



Fundamentación ética y política del *lobbying*

Ethical and political grounds for lobbying

Mario Buenaventura Castillo Hilario ¹

¹ Universidad Nacional Agraria La Molina, Lima, Perú. Email: mcastillo@lamolina.edu.pe

Recepción: 30 junio del 2019; Aceptación: 30 noviembre del 2019

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo fundamentar el *lobbying* desde la ética y la política. Para esto, se ha realizado una revisión sistemática de la bibliografía sobre el *lobbying*, la historia, la sociología, la ética y la política. Se concluye que el *lobbying* puede ser un espacio público para legitimar el Estado y una actividad justa, siempre y cuando se fundamente en la acción comunicativa.

Palabras clave: lobbying, Estado, acción comunicativa.

Abstract

This research aims to support lobbying from ethics and politics. For this, a systematic review of the literature on lobbying, history, sociology, ethics and politics has been carried out. It is concluded that lobbying can be a public space to legitimize the State and a fair activity, as long as it is based on communicative action.

Keywords: lobbying, State, communicative action.

1. Introducción

En los últimos años, la prensa peruana reveló muchos casos de ¿lobbies? que terminaron en el Ministerio Público y en el Poder Judicial, ya que posiblemente configuran el delito de tráfico de influencias¹ sancionado por el Código Penal.

¹La Sección IV (artículos del 393 al 401) del Código Penal del Perú contiene los delitos de corrupción de funcionarios, entre ellos se encuentra el de tráfico de influencias. El artículo 400 del CP dice: “El que, invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja o beneficio con el ofrecimiento de interceder

Mencionar los más comentados nos llevaría a elaborar una lista interminable. Recordemos solamente algunos: el expresidente Alan García viajó 23 veces acompañado del representante de la empresa Odebrecht; el expresidente Pedro Pablo

ante un funcionario o servidor público que ha de conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años. Si el agente es un funcionario o servidor público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años e inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal”.

Forma de citar el artículo: Castillo, M. 2019. Fundamentación ética y política del *lobbying*. Revista Tierra Nuestra 13(2): 46-65 (2019).

DOI: <http://dx.doi.org/10.21704/rtn.v13i2.1404>

Autor de correspondencia: Castillo, M. Email: mcastillo@lamolina.edu.pe

© Los autores. Publicado por la Universidad Nacional Agraria La Molina.

El artículo es de acceso abierto y está bajo la licencia CCBY

Kuczynski, acusado siempre de *lobista*, antes de asumir el cargo de Presidente del Perú, recibió en su casa a representantes españoles del consorcio que hace la línea 2 del metro de Lima y llevó a La Oroya a prominentes empresarios chinos interesados en comprar el complejo metalúrgico; las reuniones del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de Ministros del gobierno 2006-2011 con el representante de una empresa petrolera extranjera; los mensajes enviados por un exministro a la secretaria personal del presidente de la República Alan García Pérez concertando una cita²; las reuniones del Presidente de la República 2006-2011 y del Presidente del Consejo de Ministros con la representante de dos empresas brasileñas, quien además era esposa de un exministro del partido de gobierno; las presiones del amigo y financista de la campaña del Presidente de la República 2011-2016 a los alcaldes municipales y gobernadores regionales para que le adjudiquen la construcción de obras públicas; el mensaje electrónico de una exasesora del Ministro de Economía al correo del Ministro de Agricultura para favorecer a una empresa; y la reunión del Vicepresidente 2011-2012, Omar Chehade, con varios generales de la Policía Nacional del Perú para acordar el desalojo de posesionarios “ilegales” del terreno del grupo empresarial Wong. Justamente este último caso motivó que la Primera Dama 2011-2016, Nadine Heredia, se preguntara en las redes sociales “¿es tan difícil caminar derecho?”

Sin duda, esta realidad ventilada en los medios de comunicación del Perú podría estar revelando la corrupción estatal y privada que hay que rechazarla y combatirla, pero si recordamos también que los gremios de pequeños empresarios o de trabajadores se reúnen con los ministros, congresistas o el presidente, o que el gobierno peruano y el gobierno colombiano contrataron *lobistas* para que les ayuden a convencer a parlamentarios estadounidenses a fin de que aprueben los tratados de libre comercio, tal vez también estaría mostrando prácticas democráticas, tolerables en toda democracia moderna, además del legítimo ejercicio

² Rómulo León Alegría, exministro del primer gobierno aprista, le envió el siguiente mensaje a Mirtha Cuzca, secretaria privada del presidente de la República Alan García: “Hoy me llamó el amigo FC [Fortunato Canán] que se encuentra en Madrid, el jueves estará en Santo Domingo y el domingo en la tarde en Lima, siempre en el Hotel Country. Dice que trae importantes novedades para el Presidente, algo sobre un instituto Tecnológico de Japón, también sobre petróleo, entre otras cosas. En Lima permanecerá el lunes, martes, miércoles y jueves en la mañana estaremos en Cusco. Jueves en la tarde y viernes a disposición para la cita con el Presidente. Está muy contento con tu invitación para cenar en tu casa el jueves. Cariños” (Hildebrant en sus trece, en su edición del 17 de julio de 2015, pág. 37).

profesional de un comunicador corporativo o un relacionista público.

Entendemos que una asociación de lucha contra el cáncer defiende sus posiciones en el despacho de un ministro, que promueva acciones de lucha contra el tabaco en la calle, e incluso que presione con manifestaciones y movilizaciones más o menos agresivas. Pero nos cuesta más creer que esas mismas tácticas pueden ser utilizadas limpiamente por una empresa energética, una asociación de laboratorios farmacéuticos o una petrolera (Arroyo y Yus, 2007: 185).

¿Por qué unos casos serían legítimos y legales y no los otros? ¿Por qué unos serían ética y moralmente inaceptables y no los otros? Estas preguntas pueden responderse desde el derecho o la sociología, pero también desde la ética y la filosofía política. Este artículo no pretende dar respuestas sobre los casos mencionados como ejemplos, sino reflexionar genéricamente. En ese sentido, este artículo es un intento de fundamentación ética y política del *lobbying*.

2. Acerca del *Lobbying*

2.1 ¿Qué es *lobbying*?

En inglés, *lobby* es un grupo de personas influyentes o vestíbulo. Con el primer significado, la palabra empezó a usarse en Inglaterra a inicios del siglo XIX, ya que solían producirse conversaciones o reuniones en el *lobby* o los pasillos de la Cámara Baja de Gran Bretaña entre políticos y empresarios, con la finalidad de influir en las decisiones de los parlamentarios. Tal vez por esta informalidad y poca transparencia, el término adoptó un sentido despectivo.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española recoge *lobby* con los mismos significados del inglés: 1) Grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses y 2) Vestíbulo de un hotel y de otros establecimientos como cines, restaurantes, etc., especialmente si es grande (el DRAE sugiere escribirlo en cursiva).

Así como en el inglés, en el español, *lobby* también es un término devaluado, ya que se usa en un sentido despectivo e, inclusive, como ocurre en el Perú, delictivo. Decirle a alguien *lobista* puede resultar ofensivo e insultante³. Por eso, muchos prefieren “gestión o gestor de intereses”. Así un *lobista* es un gestor profesional de intereses y no un traficante de influencias (en

³ En el Perú, en las discusiones políticas se dice “él es un *lobista*” con el fin de desacreditarlo o “no ha habido *lobby*” para evitar cuestionamientos en las decisiones. Durante la campaña presidencial del 2016 al candidato Pedro Pablo Kuczynski se le trató de desacreditar acusándolo de *lobista*.

este texto, usaremos *lobbying* o simplemente *lobby* como equivalente de la frase “gestión de intereses”).

Entonces, entenderemos que *lobby* es grupo de personas influyentes o la actividad de éste, *lobbying* es la actividad de ese grupo, *lobbyist* es el profesional, significados no distintos a los que se usan en los textos especializados.

Hoy, en la comunicación política y en la comunicación organizacional, se entiende por *lobbying* a “(...) las actividades ejercidas por un grupo especializado en el arte de presionar [a los funcionarios del Estado] por encargo de un tercero” (Castillo, 2011: 29).

El *lobbying* es, entonces, una actividad esencialmente comunicativa, una comunicación entre una persona, un grupo de personas o una empresa, con el Estado y el gobierno, directa o indirectamente, con la finalidad de favorecer intereses particulares.

2.2 Importancia del *lobbying* para la empresa

Todo sector industrial tiene reglas de competencia que determinan la utilidad o el atractivo del mismo. Michael Porter ha englobado las reglas de competencia en cinco fuerzas competitivas: la de entrada de nuevos competidores, la amenaza de sustitutos, el poder de negociación de los compradores, el poder de negociación de los proveedores y la rivalidad entre competidores existente en el sector.

Las cinco fuerzas determinan la utilidad del sector industrial porque influyen los precios, costos, y la inversión requerida de las empresas en un sector –elementos del retorno y de la inversión–. El poder del comprador influye en los precios que puede cargar la empresa, por ejemplo, cuando lo hace la amenaza de una posible sustitución. El poder de los compradores también puede influir el costo y la inversión, debido a que los compradores poderosos demandan servicios costosos. El poder de negociación de los proveedores determina el costo de las materias primas y otros insumos. La intensidad de la rivalidad influye los precios así como los costos de competir en áreas como planta, desarrollo del producto, publicidad y fuerza de ventas. La amenaza de entrada coloca un límite en los precios y conforma la inversión requerida para desanimar a entrantes (Porter, 1987: 22).

La empresa es la unidad del sector industrial. Ambos tienen una relación de elemento a conjunto o de parte a todo. En consecuencia, el sector industrial influye en la utilidad de la

corporación, pero también ésta puede influir en el sector. En otras palabras, si el sector es atractivo, la empresa tendrá grandes ganancias, pero si no lo es, la empresa puede mejorar el atractivo del sector a través de las estrategias adecuadas.

Si las cinco fuerzas competitivas y sus determinantes estructurales fueran únicamente una función de las características intrínsecas del sector industrial, entonces la estrategia competitiva descansaría fuertemente en la elección del sector industrial correcto y en la comprensión de las cinco fuerzas mejor que los competidores. Pero mientras que estas son indudablemente tareas importantes para cualquier empresa, y son la esencia de la estrategia competitiva en algunos sectores industriales, una empresa no es usualmente un prisionero de la estructura de su sector industrial. Las empresas, a través de sus estrategias, pueden influir en las cinco fuerzas. Si una empresa puede conformar la estructura, puede fundamentalmente cambiar el atractivo de un sector industrial para bien o para mal. Muchas estrategias exitosas han cambiado las reglas de la competencia de esta manera (Porter, 1987: 23).

