa en el mandato obligatorio.

En consecuencia, existe una tensión entre la representación de la nación mexicana, contenida en la Constitución, y la naturaleza representativa de los intereses. Un primer argumento que explica la falta del *lobbying* en México consiste en que se opone a la representación política en términos constitucionales, tal y cómo la explica Norberto Bobbio.

3.1.2 La teoría sistémica aplicada al Estado Mexicano.

El *régimen político* es sólo la base del Estado, una concepción más elaborada señala que se trata de “[...] un conjunto definido de instituciones y reglas del juego que regulan el acceso a los puestos de autoridad pública y sus ventajas en una sociedad determinada” (Whitehead 2002: 115). En el caso de México, una exhaustiva descripción del régimen no es suficiente para entender las *reglas de juego* que permiten el acceso a detentar la autoridad o la representación.

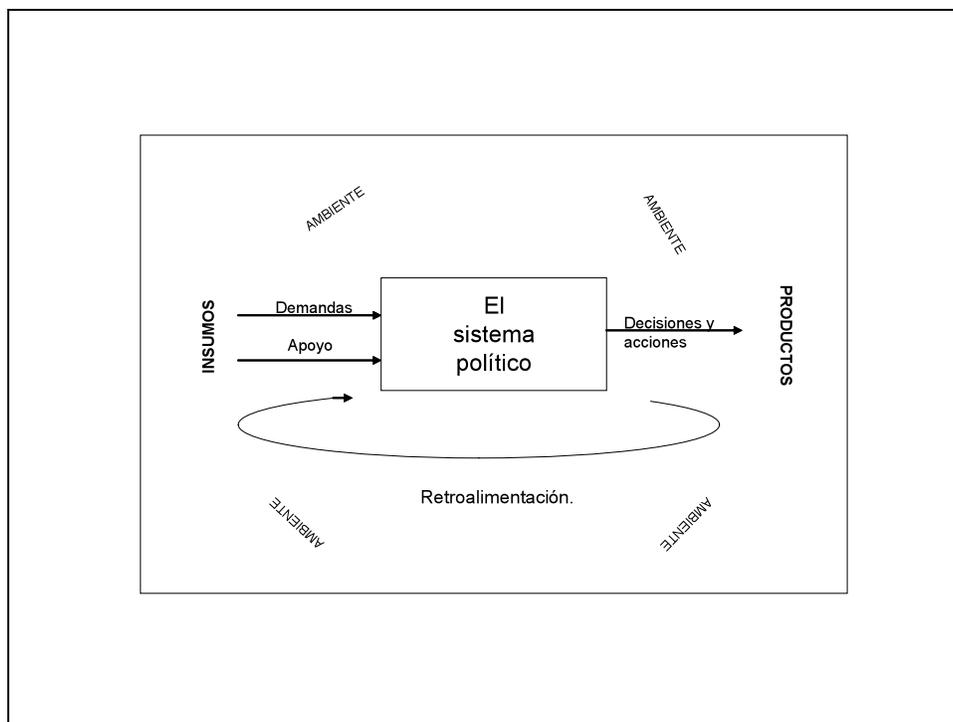
Un acercamiento sistémico se hace más pertinente y resulta más revelador. David Easton (1999: 221) define al sistema político como “[...] aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad”. En otras palabras, se trata de relaciones de poder y autoridad socialmente establecidas, con base en los valores. De acuerdo con el autor, los sistemas políticos se caracterizan por ser *abiertos*, ya que interactúan con otros sistemas; son adaptables, es decir que reproduce toda interacción que funciona para su permanencia; y son estables, tratan de conservar el *status quo*.

En contraste, algunos analistas sólo consideran al sistema político como la parte informal, es decir, aquello que no está plasmado en normas o instituciones. Javier Hurtado (2001:11) es un ejemplo, el autor argumenta el sistema político son las prácticas y relaciones vigentes que estipulan el acceso o exclusión a las funciones gubernamentales o partidarias.

Sin embargo, al hablar de interacciones y prácticas, ambas visiones coinciden porque en realidad se refieren a relaciones políticas. Considero que reducir el sistema al ámbito formal no es pertinente, existen diversas relaciones, no

establecidas en el régimen, que pueden considerarse como determinantes o características, que al mismo tiempo están altamente institucionalizadas¹². Por ejemplo, el corporativismo y el presidencialismo, que además se caracterizan por incluir interacciones “extra legales”.

De acuerdo con Easton (1999: 53), los sistemas reciben “insumos” (*inputs*), se trata de las demandas y apoyos que se hacen al sistema. Por medio de las interacciones, el sistema procesa los insumos para emitir “productos” (*outputs*), que se materializan en decisiones y acciones. De esta forma, el conjunto de interacciones sociales entre individuos y grupos constituyen la “vida política, por lo que “Las interacciones son la unidad básica de análisis” (Easton 1999: 78).



Esquema basado en el modelo simplificado de sistema político (Easton, 1999: 56).

Por lo tanto, para analizar el sistema político mexicano, es necesario revisar las interacciones más importantes o particulares. Los objetivos son (basados en las interacciones) poder describir la lógica de la representación de intereses en México; establecer las razones por las cuales el *lobbying* no se desarrolló en el

¹² Algunos autores consideran que el alto grado de institucionalización es una de las características distintivas del “modelo autoritario mexicano”, por ejemplo Elizondo y Nacif (2002: 20).

país; y posteriormente, determinar por qué ahora se dan las condiciones para su desarrollo.

Primero, es necesario ubicar temporalmente el objeto de estudio, particularmente el momento en el que se conforman las interacciones más importantes. Daniel Cosío Villegas (1996: 17) establece que el sistema político mexicano inició a partir de 1928, cuando la “lucha cívica” substituyó a la violencia como medio para la resolución de conflictos políticos. Formalmente, este proceso se refiere a la creación del partido único de la revolución, que surgió en 1929 como el Partido Nacional Revolucionario (PNR). No obstante, Cosío Villegas argumenta que en la práctica, se trató de la eliminación de varios líderes sobresalientes, “de un modo o de otro”.

A continuación, es necesario determinar cuáles son las interacciones más importantes del sistema político mexicano. Las relaciones determinantes en México son:

1. El Autoritarismo, materializado en el Presidencialismo.
2. La presencia de un Partido Hegemónico.
3. El Corporativismo.

La presencia de una figura autoritaria en México puede rastrearse desde la época prehispánica, seguirla durante el virreinato y finalmente en repetidas ocasiones a partir del periodo independiente. Lorenzo Córdova (1994: 29) asegura que la constante en México es el sometimiento del pueblo a gobiernos autoritarios. En el siglo XX, investigadores como Roderic Ai Camp (1995: 21); Carlos Elizondo y Benito Nacif (2002: 20); además de Giovanni Sartori (2005: 221), explícitamente califican al Estado en México como autoritario.

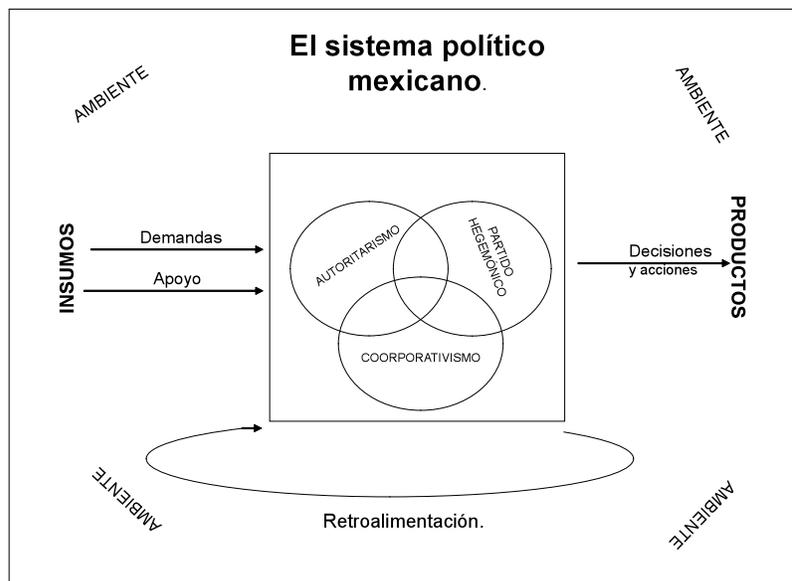
De igual forma, al hablar de una *transición*, Javier Hurtado (2001: 12); Mauricio Merino (2003: 15); Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2008:25), indirectamente califican al régimen mexicano como autoritario.

Por otro lado, autores clásicos como Cosío Villegas (1996: 17) y Jorge Carpizo (2000: 9), consideran que las “dos piezas” más importantes del sistema político

mexicano son el presidencialismo y la presencia de un partido político predominante. Respecto a la importancia del presidencialismo y su relación con el partido hegemónico ambos autores coinciden, Hurtado (2001); Elizondo y Nacif (2002: 20); y María Amparo Casar (2002: 42).

La tercera interacción característica es el corporativismo. Camp (1995: 20 y 1999: 148), considera que el sistema político en México se distinguió por ser un modelo de Corporativismo. Coinciden en este argumento Philippe Schmitter (1992: 31) y Alfred Stepan (1998: 194). Esta interacción resulta sumamente importante porque el corporativismo es una forma de representación de intereses.

En el siguiente esquema podemos observar las principales relaciones del sistema político mexicano:



Es pertinente conceptualizar las tres relaciones principales del sistema político mexicano, particularmente en su relación con la representación de intereses.

3.2 El autoritarismo en México y su materialización como Presidencialismo.

Primero, la concentración de poder en una figura autoritaria es una constante en México. Sin embargo, Lorenzo Córdova (1994: 28) considera que buscar los orígenes del sistema presidencial en el tlatoani azteca o el virrey novohispano no es pertinente porque cada figura responde a situaciones sociales distintas.

Al fundarse la República Mexicana, la Constitución de 1824, que por un lado estableció la división de poderes, al mismo tiempo dotó de amplias facultades al Presidente. Pero en la práctica, en el siglo XIX el sistema se caracterizó por el predominio del poder Ejecutivo sobre el poder Legislativo (Hurtado 2001: 140).

A pesar de que la Constitución de 1857 trató de evitar la formación de dictadores, pero hasta 1910 tres figuras dominantes determinaron la historia: Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz (Hurtado 2001: 141).

Después de la Revolución, y no obstante la Constitución de 1917 había sido promulgada, tenemos dos antecedentes autoritarios importantes. El *Caudillismo* (1917-1928), con Venustiano Carranza y Álvaro Obregón; y el *Maximato* (1929-1935) con Plutarco Elías Calles.

Ahora bien, es posible decir que México cuenta con un sistema presidencialista porque cumple con los requisitos establecidos por diversos investigadores. Las coincidencias y diferencias se observan en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICA.	Carpizo (2000: 14)	Shugart y Carey (1992: 19, en Casar 2002:43)	Hurtado (2001:23)
Jefatura de Gobierno y de Estado unitaria.	El poder del ejecutivo es unitario. El presidente es jefe de Estado y Jefe de gobierno.		La jefatura de Estado y la de gobierno concentradas en una persona.
Elección popular del Poder Ejecutivo.	El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo.	El jefe del Ejecutivo es electo popularmente.	El Presidente es elegido mediante sufragio universal de todos los ciudadanos

			en aptitud de votar, y salvo en contadas excepciones por un colegio electoral.
Nombramiento libre del gabinete de Gobierno.	El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.	El ejecutivo decide la composición de su gobierno.	
Independencia del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo.	<ul style="list-style-type: none"> • El poder ejecutivo no es responsable ante el congreso. • Ni el presidente, ni los secretarios pueden ser miembros del congreso. 		El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que son poderes distintos, elegidos de forma separada.
Independencia del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo.	El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.	Son fijos los periodos por los que el Congreso y el jefe del Ejecutivo son electos, y no dependen del voto de confianza o de la censura de uno o de otro.	El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.
El Presidente no requiere que su partido cuente con la mayoría en el Poder Legislativo.	El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría.		
El presidente cuenta con facultades Legislativas.		El ejecutivo está dotado, constitucionalmente, de facultades legislativas.	

Por otro lado, es común encontrar el adjetivo autoritario para describir al presidencialismo mexicano. Sin embargo, pocos autores explican a qué se refieren con este término. Este no es el caso de Roderic Camp, quien considera que el autoritarismo político implica cuatro condiciones: 1) que las decisiones se toman por pocos líderes; 2) que estos decisores son seleccionados o aceptados por el poder ejecutivo; 3) que el Estado controla los grupos sociales; y 4) que la participación política es limitada (Levy, 1983 citado por Camp, 2005: 21).

En consecuencia, el sistema político emergido de la Revolución es autoritario porque, en primer lugar, la toma de decisiones se encontraba centralizada y ordenada jerárquicamente en el presidente de la República. Jorge Carpizo (2000: 81) argumenta que las facultades y relaciones del poder Ejecutivo en México, derivadas de la Constitución, las Leyes ordinarias y el sistema político, le confieren atribuciones que le permiten un amplio margen de decisión (Carpizo, 2000: 9).

Además, Cosío Villegas (1996: 21) señala que el “poder para decidir” no radicaba en los órganos de gobierno formalizados por la Constitución, sino en un poder Ejecutivo con facultades de amplitud excepcional.

La segunda condición que el autor establece es la escala de poder civil, donde el nivel superior lo ocupaba el presidente de la República (Cosío 1996: 26). Esta jerarquización sumada a la existencia de un partido hegemónico, cuya jefatura real ocupaba el presidente, permiten argumentar que los principales tomadores de decisiones eran elegidos y aprobados por el poder Ejecutivo; segunda condición de autoritarismo.

En tercer lugar, el Estado mexicano controlaba los grupos de interés por medio de una organización corporativa. En 1938, el entonces presidente Lázaro Cárdenas tomó medidas para suplantar la estructura del Partido Nacional Revolucionario (PNR), basada en partidos locales y organizaciones sociales, construyó un partido de carácter corporativo basado en la representación intereses por "sectores".

Entonces, se creó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), conformado por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. De acuerdo con Germán Pérez Fernández del Castillo (inédito: 4), la estructura del PRM, que respondía a la lógica de movilizaciones y organizaciones sociales, fomentó la estabilidad del sistema. Los sindicatos fueron agrupados en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), los campesinos se organizaron creándose la Confederación Nacional Campesina (CNC), y la clase media se corporativizó en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Posteriormente, en 1946 se transforma en Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se considera como el partido hegemónico. De esta forma, por medio de la organización corporativista, con sectores incorporados al partido hegemónico, el presidente controlaba a los grupos sociales y grupos de interés en el país.

Finalmente, se comprueba que la participación política en el presidencialismo mexicano era limitada, por el “*modus operandi*” del régimen de partido hegemónico. El PRI contenía instituciones y fuerzas políticas: sindicatos, organizaciones de clase media y campesinas; pero además, incluía corrientes políticas desde el *nacionalismo revolucionario* hasta aquellas que favorecían la modernización capitalista; “con el Presidente en el vértice de la pirámide” (Becerra *et al*, 2008: 20).

Por estos motivos, es posible decir que el presidencialismo es la materialización del autoritarismo en México, ya que cumple con todas las características establecidas por Levy (1983 en Camp, 2005: 21).

3.2.1 La relación entre Presidencialismo y la representación de intereses.

Se considera que el Presidente obtiene sus amplias facultades, o mejor dicho su poder, de tres fuentes: la Constitución, las Leyes ordinarias y el sistema político (Carpizo, 2000: 87). Aguilar Villanueva (1994, citado en Hurtado, 2001: 68) ofrece una reflexión similar, los componentes del sistema presidencial mexicano provienen de:

1. Elementos propios del modelo presidencial.
2. Un conjunto de instituciones y normas, es decir el régimen político.
3. Las prácticas y relaciones del presidente con otros actores políticos, que el autor considera constituyen el sistema político.