Puede inferirse de las fuerzas competitivas que determinan la utilidad del sector industrial planteada por Michael Porter que el sector ideal es aquel que está protegido por barreras legales. Así, la amenaza de nuevos ingresos al sector se reduce o se elimina. Si nadie más entra y hay pocos competidores, las empresas del sector tendrán mayor poder de negociación con los proveedores y con los compradores. Inclusive, se puede reducir la rivalidad entre competidores y reducir los productos sustitutos.

En el caso de las empresas privadas, el *lobbying* puede servir para reducir o eliminar las amenazas de nuevos ingresos al sector. Es decir, se hace *lobbying* para lograr barreras altas de entrada a través de leyes o políticas gubernamentales. También, se utiliza para romper barreras y entrar al sector. Ahí radica la importancia del *lobbying* para las empresas.

Por eso, el *lobby* se ha convertido para las organizaciones, sobre todo para aquellas de sectores que requieren de mayor regulación, en una manera fundamental de interactuar con los funcionarios del Estado a fin lograr que las normas o las políticas que se den favorezcan sus intereses. De hecho, para las empresas privadas, los organismos del Estado constituyen un *stakeholders* muy importante, cuya comunicación están obligados a gestionarla adecuadamente.

Las relaciones gubernamentales constituyen uno de los principales elementos de la

comunicación corporativa. Es una actividad tan importante que muchas empresas, en particular aquellas pertenecientes a sectores con mayor nivel de regulación gubernamental, disponen de departamentos independientes de relaciones gubernamentales. La razón es sencilla: las acciones de los organismos públicos a nivel local, regional y nacional, inciden de forma decisiva en el modo de operar de las empresas (Wilcox et al., 2010: 607).

Sin embargo, el Estado no solo cumple el papel de dar las normas o las políticas públicas para la competencia en un determinado sector industrial. En cualquier modelo económico, no necesariamente en el estatista, el Estado puede ser un elemento de las cinco fuerzas. Puede ser un proveedor de insumos o un comprador de productos (recuérdese cómo muchas empresas han prosperado vendiéndole a las instituciones públicas). El Estado puede ser también un potencial competidor o un competidor en el sector o puede ofrecer productos sustitutos. Toda empresa, entonces, necesita relacionarse eficientemente con el Estado. El *lobbying* es un modo de relacionarse, para muchos tal vez la principal manera de relacionarse con el Estado.

Esta importancia explica por qué en los Estados Unidos existen miles de personas e instituciones que se dedican al *lobbying*. Europa tampoco escapa a esto. Se dice que en la sede de la Unión Europea se cuentan entre 10 mil y 15 mil personas que se dedican a esta actividad. Y en el Perú también se cuentan por decenas las personas naturales y jurídicas dedicadas al *lobby*.

2.3 Estrategias de *lobbying*

El *lobbying* no se realiza espontáneamente, sino se planifica. Esta planificación se realiza con anticipación y tiene las siguientes etapas: 1) Investigación previa del asunto. En esta se analiza la información existente; se elabora un mapa de actores en el que se identifica y clasifica a los actores de acuerdo con su posición frente al asunto (beneficiados, perjudicados, aliados, neutros, actuación de los medios); y se define el equipo multidisciplinario para actuar. 2) Desarrollo estratégico. En esta etapa se fijan con claridad los objetivos del *lobbying*; se establecen las alianzas con los actores; y se prevén posibles escenarios. 3) Instrumentación táctica. En esta etapa se elaboran los mensajes claves y se suministran a los medios de comunicación y a los principales actores (a éstos se les provee información legal y técnica). Y 4) Evaluación. En esta etapa se evalúa el trabajo realizado y para ello se utiliza técnicas investigación como entrevistas, análisis de contenidos, grupos

focales, etcétera (Santillán, 2013).

Es obvio que los *lobistas* buscan beneficios para la empresa o el grupo que representan. Sin embargo, los funcionarios del Estado tienen como objetivo el bien público, el bienestar de la colectividad. Esta contradicción solo es superable con estrategias. Para que un *lobista* lleve a cabo con éxito su actividad debe desarrollar una serie de estrategias.

a) Definir claramente cuáles son los objetivos del *lobbying*.

“(…) los objetivos del *lobbying* no son nada difusos, y en la medida en que seamos capaces de concretarlos, habremos dado el primer paso firme para el éxito de la estrategia. Si concreto debe ser objetivo, también concreta debe ser la comunicación de ese objetivo a nuestros interlocutores. No conviene ser ambiguo con quienes tienen capacidad de decisión o de influencia en la modificación del texto legal. Cuanto antes sepan lo que perseguimos, mejor. Así, el primer paso que uno debe dar para iniciar una estrategia de *lobbying*, debería ser escribir un párrafo que dijera algo así como: “modificar la Ley 27/94 en su artículo 7.2 para que establezca como composición mínima de oxígeno en la gasolina un 1%” (Arroyo y Yus, 2007: 192)

b) Convertir el interés privado en interés público. Para ello, debe establecerse cómo los asuntos públicos respaldan los objetivos empresariales o viceversa. Los intereses de la empresa deben ser también los de la ciudadanía en general.

¿Cómo conseguimos que mi interés corporativo (mensaje de empresa) se convierta en asunto público (un mensaje político)?

Nuestra posición de partida es una buena identificación del interés corporativo. La segunda posición es la definición de nuestro asunto, en relación con los intereses de nuestro interlocutor. Por último, la posición ganadora es aquella que, además, es capaz de identificar nuestro interés corporativo en el interés general, este es un “asunto público” (AA.VV, 2013: 223).

Un ejemplo que puede esclarecer esta estrategia es el siguiente. En 2016, el sol peruano se estuvo devaluando frente al dólar. Esto generó un problema a muchas empresas, ya que tenían deudas en dólares. En 2015, por ejemplo, la deuda externa privada a largo plazo representaba el 18% del PBI del país. Para aminorar los efectos de la devaluación del sol, el Banco Central de Reserva del Perú podía elevar la tasa de interés y vender dólares. De este modo, se beneficiarían a las empresas con deuda externa privada a largo plazo, entre otras a empresas como el Banco de Crédito del Perú o el Grupo Lindley. En el

lado opuesto, estaban los exportadores que se beneficiaban de un dólar alto y muchas empresas y personas relacionadas con la exportación. ¿Cómo convencer a las autoridades del BCR para que eleven la tasa de interés y vendan dólares e impidan la subida del tipo de cambio? Analizando mejor el problema, resulta que un tipo de cambio bajo no sólo beneficiaría a las empresas grandes con deudas, sino a miles de ciudadanos que tienen créditos inmobiliarios en dólares (Campodónico, La República, 2016). Un análisis del problema, puede llevar a descubrir la convergencia del interés público con el privado.

c) Plantear los intereses empresariales colectivamente. Es sabido por todos que el interés último de toda empresa es el lucro, por lo que a los ciudadanos les es difícil aceptar que una norma beneficie a una empresa en particular y los políticos se resisten más a dar una norma de esas características. Si la propuesta lo realiza un grupo o varios grupos, la opinión pública tenderá a aceptarla y los funcionarios del Estado también.

Cuanto mayor y más influyente sea la representación que usted ostenta, mejor. Es mejor representar los intereses de los consumidores de un país que los de una única empresa, por muy rica que sea. Es mejor ir de la mano de organizaciones ecologistas para pedir una reforma legislativa, que ir solo. Cuantos más, mejor (Arroyo y Yus, 2007: 201).

Es por ello que muchas veces se forman mesas para defender causas individuales o de pocos. Presentar los intereses como de colectividades o de todos los ciudadanos es más y mejor reconocidos.

Una “Mesa por la Defensa de lo que sea” tiene más ventajas sobre una empresa o una organización a la hora de presionar al poder político: acrecienta la representatividad (porque agrupa a varias organizaciones de distinto tipo), diluye la visibilidad (porque “la mesa” sustituye a las empresas u organizaciones que la forman), desvía la atención pública de los objetivos últimos de quienes la forman (la mesa se constituye para defender un objetivo social, que sería difícil de defender por una empresa: todo el mundo sabe que el objetivo último de una empresa es ganar dinero) y da cobertura a acciones que, protagonizadas por una empresa, resultarían inaceptables (como liderar una protesta, convocar una manifestación, llamar a la huelga, o lo que sea) (Arroyo y Yus, 2007: 201)

d) Identificar al congresista o al ministro indicado. La política es una correlación de fuerzas y es muy dinámica, de manera que

debe evaluarse si la iniciativa se lo presentas al oficialismo o a la oposición. Se trata de buscar el mejor político para el asunto. Esto para por reconocer a los actores de las competencias en las iniciativas. El mejor aliado es un político que tome el asunto como propio. Un incentivo para contactar con los políticos es la competencia entre ellos. La propuesta se le puede dar a uno del oficialismo o de la oposición (Arroyo y Yus, 2007: 201).

e) Buscar el tiempo más oportuno. Hay que reconocer que el tiempo de la política es más largo y el tiempo de las empresas son cortos, inmediatos, ya que en la política se discute y se busca legitimidad, mientras que en la empresa lo único que hace falta es la decisión del gerente. Hay quienes sostienen que un programa de *lobbying* requiere en promedio tres años para redactar la propuesta, someterla a juicio de los técnicos, debatirla con las organizaciones sociales, someterla al debate político, aprobarla, publicarla y ponerla en vigor. Por tanto, la oportunidad política es importante (Arroyo y Yus, 2007: 201).

(...) nos equivocamos si creemos que tenemos hasta el día mismo de la votación de una ley, por ejemplo, para influir en su texto. Hay excepciones pero, en general, a la hora de la votación está todo decidido ya”

¿Cuál es el mejor momento, entonces, para influir sobre un asunto? Pues cuando el asunto no lo es aún. Cuando está en la fase de lo que los anglosajones llaman “non issue”, es decir, cuando no se han definido todavía los argumentos a favor o en contra del asunto (AA.VV, 2013: 195).

f) Elaborar argumentarios claros. Es necesario preparar un documento breve con los argumentos en favor de la iniciativa que se quiere lograr. Esto permitirá no solo tener claro lo que se quiere, sino que servirá de adiestramiento a los políticos que van a defender la propuesta. “(...) los político no suelen ser expertos en los temas sobre los que tienen que decidir” (Arroyo y Yus, 2007: 198). Ya que formulas el problema en torno a los argumentos más ventajosos, permites a los decisores que establezcan el momento más oportuno, y tomas la iniciativa.