La “preeminencia” de la figura del presidente es clara, incluso, se considera que se trata de un gobierno dominado por el ejecutivo mexicano (Camp, 1999: 72).

De igual manera, la supremacía de presidente es estudiada por Cosío Villegas (1996: 26), y por María Amparo Casar (2002:42), ella cree que lo excepcional del presidencialismo mexicano es que anuló a las instituciones políticas creadas constitucionalmente para balancear el poder ejecutivo.

Por otro lado, de acuerdo con Pérez Fernández del Castillo (2000: 9) el presidente fungía también como “[...] la única fuerza política de carácter nacional capaz de mediar en conflictos regionales o en conflictos de una entidad federativa”. El autor considera que el Ejecutivo federal, como Jefe de Estado, es un referente de unidad nacional.

Por lo tanto, debido a la concentración de poder¹³, la preeminencia y la jerarquía del presidente, la búsqueda por plantear intereses necesariamente tenía que ser dirigido al poder Ejecutivo. En otras palabras, dadas las condiciones del sistema político mexicano, en todo caso el cabildeo sólo podría ser del tipo *administrativo* (Xifra, 1998: 28).

De hecho, Cosío Villegas (1996: 33), ya habla de la representación de intereses por medio de presiones al presidente:

Bastante más atendible es la observación de que justamente por depender de la voluntad del Presidente tantas cosas importantes, ha hecho surgir y ha robustecido una serie numerosa de presiones, todas ellas ávidas de ganarse esa voluntad para favorecer intereses particulares de personas y grupos.

Las causas del predominio del presidente, que considera Carpizo (2000: 14), explican también por qué se presionaba al ejecutivo. Entre otras, por la influencia en la economía a través del banco central, los organismos descentralizados y las empresas de participación pública; la institucionalización del ejército y su lealtad al presidente; y la fuerte influencia en la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación.

¹³ Para un análisis profundo de las facultades Constitucionales del Presidente es posible consultar a Javier Hurtado (2001) “El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas”. México, Universidad de Guadalajara – FCE.

Las ventajas que Hurtado (2001: 192) encuentra en el esquema tradicional de relaciones Presidencia-PRI, es decir entre el poder Ejecutivo y partido hegemónico, explican por qué sólo existía un *lobbying* administrativo:

- 1) Existía una eficacia definitiva para la toma de todo tipo de decisiones.
- 2) Existía una certidumbre sobre las decisiones relativas a la representación política, debido al hecho de que el presidente era el líder del partido hegemónico y ejercía el mando legal sobre los organismos electorales.
- 3) Había una fuerte disciplina, es decir que era obligatorio acatar la decisión presidencial.

En teoría, el autoritarismo mexicano, como concentración de la toma de decisiones, produce un cabildeo al poder Ejecutivo. Dentro de este esquema, destaca el acceso de los agentes sociales del trabajo.

Existen evidencias de que además de las organizaciones de intereses “semioficiales” e “independientes”, los empresarios, de manera personal, tenían un fácil acceso al Ejecutivo, tanto a los directores de dependencias, el gabinete e incluso el presidente mismo (Camp 1995: 125).

Algunos de los investigadores que reportan la influencia de los empresarios son: Camp (1999), que habla de las “vías informales”, y Luna (*et al*, 1991), ellos describen las modalidades en las que los empresarios se relacionan con el gobierno. Al final, concluye Camp (1999: 160):

Los empresarios tienen más capacidad para influir en las decisiones del gobierno que cualquier otro grupo en México, [...]. La política económica del gobierno, que ha favorecido sus intereses con más frecuencia que los de los trabajadores organizados, ha surgido tanto de los intereses particulares o las preferencias de los dirigentes gubernamentales como de la presión del sector privado.

En contraste, la influencia de los trabajadores no era tan eficiente como la de los empresarios. A pesar de que se encontraban corporatizados, esto no significaba que influían significativamente en el proceso de toma de decisiones, “sino más bien que su relación con el gobierno, por medio del partido, está

formalizada y es visible” (Camp, 1999:162). De acuerdo con Camp (1999:162), los sindicatos tenían que convencer al gobierno de que sus demandas eran legítimas, de lo contrario, no podían hacer huelga legalmente.

3.3 El partido hegemónico.

La existencia de un partido hegemónico es una de las interacciones importantes en el sistema político mexicano (Carpizo, 2000: 9 y Cosío, 1996:21). El PRI, creado como PNR (1929) y posteriormente con el nombre de PRM (1938), puede ser considerado como un *Partido dominante* en términos de Giovanni Sartori (1994:24).

Pero sobre todo, es posible considerar al PRI como un partido hegemónico porque el sistema de partidos no era competitivo. Había una serie de disposiciones que lo favorecían, no obstante convivía con un grupo de pequeños partidos secundarios. En otras palabras, habían partidos de oposición pero no se les permitía una competencia real, ni un acceso al poder (Sartori, 1994:275). En consecuencia, la hegemonía del PRI es evidente al cumplir con los requisitos de mayoría y dominio.

No obstante, el punto importante, en relación con la hegemonía del PRI, es que el presidente ejercía también la “jefatura real” del partido hegemónico (Carpizo, 2000: 190). Esto le permitió hacer uso de facultades de nombramiento tanto de las autoridades al interior del partido, como de candidatos a puestos de elección popular, y hasta del candidato sucesor en la presidencia.

El PRI es un partido centralizado donde el poder se concentra en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). El presidente de dicho organismo era designado y removido por el presidente de la República. Hurtado (2001: 191) coincide en este punto y lo explica como la subordinación de los líderes formales “[...] a la autoridad política del Ejecutivo”.

Al controlar al CEN, el presidente tenía el poder para nombrar a los líderes de los sectores del partido. Este poder se extendía como una cadena de designación, de tal forma que permitía al presidente de la república tener control

sobre las principales organizaciones obreras, campesinas y profesionales del país (Carpizo, 2000: 14 y 190).

El argumento anterior es sumamente importante porque, por medio del partido, el presidente controlaba los intereses organizados corporativamente. La representación de estos grupos era forzosamente mediada por el partido y tenía que ser adecuada a la jerarquización del mismo.

Pero además, como consecuencia de la facultad de nombramiento, los presidentes mexicanos lograron someter a su dominio al Poder Legislativo, cuyas cámaras representan a la nación y a la unión federal. En otras palabras, el Congreso se caracterizó por su subordinación al presidente.

Hurtado (2001: 191) explica que debido al liderazgo del presidente sobre el partido, podía entonces intervenir no sólo en la designación del CEN, sino también en el nombramiento de candidatos a diputados y senadores, sobre todo a los líderes de mayoría y presidentes de las comisiones más importantes); candidatos a gobernadores; y presidentes municipales de las ciudades relevantes. Estas facultades generaron alrededor del Presidente una red de fidelidad. En la práctica, a falta de elecciones respetables, la mayoría de representantes le debían el puesto al presidente.

Por lo tanto, la debilidad o sumisión legislativa se explica porque la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión eran, al mismo tiempo, miembros del partido hegemónico, cuyo liderazgo real era ejercido por el presidente en turno (Carpizo, 2000: 14 y Hurtado, 2001: 144).

Casar (2002: 42) argumenta que lo excepcional del presidencialismo mexicano es que invalidó a las instituciones creadas constitucionalmente para contrabalancear el poder ejecutivo, es decir, terminó con la división de poderes. En consecuencia, se creó un "*gobierno indiviso y unitario*".

Para la autora es precisamente la existencia de un partido y un sistema de partido hegemónico, la variable que explica la presencia de un *gobierno indiviso*

y *unitario*. En otras palabras, el partido hegemónico permitió al presidente “[...] penetrar y definir el comportamiento y composición de las instituciones políticas” (Casar 2002: 42).

En resumen, la jefatura real del PRI como partido hegemónico, hacía posible controlar el acceso a la gran mayoría de cargos públicos y creaba la subordinación de los “poderes constitucionales” a la autoridad del presidente (Elizondo y Nacif, 2002: 20).

Entonces, la jefatura permite explicar por qué la representación de intereses no se conformó como *lobbying*. También, por qué los grupos de interés hicieron uso, en todo caso, de un cabildeo directo y administrativo, en vez de uno tradicional enfocado al poder Legislativo.

3.4 El sistema de representación corporativo en México.

Primero es necesario especificar el concepto de corporativismo. Philippe Schmitter (1992: 24) lo define de la siguiente forma:

El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos.

El primer punto es que Schmitter considera esta interacción como una forma de organizar a los intereses. Las características principales de esta forma de representación de intereses son: hay un surgimiento controlado de grupos; se limita cuantitativamente a los intereses reconocidos; existe una estratificación vertical; y se puede decir que hay una “interdependencia complementaria”, que contrasta con la competencia entre grupos (Schmitter 19992: 28).

En consecuencia, cuando hay una representación de intereses corporativa, no es susceptible que el *lobbying* se desarrolle. Primero, porque se limita la representación, y en segundo lugar, porque ésta se encuentra garantizada institucionalmente.

Collier (1979 en Camp 1999: 21) definió como una de las principales características del corporativismo que la unidad básica de la política no es el individuo, sino el grupo corporativizado. Particularmente, destacan los actores sociales más importantes (trabajadores, empresarios, campesinos y burócratas), que teóricamente pertenecen a una asociación creada o controlada por el Estado.

Para Schmitter (1992: 31) México presentaba, en general, las características corporativas: existían asociaciones de intereses singulares, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y sectorialmente separadas. Organizaciones que además contaban con un monopolio de la representación y que a su vez eran controladas por el gobierno.

Camp (1999: 148) coincide en que el sistema político mexicano se caracterizó por una representación de intereses corporativa. El autor considera que “México ha utilizado [la estructura corporativa] para canalizar las demandas de los grupos más influyentes [...]”. Camp (1999: 169) concluye que “México ha desarrollado una estructura corporativista que logra atraer y controlar a los grupos de interés más importantes de la sociedad”.

Schmitter (1992: 36) caracteriza al corporativismo mexicano como del *tipo Estatal*, cuya legitimidad y funcionamiento radica en las “subunidades territoriales” subordinadas a un poder burocrático central; con elecciones plebiscitarias; un sistema de partidos dominados por un partido único; y con subculturas políticas reprimidas como aquellas basadas en la clase social, la etnicidad, la lengua o el regionalismo.

Ahora bien, el corporativismo del sistema político mexicano, permitía dos tipos de canales para presentar demandas: los formales y los informales (Camp, 1999: 150). La relación institucional-formal era mediada por una organización de

afiliación obligatoria para todo individuo que cumpliera con los criterios, establecidos por el gobierno, de un interés específico, es decir corporativizado. En contraste, los canales informales, eran totalmente extra institucionales.

Roderic Camp (1999: 169) es muy contundente al afirmar que los grupos más institucionalizados, mediante su incorporación a la estructura del partido, (entre ellos los sectores obrero, campesino y popular del PRI), son los que menos influencia han ejercido sobre el proceso de decisión.

Por lo tanto, los canales informales tienen más peso en el proceso de decisión que los canales formales. En consecuencia, el investigador enfatiza que, a lo largo del sistema corporativo, “El grupo que más ha influido en las políticas del gobierno mexicano, de todos los que existen en los países occidentales, es el de los empresarios, especialmente en el área de la economía.” (Camp, 1999: 169).

Originalmente, los empresarios no fueron incluidos como sector en el partido porque Lázaro Cárdenas pretendía que el sector privado fuera el contrapeso del partido. Además, los empresarios no coincidían con la imagen populista del partido (Camp 1995: 165).

Es posible decir que los intereses en el sistema político mexicano, formalmente se organizaron en una estructura corporativa. El sector más beneficiado fue el empresarial, que al no formar parte del partido hegemónico utilizó canales informales para la consecución de sus intereses, que eventualmente resultaron más efectivos que las vías formales.

El argumento anterior es reforzado por Matilde Luna (et al, 1991: 22), quien ubica tres periodos en la participación política empresarial:

- (i) 1940 – 70.- Periodo tradicional con empresarios apolíticos.
- (ii) 1970 – 1982.- Nuevas formas de conciencia y acción política.
- (iii) 1982 – en adelante.- Nueva voluntad política.

Durante el primer periodo que ubica Luna, destacaron organizaciones de intereses creadas por el Estado de dos tipos:

1. Las organizaciones cuasi-gubernamentales como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) y la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin); y
2. Las organizaciones autónomas más importantes como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN)¹⁴.

Luna (1991: 27), asegura que a partir de los años setentas la cúpula empresarial, conformada por representantes de las empresas grandes y grupos económicos, empezó a fortalecerse y a utilizar con mayor frecuencia los “informales mecanismos de consulta”. Para la autora, la mayor influencia de estas personas y grupos se concentraba en: el derecho a participar en la creación de políticas públicas; y la designación de altos funcionarios, que se desarrolló en secreto.

El cabildeo administrativo que los grandes empresarios ejercían como individuos, con citas personales, nunca como grupo (Camp, 1995: 193). Más adelante, durante la segunda y la tercera etapas, destaca el liderazgo y fácil acceso al poder Ejecutivo de los miembros del Consejo Coordinador Empresarial creado en 1975 como brazo político del CMHN (Camp, 1995: 189).

De esta manera, los sectores sociales campesino, obrero y popular, tuvieron que sujetarse a los canales formales, institucionalizados y controlados por el Estado, que respondían a una lógica burocrática, centralizada y jerárquica.

Entre estos sectores destaca el caso de los trabajadores sindicalizados. En realidad, el gobierno utilizaba a los sindicatos para impedir la movilización de la oposición. Camp concluye que “Las organizaciones de los trabajadores no han logrado alcanzar influencia política y económica en México debido a su

¹⁴ Cabe destacar también que, de acuerdo con Camp (1995: 163), el vínculo entre el Estado mexicano y el sector privado no es corporativo porque algunas organizaciones del sector demuestran cierto grado de autonomía y porque las demandas individuales jugaron un papel importante en el proceso político.

subordinación y porque sólo representan a una pequeña fracción del total de los trabajadores” (Camp, 1999:162).

El gobierno era quien controlaba la relación, había una situación de dominio de los trabajadores por medio de los líderes del sindicato y el partido hegemónico. De acuerdo con Camp (1999:162), los sindicatos tenían que convencer al gobierno de que sus demandas eran legítimas, de lo contrario, no podían hacer huelga legalmente. Es preciso recordar que las juntas de conciliación y arbitraje (federal y locales), controladas por el gobierno a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, son las encargadas de determinar la validez de una huelga ¹⁵.

De igual forma, otro instrumento de dominio eran los denominados “*contratos de protección*”. De acuerdo con María Xelhuantzi (2000: 9) dichos contratos eran “los vectores principales por donde fluyen el corporativismo laboral y el propio corporativismo del Estado a través de todo el subsistema laboral”. Se trata de un tipo de contrato que

Se lleva a cabo a espaldas de los trabajadores entre un sindicato y un patrón, mismo que se deposita en la Junta de Conciliación y Arbitraje. En virtud de este depósito se impide que otra organización sindical solicite la firma de un contrato colectivo en virtud (sic) de ya existir uno firmado y depositado.

(Alcalde en Xelhuantzi, 2000: 15).

Xelhuantzi (2000: 55) asegura también que en México estos contratos son una respuesta del capitalismo para debilitar a los sindicatos y asegurar un tipo de acumulación que sólo le favorezca a los patrones.