Estas estrategias tienen como objetivo persuadir a los funcionarios públicos para que decidan en favor de intereses particulares.

3. Problemas del *Lobbying* En el Perú

3.1 Relación de la empresa con el Estado

Varios sociólogos y politólogos, entre ellos Sinesio López y Francisco Durán, sostienen que en el Perú las grandes empresas tienen

cuatro formas de relacionarse con el Estado: el financiamiento político, la “puerta giratoria”, “la captura del Estado” y el *lobbying*. Estas formas se complementan, se confunden y son usadas simultáneamente.

El financiamiento consiste en proveer de recursos económicos a candidatos a alcaldes, gobernadores, congresistas o presidente. Una vez instalado en el Estado, en el gobierno, toman decisiones que los favorecen. Por ejemplo, según la Fiscalía, Odebrecht le dio 3 millones de dólares a Ollanta Humala cuando fue candidato a la Presidencia del Perú el 2011 y solo cuatro grupos económicos (Odebrecht, Credicorp, Vito Rodríguez del Grupo Gloria y Rassmuss Echecopar) aportaron 8 millones 250 mil dólares a la campaña de Keiko Fujimori ese mismo año. También se sabe que el 2011 la ONG Reflexión Democrática canalizó fondos de la CONFIEP para financiar las campañas de 23 candidatos a congresistas de la República.

La “puerta giratoria” consiste en proveer al gobierno de funcionarios públicos que cuando terminan el periodo para el cual fueron electos o nombrados, estos ingresan o vuelven a las grandes empresas. Ellos constituyen los nexos por excelencia con el Estado. Las grandes empresas, estratégicamente, proveen técnicos al gobierno. Este suministro se ha acentuado en las épocas de crisis de lo público, de lo estatal; ha imperado durante los procesos de privatización. Esto se ha complementado con la mayor racionalización de la administración que ha hecho que el Estado requiera contar con especialistas en distintas áreas. Como no los tenía, fue la empresa privada la que proveyó de profesionales para ocupar cargos como ministros, viceministros y asesores. En el caso peruano, por ejemplo, a partir de los 90, fueron los gerentes y administradores de las grandes empresas los que ocuparon cargos importantes en el Ministerio de Economía, Ministerio de Energía y Minas, Superintendencia de Administración Tributaria, Banco Central de Reserva, organismos reguladores, entre otros. Así, los políticos terminaron dependiendo⁴ de los

⁴ Esta dependencia de los políticos de los técnicos se maximiza cuando lo público requiere conocimientos científicos. A mediados del siglo XX, Habermas citando a Herman Lübbe sostiene: “En otro tiempo el político estaba por encima del especialista e imponía a este una distante relación de respeto, ya que el especialista se limitaba a entender y a planificar lo que aquel sabía imponer; ahora esta relación se ha invertido en la medida en que el especialista sabe averiguar qué es lo que impone la lógica de la situación, mientras que el político se limita a sustentar posiciones en casos de litigio, para los que no existe instancia alguna de la razón terrena” (Habermas, 1994: 135). Lübbe “Critica la auto comprensión tecnocrática de los nuevos expertos el que haga pasar como coacción de la lógica de las cosas lo que en realidad y como siempre sigue

técnicos y se instauró la tecnocracia.

“Los poderes fácticos necesitan a la cúspide del poder para canalizar e imponer sus intereses a todos los peruanos a través de las instituciones (el sistema legal, la burocracia, la coerción). El espacio en donde se articula esa coalición dominante es el conjunto de aparatos económicos (anillos burocráticos los llamó alguna vez F.H. Cardoso) y los operadores de los mismos son la alta burocracia reclutada por los presidentes de la República y por los poderes fácticos que presionan para que el ministro de Economía sea un hombre de su entera confianza. Desde 1990 en adelante ninguno de los “ministros de Economía” proviene de las filas del partido de gobierno que ha triunfado en las elecciones. Todos ellos provienen de los organismos financieros internacionales, de los bancos o de la gran empresa. Esos anillos burocráticos son islas de modernidad, no al servicio de un proyecto nacional y de un Estado autónomo, sino de la coalición gobernante. Constituyen una élite estatal al servicio de las elites privadas (locales y extranjeras)” (López, 2012: 204).

La “captura del Estado” implica mayor nivel o grado de influencia. Consiste en influir en el nombramiento de altos funcionarios y tenerlos a su servicio o que éstos sean los mismos empresarios. Para evitar el evidente conflicto de interés en el funcionario público y empresario a la vez se suele implementar la “muralla china”, una suerte de barrera legal.

Y la otra manera de relación entre empresa y Estado es el *lobbying* que implica comunicación con fines de influir en los que toman las decisiones.

Mientras que el mecanismo de la captura del Estado funciona en tanto se haga ingresar a puestos de toma de decisión a representantes directos del empresariado; el mecanismo de *lobby* funciona cuando el empresariado establece presión desde fuera a través de circuitos comunicativos (Ramos, 2014: 46).

Estas cuatro formas de relación entre Empresa y Estado son controvertidas y generalmente lindan con el delito. Deterioran significativamente la democracia. Por ejemplo, para describir esta realidad se han acuñado expresiones como democracia “comprada”, “fallida”, “capturada”, “secuestrada”. Sin embargo, también es cierto que estas formas de relación entre empresa y estado se han encausado a través de leyes.

3.2 El *lobbying* en la legislación peruana

En el Perú, en junio de 2003, se dio la Ley N°

siendo política y sólo política” (Habermas, 1994: 136).

28024 o Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública⁵. Asimismo, en diciembre de ese mismo año, se aprobó el Reglamento respectivo. El *lobbying* es legal y está regulado.

Según la ley, cuyo modelo es el norteamericano, se entiende por gestión de intereses a la actividad mediante la cual personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas. La gestión de intereses se lleva a cabo mediante actos de gestión (Artículo 3° de la Ley 28024).

Un acto de gestión, conforme con la Ley es la comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que utilice, dirigida por un gestor de intereses a un funcionario de la administración pública, con el propósito de influir en una decisión pública (Artículo 2° de la Ley 28024).

En la Ley N° 28024 se precisa quiénes pueden ser gestores de intereses, es decir, quiénes pueden hacer *lobbying*.

Se define como gestor de intereses a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscrita en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios públicos comprendidos en el artículo 5° de la presente Ley (Artículo 7 de la Ley 28024).

Asimismo, la Ley diferencia dos tipos de *lobistas*: el gestor de sus propios intereses y el gestor de intereses ajenos o gestor profesional.

Los gestores de intereses pueden ser de dos clases: a) los que realizan actos de gestión de sus propios intereses; y 2) Los que realizan actos de gestión en representación de intereses de terceros, percibiendo un honorario, remuneración o compensación económica, a los que se llamará en adelante gestores profesionales (Artículo 8 de la Ley 28024).

La Ley es específica al prohibir la realización del *lobby* a determinadas personas. Los que no pueden hacer *lobby* o no podrán ejercer la actividad de gestores de intereses son:

- a) Los suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía;
- b) Los funcionarios de la administración

⁵ Se sabe que quien impulsó esta Ley fue Beatriz Merino, presidenta del Consejo de Ministros durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Ella también fue Defensora del Pueblo. Poco tiempo después, ella ocuparía la Presidencia de las Asociación de Aseguradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

pública, durante el ejercicio de sus funciones y hasta 12 (doce) meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubiera tenido competencia funcional directa (...);

- c) Las personas naturales y los representantes de personas jurídicas de derecho privado que participan en forma honoraria en los órganos colegiados de la administración pública;
- d) Los propietarios y directivos de medios de comunicación nacionales o extranjeras o sus empresas;
- e) El cónyuge y los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de las personas comprendidas en el inciso b) solo con relación a materias que tengan competencia funcional directa del funcionario público, o estén bajo su responsabilidad exclusiva de decisión en el ejercicio de su función”

No constituye incompatibilidad o conflicto de intereses, en el caso de los designados en los incisos c) y d) cuando la gestión de intereses es propia (Artículo 9 de la Ley 28024).

La Ley precisa ante qué funcionarios se puede gestionar intereses privados. Se refiere a aquellos funcionarios con capacidad de decisión pública: Presidente de la República, vicepresidentes, congresistas, ministros, viceministros, secretarios generales, directores, alcaldes, gobernadores regionales, entre otros. La ley también es clara al poner fuera de su alcance al Poder Judicial y otros organismos que administran justicia. Es decir, no se puede gestionar intereses ante jueces o el Tribunal Constitucional.

La presente Ley no comprende las funciones jurisdiccionales del Poder judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de las autoridades y tribunales ante los que se sigue procesos administrativos (Artículo 3° de la Ley 28024).

La finalidad del *lobby* es, como en cualquier otro país, influir en las decisiones públicas que adoptan determinadas autoridades del Estado.

Se define como decisión pública, para efectos de la presente Ley, al proceso mediante el cual la administración pública establece políticas o toma de decisiones de cualquier naturaleza que tenga una significación económica, social o política de carácter individual o colectivo, o que afecten intereses en los diversos sectores de la sociedad (Artículo 3° de la Ley 28024).

Un proceso que conduce a una decisión pública puede ser:

- a) El estudio de proyectos de ley por las Comisiones Ordinarias, Especiales y Comisión permanente del Congreso de la República;
- b) El debate de dictámenes de los proyectos de ley y la aprobación, observación y promulgación

- de leyes, y su derogación;
- c) La elaboración, aprobación, promulgación de decretos Legislativos y Decretos de Urgencia, y su derogación;
 - d) La formación, promulgación de Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones Viceministeriales y Resoluciones Directorales, de ser el caso, y su derogación;
 - e) La elaboración, adopción o aprobación de políticas, programas, proyectos y posiciones institucionales;
 - f) La celebración de convenios y contratos;
 - g) La elaboración, aprobación o derogación de resoluciones de los titulares de los organismos o entidades de la administración pública;
 - h) La elaboración, aprobación o derogación de ordenanzas regionales, acuerdos del consejo regional, decretos y resoluciones regionales así como ordenanzas, decretos y resoluciones municipales;
 - i) Los actos de administración interna a cargo de los órganos de las entidades de la administración pública, de acuerdo con lo previsto en el reglamento” (Artículo 4° de la Ley 28024).