El dominio que el gobierno ejercía sobre los sectores corporativizados, especialmente los trabajadores, reducía significativamente su influencia en la toma de decisiones. En conclusión, estos agentes hacían uso de los canales formales de representación corporativa.

¹⁵. Sobre las características, objetivos y antecedentes históricos de las justas de conciliación y arbitraje es posible consultar la página de internet de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2009).

3.5 Recapitulación.

El conjunto de relaciones fundamentales del sistema político mexicano explican porqué no se desarrolló el *lobbying* como un proceso basado en la información dirigido a los tomadores de decisiones públicas. Estas interacciones son: el autoritarismo expresado en presidencialismo; la presencia de un partido hegemónico; y un sistema de representación de intereses corporativo.

Este conjunto de relaciones generó que la “jefatura” real del partido hegemónico fuera detentada por el presidente. De esta forma, además de las interacciones clave del sistema, la representación de intereses quedó enmarcada por:

1. Un poder Ejecutivo con amplias facultades constitucionales en ámbitos diversos de la política, es decir, un régimen que fortalecía a la presidencia de la República.
2. Un predominio del presidente como jefe del partido hegemónico, con facultades de nombramiento y poder sobre las centrales obreras, campesinas y profesionales.
3. Un poder Legislativo debilitado, efecto causado por la dependencia de los diputados y senadores a la lealtad que le debían al jefe real del partido.
4. La eficacia de la toma de decisiones centralizada.
5. La certidumbre del cumplimiento de esas decisiones.
6. Una fuerte disciplina burocrática y de partido.

El primer objetivo de este capítulo es analizar cuál era la lógica de la representación en México. La respuesta es que la representación de intereses era principalmente 1) corporativa y 2) caracterizada por un cabildeo directo al Poder Ejecutivo.

En otras palabras, la representación de intereses tenía dos medios. Una vía formal (corporativa), a la cual estaban sujetos los intereses de los agentes sociales corporativizados, que se encontraban incorporados al partido hegemónico. Este medio, además de ser el menos efectivo, sirvió para que el

gobierno ejerciera un dominio y control sobre la formulación de demandas y la provisión de apoyos para los trabajadores.

La segunda vía era la informal, se trató de una especie de cabildeo *administrativo*, que a título personal utilizaban los empresarios directamente con el presidente y su gabinete. Su objetivo era influir en las políticas económicas y en la designación de funcionarios claves para el sector de su interés. Este medio resultó ser más efectivo que la vía formal, los empresarios fueron muy exitosos en la formulación de políticas económicas.

El segundo objetivo de este capítulo consiste en establecer las razones por las cuales el *lobbying*, como proceso basado en la información y dirigido a los tomadores de decisiones públicas, no se desarrolló en México.

En principio, el sistema en su conjunto no permitió que los intereses se representaran de forma particular. La representación estaba garantizada institucionalmente por medio de las organizaciones oficiales, cuya afiliación era obligatoria. También, las demandas y los apoyos tenían canales formales basados en la organización corporativa.

Si bien existió un cabildeo al Poder Ejecutivo, éste no corresponde a la definición de *lobbying*. No se trató de un proceso, es decir de un conjunto de actividades distintas, se limitó a las conversaciones, negociaciones y presiones del sector empresarial dirigidas al presidente y su gabinete. Así mismo, no hay evidencia de que la información haya sido el eje de este cabildeo.

Otro punto importante, es que el acceso a otros tomadores de decisiones era restringido e irrelevante. Las decisiones de los legisladores a todos niveles, gobernadores y presidentes municipales estaban sometidas a las decisiones presidenciales, por la jerarquía, la disciplina de partido y la lealtad.

De igual forma, es posible argumentar que los agentes característicos del *lobbying* no se pueden encontrar en este periodo. Los posibles promotores estaban limitados ya que no se les permitía organizarse libremente; el acceso a

los tomadores de decisiones formales era irrelevante, y a su vez restringido a los verdaderos decidores; y finalmente, no había intermediarios profesionales.

En concreto, el *lobbying* como proceso basado en la información no se desarrolló por la importancia, la eficacia y la certidumbre que caracterizaba las decisiones presidenciales; que se basaba en una fuerte disciplina apoyada por la presencia de un partido hegemónico (“cuyo jefe real” era el presidente) y una representación de intereses corporativo.

CAPÍTULO 4. EL LOBBYING COMO UNA FORMA DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES EN UN SISTEMA PLURALISTA.

El *cambio político* en México, es decir el paso de un gobierno autoritario a la instalación de instituciones democráticas, tanto la liberalización política como la liberalización económica, ha provocado un cambio en el esquema de representación de intereses. El sistema político mexicano experimenta una transformación de un esquema de representación de intereses corporativo a un esquema pluralista.

Sólo las nuevas condiciones políticas y económicas resultado del *cambio político*, permiten que el *lobbying* sea una relación susceptible de desarrollarse bajo este nuevo esquema de representación basado en la pluralidad.

De hecho, la pluralidad de intereses es natural en una sociedad y desde tiempo atrás algunos autores ya han reflexionado sobre este tema. Por ejemplo, James Madison (Hamilton *et al*, 2006: 37) consideraba que los individuos actuaban motivados por el interés, cuyo origen son las opiniones y pasiones personales. De esta forma, las personas y los grupos no tienen un interés único, sino muchos intereses.

Específicamente, el reestablecimiento de la división de poderes y el consecuente empoderamiento del Poder Legislativo (especialmente la Cámara de Diputados como representante de la nación) hacen posible que el *lobbying*, como proceso dirigido a los tomadores de decisiones públicas, cuyo fin es influir a favor de los intereses de los promotores, surja y se desarrolle en México dadas las nuevas condiciones del sistema, que permitan nuevas expresiones de la pluralidad social y política.

4.1 El *Cambio Político* en México.

Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2008: 26) se refieren al *cambio político* en México como el trayecto de un gobierno autoritario a la instalación de instituciones democráticas. De acuerdo con los autores, esta transición implica un cambio no violento, paulatino, negociado y concentrado en las “reglas del juego” (Becerra *et al*, 2008: 27).

Becerra (*et al*, 2008: 568) explica que la transición implica dos procesos: la liberalización política y la democratización. La liberalización se refiere al paso de un régimen autoritario a uno liberal. En contraste, la democratización involucra un proceso de distribución del poder, esto es, el paso de un régimen autocrático a uno de tipo democrático.

De igual forma, para Carlos Elizondo y Benito Nacif (2006: 23) el *cambio político* en México se limita a la *liberalización*¹. Al estudiar esta compilación, es evidente que los autores contemplan que la *liberalización* tiene dos acepciones una política y otra económica.

La *liberalización* política se refiere al fin de un régimen autoritario que tenía dos características: un partido hegemónico y la subordinación de los poderes constitucionales al presidente de la República (Elizondo y Nacif, 2006: 20). Específicamente, este proceso se materializa en el desgaste del partido hegemónico y el consecuente crecimiento de los partidos de oposición (Elizondo y Nacif, 2006: 25).

Por otro lado, la acepción económica se refiere a una reforma cuya lógica implica el paso de una gran concentración de poder en la presidencia para la intervención del Estado en la economía, a una política económica que busca ajustar las finanzas públicas, reducir el tamaño del Estado y abrir la economía a la inversión y competencia extranjeras (Elizondo y Nacif, 2006: 30).

¹ Ricardo Becerra considera que estos autores no consideran la repartición de poder, es decir, la democratización del país (Becerra *et al*, 2008: 568).

No obstante, Becerra *et al* (2008: 16) consideran que el tema central de la transición es que el esquema hegemónico no era funcional para una sociedad mexicana modernizada. Las características de esta nueva sociedad eran una mayor complejidad y una pluralidad² social y cultural (Becerra *et al*, 2008: 18).

El reconocimiento de la pluralidad de la sociedad mexicana, sobre el cual los autores son enfáticos, es indispensable para entender por qué se necesitó del *cambio político*. Esto no implica que la pluralidad no existía anteriormente, por el contrario si existía, pero estaba organizada de una forma corporativa³.

Además, a lo largo del siglo XX la sociedad mexicana experimentó cambios que la hicieron más compleja. Me refiero principalmente, entre otros, a los procesos de industrialización, urbanización y el desarrollo de la educación y salud públicas. La sociedad mexicana pasó de ser rural, agrícola y con poca educación a ser una sociedad más industrializada, urbana y con mayores niveles de educación, lo cual contribuyó a generar nuevos intereses y proyectos políticos.

De esta forma, los autores (Becerra *et al*, 2008: 23) señalan que para organizar la pluralidad política en México, era necesario contar con partidos políticos en el sentido moderno. Esto implicaba: hacer una distinción entre los miembros del partido y los electores; una disciplina interna; la adhesión individual al partido; la existencia de un aparato organizativo; y la posesión de un programa propio, además de la concurrencia a las elecciones de forma sistemática.

De igual manera, se considera que la transición mexicana se caracterizó también por su voluntad de evitar la violencia (Becerra *et al*, 2008: 27). Si bien no se puede negar el papel de la presión, la movilización y la protesta, la negociación determinó este proceso significativamente (Becerra *et al*, 2008: 28).

² Al hablar de pluralidad, Becerra se refiere a los diferentes intereses, proyectos y opiniones contenidos en la sociedad mexicana, que sólo pueden hacerse posibles por medio de los partidos políticos. Sin restar importancia a los partidos políticos, no estoy de acuerdo en que éstos sean los únicos medios para que la pluralidad se exprese políticamente. Los grupos de interés, las organizaciones civiles y el *lobbying* son formas de cristalizar intereses políticos más allá de los partidos.

³ De hecho, como se describió en el capítulo 3, el proceso de construcción del partido hegemónico implicó organizar corporativamente la pluralidad de intereses y proyectos políticos de la sociedad. este proceso incluyó desde la incorporación al partido hasta la represión.

Dichas negociaciones han girado principalmente en torno a las reformas electorales.

En México los procesos electorales han generado diversas crisis, de acuerdo con Becerra (*et al*, 2008) a cada crisis ha seguido una reforma electoral que ha permitido a los partidos de oposición obtener recursos o posiciones de poder a cambio de colaborar con el nuevo gobierno⁴.

Existían entonces dos objetivos para la *transición democrática*: la consolidación y el desarrollo de los partidos políticos nacionales, y la creación de organizaciones y leyes que administraran las elecciones (Becerra *et al*, 2008: 31 y Woldenberg, 2006:52). Para ambos fines, lo electoral se convirtió en la clave del *cambio político* en México.

Así mismo, Mauricio Merino (2003: 17) coincide en que la negociación caracterizó a la *transición* mexicana. El autor considera que en vez de un pacto fundacional, ocurrieron una serie “[...] de pequeñas negociaciones paso a paso, limitadas al terreno electoral”. Esto lleva al autor a concluir que los cambios ocurrieron en el ámbito electoral y en el sistema de partidos; y a calificar este proceso como una *transición votada*.

Merino (2003: 21) asegura que los rasgos de origen de la transición son: “su énfasis en la materia electoral, su sentido de pluralidad política incluyente y su cimiento en las instituciones políticas ya existentes”. De esta forma, el autor coincide también con la presencia de una pluralidad en la sociedad mexicana.

Ahora bien, si la pluralidad que mencionan los autores es verídica, y considerando que el *cambio político* se concentró en la creación de un sistema de partidos competitivo y en lo electoral (entendido como las organizaciones y “reglas del juego”), entonces dicha pluralidad debe expresarse en los partidos

⁴ El inicio de este conjunto de reformas es el proceso electoral de 1976, donde hubo un solo candidato presidencial. A partir de entonces surgieron cambios importantes en 1977, 1988-90, y 1996. Los principales resultados fueron la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y finalmente la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo público, autónomo y descentralizado del gobierno (Becerra *et al*, 2008).

políticos y en las elecciones. En otras palabras, los diferentes grupos de la sociedad deberían utilizar a los partidos para expresarse.

Similarmente, es posible argumentar que, si la pluralidad se expresa en los partidos políticos, los diversos grupos contenidos en la nación, harían uso de dichos partidos como medios para la obtención de sus intereses. Al mismo tiempo, esto implica que el régimen de representación corporativo abre paso a un esquema de tipo plural por medio de partidos políticos.

Como consecuencia, la pluralidad de intereses en la sociedad mexicana converge en el Congreso de la Unión. Debido a la centralidad que las elecciones adquirieron para el sistema político, las interacciones corporativas (de obreros, campesinos, empresarios y burócratas, entre otros) cedieron su importancia a las elecciones competitivas como forma de formular demandas: “la lucha o impugnación sectorial cedió su lugar al litigio electoral” (Becerra *et al*, 2008: 58).

Pero los cambios no se limitaron a la esfera electoral, ésta fue rebasada y modificó otros ámbitos:

la discusión pública, la forma en que funciona el gobierno, la relación entre los estados y las regiones del país, el prestigio político de la nación ante el mundo, las conductas, las ideología, las estrategias de los actores, la cultura y la cultura política (Becerra *et al*, 2008: 58) .

Lo anterior significa que los pequeños cambios en ámbitos específicos (las pequeñas negociaciones limitadas al ámbito electoral de las que habla Merino), obligaron a que posteriormente se modificaran, inevitablemente, otros aspectos más profundos.

No debemos olvidar la importancia de otros agentes sociales más allá de los partidos políticos. Resulta importante señalar la aportación de Pérez Fernández del Castillo (inédito), quien rescata el papel de la sociedad en la transformación de las instituciones estatales y autónomas; entre ellas las instituciones electorales.

El autor proporciona una perspectiva que va más allá de las instituciones jurídico-formales. Se trata de una reflexión que relata cómo es que diversos

movimientos (obreros, campesinos, estudiantiles e indígenas) a lo largo del siglo XX, contribuyeron a la liberalización del sistema autoritario.

4.2 Los cambios en las principales relaciones políticas que afectan la representación de intereses.

En el capítulo tres señalé las relaciones que distintos autores consideran como determinantes para el sistema político mexicano: el *autoritarismo*, materializado en el *presidencialismo*; la presencia de un *partido hegemónico*; y el *corporativismo*. Es posible decir que *el cambio político* tiene efectos en estas interacciones, y considerando que son las bases para el esquema de representación, entonces, es necesario estudiar dichos efectos para entender el nuevo esquema pluralista.

Con base en las reflexiones de José Woldenberg (2006: 47) y Alonso Lujambio (2000: 21) es posible enumerar los “rasgos esenciales” del *cambio político*: México pasó de contar con un presidencialismo con amplias facultades, a un *presidencialismo acotado*; de la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo, a tener poderes independientes entre sí; de tener un partido hegemónico con partidos de oposición “testimoniales”, a un régimen pluripartidista y altamente competitivo; y finalmente, de la subordinación de organizaciones sociales, sindicales y empresariales al poder político, a una creciente autonomía de los grupos sociales y sus organizaciones.

Entonces, el conjunto de reformas electorales de 1977, 1988-90, y 1996, tuvieron serios efectos en el sistema político mexicano, a pesar de que inicialmente se concentraron en lo electoral, los efectos políticos han sido sumamente importantes y han llegado a influir en diversos ámbitos.

En este nuevo contexto las relaciones determinantes del antiguo sistema político han sido profundamente impactadas. El autoritarismo, el presidencialismo y el partido hegemónico, son variables que no pueden estudiarse de forma

independiente, su combinación hacía funcionar al sistema. Así, cualquier cambio tiene consecuencias en todo el sistema, incluyendo la representación de intereses.

En primer lugar, los “rasgos esenciales” del *cambio político*, especialmente la pluralidad partidista, las elecciones competitivas y la alternancia en los puestos de elección pública, han provocado el fin del partido hegemónico, una pieza clave del funcionamiento del sistema.

Hurtado (2001: 309) encuentra cuatro momentos del fin del *partido hegemónico*, por mí parte agrego uno más:

1. 1988 – 1991. El PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.
2. 1991 – 1994. El número de gubernaturas ganadas por la oposición se incrementa.
3. La llegada a la presidencia de Ernesto Zedillo porque “las formas de intervención del presidente en la vida interna del partido cambian radicalmente”, se registra una tendencia para reducir los poderes derivados del liderazgo del partido.
4. Elecciones de 1997. El PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.
5. Un último momento ocurrió en el año 2000 cuando el PRI pierde la presidencia de la República.

Sin la presencia de un partido hegemónico, el presidencialismo pierde poder. De esta forma, se ha socavado la capacidad y el papel del presidente para elegir a su sucesor; la remoción de los gobernadores ya no es tan fácil (muchos ya no son de su partido); y en concreto, ha perdido poder sobre gobiernos municipales, estatales y legisladores de oposición. Similarmente, el Poder Ejecutivo se ve en la necesidad de hacer pactos con otros partidos, sus compañeros ya no le son suficientes para concretar las reformas o proyectos que necesitan de la aprobación del poder Legislativo.

Si ahora estudiamos las condiciones que Levy (1983 en Camp, 2005:21) establece para calificar de autoritario a un sistema, veremos que no se cumplen

como solían hacerlo. Primeramente, las decisiones políticas son tomadas por un mayor número de líderes y éstos no son seleccionados por el titular del Ejecutivo. Entre ellos se encuentran líderes de partidos políticos opositores; líderes grupos parlamentarios en el Senado de la República y la Cámara de Diputados; además de algunos opositores miembros de las comisiones legislativas importantes. En consecuencia, el presidencialismo mexicano deja de ser autoritario en los términos de Levy (1983 en Camp, 2005:21).

Al existir una oposición real, el presidente no controla a las personas que ocupan los cargos en los diferentes niveles de gobierno. Así, la tradicional cadena de mando ya no es un canal efectivo para interferir en candidaturas o en los nombramientos.

Anteriormente la fidelidad hacia el presidente era esencial para la carrera política de cualquiera. De alguna forma, la oposición real ha mermado los niveles de confianza y lealtad hacia el presidente, incluso dentro de su mismo partido.

Similarmente, el presidente lentamente ha dejado de ser “el árbitro final de los conflictos entre los gobernadores y los gobernados”. Ha dejado de ser también la columna de un sistema de alianzas entre los grupos sociales organizados e incorporados al *partido hegemónico*, en otras palabras, “el presidente y el partido oficial perdieron eficacia” (Espinoza, 2006: 171).

En segundo lugar, la participación política es menos limitada, la pluralidad permite una mayor participación porque existen más opciones, ya sea participando en partidos políticos o en organizaciones civiles. También, la pluralidad partidista contribuye a una mayor autonomía de los grupos sociales y de interés.

En suma, el autoritarismo, en términos de Levy, ha disminuido porque: 1) sin un partido hegemónico, el sistema no puede funcionar jerárquicamente; 2) el presidencialismo deja de ser autoritario por la presencia de un mayor número de decidores no seleccionados por éste poder; 3) existe una mayor participación

política no limitada; y 4) porque los grupos sociales son menos susceptibles de ser controlados por el Estado.

En consecuencia, si el sistema político ha dejado de ser autoritario, ya no existe un partido hegemónico y el presidente ha perdido poder, entonces el sistema de representación de intereses corporativo no tiene cabida dentro este nuevo contexto. Esto no significa que el régimen político haya cambiado, de hecho, el presidente no ha perdido muchas de las *facultades constitucionales*. A continuación, es pertinente analizar cómo es que estas nuevas condiciones modifican el esquema de representación de intereses.

4.3 El paso de un esquema de Representación Corporativista a un esquema de Representación Pluralista.

Después de la Revolución Mexicana se construyó un esquema de representación corporativista; existía en México una vinculación entre los intereses organizados en asociaciones y las “estructuras decisionales” del Estado (Schmitter, 1992a: 17). No obstante, el avance *del cambio político* socavó las bases del corporativismo en México.

4.3.1 Las bases del corporativismo en el sistema político mexicano.

Alfred Stepan (1998: 198) establece las siguientes variables como necesarias para el establecimiento de relaciones corporativas, estas mismas características son las bases debilitadas por *el cambio político*:

- 1) La fortaleza organizativa y la unidad ideológica de la élite estatal.
- 2) El grado de desarrollo de los partidos políticos y los grupos de interés autónomos.
- 3) El grado de polarización de la sociedad, que pueda afectar las posibilidades de coalición.

- 4) La ratio entre la capacidad de recursos coercitivos, económicos y simbólicos del Estado y las demandas efectivas de la sociedad civil.

En el sistema político mexicano surgido de la Revolución es posible observar la presencia de las cuatro variables propuestas por Stepan. Primero, la unidad y fortaleza de la élite es evidente en la construcción de un partido hegemónico, cuya ideología se expresaba en el llamado “nacionalismo revolucionario”.

En segundo lugar, no se favoreció el desarrollo autónomo de los partidos políticos y de los grupos de interés. Por el contrario, éstos crecieron dentro del sistema político, dominados por el presidente, su partido y las organizaciones oficiales.

El grado de polarización en la sociedad era mitigado por el desarrollo económico. Leopoldo Solís (1984: 95) asegura que entre 1935 y 1975 el producto nacional por persona creció en un 2.9% anual. Por otro lado, Carlos Elizondo (2006: 154) reporta que de 1958 a 1970 el crecimiento promedio fue de poco más del 7%.

Fue la *política social*⁵ del Estado mexicano la que contribuyó a disminuir el grado de polarización social. De acuerdo con Sara Gordon (2005: 365), el objetivo básico de la *política social* postrevolucionaria era promover el desarrollo económico, la educación y la salud. Bajo este esquema el Estado tenía un papel tutelar y protector de los sectores populares.

Finalmente, el Estado contaba con la capacidad de cumplir, o bien contener, e incluso controlar, las demandas civiles a través de medios coercitivos como el uso de la fuerza pública; medios económicos, por ejemplo la política social; y simbólicos, especialmente a través del nacionalismo que se desarrolló desde la educación pública.

⁵ “Se entiende por política social las medidas públicas, generalmente conducidas por el gobierno, dirigidas a atender y extender el bienestar de la población” Gordon (2005: 360).

El sistema político mexicano presentaba las variables que permiten afirmar se trataba de un sistema con un esquema de representación corporativo. Al evaluar estas variables para el caso mexicano, Stepan (1998: 219) no sólo las observa, además las califica como favorables:

1) La fortaleza organizativa y la unidad ideológica de la élite estatal.	Moderadamente Favorable
2) El grado de desarrollo de los partidos políticos y los grupos de interés autónomos.	Muy Favorable
3) El grado de polarización de la sociedad, que pueda afectar las posibilidades de coalición.	Moderadamente Favorable
4) La ratio entre la capacidad de recursos coercitivos, económicos y simbólicos del Estado y las demandas efectivas de la sociedad civil.	Muy Favorable

Entonces, es posible decir que el sistema político mexicano anterior al *cambio político* contaba con un esquema de representación de intereses corporativo. Por lo tanto, es necesario analizar cómo es que el *cambio político* impactó en este esquema de representación.

4.3.2 Como el cambio político debilitó las bases del corporativismo.

El esquema corporativista dejó de ser funcional y empezó a abrir paso a la consolidación de un esquema pluralista. Jorge Lanzaro (1998) identifica dos factores que provocan el fin del corporativismo:

- Un nuevo modelo de regulación económica, conocido como el “aluvión neoliberal”; y
- La liberalización política.

La cuestión radica en analizar si estos factores ocurrieron en México. En primer lugar, Lanzaro (1998: 46) habla del “fin del capitalismo organizado”, es decir, un regreso al liberalismo. Se busca el Estado mínimo, dónde el modelo de acumulación se caracteriza por:

- a) El alejamiento de la representación sindical de la toma de decisiones.

- b) Un menor margen nacional de actuación autónoma producto de la globalización económica y la volatilidad financiera.
- c) Un recorte de las actividades del Estado en ciertos ámbitos.
- d) Una economía orientada al mercado.
- e) Una tensión entre la burocracia y la racionalidad del mercado, que busca la eficiencia y la flexibilidad mediante procedimientos del *management*.
- f) El regreso a la libre competencia.
- g) El salario deja de ser importante como factor de demanda. En consecuencia, aumenta la flexibilidad del trabajo y la precariedad del empleo.

Estas características equivalen a las políticas que a partir de la crisis de 1982 los gobiernos en México han implementado (Montalvo, 2003: 113). Pero además, coinciden con la liberalización económica, que es parte del proceso de transición que describen Elizondo y Nacif (2006: 30). Explícitamente, los textos compilados por los autores hablan de la reducción del tamaño del Estado y de la apertura económica a la inversión y competencia extranjeras.

Entonces, la acepción económica de la transición, denominada liberalización económica, socava las bases del corporativismo, especialmente por el aislamiento de la representación sindical de los procesos decisionales y la precariedad del empleo y los salarios. El Estado mínimo, la libre competencia y el individualismo hacen impráctica la negociación corporativa, por lo que se excluye a un actor fundamental del corporativismo, los trabajadores.

Así mismo, hubo un recorte de las actividades del Estado, particularmente en la política social. Esta reducción estatal atenta contra la legitimidad de los gobiernos y los controles corporativos de las organizaciones civiles.

El crecimiento poblacional y el proceso de urbanización, sumados al agotamiento del modelo económico y el impulso de un nuevo modelo basado en la modernización económica, la globalización y la reconversión industrial, asegura Gordon (2005: 374 – 381), cuestionaron el carácter expansivo y universal del gasto social. En consecuencia, se impulsó una descentralización y

la focalización de los beneficiarios de los programas sociales. Este es el inicio de lo que se conoce como *política social asistencialista* (Gordon 2005: 381), que comenzó a partir de los años ochenta con la presidencia de Miguel de la Madrid

Una de las consecuencias políticas de la liberalización es su impacto en el presidencialismo, una relación clave del sistema político. Lanzaro considera que surge un “neopresidencialismo”, que se caracteriza por sus “tintes pluralistas y de consenso”, se trata de un “presidencialismo de coalición” (Lanzaro, 1998: 44).

Es inevitable relacionar el “presidencialismo de coalición” con el fenómeno del *gobierno dividido*⁶. Se trata de “Un gobierno en que el Ejecutivo obedece a la visión del mundo de un partido y en que el Legislativo es controlado por otro partido, sin mayorías posibles en virtud de la atomización de sus fracciones parlamentarias” (Pérez Fernández del Castillo, 2000: 6).

Esto resulta sumamente importante para el tema del *lobbying* porque uno de los efectos del gobierno dividido, de acuerdo con Hurtado (2001: 62), es la efectiva independencia entre poderes. Pero lo más revelador es que las condiciones de pluralidad en el poder legislativo; la alternancia en los gobiernos locales y municipales; y la alternancia en la presidencia son evidencia de una nueva organización política.

Si recordamos las variables que menciona Stepan para la implantación del corporativismo, es posible decir que estas variables han dejado de ser favorables en el caso de México a partir del inicio del proceso de *transición o cambio político*.

La fortaleza organizativa y la unidad ideológica de la élite estatal han evolucionado en una pluralidad política y social que ahora se expresa en un sistema de partidos más competitivo (Becerra et al, 2008: 387). Similarmente, existe una diversidad de organizaciones y grupos de interés que gozan de autonomía del Estado.

⁶ De acuerdo con Germán Pérez Fernández del Castillo (2000: 6), en América Latina existe una tensión entre la legitimidad de un “parlamento representativo” que se opone a la gobernabilidad del presidencialismo. El resultado son los *gobiernos divididos*.

En contraste, el grado de polarización social ha aumentado debido a las crisis económicas y al cambio en el enfoque de la política social. Además, el Estado ha perdido la capacidad de atender las demandas de la sociedad por una falta de recursos coercitivos, simbólicos y económicos⁷. Dicha pérdida es el resultado del nuevo modelo económico que exige la reducción del Estado y la disminución del gasto social, políticas derivadas del llamado *Consenso de Washington* (Birdsall y Menezes, 2005:80).

Debido a que en México las variables necesarias para denominar a un sistema como corporativo se han debilitado, es posible decir que el sistema de representación de intereses limitado, con afiliación obligatoria, no competitivo y jerarquizado, ha cambiado; en consecuencia ha dejado de ser corporativo.

4.3.3 El papel de la globalización en el debilitamiento del corporativismo.

El aspecto de la globalización que me interesa es su vertiente económica, específicamente cómo ésta contribuye a debilitar el poder del Estado. Robert Heilbroner y William Milberg (1999:152) consideran que la vida económica se encuentra globalizada por el aumento del comercio internacional, el incremento en número y alcance de las empresas transnacionales y el aumento de las finanzas internacionales, entre otras, las operaciones con divisas extranjeras y los flujos de capitales.

Enrique González (2000:79) argumenta que al bloquear los mercados nacionales, la globalización ha debilitado al capitalismo nacional y el poder público. Como consecuencia de la desregulación, el libre flujo de capitales y las privatizaciones, las decisiones importantes se alejan del ámbito público, por ejemplo las relativas a inversiones, empleo, salud, educación, o medio ambiente; ahora, las decisiones son tomadas desde el ámbito privado e internacional.

⁷ Pérez Fernández del Castillo (2008: 8), asegura que una de las consecuencias más importantes de los “ajustes económicos en materia social” es que socavan los referentes sociales (como la estabilidad en el empleo, la sanidad, la educación pública y la seguridad), que solían otorgar certidumbre y confianza a las personas. Como consecuencia, surge un *malestar social* que puede provocar ingobernabilidad.

Pérez Fernández del Castillo (2008: 69), se enfoca en los efectos de la globalización en el ámbito laboral; su objetivo es ejemplificar cómo el poder económico se hizo más importante que el poder político. El autor argumenta que la globalización puede describirse también como la “desterritorialización” de la política (2008: 19)⁸.

Son cuatro los fenómenos que limitan la capacidad de acción del Estado: 1) los nuevos agentes internacionales, agentes de la sociedad civil organizados como ONG, o bien, agentes económicos como los flujos de capital o las multinacionales; 2) los organismos internacionales, por ejemplo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de tribunales de justicia internacionales; 3) los nuevos acuerdos regionales, como la Unión Europea; y 4) otros fenómenos internacionales, por ejemplo la flexibilización laboral (Pérez Fernández del Castillo y León, 2008: 13).

En el corporativismo, el Estado es quien otorga el monopolio de la representación, reconoce, jerarquiza y controla los intereses. Si la globalización debilita el poder estatal, particularmente en el ámbito económico, entonces la globalización económica no es compatible con un sistema de representación corporativo, le impide al Estado controlar la articulación de demandas y la ejecución de apoyos en el sistema. En otras palabras, el Estado no puede controlar los intereses.

En México, la globalización se convirtió en un proyecto de gobierno a partir de los años ochenta, implementado por el grupo en el poder con el apoyo de la oposición de derecha, y con una oposición de izquierda sin proyecto alternativo (González, 2000: 95). La culminación del proyecto fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994⁹.

⁸ No obstante, es necesario aclarar que la globalización implica también una intensificación de otro tipo de relaciones como las sociales, las culturales y las institucionales, entre muchas otras (Pérez Fernández del Castillo, 2008: 11); no exclusivamente las relaciones económicas y políticas.