La Ley peruana no solo precisa qué es *lobby*, quién puede hacer, ante quién y con qué finalidad, sino también cómo debe hacerse. La transparencia de la gestión de intereses y la constancia y el registro de todo trámite es una exigencia.

A los funcionarios se les exige que cuando tengan comunicación con los gestores de intereses, deberán dejar constancia del hecho. El procedimiento y la forma para dejar constancia del acto de gestión, así como para la comunicación del mismo al registro respectivo, se realizará según establezca el reglamento de la presente Ley (Artículo 5° de la Ley 28024).

Asimismo, los funcionarios de la administración pública a que se refiere el artículo 5° de la presente Ley que hayan sido contactados por un gestor de intereses, tienen las siguientes obligaciones: a) remitir al Registro Público de Gestión de Intereses una síntesis de la información y documentación que les haya sido proporcionada en el marco de la gestión de intereses; y b) llenar y remitir el formato que para los casos de gestión haya elaborado la SUNARP (Artículo 16 de la Ley 28024).

Por su parte, una de las obligaciones de los gestores de intereses es: Presentar informes semestrales ante el Registro Público de Gestión de Intereses, sobre las actividades de gestión de intereses, sobre las actividades de gestión de interés que hubiera llevado a cabo en el indicado

periodo (Artículo 10 de la Ley 28024).

El Registro Público de Gestión de Intereses se encuentra en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). Es más, es obligación de la SUNARP publicar en los portales de Internet respectivos, la información sobre los registros de gestión de intereses” y “poner a disposición del público el contenido de las partidas registrales electrónica y del archivo donde obran los actos de gestión de intereses que dieron mérito a éstas, con excepción de aquella información que tenga carácter reservado según lo establecido en la Constitución Política (Artículo 15 de la Ley 28024).

Según las leyes peruanas, entonces, que una persona natural o jurídica se acerque a la oficina de un congresista o de un ministro para persuadirlo de que legisle en un sentido o apruebe una norma a favor de sus intereses es totalmente legal, siempre y cuando sea público, se haya dejado constancia de todo en el Registro y la decisión no se oponga al orden jurídico ni al interés público.

3.3 El *lobbying* informal

El *lobbying* es legal en el Perú. Sin embargo, la gestión de intereses se da en la informalidad, en la ilegalidad. A 17 años (2020) de haberse regulado el *lobbying*, esta actividad se ha desarrollado mayormente al margen de la ley. El Registro Público de Gestión de Intereses que debiera encontrarse en Internet, en la página web de la SUNARP, no estaba por lo menos hasta noviembre de 2015. No se sabía quiénes ni cuántos se dedicaban a esta actividad. Una información en el diario Gestión de agosto de 2014 también llamaba la atención sobre esto. Se decía que más del 90% del *lobbying* ocurren en la informalidad. En el 2016 se registraron 20, entre personas naturales y jurídicas, pero no realizaban actividad alguna. En general, al 2020 la SUNARP contiene muy poca información al respecto. Sin embargo, el *lobbying* es una práctica común en el Poder Legislativo y en los ministerios, inclusive en Palacio de Gobierno. El *lobbying* en el Perú es furtivo; es una estrategia de comunicación informal o delictiva de las empresas con el Estado.

Desafortunadamente, lo que pasa con el *lobbying* pasa con muchas otras actividades en el Perú. La informalidad (estudiada por Hernando De Soto, José Matos Mar, Horacio Gago, entre muchos otros) no solamente es característica de la vida de los estratos económicos bajos de la sociedad peruana, sino también de los estratos medios y altos. Peor aún, también lo es de los altos funcionarios del Estado. Las élites del Perú prefieren mantener fuera de la ley mucho de su vida pública.

3.4 Por qué el *lobbying* subrepticio

La respuesta hay que buscarla en la historia, la sociología, la antropología, la ética y la filosofía política.

Los hechos sociales no se producen en un vacío. Conforman redes de relaciones que desencadenan otros hechos y se articulan en tendencias que forman estructuras. Los hechos sociales tienen una génesis que viene del pasado, son por naturaleza históricos (Porras, 2014: 19).

La invasión española implicó, entre otras cosas, una imposición de una moralidad social contraria a la de los pueblos originarios. En las sociedades nativas prevalecía una moral comunitaria construida sobre la base de una economía de la reciprocidad. A esta se impuso una moralidad social individualista. En una sociedad, en la que lo comunitario es sometido radicalmente a lo individual, la perversión moral puede ser una de sus consecuencias.

En una economía de la reciprocidad, tiene más prestigio quien sirve más. El poder no corresponde a quien más posee. Cuando la economía de intercambio reemplaza a la reciprocidad, se instaura a la vez la propiedad privada y el poder impositivo. Esa es la historia de la colonización. El choque de civilizaciones se basa en un enorme equívoco: mientras los indios daban, en espera de reciprocidad, los conquistadores utilizaban, para adquirir bienes y poderes, el intercambio (Villoro, 1997: 369).

Así, los indígenas reemplazaron la reciprocidad por el intercambio. Tenían que imitar a los que estaban mejor en esa nueva estructura social. El problema de esto es que aquellos que detentaban el poder no se caracterizaban precisamente por una moral individualista moderna. Para la élite virreinal y criolla, la ley estaba lejos de ser temida y sagrada.

Una explicación inmediata de la obediencia a la ley en las sociedades modernas está relacionada con el antecedente de la férrea autoridad que significaron las monarquías europeas. Los europeos aprendieron por la fuerza a obedecer las leyes antes de ser completamente modernos.

La monarquía absoluta estableció por doquier el principio de obediencia a Ley, al Estado, y el poder de decisión en un solo lugar posible de regulación de conflicto social, es decir el Soberano. (...) este esquema de gobierno que aliena la totalidad de los súbditos a un solo individuo, el príncipe, temido y necesario, pero que en cambio va a permitir el fin del estado natural de la “guerra de todos contra todos” (Hobbes) y en consecuencia abre paso a Estado de derecho. Este esquema, a la vez

tiránico y ordenador, ocupa la escena política por el par de siglos que preceden a la explosión industrial y colonial (Neira, 2009: 223).

Hugo Neira atribuye la desobediencia de la ley por parte de los peruanos a la ausencia del absolutismo monárquico durante la colonia. Para Neira que no haya habido absolutismo en América impidió que naciera el Estado de derecho. Nuestra élite intelectual y política ignoró la gestación y el nacimiento de Estado moderno europeo.

“la “intelligentsia” colonial va a ignorar lo que ocupa la mente moderna durante un par de siglos, esto es, el nacimiento y la utilidad del Leviatán, el Estado Moderno, esto es, el sueño de Hobbes. En suma, la génesis del Estado absoluto no pudo percibirse en los nuevos territorios. Los criollos coloniales, a lo más vecinos y gobernadores, desde su condición de provincianos americanos, no se asomaron a la gran política que era algo que ocurría en la Metrópoli, y no en Chuquisaca ni en Lima” (Neira, 2009: 222).

¿Qué eslabón de nuestra historia deja de cumplirse con el fracaso del Absolutismo en América? ¿Sí, qué nos falta? Una nación no es sino un rosario de situaciones, y algún precio se paga cuando el azar o la necesidad hacen saltar alguno de los engarces” (Neira, 2009:222)

No hubo un Estado virreinal fuerte en el Perú. El que hubo fue una administración laxa, corrupta y costosa. La lejanía de la Corona y la injusticia colonial generó una cultura de la transgresión de las leyes, lo que sociólogos como Gonzalo Portocarrero han llamado la cultura de la “criollada” y de la “pendejada”.

La sociedad criolla transgredía el orden social por considerarlo abusivo, injusto con sus intereses. La corrupción y el abuso eran considerados normales, la tolerancia a la transgresión debilitaba el orden moral y la posibilidad de realizar empresas comunes. El mundo criollo no logró desarrollar un orden moral coherente que forme un ideal de sociedad (Porras, 2014: 21).

Tan enraizada estuvo la cultura criolla que los criollos bien acomodados a esto se resistieron a la independencia y continuaron con gran parte del sistema colonial en la República.

Los acaudalados criollos vencieron a los virreyes, y mucho antes que en Junín. Los intereses locales se inmiscuyeron (se metieron, se entremetieron) en la maquinaria imperial haciéndola girar, paradójicamente, en beneficio propio, o sea, de las élites provinciales. Tal finalidad no es censurable, sí lo es en cambio el que los aspirantes y emprendedores criollos

se condenaran a estrategias de astucia. Carentes de representatividad, sin legitimidad, sus armas fueron forzosamente la maniobra y la injerencia en las instituciones con el fin de acomodar la ley a las familias dominantes. La incongruencia del estatus criollo, el de los ricos sin poder, costó a España su imperio (Neira, 2009: 220).

Ahí estaría, en parte, la raíz del *lobbying* furtivo, frecuente en el sector empresarial del Perú hasta nuestros días. También, estaría en el hecho de que la ley no es sagrada. Para Jürgen Habermas la religión es importante como un poder unificador de la sociedad. Las leyes dadas por el Estado moderno reemplazaron a las leyes dadas por Dios. Y la obligatoriedad de su cumplimiento se sustenta en el hecho de que son sagradas. En Teoría de la acción comunicativa y otros textos de Jürgen Habermas se encuentran otros elementos para explicar el paso de una sociedad premoderna a una sociedad moderna. Y comparando con la sociedad peruana, comprobamos que también nos fue ajena esa característica de la sociedad moderna.

Habermas sostiene que en la organización social moderna hay rasgos de la organización primitiva, de los ritos y la religión. En el trasfondo de la sociedad moderna están los ritos y la religión. Durkheim distingue entre normas técnicas y normas morales. Las normas morales están investidas de una autoridad especial, en virtud de las cuales son obedecidas por el hecho de mandar. El trasfondo de esa autoridad especial es religioso, sacro. Según Habermas, esto sí puede explicar el surgimiento de las instituciones modernas, del Estado y las leyes modernas y el respeto a todos ellos.