⁹ Por otro lado, algunos autores aseguran que la globalización ha tenido un doble efecto en América Latina. Por un lado, exige y propicia la democratización, pero por otro lado, la limita y obstaculiza al quebrantar al poder y ámbitos políticos (Pérez Fernández del Castillo y León, 2008: 16).

El hecho de que México se encuentre en una dinámica globalizante es importante porque a este nuevo contexto económico corresponde una nueva forma de organización política, en donde el esquema de representación corporativista ya no es funcional. De esta forma, el *cambio político* es la respuesta o efecto político de la globalización económica y su consecuente debilitamiento del Estado.

4.3.4 Las características del esquema pluralista de representación en el sistema político mexicano.

Al haber un decaimiento del esquema corporativo considero que el sistema político mexicano transita hacia un esquema de representación de intereses *pluralista* en los términos de Schmitter (1992a: 27), para el autor el pluralismo:

[...] puede definirse como sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no-jerárquicamente ordenadas y auto-determinadas (en cuanto a su tipo o gama de intereses), que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de sus dirigentes o la articulación de sus intereses, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías.

Esta definición considera dos puntos esenciales para decir que un sistema de representación de intereses es pluralista:

1. El Estado no mantiene un control sobre las unidades políticas que agrupan intereses.
2. El Estado no concede un monopolio de la representación de intereses.

Estos puntos pueden tomarse como criterios, hemos visto que el Estado mexicano mantenía un control de las unidades de representación política más numerosas e importantes, a cambio de concederles el monopolio representativo. La cuestión radica en determinar si después del *cambio político* estos criterios se cumplen.

Diversos autores dan por hecho la existencia de una pluralidad social¹⁰, la diferencia es que esta pluralidad ya no podía ser organizada políticamente bajo un sistema político autoritario con un partido hegemónico. Ricardo Becerra (*et al*, 2008: 18) se refiere a la pluralidad como los diferentes intereses, proyectos y opiniones contenidos en la sociedad mexicana.

Mauricio Merino (2003: 21) considera que una de las características de la *transición votada* es su “sentido de pluralidad política incluyente”, que en la práctica consiste en adaptar las instituciones políticas a la pluralidad.

Entonces, dada la centralidad de las elecciones y la importancia de los partidos políticos, es posible evaluar los resultados electorales para determinar si los criterios de pluralismo se cumplen, especialmente en el Poder Legislativo como representante de la Nación y ámbito tradicional de desarrollo del *lobbying*.

En 1977 sólo cuatro partidos contaban con diputados en la Cámara de Diputados. De un total de 237; 20 correspondían al PAN, 195 al PRI, 10 al PARM y 12 al PPS. En contraste, como resultado de las elecciones del 2006, de un total de 500 representantes entre mayoría y plurinominales, el PAN cuenta con 207, el PRD con 127, el PRI 106, Convergencia 18, el PVEM 17, el PT 11, Nueva Alianza 9, y Alternativa 5; en total 8 partidos políticos tienen acceso (Becerra *et al*, 2008:69 y Honorable Cámara de Diputados, 2007).

Similarmente, en 1988 el Senado de la República sólo contaba con 64 integrantes. El PRI tenía 60 y el PRD 4. Después de las elecciones de 2006 y con 128 Senadores, los resultados son los siguientes: PAN 52, PRI 32, PRD 26, PVEM 6, Convergencia 5, PT 5 y 2 Senadores sin grupo.

Considerando los resultados electorales en el Congreso de la Unión, estas cifras demuestran la formación y proliferación numérica de los grupos parlamentarios.

¹⁰ Para algunos autores como Becerra *et al* (2008: 18) la pluralidad se refiere a los diferentes intereses, proyectos y opiniones contenidos en la sociedad mexicana. Para estos autores estas expresiones únicamente pueden observarse a través del sistema de partidos políticos, no obstante, considero que existen otros ámbitos para concretar los intereses políticos de la sociedad más allá de los partidos, este campo está integrado por las *organizaciones civiles*, para consultar más sobre estos grupos es posible estudiar “Las organizaciones civiles mexicanas hoy” de Jorge Cadena (2004).

De igual forma, diversos autores coinciden en que los partidos políticos son autónomos y que se puede hablar de la alta competitividad del sistema. En el siguiente cuadro evalúo estos razonamientos para el Congreso de la Unión¹¹:

Pluralismo en el Poder Legislativo.	Evaluación.
Formación espontánea	Regulada por los criterios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Proliferación numérica	Favorable.
Extensión horizontal	Favorable
Interacción competitiva	Favorable

Schmitter (1992a: 83) considera que “el pluralismo [...] puede ser el producto no intencional de prolongadas tendencias sociales y económicas, de lentos cambios progresivos”, con base en los argumentos del *cambio político* puede argumentarse que este es el caso de México.

Las reformas electorales son los cambios que progresivamente han impactado aspectos más profundos del sistema político, como las relaciones principales que caracterizaban el sistema. Si bien las corporaciones creadas por el Estado aún existen (por ejemplo los sindicatos y organizaciones empresariales), su organización, objetivos y eficacia han cambiado porque el sistema no es el mismo.

Anteriormente concluí que, después del *cambio político*, el autoritarismo había disminuido porque sin un partido hegemónico, el sistema no puede funcionar jerárquicamente; porque el presidencialismo se enfrentaba a la presencia de un mayor número de decidores no seleccionados por éste poder; y porque existe una mayor participación política no limitada, especialmente en el sistema de partidos.

En este nuevo esquema, el sistema de representación de intereses corporativo no tiene cabida, las unidades de representación de intereses políticos son menos susceptibles de ser controlados por el Estado: su formación está

¹¹ Para mayor información sobre el avance los partidos políticos en México es posible consultar: Becerra, Salazar, Woldenberg (2008) *La mecánica de cambio político en México*. Elecciones, partidos y reformas. 2ª reimpresión de la 3ª edición. México, Cal y arena.

regulada e institucionalizada; han aumentado en cantidad y bajo un esquema competitivo.

De esta forma, sin un partido hegemónico que asegure que sus candidatos van a ocupar el Poder Legislativo, con la mayoría necesaria para emprender reformas, y el Poder Ejecutivo para elaborar políticas de gobierno, el reconocimiento a las organizaciones de intereses no es definitivo, puede variar si un nuevo partido ocupa el gobierno.

El aspecto principal que debilita la capacidad del Estado para controlar a las unidades de intereses es la incertidumbre para obtener recursos públicos. En el corporativismo se requieren subsidios para controlar a los dirigentes y a la articulación de demandas. Estos subsidios pueden tratarse de recursos destinados a un grupo particular como parte de la política social; políticas públicas que beneficien a un sector económico; e incluso el acceso a un puesto de elección popular.

Entonces, el *cambio político* ha fomentado la disminución del poder estatal para controlar a las unidades que agrupan intereses; esto es especialmente evidente en el sistema de partidos contemporáneo. En contraste, el Estado continúa otorgando el monopolio de la representación de intereses; particularmente a los sindicatos.

Otro aspecto que no se puede dejar de lado es el creciente número de *organizaciones civiles*¹², que se caracterizan por su heterogeneidad y libre organización. Las organizaciones civiles son una muestra de que la sociedad mexicana necesitaba de un mayor número de canales para expresar sus intereses, opiniones y proyectos.

¹² De acuerdo con Manuel Canto Cha (2004:60) se trata de “la organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad”.

Las organizaciones civiles pueden ir desde la asistencia privada hasta la formación política de sectores populares; en este espectro se encuentran incluidas las organizaciones no-gubernamentales (Cantó, 2004).

De acuerdo con Miriam Calvillo y Alejandro Favela (2004:84), a partir de la década de los setenta se registra un incremento en el porcentaje fundación de organizaciones civiles; el ascenso más numeroso ocurre en la década de los noventas.

Este incremento coincide con *el cambio político* en México y dada la naturaleza voluntaria y autónoma de las organizaciones civiles, es posible decir que es un fenómeno que da cause a la pluralidad política y social contenida en el país; que además sólo es posible en un esquema de repretación de intereses pluralista.

En consecuencia, en el siguiente cuadro es posible evaluar las diferencias principales entre el corporativismo y el pluralismo respecto a la organización de intereses políticos, considerando tanto a los partidos políticos, como a las organizaciones civiles:

Corporativismo en el Sistema Político Mexicano antes del <i>cambio político</i>.	Pluralismo en el Sistema Político Mexicano a partir del <i>cambio político</i>.
Surgimiento controlado	<i>Formación regulada institucionalmente</i> de partidos políticos y organizaciones civiles.
Limitación cuantitativa	<i>Proliferación numérica</i> de partidos políticos y organizaciones civiles.
Estratificación vertical	<i>Extensión horizontal</i> de partidos políticos y organizaciones civiles.
Interdependencia complementaria	<i>Interacción competitiva</i> entre partidos políticos por un lado, y organizaciones civiles por otro.

Como podemos observar, el Estado ha disminuido el control que solía tener sobre las unidades políticas que agrupan intereses, tanto en un nivel formal con los partidos políticos como con las asociaciones civiles. Así mismo, se ha reducido la capacidad estatal de conceder un monopolio de la representación

de intereses. En consecuencia, el sistema político mexicano se encamina a un esquema de representación de intereses pluralista.

Resulta ahora necesario entender cómo es que bajo estas nuevas condiciones, se observa un avance del pluralismo político que permite el desarrollo del *lobbying* como un proceso cuyo fin es influir a favor de intereses de los promotores y dirigido a los tomadores de decisiones públicas.

4.4 El *lobbying* y las nuevas condiciones.

De manera teórica, es posible argumentar que el *lobbying* se desarrolla como resultado del proceso de liberalización en México. Este proceso incluye el nuevo modelo de regulación económica (“aluvión neoliberal”) y la liberalización política, que en México corresponden, por un lado, a la política económica seguida a partir de 1982; y por otro lado, al proceso denominado *cambio político*.

El *lobbying* encuentra condiciones favorables porque, como se analizó en el capítulo 2, el proceso de liberalización permite una nueva participación en los asuntos políticos; admite el flujo de los intereses individuales, pero organizados en grupo; proporciona la vía legislativa como un medio para encausarlos; y valida la observación de que los intereses son por naturaleza subjetivos y no buscan el beneficio común.

El *lobbying* no es susceptible de surgir bajo un esquema corporativista porque la representación está organizada y controlada. No puede desarrollarse si el Estado mantiene un control sobre las unidades políticas que agrupan intereses, especialmente si al conceder el monopolio de la representación, es el Estado el agente que autoriza o niega la formación de diferentes grupos.

En este contexto, considero posible argumentar que el surgimiento de tres grupos de agentes favorece el desarrollo del *lobbying*. Estos grupos son: el mayor número de agentes en el sistema de partidos políticos (pluralidad

partidista); el aumento de las asociaciones civiles; y la participación de los empresarios en política.

4.4.1 La Pluralidad Partidista.

El *lobbying* no puede desarrollarse en un sistema autoritario, donde las decisiones se concentran en una o pocas personas. En cambio, en un contexto de pluralismo político, el *lobbying* encuentra las condiciones que favorecen su avance. México pasó de contar con un presidencialismo con amplias facultades, a un *presidencialismo acotado*; de la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo, a tener poderes independientes entre sí; y de tener un partido hegemónico con partidos de oposición “testimoniales”, a un régimen pluripartidista y altamente competitivo (Woldenberg, 2006: 47 y Lujambio, 2000: 21).

En el sistema previo al *cambio político*, la mayor parte de las decisiones eran tomadas por el poder ejecutivo (Camp, 1995: 126). En consecuencia, cualquier tipo de cabildeo, presiones o consultas sobre los intereses de grupos o personas tenía que hacerse por medio del presidente y su gabinete. Cosío Villegas (1996: 33) aseguró que dependían de la voluntad del Presidente tantas cosas, que había muchas presiones que tenían por objetivo ganarse la voluntad presidencial para favorecer intereses particulares.

De igual forma, las mismas causas que solían explicar el predominio presidencial (Carpizo, 2000:14) permiten ahora explicar por qué se ha desarrollado el *lobbying*.

- a) Ya no hay un partido predominante (hegemónico), que además esté integrado por las centrales obreras, campesinas, profesionales o empresariales.
- b) Ahora, la mayoría de los legisladores ya no son miembros de un partido predominante, de hecho el PRI ha perdido la hegemonía.
- c) En la actualidad, el presidente cuenta con menos influencia en la economía a través del Banco de México, que ahora es autónomo; hay

más independencia de los organismos descentralizados; y han disminuido considerablemente las empresas de participación pública.

Uno de los aspectos centrales del sistema político anterior es que en la práctica, la división de poderes fue anulada por la presencia de un partido hegemónico (Casar, 2002:26), por las amplias facultades presidenciales, y la organización corporativa.

Esto es fundamental porque tradicionalmente el *lobbying* se desarrolla en el parlamento. Al contar con un poder Legislativo débil, sumiso al presidente (“jefe real”), el *lobbying* no podía desarrollarse. Impedían su desarrollo la importancia de las decisiones presidenciales; la jerarquía y lealtad que los legisladores le debían; la disciplina de partido; y la hegemonía del PRI en el Congreso de la Unión.

María Casar (2002: 42) cree que lo excepcional del presidencialismo mexicano es que anuló a las instituciones políticas creadas por la Constitución para balancear el poder ejecutivo. El papel del Congreso como legislador y contrapeso fue poco exitoso, otro aspecto que contribuyó a la pérdida de la autonomía e independencia del poder Legislativo fue la interferencia en la competitividad del sistema de partidos, debido al manejo de las elecciones por parte del gobierno.

Similarmente, se estableció una estructura de incentivos que desembocaron en una gran lealtad de los legisladores al presidente. Por ejemplo, los puestos eran utilizados para recompensar a personas de grupos de interés cuasigubernamentales, de los sectores sindical, campesino, popular y profesional (Carpizo, 2000: 182).

También, la estructura de las comisiones legislativas muestra los líderes parlamentarios solían colocar a personas con base en su experiencia o interés (Carpizo, 2000: 179). Entonces, el poder Legislativo ha funcionado como una manera de repartir el poder.

Además, en México el Presidente tiene la facultad de intervenir en el proceso legislativo. El presidente interviene en tres actos: en la iniciativa de ley, al utilizar su capacidad de veto y en la facultad de promulgar o publicar leyes. Estas son parte de las llamadas facultades constitucionales del presidente (Carpizo, 2000: 83).

Sin embargo, la capacidad de diversos intereses para presionar a los legisladores se ha incrementado con el paso de los años y como resultado del *cambio político*. Una de las consecuencias más importantes es la independencia del Congreso gracias al avance de la oposición en el número de escaños ganados (Woldenberg, 2006; Becerra *et al*, 2008).

A esto hay que sumarle el hecho de que el presidente y su partido, sea cual sea, ya no puede lograr que sus proyectos se aprueben directamente, se ven en la necesidad de negociar o pactar con otros grupos parlamentarios.

Si además consideramos que el surgimiento de nuevos agentes en los procesos legislativos amplía el espectro de la toma de decisiones, notaremos la importancia de: los partidos de oposición y sus líderes, los presidentes de comisiones importantes, los líderes de bancadas partidistas, y alternancia en los gobiernos estatales, sus congresos y las autoridades municipales.

Como consecuencia del empoderamiento del poder Legislativo a nivel local y a federal, el tradicional cabildeo al Ejecutivo (administrativo) ya no es tan funcional porque hay más agentes envueltos en las decisiones; los antiguos canales se han reevaluado.

Para el *lobbying*, la pluralidad partidista es importante porque representa una mayor diversidad a quién dirigir dicho proceso; admite el flujo de los intereses; y proporciona la vía legislativa como un medio para encausarlos como medio formal.

4.4.2 Las Asociaciones Civiles.

Un segundo grupo de agentes que se han incrementado significativamente, y cuya actividad se relaciona directamente con las políticas públicas y la elaboración de leyes son las asociaciones civiles. Son agrupaciones de ciudadanos, que voluntariamente se asocian para trabajar en campos específicos, y cuyo objetivo es actuar a favor del bienestar colectivo (Canto, 2004:60).

La liberalización favorece el incremento de las asociaciones civiles. Cuando la economía se orienta al mercado, se promueve también el recorte de las actividades del mismo; estos ámbitos son ocupados por estas organizaciones. La pérdida de recursos económicos y simbólicos del Estado para responder a demandas sociales, fomenta también el surgimiento de estas organizaciones.

Las asociaciones civiles son importantes para el *lobbying* porque pretenden influir en las decisiones públicas y normatividad. Al mismo tiempo, son canales de expresión de los intereses, opiniones y proyectos de la sociedad mexicana. En consecuencia, se convierten en un potencial grupo de promotores o clientes del *lobbying* en México.

4.4.3 El lobbying como una opción para los empresarios a partir de la nueva voluntad política.

Los empresarios comienzan a participar directamente en la política electoral a partir de los años ochentas (Camp, 1995: 166). Matilde Luna (*et al*, 1991: 22) señala tres periodos en la participación política empresarial:

- (i) 1940 – 1970.- Periodo Tradicional con empresarios apolíticos.
- (ii) 1970 – 1982.- Nuevas formas de conciencia y acción política.
- (iii) 1982 – en adelante.- Nueva voluntad política.

De acuerdo con la autora, a partir de 1982, como resultado de la crisis económica y la nacionalización de la banca, el empresariado reivindica “una

nueva voluntad política”. Luna asegura que existe desde entonces la convicción “de que las formas en que hasta ahora ha estado representado en el sistema político mexicano son insuficientes y que la clase empresarial debe tener una mayor, mejor y más explícita representación en dicho sistema.” (Luna *et al*, 1991: 22).

Este nuevo discurso incluye una crítica al presidencialismo y al autoritarismo del sistema político; el autoreconocimiento de los empresarios como actores políticos legítimos; y, finalmente, una convocatoria encaminada a la acción política. También, se establecen nuevas estrategias políticas Como el apoyo a la formación y multiplicación de “organizaciones intermedias” para la “vertebración” de la sociedad y, sobre todo, la participación directa de empresarios en la política electoral partidaria” tanto a través del PAN como del PRI.

En concreto, Luna (*et al*, 1991: 59) divide las estrategias en tres ramas:

- (i) La estrategia corporativa.
Esto significa que aceptan que la planeación y la determinación de las políticas públicas son un asunto político en el que pueden intervenir de manera legítima.
- (ii) La estrategia Partidaria.
- (iii) La estrategia social o cívica.

Este nuevo interés en la política, conjugado con las nuevas estrategias partidistas y sociales, es importante porque son los empresarios, de forma individual o como grupo, quienes frecuentemente pueden contratar los servicios de los lobbistas. En otras palabras, existe ahora un interés y las circunstancias para que los clientes o promotores tradicionales del *lobbying* hagan uso de este recurso.

Entonces, tenemos que se han incrementado en México los posibles agentes involucrados en la relación promotor-lobbista-decisor. Existe un mayor número de promotores (quienes tienen los intereses y son los clientes de los lobbistas) debido al incremento de asociaciones civiles y el interés en política de los empresarios. Existe también un mayor número de agentes envueltos en la toma

de decisiones, como la pluralidad partidista a cuyos miembros se dirige el *lobbying*.

4.5 Las condiciones bajo las que el *lobbying* debe operar.

José Gómez (2007: 103), asegura que el *lobbying* surgió específicamente después de las elecciones intermedias de 1997¹³, cuando ningún partido logró obtener la mayoría en el Congreso de la Unión.

Las principales condiciones para el desarrollo del *lobbying* en México son:

1. **La renovación periódica del Congreso de la Unión.** El cambio total del poder Legislativo en México, cada tres años para la Cámara de Diputados y cada seis años para el Senado, es provocado por la *prohibición a la reelección legislativa inmediata*. Para Gómez (2007: 117), esta situación causa que se tengan que edificar nuevos pactos con cada legislatura, es decir, que se reinicia el proceso de *lobbying* cada vez que hay elecciones.
2. **La preeminencia de los líderes de los partidos en el proceso legislativo.** Primero, porque son ellos quienes negocian las presidencias, vicepresidencias e integración de las comisiones legislativas. En segundo lugar porque México se caracteriza por contar con una fuerte disciplina de partido. Consecuentemente, el *lobbying* se enfoca más hacia el partido que hacia los individuos (*Economist Intelligence Unit*, 2006).
3. Un análisis de la Ley Orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos rebela que dadas sus facultades, cuentan con una gran relevancia **la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República.**
4. **La importancia de los coordinadores parlamentarios.** No obstante el poder de los líderes de partido, los coordinadores cuentan con un poder que se basa en su capacidad de asignar recursos presupuestarios y de

¹³ De acuerdo con Woldenberg (et al, 2008: 424), las elecciones de 1997 fueron el resultado de la reforma electoral de 1996, que incluyó entre otras modificaciones, la autonomía del árbitro electoral y una mayor equidad en los recursos para los partidos. De hecho, para estos autores se trata de uno de los puntos climáticos del cambio político en México.

asesoría, la elaboración de la agenda legislativa y la asignación de comisiones (Gómez, 2007: 117).

5. **Las diferencias entre las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión.** Es posible que un proceso de *lobbying* sea exitoso en una cámara, pero no lo sea en la otra Gómez (2007: 117).
6. **El impacto de los medios de comunicación.** De acuerdo con el reporte de la *Economist Intelligence Unit* (2006), los medios, especialmente las televisoras, desempeñan un papel fuerte al exponer negativamente los intereses de personas o grupos, y al procurar los suyos propios.

4.5.1 Los lobbistas en México.

Son cuatro los tipos de lobbistas que desarrollan sus actividades en México (Gómez, 2007: 105). El ejemplo más visible son las organizaciones empresariales, se trata de una especie de *lobbying integrado*, destacan los enlaces legislativos de la Concamin y Coparmex.

En segundo lugar, se encuentran las “agencias profesionales” (Gómez, 2007: 110), es posible decir que se trata del *lobbying* del tipo profesional. Es posible señalar a Grupo Estrategia política, Cabildeo y Comunicación, Grupo Asesoría Estratégica, *Internacional Consulting and Marketing* y México Corporativo de Servicios Legales.

Por otro lado, Gómez (2007: 111) destaca las consultoras creadas por exfuncionarios de la administración pública: Structura Total (Fernando Lerdo de Tejada); Zimat Golin Harris (Martha Mejía); Asesoría y Análisis (Jorge Montaña); PSC Global México Estratégica Consultores (Alfredo Phillips); Cuevas y González Cabildeo y Comunicación (Francisco Cuevas); y Tiamat Comunicación y Cabildeo.

El tercer tipo son las oficinas de enlace legislativo que surgieron en 1997 (Gómez, 2007: 112), ante la formación de un bloque opositor que impedía al presidente lograr sus iniciativas. Finalmente, el cuarto tipo son las

Organizaciones No Gubernamentales, cuyo *lobbying* es desorganizado y disperso.

4.5.2 El proceso del *lobbying* en México.

De acuerdo con José Gómez (2007: 116) el proceso de *lobbying* en México implica las siguientes actividades:

- i. **Investigación Técnica.** Análisis económicos, políticos y sociales; además de facilitar información privilegiada.
- ii. **Identificación de actores clave.**
- iii. **Contactos formales con legisladores.** Reuniones de trabajo.
- iv. **Contactos informales con legisladores.** Comidas, cenas, llamadas telefónicas.
- v. **Audiencias en comisiones legislativas.**
- vi. **Creación de una opinión pública favorable.** Publicidad en medios de comunicación (*lobbying indirecto*).
- vii. **Movilización social.**

4.6 El *lobbying* y la problemática relación entre representación y la democracia en México.

En el capítulo 2 abordé el tema de la polémica relación entre representación y democracia. La pregunta constituía en determinar si las instituciones representativas pueden llegar a debilitar a la democracia. Además, era importante determinar si bajo esta discusión el *lobbying*, como una forma de representación de intereses, contribuía a este posible debilitamiento.

En principio, el *lobbying* como una forma de representación de intereses, desgasta la democracia representativa porque la representación política se basa en el interés nacional y no en los intereses particulares. En este sentido, los representantes democráticos se caracterizan por tener un mandato libre de los

intereses de sus electores, en contraste, el mandato del lobbista es obligatorio porque depende del cliente que lo contrató.

La conclusión del capítulo 2 fue que el *lobbying* consolida el carácter elitista de la democracia representativa; fortalece también la influencia de los intereses particulares sobre los intereses generales; afianza el poder de los grupos en detrimento de los ciudadanos; fomenta la desigualdad en la participación política; y contribuye al asilamiento de las élites cosmopolitas al proporcionarles una forma de influir en la política nacional. En resumen, el *lobbying* atenta contra la representación política.

Se ha enmarcado al *lobbying* dentro del *cambio político* en México, entonces es importante determinar los efectos y desarrollo del *lobbying* en México, y cómo es que este proceso contribuye a problemática relación entre representación y la democracia.

El *cambio político* en México se puede ubicar dentro del marco de la complejidad (Zolo, 1994: 34). Se trata de un periodo en el que las relaciones simples (unilineales, causales, monofuncionales), se hacen relaciones complejas caracterizadas “por una ascendente improbabilidad evolutiva, variabilidad (turbulencia) y recursabilidad (circularidad, condición flexiva)”.

Considero que en México el paso de un presidencialismo con amplias facultades, a un *presidencialismo acotado*; de la subordinación de los poderes al Ejecutivo, a tener poderes independientes entre sí; de tener un *partido hegemónico*, a un régimen pluripartidista y altamente competitivo; y de la subordinación de organizaciones sociales, a una creciente autonomía de los grupos (Woldenberg, 2006: 47) son evidencias de que las relaciones políticas se han hecho más complejas.

Asimismo, el incremento del número de agentes envueltos en la toma de decisiones, por ejemplo el empoderamiento del poder Legislativo y la alternancia en los diferentes niveles de gobierno, provoca que las relaciones políticas se hagan más complejas.

Anteriormente, debido a las condiciones del sistema político mexicano¹⁴, existía un cabildeo administrativo, es decir, se dirigía al Presidente. Como diversos autores lo señalan (Camp 1999: 159; Gómez, 2007: 101), dicha prerrogativa estaba reservada para el sector privado. En otras palabras, el cabildeo administrativo era, y en gran medida lo sigue siendo, una ventaja para la élite económica. Este hecho comprueba empíricamente que el *lobbying* fortalece la influencia de los intereses sectarios sobre los sociales; es decir, el interés particular sobre el general.

En la actualidad, el carácter elitista del *lobbying* no ha terminado. Si consideramos que “la única forma en la que la democracia ha encontrado su realización concreta” es cuando existen muchas élites en competencia electoral por el poder (Bobbio, 2007:17), el *lobbying* contribuye a fomentar y plasmar los intereses de las élites en competencia, y no el interés general.

Por otro lado, Danilo Zolo (1994: 71) coincide con Bobbio al considerar que el gobierno se origina de una competencia cuyo fin es conquistar el voto del electorado. Esta competencia implica una pluralidad de grupos interesados en el poder político. En la actualidad, se observa en México la combinación de los axiomas de la democracia que el autor (Zolo, 1994: 75) identifica:

1. Existe un régimen plural con grupos admitidos en la competencia electoral para la conquista del poder político;
2. No se manifiesta ni una extensa participación de los ciudadanos en el proceso decisional, ni en su “*representación*”;
3. La democracia se limita a un complejo de reglas, y no un sistema de valores. De hecho el cambio político en México hace énfasis en lo electoral.

Al analizar los textos del cambio político se observa que, como resultado de estos tres axiomas fundamentales, dice Zolo (1994: 75-76), se derivan los siguientes tres corolarios:

¹⁴ Para abundar en estas condiciones, es posible consultar el capítulo 3 de esta investigación.

- i. La “democracia de los modernos”, en este caso de los mexicanos, no implica alguna idea de igualdad en la participación de los ciudadanos en el poder político, ni ninguna otra forma de igualdad más allá de la ciudadanía en el sentido jurídico.
- ii. La representación en el parlamento, en este caso el Congreso, no implica un mandato en sentido jurídico o alguna relación de correspondencia entre la voluntad o los intereses de los electores y la voluntad y los intereses de los elegidos.
- iii. La labor legislativa es de naturaleza “sustitutiva” ya que los miembros del Congreso ejercen una función para la cual los otros ciudadanos no tienen la competencia, el tiempo o el deseo de ejercerla.

Esta complejidad requiere un alto grado de conocimiento sobre los temas a tratar y los procesos decisionales. El *lobbying* se desarrolla porque precisamente ofrece conocimientos y habilidades sobre temas y procesos; en especial el proceso legislativo¹⁵. De esta forma, se refuerza el *principio de distinción* del gobierno representativo y el carácter elitista de la representación (Manin, 1998: 120).

También, el hecho de que la representación política no implique un mandato jurídico, o alguna relación entre los intereses de los electores y la voluntad de los elegidos, fomenta que el *lobbying* se convierta en un canal para hacer que los intereses particulares se plasmen en leyes o políticas públicas.

Por el contrario, *el mandato libre*, en el que se basa la representación política según Bobbio (2007: 31), es el principio que desvincula al electorado del elegido. Esta desvinculación permite, al mismo tiempo, la representación de intereses particulares, es decir, da paso al ejercicio del *lobbying*.

De igual manera, si consideramos que la labor parlamentaria es profesional debido a que los otros ciudadanos no tienen la competencia, el tiempo o el

¹⁵ El empoderamiento del Poder Legislativo en México destaca por ser el ámbito donde tradicionalmente ha surgido el *lobbying*.

deseo de ejercerla (*principio de distinción*), entonces, todos los procesos legislativos se hacen complicados y se requiere que otro tipo de profesionales, es decir lobbistas, para apoyar a los ciudadanos en sus demandas.

En suma, el *lobbying* describe un tipo de relación enmarcada dentro del concepto de representación. Sin embargo, contribuye a elevar el carácter elitista de la democracia representativa fortaleciendo la preeminencia de los intereses particulares sobre los nacionales y fomentando la desigualdad en la participación. Además, únicamente en el marco del liberalismo, político y económico, que ofrece la democracia “de los modernos”, es posible que el *lobbying* se establezca como una opción para la consecución de intereses.

Entonces, el *lobbying* sólo podría haberse desarrollado bajo las condiciones del *cambio político* del sistema político mexicano. También, es posible concluir que el *lobbying* en México es el resultado de la creciente complejidad de las relaciones políticas y sociales. No obstante, el desarrollo del *lobbying* en México está sujeto a las condiciones particulares del sistema y régimen políticos.

4.7 Recapitulación.

Este capítulo consistió en aportar argumentos e ideas para corroborar que si el sistema político mexicano transita hacia un esquema de representación de intereses pluralista, sólo entonces el *lobbying* puede desarrollarse.