Ese trasfondo religioso de la sociedad moderna, como ha sido explicado por otros como Durkheim y Weber, tiene que ver con los movimientos de la Reforma, con el protestantismo.

(...) la Reforma dotó a occidente de la idea de la primacía de la conciencia individual. Nada debía interponerse en el libre diálogo entre el hombre y Dios. El protestantismo suplantó, y trascendió a las burocracias religiosas al sostener que todo individuo contaba con la posibilidad y el derecho de entenderse a solas con Dios y con su Libro. Por tanto, la Reforma reforzó lo que el Renacimiento hizo en otros terrenos.

En algunos casos, La Reforma no sólo hizo lo que el Renacimiento sino que, además, se confundió con él. Por ejemplo, es el caso de la burocracia. Así como el Renacimiento creó esa nueva clase de escribanos laicos, la Reforma “influyó en el desarrollo del estado y lo ha fomentado poderosamente; sobre todo, ha revestido a la burocracia en formación con

el carácter de un oficio prescrito por Dios, que participa en la realización de la voluntad divina y ha proporcionado así una fuerza moral a la administración centralista moderna (Barnechea, 2013: 143).

A España en el siglo XV y XVI le fue ajena la Reforma, sobre todo los movimientos calvinistas, que sí se propagaron en Inglaterra, Francia y Holanda. Ese reemplazo de los valores religiosos por los valores racionales no se dio en España. A este gran imperio también le fue ajeno el Renacimiento, la democracia, el Estado de derecho, el capitalismo y la Revolución Industrial. No olvidemos que en el siglo XVI empieza el declive del Imperio Español.

El retiro de Carlos V a Yuste y el ascenso al trono de Felipe II para enfrentarse a las fuerzas insurgentes del liberalismo, es decir, la Contrarreforma, marcaron el momento crítico de España.

Felipe II ya no era europeo ni políglota sino un ensimismado monarca español. Ya no iba de corte en corte, de ciudad en ciudad de un campo de batalla a otro, sino que construía en Escorial, como un pétreo y magnífico espejo de la cultura de la Contrarreforma. Fue él quien, en 1559, prohibió a los estudiantes españoles asistir a las universidades europeas, salvo unas pocas cuya pertenencia a la ortodoxia estuviera asegurada. Elliot dice que “la España de principios del siglo XVI era una España erasmiana que disfrutaba de contactos culturales muy estrechos con los centros intelectuales más activos de Europa. A partir de la década de 1550 hubo un enfriamiento del clima cultural.

Al escoger esa vía, España se puso de espaldas a la modernidad. No tuvo en adelante ningún acontecimiento de disidencia religiosa, ningún fenómeno comparable a la Revolución Industrial, ninguno de los fenómenos asociados a las revoluciones inglesa o francesa. Bernice Hamilton ha expuesto así el problema “España permaneció casi intocada por la Reforma protestante o el Renacimiento en su forma italiana; no tuvo una revolución científica que pueda ser citada, ni un equivalente de Hobbes o Locke; ningún surgimiento de individualismo político, nada de teoría de contrato social, ninguna revolución Industrial” (Barnechea, 2013: 149).

Las colonias españolas no podían ser distintas. Así en el Perú colonial y republicano hubo: no democracia, sino autoritarismo y centralismo débiles; no empresarios capitalistas, sino mercantilistas; no Reforma, sino Contrarreforma; no Renacimiento, sino medianos abogados, filósofos y teólogos; no revolución industrial,

sino en el mejor de los casos importación de tecnología.

Entonces, el *lobbying* furtivo que, como ya lo dijimos, es una muestra de un problema mayor en el Perú que es la desobediencia de la ley, la informalidad, se explica porque la sociedad peruana no llegó a ser moderna o, como dice Hugo Neira, ha tenido modernización pero no modernidad.

En el siglo XVI, mientras que en una parte de Europa (Inglaterra, Francia, Alemania, Holanda) pasaban de ser una sociedad premoderna a una sociedad moderna, en el Perú, colonizado por España, se asentaba un régimen antimoderno. Fuimos parte de la contraofensiva contra la naciente modernidad.

En el Perú nunca se ha hecho un contrato social ni se consolidó un Estado. A la época colonial le sucedió la República que en buena cuenta fue la prolongación de la primera. Entonces, no pudo haber un contrato social ni Estado excluyendo a la mayoría de los contratantes y luego obligarles a que cumplan aquello que no han acordado. Solo un dato: El voto se universaliza en el Perú recién en 1979, más de un siglo y medio después de vida republicana y dos siglos después de la Revolución Francesa. En parte, esto explica la informalidad estudiada por Hernando De Soto y la sociedad espontánea, por Horacio Gago; el desborde popular tratado por José Matos Mar. Esto explica la informalidad del siglo XX y XXI como una extensión de la República de Indios. Pero lo más grave es que tampoco hubo contrato social ni Estado en la República de Españoles, entre la élite peruana. Hasta ahora los partidos políticos financian sus actividades con dinero de origen desconocido. Las empresas más grandes del Perú aportan dinero a las organizaciones políticas en la más absoluta informalidad: en maletines y sin dejar constancia de nada. El *lobbying* furtivo y la corrupción de la política son muestras de la informalidad de la élite. En realidad, la sociedad informal no hay que localizarla geográficamente sino transversalmente en los distintos estratos socioeconómicos del Perú. No es que la República de Españoles tenía leyes y la República de Indios tenía costumbres y no cumplían las leyes; el incumplimiento de la ley es una costumbre que la encontramos en todas las repúblicas del Perú. Según los sociólogos, esta práctica perversa la iniciaron los criollos hasta enraizarla en la cultura y los indígenas y mestizos la imitaron con eficiencia. Si la transgresión de la ley, si la desobediencia, es un valor o un antivalor que está en la cultura de los peruanos, ¿qué hacer? Si sabemos que para que las leyes se cumplan, éstas deben ser no solamente legales, sino legítimas, ¿no estamos en un círculo vicioso o en un callejón sin salida? Sostenemos que de

una situación así solo es posible salir a través de la razón y la comunicación orientada al consenso.

4. Ética y acción Comunicativa para el Lobbying en el Perú

4.1 Qué hacer

Empecemos por reconocer la naturaleza humana y social: El hombre es un ser egoísta, pero sabe que necesita de los demás para sobrevivir. El hombre busca satisfacer sus propias necesidades, pero sabe que para ello debe cooperar con los demás. La competencia y la cooperación están en la naturaleza humana. La solución a esta paradoja, en la que el hombre busca su propio interés, pero sabe que necesita de la comunidad, Hobbes la encontró en el contrato social, en el Estado.

La solución hobbesiana a esta paradoja es que los hombres en el estado de naturaleza, antes de llevar a cabo cualesquiera otros acuerdos, deben realizar un contrato entre sí que establezca un poder que les obligue a cumplir pactos. Este “contrato social” por el que se establece la sociedad civil es un recurso que hace racional que los hombres se comporten basándose en el deseo instrumental de unas relaciones pacíficas que les aseguren que recibirán los beneficios que desean durante todo el tiempo que se abstengan de dañar a otros (Campbell, 2002: 99).

Hobbes acierta en entender la naturaleza humana y social y en plantear la solución al desorden social, pero no totalmente. En ese sentido, los aportes del autor de la **Teoría de la acción comunicativa** son valiosos. Jürgen Habermas recoge las observaciones que Talcott Parsons realizó a la solución planteada por Hobbes.

Parsons formula el problema hobbesiano de la siguiente forma. Si se parte del concepto de acción racional con arreglo a fines, “es inherente a esta última el que las acciones de los hombres sean medios potenciales para los fines de los otros y viceversa. De ahí que como fin próximo se siga como corolario directo del postulado de la racionalidad el que todos los hombres deseen y busquen el poder unos sobre otros. Por tanto, el concepto de poder viene a ocupar un puesto central en el análisis del problema del orden. Una sociedad puramente utilitaria es caótica e inestable, porque a falta de limitaciones en el uso de los medios, particularmente de la fuerza y del fraude, tiene necesariamente que acabar por su propia naturaleza en una ilimitada lucha por el poder; y en esta lucha por el fin inmediato, es a saber: el poder, se pierde irreparablemente toda perspectiva de consecución de los fines

últimos, de aquello que Hobbes llama las diversas pasiones”.

Sin embargo, la solución que Hobbes propone a este problema en forma de un contrato de dominación que entraña la sumisión incondicionada de todos al poder absoluto de uno solo, presupone una situación en que los agentes racionales con arreglo a fines están ya dispuestos a cumplir las condiciones necesarias para la conclusión de un contrato. Una situación, “en que los actores cobran conciencia de la situación como un todo en vez de perseguir sus propios fines en términos de su situación inmediata, y después toman las medidas necesarias para eliminar la fuerza y el fraude, comprando seguridad a costa de las ventajas que pudieran seguirse del futuro empleo del fraude y la fuerza” (Habermas, 2002: 299).

Para Jürgen Habermas las críticas de Talcott Parsons a Thomas Hobbes son acertadas. El orden social derivado del sometimiento de la acción racional con arreglo a fines al poder del Estado absoluto es sostenible y sustentable solamente si hay disposición y toma de conciencia de los ciudadanos.

(...) Con Weber y Durkheim, Parsons está convencido de que el orden coactivo artificial en que Hobbes piensa, que asegura el cumplimiento de las normas solamente mediante sanciones externas, no podrá ser duradero, y de que, por tanto, no resulta adecuado como modelo explicativo de cómo es posible el orden social. Y según Parsons, lo mismo cabe decir de todo orden establecido de forma puramente fáctica, de todo orden social vacío de contenido normativo que sólo se basara en intereses, con independencia de que los patrones condicionados de comportamiento se mantuvieran mediante el poder soberano y el miedo a sanciones negativas, según el modelo de Hobbes, o, como quiere la Economía Política, mediante el intercambio de bienes y la búsqueda de sanciones positivas, o, finalmente, mediante una cooperación de ambos mecanismos (Habermas, 2002: 301).

Un orden social sobre la base de intereses individuales no es sostenible. Se requiere de valores y normas que orienten el comportamiento social.