La idea de cambio, es decir que las cosas son distintas, es comúnmente aceptada. En otras palabras, el sistema ha dejado de ser una cosa para convertirse en otra. Se habla de una liberalización política y una liberalización económica del sistema.

El *cambio político* en México equivale a la liberalización política y económica; incluyendo el reparto de poder y el “aluvión neoliberal”. Este cambio consiste en

una serie de reformas, centradas en lo electoral y el sistema de partidos, que tuvieron efectos en las principales relaciones del sistema político.

La pluralidad partidista, las elecciones competitivas y la alternancia en los puestos de elección pública, han provocado el fin del partido hegemónico; que el presidencialismo sea menos autoritario por la presencia de un mayor número de decisores en diferentes posiciones de poder; y el tránsito de un esquema corporativista de representación de intereses a un esquema pluralista.

Si lo electoral es la clave del *cambio político*, y los partidos políticos son los agentes centrales de este cambio, entonces las interacciones corporativas y sus organizaciones cedieron su importancia a la competencia electoral.

En concreto, el corporativismo deja de ser una interacción clave del sistema político mexicano porque el *cambio político* ha debilitado sus bases. A partir de 1977 surge una liberalización política y desde 1982 enfrentamos un nuevo modo de regulación económica. Los principales efectos que debilitan las relaciones corporativas son: un menor margen estatal de actuación soberana producto de la globalización económica y la volatilidad financiera; un recorte de las actividades del Estado en ciertos ámbitos, especialmente en el área económica; el alejamiento de la representación sindical de la toma de decisiones; además del aumento de la flexibilidad del trabajo y la precariedad de los salarios.

De esta forma, las bases del corporativismo han sido afectadas profundamente. La fortaleza organizativa y la unidad ideológica de la élite se han transformado en una pluralidad política; que ahora se expresa en el sistema de partidos y las organizaciones civiles. Asimismo, el grado de polarización social ha aumentado debido a la liberalización económica (agravándose con las crisis económicas y el cambio de enfoque a una política social asistencialista).

El resultado de estas tendencias es un Estado mínimo que ha perdido la capacidad de responder ante las demandas que se le formulan. Los recursos coercitivos, económicos y simbólicos con los que solía hacer frente a dichas demandas, son ahora menos efectivos.

Si el sistema político mexicano se aleja paulatinamente del corporativismo, entonces se acerca a un esquema de representación de intereses pluralista. Es posible decir que en México se transita hacia un esquema pluralista de representación porque el Estado tiene un menor control de las unidades políticas que agrupan intereses. Similarmente, al disminuir su control también disminuye la capacidad estatal de conceder un monopolio de la representación.

La menor capacidad del Estado para ejercer un control sobre las organizaciones que agrupan intereses, es ocasionada por una carencia o menor disponibilidad de recursos coercitivos, simbólicos y económicos. De esta forma, el Estado interfiere en menor medida en la formulación de demandas de las organizaciones corporativizadas y en la selección de los dirigentes.

Esta mayor autonomía respecto al Estado incluye a los partidos políticos y a las organizaciones civiles. Se observa que estos dos grupos de asociación de intereses tienen un surgimiento regulado institucionalmente, más no controlado a discreción; un aumento cuantitativo y no una limitación numérica; una extensión horizontal, más no jerárquica; y una interacción competitiva.

Un sistema de representación de intereses corporativo, junto con la presencia de un partido hegemónico y un presidencialismo autoritario, no permiten la presencia del *lobbying* como un proceso de representación de intereses particulares. Si el sistema se encamina hacia el pluralismo, permite entonces el surgimiento y desarrollo del *lobbying*.

El *lobbying*, como proceso de consecución de intereses particulares, sólo es posible ahora por dos condiciones. En primer lugar porque las circunstancias creadas *cambio político* lo permiten. En segundo lugar, por la conformación de agentes que nutren la relación promotor-lobbista-decisor: el aumento cuantitativo y la diversificación de los tomadores de decisiones, a quienes se dirige el *lobbying*; y la autonomía y disponibilidad de dos grupos de posibles promotores del *lobbying*, las asociaciones civiles y los empresarios.

CONCLUSIONES.

Por medio de un análisis de diversos conceptos de *lobbying*, identifiqué los puntos esenciales que una definición debe contener. Este estudio concluyó que se trata de *un proceso basado en la información; que puede ser promovido por una organización, ya sea directamente o a través de un mediador que ofrece sus servicios a cambio de una retribución; dirigido a los que toman decisiones públicas; y cuyo fin es influir a favor de los intereses de los promotores.*

El primer punto relevante es que el *lobbying* es un proceso: es decir un conjunto de actividades, y no una acción u operación particular. Este recurso incluye acciones tan variadas como: presentar información a encargados de tomar decisiones; contribuir a las campañas electorales; organizar reuniones informales; influir en la opinión pública a través de campañas publicitarias; e incluso generar movilizaciones sociales.

También se dice que el *lobbying* es un proceso porque implica una planeación estratégica, con pasos seriados, para conseguir un fin. De igual forma, como proceso, el *lobbying* pretende alcanzar los diversos momentos de la toma de decisiones y a los agentes envueltos en las diferentes etapas.

El segundo aspecto importante es que el *lobbying* es un proceso dirigido a quienes toman decisiones públicas. Este aspecto es importante no sólo por determinar a los agentes a quienes se dirige el *lobbying*, sino porque al incluir a los decidores dentro de la estructura del Estado, este proceso se convierte en un asunto de interés público.

Debido a que las decisiones públicas afectan al conjunto de la sociedad, se justifica entonces que independientemente de quién inicie el *lobbying*, este recurso puede llegar a afectar a todos los ciudadanos, o bien, a una buena parte de ellos.

Asimismo, debido a que el *lobbying* abarca a toda persona que ocupe una posición en la que se tomen decisiones públicas, el proceso incluye también a los miembros del parlamento, que es el ámbito tradicional de desarrollo del

lobbying. Pero también al poder Ejecutivo, e incluso, al poder Judicial. Se comprueba entonces que siendo los tres poderes los sujetos de *lobbying*, la influencia de este proceso es un tema de interés público.

El tercer aspecto característico del *lobbying* es que pretende mediar, influir o interceder a favor de los deseos o fines de aquellos que promueven la actividad. En otras palabras, lograr que las decisiones públicas coincidan con los intereses de los promotores. Esta es la razón de ser del *lobbying*: lograr la consecución de intereses de los promotores es lo que motivó el surgimiento del proceso y el éxito de este objetivo determina su desarrollo.

De este modo, la definición del *lobbying* permite distinguirlo de los grupos, ya sea de presión o de interés porque se trata principalmente de un proceso, y no de una organización. Además, el *lobbying* incluye otras estrategias más allá de ejercer presión sobre quienes toman decisiones públicas. Pero sobre todo, el *lobbying* se distingue de los grupos porque promueve el interés de un tercero: el cliente o promotor, no el suyo propio.

Similarmente, el *lobbying* se distingue de los grupos de poder, porque no es un proceso que pretenda conquistar, ejercer o conservar el poder público. Si bien trata de influir en la toma de decisiones, ocupar las posiciones desde las cuales se toman las decisiones públicas no es del interés del lobbista.

El *lobbying* es tanto un medio de relación entre élites en competencia, como un mecanismo de interacción entre el Estado y agentes civiles como los grupos de presión e interés, las organizaciones civiles y los empresarios.

La definición permite también establecer dos conclusiones: la primera es que el *lobbying* es un medio para influir en la toma de decisiones que puede significar un insumo del sistema, es decir, un mecanismo para formular demandas políticas, económicas y sociales. La segunda es que el *lobbying* está determinado por el sistema político. La presencia o carencia del proceso, sus efectos y alcances, así como su tipología y estrategias, dependen del funcionamiento y las características de cada sistema político, es decir, de las

principales demandas, apoyos, relaciones determinantes y productos del sistema particular en que actúe.

Considerando que el *lobbying* está determinado por el sistema político, consideré pertinente elaborar un análisis de las interacciones clave en México para explicar porqué no era posible la existencia de este proceso antes del *cambio político*.

El *lobbying* no era posible en el sistema político mexicano anterior al *cambio político* por tres razones principales: porque las relaciones clave del sistema lo impedían; porque estas interacciones tenían efectos que no permitían el surgimiento de este proceso; y porque los criterios establecidos por la definición no podían cumplirse.

La primera razón queda evidenciada cuando se identifica al autoritarismo materializado en presidencialismo, el partido hegemónico y el corporativismo como las relaciones fundamentales del sistema que impiden la pluralidad de intereses y el acceso a quienes deciden, condiciones básicas para *el lobbying*.

Las relaciones principales causaron efectos importantes que constituyen la segunda razón que impidió el *lobbying*: la debilidad del poder Legislativo; la trascendencia del presidente como “jefe real” del partido hegemónico; y una fuerte disciplina y jerarquía burocráticas y de partido.

Como jefe de partido, el presidente contaba con facultades de nombramiento, lo que fomentó una cultura de lealtad hacia esta figura; mantenía poder sobre las centrales obreras, campesinas y populares incorporadas al PRI, además de las organizaciones afines al régimen.

Esto significó una gran concentración de poder en el presidente de la República, es decir, el sistema era de corte autoritario porque muchas decisiones dependían de la voluntad del Poder Ejecutivo. En este contexto, el conjunto de relaciones principales del sistema y sus efectos hacían que las decisiones

tomadas desde el Poder Ejecutivo (y en otros niveles pero de manera jerárquica) fueran eficaces y su cumplimiento certero; lo que concedía certidumbre.

Bajo estas condiciones, el *lobbying* (como proceso dirigido a los tomadores de decisiones, cuyo fin es interceder por los intereses de los promotores) no podía realizarse porque las diversas actividades que implica, por definición, no eran posibles. Esto es evidencia de la tercera razón para que no se desarrollara el *lobbying*.

Formalmente se impedía la representación de intereses particulares, éstos estaban garantizados institucionalmente a través de las organizaciones oficiales; cuya afiliación era obligatoria. En la práctica, debido a la preeminencia, eficacia y certidumbre del presidencialismo, los otros agentes, que formalmente deberían tomar parte en las decisiones, eran irrelevantes; especialmente por la disciplina de partido y la lealtad hacia el presidente.

Lo anterior significa que no se podía dirigir un proceso como el *lobbying* a los supuestos decidores públicos, el acceso a ellos era restringido. En contraste, el *lobbying* requiere de un acceso mucho más libre. Aunado a esto, la representación de intereses era corporativa. Esto implica que no se fomentaba la representación de intereses particulares, lo que imposibilitaba el *lobbying*, ya que este proceso busca realizar intervenciones a favor de intereses particulares.

No es posible afirmar que no existía la pluralidad política y social en México. Tal pluralidad si existía pero estaba organizada de forma corporativa. Por ejemplo, la construcción de un partido hegemónico implicó organizar dicha pluralidad, ya sea incluyendo o reprimiendo a los opositores.

La pluralidad de intereses fue controlada a través de medios formales (corporativizados) e informales (directos). A la vía corporativa estaban sujetos los intereses de los obreros, campesinos y clases medias, que se encontraban incorporados al partido hegemónico, y las organizaciones empresariales. La otra vía era un cabildeo *administrativo*, un recurso personal utilizado por los empresarios directamente con el presidente y su gabinete.

En este contexto, la irrelevancia de quienes formalmente debería tomar decisiones se complementaba con una falta de posibles promotores del *lobbying*. El control del Estado sobre la representación (autorizándola, limitándola numéricamente, seleccionando a sus dirigentes e influyendo en sus demandas y apoyos) impedía el surgimiento del proceso.

Sin la presencia de dos de los agentes necesarios para el *lobbying* (los promotores quienes inician la relación y los decisores públicos a quienes se dirige), los intermediarios profesionales, que responden a la dinámica del mercado ya que son prestadores de servicios, no podían conformarse. Como se ha mencionado, las demandas y los apoyos del sistema tenían canales ya establecidos.

Los fenómenos sociales en las sociedades contemporáneas son ahora complejos. Esto implica que las relaciones se caracterizan por ser multidireccionales, multicausales, multifuncionales, variables e inciertas.

La sociedad mexicana es también compleja, a lo largo del siglo XX se transformó de rural, agrícola y con altos niveles de analfabetismo a una sociedad más industrializada, urbana y con mayores niveles de educación. Entonces, los fenómenos sociales se han tornado más complejos. Como resultado, nuevos agentes sociales exigen una apertura del sistema, especialmente para participar políticamente. El *cambio político* en México es una respuesta para dar cauce a relaciones sociales más complejas.

El *cambio político*, como liberalización política y económica, tuvo un gran impacto en las relaciones determinantes del sistema político mexicano. La pluralidad partidista, las elecciones competitivas y la alternancia en los puestos de elección pública, han provocado el fin del partido hegemónico, el debilitamiento del autoritarismo por la presencia de un mayor número de decisores, y la substitución del esquema corporativo de representación de intereses por uno de tipo pluralista.

En otras palabras, las relaciones clave que impedían el surgimiento del *lobbying* han sido debilitadas o suspendidas por el *cambio político*. El *lobbying* puede ahora desarrollarse porque los efectos de las interacciones que no permitían el surgimiento de este proceso se han modificado. Del mismo modo, ahora los criterios establecidos por la definición de *lobbying* pueden cumplirse.

El *cambio político* modificó las interacciones clave de la siguiente manera: hizo que México transitara de tener con un presidencialismo con amplias facultades, a un presidencialismo acotado; de contar con un partido hegemónico a un régimen pluripartidista altamente competitivo; y de la subordinación de organizaciones sociales a una creciente autonomía de los grupos sociales y sus organizaciones (Woldenberg, 2006: 47).

Específicamente, los efectos de las principales relaciones del sistema como la subordinación del Congreso, la hegemonía del PRI en los tres niveles de gobierno, y la eficacia de las decisiones tomadas por el presidente se transformaron en: el empoderamiento del Poder Legislativo, la competencia electoral, la alternancia en los diferentes niveles de gobierno y la pérdida de eficacia del presidencialismo.

Estas son las nuevas condiciones que permitieron el desarrollo del *lobbying* como una alternativa para lograr la consecución de los intereses de ciertos agentes en el sistema político mexicano en los términos de la definición de *lobbying*.

Como proceso, el *lobbying* es posible ahora porque las actividades que tradicionalmente implica son posibles gracias al cambio político. Sólo ahora se puede presentar información a los tomadores de decisiones; contribuir a las campañas electorales; influir en la opinión pública a través de campañas publicitarias; e incluso generar movilizaciones sociales.

La alternancia en los diferentes niveles del gobierno y el avance de la oposición en los ámbitos legislativos, ha provocado que si los que deciden pertenecen a diferentes partidos políticos, no se compartan la información entre sí. Estos

efectos del cambio político, sumados al fin del partido hegemónico, han provocado también que se rompa la jerarquía y la disciplina burocrática y de partido. De esta forma las decisiones necesitan ser informadas porque ya no sólo dependen del presidente.

Contribuir a campañas electorales como una actividad de *lobbying*, sólo es posible después del *cambio político* porque las elecciones se han convertido en lo más importante; lo electoral como eje del cambio. Pero también porque ahora el sistema de partidos es altamente competitivo.

Así, influir en la opinión pública y movilizar a la sociedad es permitido por una mayor fragmentación política e ideológica de la élite y un menor control del Estado sobre las organizaciones sociales y los grupos de poder.

El resultado de la liberalización es un Estado mínimo con menor capacidad de responder ante las demandas que se le formulan; que ha perdido el número y la eficacia de sus recursos económicos, simbólicos y coercitivos; cuya fortaleza organizativa y unidad ideológica de la élite se han convertido en una pluralidad político-ideológica; y caracterizado por un mayor grado de polarización social.