(...) un comportamiento social aprendido por vía de hecho no puede resultar estable sin el respaldo de un orden normativo que ponga coto, por medio de orientaciones valorativas, a la acción interesada de los actores. Los órdenes sociales no pueden explicarse en el sentido de un instrumentalismo colectivo: un orden fáctico nacido de la competencia de

agentes “racionales con arreglo a fines” en torno al poder y a la riqueza será inestable mientras no medie el momento moral de la conciencia y de la obligación, es decir, el momento de una orientación de la acción por valores obligatorios (Habermas, 2002: 301-302).

Pues, bien, el orden social solo es sostenible en la medida en que haya una interacción social orientada al entendimiento entre actores sociales.

Las obligaciones –aunque sólo se trate del acto único de someterse a un poder absoluto– tienen que basarse en un consenso normativo que no puede ser fruto exclusivamente de consideraciones racionales con arreglo a fines. De la agregación de los distintos cálculos de relaciones medios-fines que cada uno de los actores hace apoyándose en sus conocimientos empíricos y orientándose egocéntricamente hacia el propio éxito, sólo puede seguirse, en el mejor de los casos, que todos consideren deseable la observancia de una norma común. Pero la deseabilidad de una norma no explica todavía la fuerza obligatoria que irradian las normas válidas, fuerza que no puede hacerse derivar de sanciones, sino de un reconocimiento intersubjetivo de expectativas recíprocas de comportamiento, basado en última instancia en razones: “Así pues, en la base de la posición [de Locke] tenemos el postulado de un reconocimiento racional” (Habermas, 2002: 301).

Según Habermas, para que haya un orden social duradero se requiere disposición, toma de conciencia, valores obligatorios, reconocimiento racional, reconocimiento intersubjetivo de expectativas recíprocas de comportamiento basado en razones. Y todo esto es posible a través de acción comunicativa orientada al entendimiento.

Retomando nuestro tema de reflexión, reconocemos que la sociedad está compuesta de diversos intereses individuales. El *lobbying* es una acción racional con arreglo a fines, es un medio para canalizar intereses. Éstos, a su vez, están limitados por el contrato social y el poder del Estado. Hasta aquí se alcanza un orden social, pero inestable y pasajero. Para alcanzar el orden social estable y duradero, hay que proceder según la acción comunicativa orientada al consenso. El *lobbying* sería una forma de canalizar intereses particulares, el egoísmo humano, y lograr consensos, acuerdos sociales.

4.2 El *lobby* como espacio público para el consenso

Habermas sostiene que, para una buena interacción social, es mejor la acción comunicativa a la acción

instrumental y la acción estratégica. La acción instrumental no es social, ya que está orientada al éxito solamente. La acción estratégica es social, pero también está orientada solo al éxito. En cambio, la acción comunicativa, es social y está orientada al entendimiento.

Desde el punto de vista sociológico, lo mejor es partir de la acción comunicativa: “La necesidad de acción coordinada genera en la sociedad una determinada necesidad de comunicación que es menester cubrir para que sea posible una efectiva coordinación de las acciones, imprescindible para la satisfacción de las necesidades” (Habermas, 1987: 352).

En la acción comunicativa, el interés individual debe argumentarse para luego acordarse, consensuarse, con los demás actores sociales. Habermas dice:

Hablo, en cambio, de acciones comunicativas cuando los planes de acción de los actores implicados no se coordinan a través de un cálculo egocéntrico de resultados, sino mediante actos de entendimiento. En la acción comunicativa los participantes no se orientan primariamente al propio éxito; antes persiguen sus fines individuales bajo la condición de sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre sí sobre la base de una definición compartida de la situación. De ahí que la negociación de definiciones de la situación sea un componente esencial de la tarea interpretativa que la acción comunicativa requiere (Habermas, 1987: 367).

Esta acción comunicativa presupone evitar la violencia y asumir el lenguaje como un medio para relacionarse con los demás y entenderse. Presupone también principios como la inteligibilidad, la veracidad, la rectitud de las normas y la verdad. No podría darse un entendimiento con fraude o engaño.

El concepto de acción comunicativa presupone el lenguaje como un medio dentro del cual tiene lugar un tipo de procesos de entendimiento en cuyo transcurso los participantes, al relacionarse con un mundo, se presentan unos frente a otros con pretensiones de validez que pueden ser reconocidas o puestas en cuestión (Habermas, 1987: 143).

Esta interacción social a través de la acción comunicativa presupone participantes racionales con el propósito de entenderse.

Con este modelo de acción se presupone que los participantes en la interacción movilizan expresamente el potencial de racionalidad que (...) encierran las tres relaciones del actor con el mundo, con el propósito, cooperativamente seguido, de llegar a entenderse. Si prescindimos de la corrección formal de la

expresión simbólica utilizada, el actor que en el sentido indicado se oriente al entendimiento, tiene que plantear explícitamente con su manifestación tres pretensiones de validez, a saber: la pretensión

- De que el enunciado que hace es verdadero (o de que en efecto se cumplen las condiciones de existencia del contenido proposicional cuando éste no se afirma sino sólo se “menciona”);
- De que el acto de habla es correcto en relación con el contexto normativo vigente (o de que el propio contexto normativo en cumplimiento del cual ese acto se ejecuta es legítimo), y
- De que la intención expresada por el hablante coincide realmente con lo que éste piensa (Habermas, 1987: 143-144).

Entonces, los ciudadanos en una sociedad moderna actúan comunicativamente y se entienden a través del lenguaje. Expresan sus intereses a través del discurso para arribar a consensos. Llegamos, entonces, a una sociedad democrática deliberativa que se sustenta en la comunicación. Hannah Arendt ha afirmado que la democracia es comunicativa o no es democracia.

Para esta corriente de pensamiento, el proceso de deliberación pública debe hacerse de manera argumentativa; vale decir, por medio de un intercambio regulado de información y de razones. Asimismo, las deliberaciones deben ser inclusivas y públicas, ya que todos los afectados deben formar parte de la discusión; deben ser libres de cualquier coerción exterior e interior que pudiese implicar, por ejemplo, un prejuicio hacia el otro interlocutor, pues todos tienen derecho de hablar pero también la obligación de escuchar. En ese sentido, las conclusiones de “SÍ” O “NO” deben motivarse solamente por la fuerza del mejor argumento. Las deliberaciones pueden ser indefinidas y reanudadas en principio según sea decidido, pero lo natural es que concluyan en una decisión. Se entiende que en la práctica las mayorías pueden estar sosteniendo los argumentos más racionales a menos que la minoría convenza a aquéllas de que tiene la razón. Las deliberaciones políticas se extienden a cualquier materia que pueda regularse para el interés de todos; podrían incluirse en todo caso asuntos que inicialmente fuesen definidos como privados. Por último, la deliberación política incluye la interpretación de necesidades y deseos y el cambio de preferencias (Cansino, 2008: 189).

La democracia deliberativa requiere de la argumentación y de la participación ciudadana, de todos y todas. Cuanta más participación, más

democracia.

(...) tenemos que desarrollar tanto teórica como prácticamente una concepción deliberativa de la democracia que permita mecanismos de participación en las democracias liberales existentes. La ciudadanía en los regímenes democráticos de nuestro tiempo está ciertamente, vinculada a la idea de un gobierno representativo y al derecho al voto; pero también puede entenderse, debe entenderse a mi juicio, en términos de la actividad colectiva, participativa de los y las ciudadanas en las esferas públicas. La participación ciudadana tiene que gestarse en espacios públicos en principio abierto a todos y todas (Patrón, 2005: 262).

Los espacios públicos para la acción comunicativa, entonces, son imprescindibles en toda sociedad moderna y democrática.

Una concepción de democracia articulada en torno a la idea de espacios de deliberación ciudadana es una de las grandes alternativas teóricas que nos ofrece el Siglo XXI para repensar la política (Patrón, 2005: 263).

Los espacios públicos pueden ser espacios para resolver la paradoja planteada por Hobbes: el hombre es egoísta, pero sabe que necesita de los demás. Los espacios públicos pueden ser espacios para argumentar y luego acordar y consensuar. Son necesarios para la acción comunicativa.

El o los “espacios públicos” aparece como los o el concepto que permite tender el puente entre el interés egoísta propio de sociedades de economía de mercado y las orientaciones al bien común, entre el “cliente y el ciudadano”⁶[la nota es nuestra]. Se trata de los espacios públicos como instancias que permiten la participación ciudadana en términos discursivos, como ámbitos que hacen posible un debate racional sobre cuestiones de interés general y que permitan la transformación de opiniones personales –a través de la deliberación– en una genuina opinión pública. La deliberación en dichos espacios es la condición de la participación (Patrón, 2005:263).

El *lobby* puede ser un espacio público en

el cual se deliberan intereses y al cual puedan acceder todos los ciudadanos. Pero un espacio público, no privado. Subrayamos lo público. Solo será público en la medida en que se cumpla con la transparencia, es decir, las reuniones y los temas a tratar sean conocidos por todos y sean pasibles de crítica de cualquier ciudadano. Y será un espacio público para el consenso en la medida en que los *lobistas* utilicen la estrategia de la persuasión sobre la base de la argumentación y erradiquen las “estrategias” de intimidación y de corrupción⁷. Hay que romper el círculo vicioso en alguna parte.

4.3 Importancia de la legitimidad del Estado

El Estado es una institución antigua. Su origen se remonta a unos 10 mil años antes de nuestra era. Sin embargo, el Estado moderno que conocemos hoy es relativamente reciente.

El Estado moderno que dispone de grandes ejércitos, poderes tributarios y una burocracia centralizada capaz de ejercer una autoridad soberana en un amplio territorio es ... reciente,

⁷ Dos destacados politólogos peruanos describen crudamente la forma de operar de los grupos de presión, entre ellos los lobbies. Esto no solamente en el Perú, sino en general.

Francisco Miró Quesada afirma: “Los “grupos de presión” realizan diversas acciones, es decir, ejercen múltiples formas de presión para alcanzar sus objetivos. Estas formas pueden ser, según Jean Meynaud, de persuasión, corrupción e intimidación.

Los “grupos de presión” recurren a la información y a la propaganda a través de los medios de comunicación, dirigiéndose a la opinión pública y a las autoridades. Recurren a los contactos y negociaciones con las personas que desempeñan funciones públicas. Intervienen en las elecciones para favorecer a un partido o a los candidatos de un partido afines a sus intereses, y para “vetar” a los que se les oponen. También hacen uso de la intimidación mediante campañas de prensa, la conspiración en silencio, la negación de ayudas o la creación de dificultades, la acción directa inspiradas en las huelgas y el boicot. Incluso, aplican métodos de corrupción como la subvención de partidos políticos, a los que luego solicitarán un rendimiento de cuentas; obsequios o invitaciones especiales a líderes políticos y administradores públicos” (Miró Quesada, 2013: 671).