En este contexto, las interacciones corporativas y sus organizaciones han dejado de ser importantes. Lo relevante para el sistema de representación de intereses es la competencia electoral, donde los partidos políticos son los agentes centrales.

Al contar con menos recursos, el Estado tiene también un menor control de las unidades políticas que agrupan intereses. Consecuentemente, disminuye también la capacidad estatal de conceder el monopolio de la representación. Así, el Estado puede involucrarse menos en la formulación de demandas de las organizaciones corporativizadas y en la selección de los dirigentes.

La menor capacidad de control se traduce en una mayor autonomía respecto al Estado. Esto incluye a los partidos políticos y a las organizaciones civiles.

Ambos experimentan un surgimiento regulado institucionalmente; un aumento cuantitativo; y una interacción competitiva.

Entonces, un Estado que no mantiene un control sobre las unidades políticas que agrupan intereses y que no concede un monopolio de la representación de intereses, es un Estado donde la representación de intereses es pluralista.

El *lobbying*, como proceso cuyo fin es influir a favor de intereses particulares, sólo es posible ahora por cuatro circunstancias:

1. Porque el *cambio político* creó las condiciones que lo permiten.
2. Porque el sistema político mexicano se acerca a un esquema de representación de intereses pluralista.
3. Porque por un lado, se observa un aumento en el número de tomadores de decisiones, así como un incremento en su diversidad. Y por otro lado, hay una mayor autonomía y disponibilidad de dos grupos de potenciales promotores del *lobbying*, las asociaciones civiles y los empresarios.
4. Dada la complejidad de los procesos sociales, en especial de la toma de decisiones, y la necesidad de información confiable, el *lobbying* como un proceso basado en la información (no sólo sobre un tema específico, sino también acerca de cómo se toman las decisiones y quiénes están envueltos en el transcurso), responde a la complejidad característica de los fenómenos sociales contemporáneos.

Ahora bien, ya que el *lobbying* contribuye a incrementar la tensión entre el carácter elitista de la democracia y la representación política, entonces es posible argumentar que este proceso desgasta la representación política en México.

Si bien es posible decir que el *lobbying* es una forma de representación, no es posible considerar el proceso como una forma de representación política. Esta afirmación se sustenta con base en la etimología y los orígenes del concepto; el sentido de autorización de Hobbes; la “perspectiva de la responsabilidad”; y desde el acercamiento simbólico.

Similarmente, es posible decir que el *lobbying* es una forma de representación de intereses debido a que pretende la consecución de los fines y proyectos del promotor; de esta forma, la definición coincide con el enfoque de la representación de intereses.

En contraste, con base en la visión formalista de la representación, el punto de vista descriptivo, el liberalismo, y sobre todo, la definición de representación política de Hanna Pitkin, el *lobbying* no puede ser considerado como una forma de representación política porque, al promover intereses particulares sobre el interés nacional y no fomentar la deliberación pública, esta actividad carece de legitimidad política.

Ya que el *lobbying* no es una forma de representación política, entonces no substituye la representación clásica de los ciudadanos, como individuos, o bien organizados en grupos, corporaciones o compañías.

Generalmente el *lobbying* se hace por medio de un tercero, es decir, un lobbista profesional, o bien, a través de la oficina de relaciones públicas de una empresa. Esto implica que el *lobbying* sea una actividad disponible para un reducido número de personas y grupos con recursos económicos para promoverlo.

Al fortalecer la influencia de los intereses particulares sobre los intereses nacionales, el *lobbying* consolida el carácter elitista de la democracia representativa. Además, afianza el poder de los grupos de poder; fomenta la desigualdad en la participación política; y contribuye al asilamiento de las élites cosmopolitas al proporcionarles un canal para interceder por sus intereses a nivel nacional.

Si consideramos que la democracia, como competencia entre élites por el poder (Zolo, 1994: 71), implica una pluralidad de grupos interesados en la conquista, entonces el *lobbying* como un medio de interacción entre grupos, que sólo esta disponible a sectores privilegiados, únicamente puede desarrollarse bajo un sistema que pretenda ser democrático, como es el caso de México.

Por lo tanto, en México, el *lobbying* sólo es posible después del *cambio político*, cuando se dan las condiciones políticas para canalizar la pluralidad por medio de una vía democrática, en términos de Zolo.

En la democracia, la representación sirve para desvincular las decisiones de los ciudadanos, y de esta forma adquirir el poder sin ningún tipo de responsabilidad, (Zolo, 1994: 41). Bajo estas condiciones, el *lobbying* contribuye a desvincular a los ciudadanos de sus representantes formales, al intentar favorecer intereses particulares, los intereses de la nación se ven afectados.

Si además consideramos que el *lobbying* es un proceso predominantemente benéfico para agentes privilegiados (como los empresarios y las organizaciones civiles), entonces se trata de un complemento clave de las condiciones creadas *por el cambio político*. Mientras beneficia a quien puede emprender el proceso, afecta a la representación política.

En *El Federalista X*, James Madison (Hamilton *et al*, 2006:36) considera que ante la injusticia que el *espíritu de partido* pueda generar en contra del interés de la comunidad o del resto de los ciudadanos, es necesario “mantener a raya” los efectos de este espíritu fraccionario. Esto sólo se logra si quienes gobiernan pueden distinguir el verdadero interés del país y pueden sacrificar las consideraciones parciales.

En otras palabras, los efectos elitistas y parciales del *lobbying* pueden “mantenerse a raya” cuando los decisores públicos consideran el bien común, es decir, mantienen vivo el espíritu nacional de la representación política. Pero sobre todo cuando se hace valer el mandato libre, no aquél que desvincula a los electores del elegido, sino aquél que pretende velar por los intereses de la nación en detrimento de los intereses parciales; aquél que se relaciona con el espíritu de la política en la antigüedad, el gobierno en función del bienestar común.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Arditi, B., (ed.) (2005) *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona, Antropos – F.C.P.y S. (UNAM).
2. Becerra, Salazar, Woldenberg (2008) *La mecánica de cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. 2ª reimpresión de la 3ª edición. México, Cal y arena.
3. Bobbio, N., Matteucci N., y Pasquino, G., (2000) *Diccionario de Política*. 12ª edición. México, Siglo XXI.
4. Bobbio, N., (2007) *El futuro de la democracia*. 4ª reimpresión de la 3ª edición. México, FCE.
5. Bourdieu, P., (1997) *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires, Nueva visión.
6. Burke, E., (1984) *Textos políticos*. 1ª reimpresión. México, FCE.
7. Cadena, J., (coord.) (2004) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
8. Calvillo M., y Favela A., (2004) “Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México”. En Cadena, J., (coord.) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Pp. 73 – 120.
9. Camp, R., (1995) *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*. 1ª reimpresión de la 1ª edición en español, México, FCE.
10. Camp, R., (1999) *La política en México*. 3ª edición en español, México, Siglo XXI.
11. Canto, M. (2004) “La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico”. En Cadena, J., (coord.) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Pp. 49 – 71.
12. Carpizo, J., (2000) *El presidencialismo mexicano*. 15ª edición. México, Siglo XXI.
13. Casar, M., (2002) “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. En Elizondo C., y Nacif, B., (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE. Pp. 41 – 78.
14. Celis, J., (1963) *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas. Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos*. Madrid, Tecnos.
15. Cosío, D. (1996) *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. 24ª Reimpresión. México, Grupo Editorial Planeta.

16. Córdova, L., (1994) "El sistema presidencial en México. Orígenes y razones". En Córdova, L., *et al. Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*. México, Editorial Aldus.
17. Duverger, M. (1984) *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 3ª reimpresión de la 6ª edición. Barcelona, Ariel.
18. Elizondo C., y Nacif, B., (comps.) (2002) *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, CIDE-FCE.
19. Espinoza, R., (2006) "El presidencialismo desadaptado" en Attili, A., (coord.) *Treinta años de cambios políticos en México*. México, UAM – Miguel Ángel Porrúa. Pp. 167 – 185.
20. González, E., (2000) "La Globalización y las soberanías nacionales" en González, E. (coord.) *Globalización y las opciones nacionales*. México, FCE.
21. Gordon, S., (2005) "Política Social y Seguridad Nacional" en Piñeiro, J., (coord.) (2005) "La Seguridad Nacional en México. Debate Actual". UAM, México.
22. Greenwood, J., (1997) *Representing interests in the European Union*. New York, St. Martin's.
23. Grossman G.M. y Helpman E. (2001) *Special Interest Politics*. USA, MIT Press.
24. Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., (2006) *El Federalista*. México, FCE.
25. Heilbroner, R., y Milberg W., (1999) *La evolución de la sociedad económica*. México, Prentice Hall.
26. Hobbes, T., (2007) *Leviatán*. T1. 6ª edición. México, Gernika.
27. Hurtado, J., (2001) *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. México, Universidad de Guadalajara – FCE.
28. Lanzaro, J., (comp..) (1998) *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
29. Lasch, C., (1996) *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*. Barcelona, Paidós.
30. Lerdo de Tejada S. y Godina L., (2004) *El Lobbying en México*. México, Editorial LTG - Porrúa.
31. Lujambio, A., (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano.
32. Luna, M., Tirado, R., Veldés, F., (1991) "Los empresarios y la política en México. 1982-1986" Capítulo 1 pp. 21-88. En Pozas, R., y Luna, M., *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*. México, Tecnos.
33. Manin, B., (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial.

34. Merino, M. (2003) *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México, FCE.
35. Montalvo, E., (2003) *Reforma neoliberal del Estado y transición conservadora*. Madrid, Alianza Editorial.
36. Moodie, G.C., y Studdert-Kennedy, G. (1975) *Opiniones, Públicos y grupos de presión*. México, FCE.
37. Mosca, G., (2006) *La clase política*. 4ª reimpresión. México, FCE.
38. O'Connor, K., (1998) "Lobbying the Justices or Lobbying for Justice?". En Hermson, Shaiko y Wilcox (eds.) *The Interest group connection: electioneering, lobbying, and policymaking in Washington*. New Jersey, Chatham. Capítulo 16.
39. Pelegrín, E. A., (1995) *El Lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso de Bruselas*. Madrid, ESIC.
40. Pérez Fernández del Castillo, G., y Martínez A., (comps.) (2000) *La Cámara de Diputados en México*. México, Cámara de Diputados – FLACSO – Miguel Ángel Porrúa.
41. Pérez Fernández del Castillo, G., (2008) *Modernización y desencanto. Los efectos de la modernización mexicana en la subjetividad y la gobernabilidad*. México, UNAM – F.C.P.yS. – Miguel Ángel Porrúa.
42. Pérez Fernández del Castillo, G., y León, J., (coords.) (2008) *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*. México, UNAM – F.C.P.yS. – Miguel Ángel Porrúa.
43. Pérez Fernández del Castillo, G., (inédito) *Movimientos sociales y reformas electorales*.
44. Piñeiro, A., (1992) *El quinto poder: teoría y práctica del lobbying*. Buenos Aires, Ediciones Macchi.
45. Pitkin, H., (1985) *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
46. Poulantzas, N., (2005) *Estado, poder y socialismo*. 9ª edición. México, Siglo XXI.
47. Sartori, G., (1994) *Partidos y sistemas de partidos*. 1ª reimpresión de la 2ª edición. Madrid, Alianza Universidad.
48. Sartori, G., (2003) *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. 1ª reimpresión de la 3ª edición. México, FCE.
49. Sartori, G., (2005) *Ingeniería constitucional comparada*. 2ª reimpresión de la 3ª edición. México, FCE.

50. Schmitter, P., (1992a) “¿Continúa el siglo del corporativismo?”. En Schmitter, P. y Lehbruch, G. (coords.) (1992) *Neocorporativismo* T.1, 1ª edición en español. México, Alianza editorial. Capítulo 1.
51. Schmitter, P., (1992b) “Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa occidental”. En Schmitter, P. y Lehbruch, G. (coords.) *Neocorporativismo* T.1, 1ª edición en español. México, Alianza editorial. Capítulo 3.
52. Shaiko, R.G., (1998) “Lobbying in Washington: A contemporary Perspective”. En Herrnson, Shaiko y Wilcox (eds.) *The Interest group connection : electioneering, lobbying, and policymaking in Washington*. New Jersey, Chatham. Capítulo 1.
53. Solís, P. (1984) *La realidad económica mexicana*. XIIIª edición. México, Siglo Veintiuno.
54. Stepan, A., (1998) “La instalación de regímenes corporativistas. Marco analítico y análisis comparativo” En Lanzaro, J., (comp.) *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad. Capítulo 5. Pp. 193 -226.
55. Uslaner, E.M. (1998) “Lobbying the President and the Burocracy”. En Herrnson, Shaiko y Wilcox (eds.) *The Interest group connection: electioneering, lobbying, and policymaking in Washington*. New Jersey, Chatham. Capítulo 12.
56. Wilcox, C., (1998) “The Dynamics of Lobbying the Hill”. En Herrnson, Shaiko y Wilcox (eds.) *The Interest group connectio : electioneering, lobbying, and policymaking in Washington*. New Jersey, Chatham. Capítulo 6.
57. Woldenberg, J. (2006) “El cambio electoral. Casi 30 años”. En Attili, A., (coord.) (2006) *Treinta años de cambios políticos en México*. UAM – Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 47-66.
58. Xifra, J. (1998) *Lobbying cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Barcelona, Gestión 2000.
59. Xelhuantzi, M., (2000) *La democracia Pendiente. La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*. México, Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.
60. Zamora, F., (2008) *La importancia de establecer una regulación a las actividades de cabildeo ante el legislativo en México*. Tesis de Licenciatura. México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.
61. Zolo, D., (1994) *La democracia difícil*. México, Alianza editorial.

FUENTES:

62. Birdsall, N., y Menezes, R., (2005) “Más allá del Consenso de Washington. Nuevo contrato social en AL, basado en el empleo”. *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, Núm 3. Pp. 80- 90.
63. Carbajosa, A., (2007) “Coto a los 'lobbies' en Bruselas”. *El País*, 29 de octubre. [En línea] Disponible en:

- http://www.elpais.com/articulo/internacional/Coto/lobbies/Bruselas/elpepiint/20071029elpepiint_13/Tes [Fecha de consulta 11-05-2008].
64. Honorable Cámara de Diputados (2007) "Composición de los grupos parlamentarios" [En línea] Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/005_grupos_parlamentarios [Fecha de consulta 15-01-2009].
65. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (2009) "Quiénes Somos" [En línea] Disponible en: http://www.stps.gob.mx/07_justicia_lab/01_jfca/jfcainternet/index.htm [Fecha de consulta 25-01-2009].
66. Partido Revolucionario Institucional (2009) "Breve historia del PRI" [En línea] Disponible en: <http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/pri/historia/Default.aspx> [Fecha de consulta 25-01-2009].
67. Real Academia Española (2001) *Diccionario de la lengua española*. 22ª edición. [En línea] Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=lobby [Fecha de consulta 08-05-2008].
68. Real Academia Española (2008) *Diccionario de la lengua española*. 23ª edición. [En línea] Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=lobby [Fecha de consulta 08-05-2008].
69. Soanes, C., y Stevenson, (2004) *Compact Oxford Dictionary*. [En línea] Disponible en: http://www.askoxford.com/concise_oed/lobby?view=uk [Fecha de consulta 08-05-2008].
70. Senado de la República (2009) "LX Legislatura. Grupos Parlamentarios" [En línea] Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/legislatura.php?ver=grupos> [Fecha de consulta 01-01-2009].