Y Raúl Ferrero también asevera lo mismo: “Los grupos de presión atienden al interés de sus componentes pero no pretende influir en la política general sino solamente en las medidas gubernativas que pueden afectarlas, a la inversa de los partidos políticos, los cuales persiguen ejercer el Gobierno. Como medios de presión se emplean medios lícitos, como la persuasión de dirigentes políticos o la información de la opinión pública, hasta medios no confesables, como el soborno personal o la ayuda a las finanzas de un partido. La información y la persuasión van extendiéndose grandemente, al extremo que algunos autores califican de “new lobby” dichas técnicas lícitas, que deberían sustituir a los métodos del “old lobby”, pero no pocas veces las nuevas tácticas se agregan a las antiguas, en lugar de desplazar la corrupción, la amenaza o el sabotaje” (Ferrero, 2003: 414).

⁶ “En forma creciente, los políticos y los medios de comunicación tratan a los electores como consumidores antes que como ciudadanos. Y, como todos sabemos, al ciudadano/a se le convence con buenos argumentos, mientras que al consumidor/a se le seduce. El ciudadano/a es un sujeto racional que delibera entre y con otros ciudadanos. El consumidor es un sujeto que busca satisfacer sensaciones y gustos personales. Como diría Habermas, el voto se ha transformado en una cuestión de preferencia individual, del mismo modo en que se elige un producto en el mercado (un par de zapatos)” (Patrón, 2005: 261-262).

puesto que se originó hace unos cuatrocientos o quinientos años, cuando se consolidaron las monarquías francesa, española y sueca (Fukuyama, 2004: 15).

Para los politólogos, “Estado” se refiere: 1) a un país, 2) a una unidad resultante de la subdivisión político administrativo en ciertos países o 3) a todas las instituciones de gobierno y administración de un país, así como a los funcionarios y empleados que trabajan en ella. Aquí asumimos esta última definición. Así, el Estado es el poder político institucionalizado y cuenta con órganos o instituciones como el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Administración y el Ejército.

Los Estados tienen los siguientes atributos: soberanía, autonomía y legitimidad.

La soberanía es la

capacidad exclusiva de gobernar la colectividad que habita en el territorio de un país, sin la interferencia de fuerzas externas. En otras palabras, un Estado es soberano en la medida en que ejerce de modo independiente la autoridad gubernamental en su territorio, rechazando la voluntad de Estados extranjeros (u otros actores extranjeros) de imponer sus propias leyes o interferir en el orden político interno (Sodaro, 2011: 94).

La autonomía

(...) se refiere a la independencia relativa de las autoridades estatales respecto a la población. Si el Estado disfruta de un grado alto de autonomía, entonces los empleados y funcionarios públicos son bastante libres para adoptar decisiones de gobierno. En cambio, un bajo grado de autonomía estatal supone que los empleados y funcionarios públicos tienen escaso margen para elaborar leyes o tomar decisiones con independencia de la población en su conjunto o –como suele suceder– de los grupos políticamente poderosos (Sodaro, 2011: 95).

Y la legitimidad puede definirse desde los gobernantes y desde los gobernados.

Desde el punto de vista de los gobernantes, la legitimidad significa el derecho a mandar y, en consecuencia, la obligación de obedecer por parte de los gobernados. Sin embargo, desde el punto de vista de los gobernados, la legitimidad representa, sobre todo, una creencia: la creencia en la equidad, la justicia y la bondad de las acciones y leyes que emanan del gobierno. Este segundo elemento (la creencia) es el que permite distinguir lo legal de lo legítimo. Dicho de otra forma, aunque

la autoridad de un gobierno puede ser “legal” desde el punto de vista del cumplimiento de las normas y la legalidad establecida, sólo será “legítima” en tanto en cuanto sea considerada como tal por los gobernados.

Legitimidad implica, por tanto, un derecho a gobernar que no es puesto en cuestión (Sodaro, 2011: 79).

Jürgen Habermas hace una distinción entre legalidad y legitimidad similar a la cita anterior. La legalidad proviene de la ley; mientras que la legitimidad, de la moralidad, de la creencia de que está bien, de la aceptación como bueno por parte de los ciudadanos.

“Él distingue entre legalidad y legitimación. La primera es establecida por la ley, por el poder legislativo de un estado; pero la legitimación solamente puede provenir de la moralidad, esto es, de la aplicación de la ética a la política. De ese modo, el estado, además de fundar su poder o autoridad en la ley, debe hacerlo en la concordancia de su régimen con la ética” (Beuchot en ASPEFIP, 2015: 74)

Y la legitimidad que implica aceptación, reconocimiento, se logra a través de la acción comunicativa. Según Dorando Micheliní,

“la única idea legítima de la democracia sería aquella que contempla la posibilidad de que la autoridad pública sea expresión de un consenso obtenido en libertad y mediante la participación de todos los afectados. Esto significa que todas las normas o leyes públicas que ordenen la convivencia y todas las decisiones políticas de peso deberían ser alcanzadas y establecidas a través de discursos libres de dominio, de coacciones, de intereses y de poder, como así también de distorsiones sistemáticas de la comunicación” (Apel et al., 1991: 323).

Para conservar estos atributos, fundamentales para todo Estado, éste debe recurrir a la fuerza (Fuerzas Armadas y Policiales) y a la comunicación. En este caso nuestro interés está en la comunicación. El Estado debe comunicarse con distintos destinatarios, con sus distintos *stakeholders*.

Para mantener la soberanía o compartirla está la comunicación externa. En el Perú, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio Exterior principalmente se encargan de esta comunicación. También en cada ministerio hay alguien que se ocupa de la comunicación externa en casos específicos.

Para mantener la legitimidad está la comunicación interna. Esta es la comunicación del Estado (destinador) con los ciudadanos y organizaciones privadas (destinatarios) y la comunicación de los ciudadanos y las

organizaciones privadas (destinadores) con el Estado (destinatario).

La comunicación del Estado y del gobierno (destinadores) con los ciudadanos y organizaciones privadas (destinatarios) tiene como finalidad generar acuerdos, consensos, ya que el poder que detentan depende de la aprobación de los ciudadanos, por lo menos en teoría en los Estados democráticos modernos. El Estado y el gobierno requieren de la aprobación de los ciudadanos para dar normas, tomar decisiones y llevar a cabo las políticas públicas.

la comunicación gubernamental tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación gubernamental no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión (Riorda, 2011: 97).

El Estado y el gobierno no solamente cumplen la función de destinadores de mensajes, sino también de destinatarios. Es en esta relación que aparece el *lobbying*, como una forma de comunicación entre ciudadanos o grupos de ciudadanos (emisores) con funcionarios del Estado (destinatarios). El Estado y el gobierno escuchan a los ciudadanos y a los distintos grupos de interés y, de este modo, logran legitimarse. Entonces, el *lobbying*, en tanto espacio público para el consenso, permite la legitimidad del Estado y las decisiones del gobierno.

(...) lo que usted hace cuando llama a un miembro del parlamento, o a un senador, para pedirle una cita, no es otra cosa que hacer valer su derecho de representación” (Arroyo y Yus, 2007: 197).

El *lobby* como espacio público puede legitimar las decisiones que se tomen en el gobierno o el Estado.

Es en estas esferas públicas de acción basada en consensos y disensos donde se genera el verdadero poder político (Patrón, 2005: 263).

En los espacios públicos se discutirían, se deliberarían, se negociarían, no solo intereses económicos, sino valores, interpretaciones de la sociedad.

La política no es más cuestión de negociar intereses privados, sino que se basa en una concepción dialógica en la cual, afirma Habermas, “se discuten y negocian orientaciones de valor, interpretaciones de necesidades y deseos, no simplemente preferencias (Patrón, 2005: 264-265).

Por lo tanto, la única posibilidad de que esto ocurra es a través de la acción comunicativa propuesta por Habermas.

La interpretación discursiva de la democracia insiste en el hecho de que la formación democrática de la voluntad obtiene su fuerza

legitimadora NO de una convergencia previa respecto de convicciones éticas establecidas (el *ethos* de los comunitaristas) sino tanto de las presuposiciones comunicativas que permiten que los mejores argumentos entren en escena en diversas formas de deliberación, cuanto de los procedimientos aseguran procesos justos de negociación y concertación (Patrón, 2005: 265).

Debiéramos asumir el *lobbying* como un espacio público de consensos, como una posibilidad para “caminar derecho”. El *lobby* puede ser un procedimiento para legitimar el Estado. Pero que implica asumir compromisos entre el hablante y el oyente como las condiciones de validez y de interacción comunicativa. Claro, no todos en una sociedad peruana tienen la misma capacidad de hablar y hacerse escuchar. Hay una asimetría de poder. He ahí otro problema: el poder y su distribución. Pero el *lobby* también puede ser ese espacio para resolver estas asimetrías.

5. El Lobbying y la Justicia

La justicia es la virtud más importante de las instituciones sociales, sobre todo del Estado y de las leyes. Es decir, o las instituciones y leyes son justas o deben ser abolidas.

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas (Rawls, 1995: 17).

La justicia es inviolable e innegociable. “Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar” (Rawls, 1995: 17). En ese sentido, “Siendo las primeras virtudes de la actividad humana, la verdad y la justicia, no pueden estar sujetas a transacciones” (Rawls, 1995: 18).

¿Pero que es la justicia? ¿Cómo llegar a ella? Asumimos dos respuestas. Primero, la teoría de la justicia propuesta de John Rawls, es decir, la justicia como imparcialidad. Entendida así la justicia, ésta tiene principios que son

(...) aquellos que aceptarían en tanto que seres iguales, en tanto que personas racionales preocupadas por promover sus intereses, siempre y cuando supieran que ninguno de ellos estaba en ventaja o desventaja por virtud de contingencias sociales o naturales (Rawls, 1995: 31).

Estos principios de la justicia deben ser fruto de un acuerdo, de un consenso o de un contrato

social en una situación de total imparcialidad.

(...) la idea directriz es que los principios de la justicia para la estructura básica de la sociedad son el objeto del acuerdo original. Son los principios que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorios de los términos fundamentales de su asociación. Estos principios han de regular todos los acuerdos posteriores; especifican los tipos de cooperación social que se pueden llevar a cabo y las formas de gobierno que pueden establecerse (Rawls, 1995: 24).

A estos principios de la justicia se llega a través del “velo de la ignorancia” que asegura una situación de total imparcialidad.

Entre los rasgos esenciales de esta situación, está el que nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad, su posición, clase o status social; nadie sabe tampoco cuál es su suerte en la distribución de ventajas y capacidades naturales, su inteligencia, su fortaleza, etc. Supondré, incluso, que los propios miembros del grupo no conocen sus concepciones acerca del bien, ni sus tendencias psicológicas especiales. Los principios de justicia se escogen tras un velo de ignorancia de las circunstancias sociales no darán a nadie ventajas ni desventajas al escoger los principios. Dado que todos están situados de manera semejante y que ninguno es capaz de delinear principios que favorezcan su condición particular, los principios de la justicia serán el resultado de un acuerdo o de un convenio justo, pues dadas las circunstancias de posición original y la simetría de las relaciones entre las partes, esta situación inicial es equitativa entre las personas en tanto que seres morales, esto es, en tanto que seres racionales con sus propios fines, a quienes supondré capaces de un sentido de justicia (Rawls, 1995: 25).

John Rawls propone el siguiente ejemplo para ilustrar el “velo de la ignorancia” como condición inicial para la elección de los principios de la justicia:

(...) si un hombre sabe que él es rico, puede encontrar racional proponer que diversos impuestos a medidas de beneficencia sean declarados injustos; si supiera que era pobre, es muy probable que propusiera el principio contrario. Para presentar las restricciones deseadas hemos de imaginar una situación en la que todos estén desprovistos de esta clase de información. Se excluye el conocimiento de aquellas contingencias que enfrentan a los hombres y les permiten dejarse guiar por prejuicios. De esta manera se llega al velo

de la ignorancia de un modo natural (Rawls, 1995: 31).

En cualquier momento nos podemos poner en la situación original. Para ello, hay que reconocer que todos somos iguales, tenemos los mismos derechos, cada uno puede hacer propuestas, someter razones para su aceptación y argumentar a favor de los principios que creemos son justos.

De este modo construimos una sociedad ordenada, con instituciones y leyes que aceptan y aplican los principios de justicia.

(...) una sociedad está bien ordenada no sólo cuando fue organizada para promover el bien de sus miembros, sino cuando también está eficazmente regulada por una concepción pública de la justicia. Esto quiere decir que se trata de una sociedad en la que: 1) cada cual acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia, y 2) las instituciones sociales básicas satisfacen generalmente estos principios y se sabe generalmente que lo hacen (Rawls, 1995: 18).

Dicho esto, ¿el *lobbying* es justo? Si la sociedad está conformada de individuos racionales que buscan satisfacer sus propios intereses, el *lobbying* sería un medio eficiente. Para que sea justo, tendría que cumplir con ciertas condiciones: Si, como sostenemos, el *lobbying* es una forma de comunicación entre los ciudadanos, o los grupos de ciudadanos, con las autoridades encargadas de administrar y gobernar el Estado, a fin de que tomen decisiones a su favor; si el acceso a esta actividad es absolutamente libre; y si las autoridades del Estado no discriminan a nadie, sin duda, sería justo. En una situación de total imparcialidad, o en una situación cubierta por el “velo de la ignorancia”, el *lobbying* sería una actividad que todos aprobaríamos como justa.

Y la segunda respuesta a la pregunta ¿qué es la justicia? que asumimos es la que nos daría la ética del discurso. La ética discursiva es una reflexión filosófica sobre las condiciones de posibilidad de una fundamentación racional de las normas práctico-morales. Es una ética formal como la kantiana, pero procedural, lo cual puede derivar en una aplicación real. Es deontológica, se refiere a lo correcto o justo. Es cognitivista, es decir, se puede fundamentar en la razón, explicarse argumentativamente. Y es universalizable.

“(...) la idea central de la ética discursiva es la siguiente. Las cuestiones morales pueden ser fundamentadas. Dicha fundamentación no se refiere a contenidos o valores materiales, sino al descubrimiento y a la explicitación de las instancias universales que desde siempre reconocemos y presuponemos en la argumentación y en toda acción

comunicativa. Las normas prácticas pueden ser fundamentadas mediante un procedimiento discursivo-consensual cooperativo. Según una formulación de Kuhlmann, “sólo pueden pretender validez aquellas normas que pueden encontrar la aceptación de todos los afectados en tanto que participantes de un discurso práctico, con lo cual los resultados y las consecuencias que resultarían del seguimiento general de dichas normas para la satisfacción de los intereses de cada uno pueden ser aceptados por todos sin coacción” (Kuhlmann, 1987, p. 99) Todos los conflictos (teóricos y prácticos) pueden y deben ser resueltos por principio mediante la búsqueda cooperativo-discursiva de soluciones consensuales en que sean considerados y respetados los intereses y las aspiraciones de todos los afectados reales y virtuales. El principio de justicia y el principio de universalidad posibilitan concebir tanto una cooperación responsable y solidaria sobre la base de la igualdad de oportunidades y la imparcialidad en la consideración de los intereses de todos los afectados, como así también una instancia de crítica para el discernimiento de toda posible confusión entre consensos racionales verdaderos y convenios estratégicos o acuerdos meramente fácticos” (Apel, 1991: 326).

En suma, algo es justo si todos los afectados por él aceptan libremente las consecuencias como justas. Pero todos los afectados deben estar en una situación ideal de habla y en condiciones de simetría.

En países con grandes desigualdades como el Perú, ¿es posible asumir una ética del consenso, acción y ética comunicativa? Tomando en cuenta los principios de la acción y ética comunicativa aparentemente no. Pero, entonces ¿primero debemos resolver nuestras desigualdades? Sostenemos que con ese razonamiento entramos en un círculo vicioso. Proponemos que debemos salir de él y tratar de romper por alguna parte. En ese sentido, proponemos que una acción y una ética comunicativa pueden ayudarnos a resolver nuestros problemas de desigualdad, de asimetría.

Ciertamente, en el caso peruano y en el de muchos países, el *lobby* y su legalización puede ser causa y consecuencia de la injusticia, ya que todos los afectados no están en una situación ideal de habla ni en condiciones de simetría. Por ejemplo, los grupos de poder económico tienen mayor capacidad para la comunicación con el gobierno y con el Estado.

Además del poder económico, que es el poder base, la corporación tiene también poder instrumental o político y poder discursivo. El poder político pone el acento en la financiación electoral y el *lobby*, y el poder discursivo

implica la capacidad de elaborar y difundir una imagen de sí mismos, una filosofía de éxito que tiene pretensiones de universalidad (...) La corporación global es una maquinaria crecientemente fuerte y pudiente, organizada profesionalmente con los conocimientos más avanzados para manejar todo su entorno (Durán, 2018:33-34).

Para gran parte de la sociedad, la posibilidad de financiar campañas, contratar abogados, hacer *lobby* usar relaciones sociales de apoyo es algo que está fuera de su alcance. Se trata de una gran ventaja basada en su poder asimétrico, que puede ser mal usada y que, como no se sanciona, tiende a institucionalizarse, a hacerse normal (Durán, 2018:44).

Sin embargo, la injusticia no está en el *lobby* per se sino en su ejercicio. Efectivamente, la injusticia está en la práctica del *lobby*, en el hecho de que sirve para lograr o mantener barreras de poder, excluyendo a otros y, muchas veces, en perjuicio de otros, en el hecho de que las autoridades aceptan comunicarse con ciertos ciudadanos o grupos de interés y no con otros. La injusticia está en el *lobbying* furtivo. ¿Cómo salir de esto? ¿Eliminar el *lobby*, prohibirlo? Consideramos que, si reconocemos el *lobby* como una actividad universalizable, como un espacio para la comunicación al cual pueden acceder todos, sería justo. Y la manera asegurar la justicia sería haciéndolo transparente, público. La actual ley peruana es un primer avance en ese sentido. Solo hay que cumplirla.

6. Bibliografía consultada

- (1) AA.VV. (2013). Reputación y liderazgo. D+i Llorente & Cuenca. Madrid.
- (2) ACOSTA, Yamandú (2008). Filosofía latinoamericana y democracia en clave de derechos humanos. Editorial Nordan-Comunidad. Uruguay.
- (3) APEL, K.O.; CORTINA, A.; DE ZAN, J. y MICHELINI, D. (1991). Ética comunicativa y democracia. Editorial Crítica. Barcelona.
- (4) ARROYO, Luis y YUS, Magali (2007). Los cien errores de la comunicación de las organizaciones. ESIC Editorial. Segunda edición. Madrid.
- (5) ASTIÉ-BURGOS, Walter (2011). Lobby y democracia. Lo positivo y lo negativo del cabildeo. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional. Siglo XXI Editores. Primera edición. México.
- (6) BARNECHEA, Alfredo (2013). La república embrujada. Un caso en la pobreza de las naciones. Editorial Santillana. Lima.

- (7) BEUCHOT, Mauricio (2015). Legalidad y legitimidad del poder político hoy. En: Cuadernos de ética y filosofía política. ASPEFIP. Perú.
- (8) CAMPBELL, Tom (2002). Siete teorías de la sociedad. Ediciones Cátedra. Madrid.
- (9) CANSINO, CÉSAR (2008). La muerte de la ciencia política. Editorial Sudamericana. Primera edición. Argentina
- (10) CASTELLS, Manuel (2012). Comunicación y poder. Siglo XXI Editores. México.
- (11) CASTILLO ESPARCIA, Antonio (2011). Lobby y comunicación. El lobbying como estrategia comunicativa. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones. Primera edición. España.
- (12) CRABTREE, John y DURÁN, Francisco (2017). Perú: élites del poder y captura política. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- (13) DURÁN, Francisco (2018). Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos. Primera edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y OXFAM. Perú.
- (14) _____ (2017). Los doce apóstoles de la economía peruana. Una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos. Primera edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- (15) DURÁN, Francisco y CAPODÓNICO, Humberto (2010). Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica. Entre el diálogo y el entendimiento. DESCO, OXFAM, ALOP, CEDAL. Lima.
- (16) DUSSEL, Enrique (1998). Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión. Editorial Trotta. Segunda edición. Madrid.
- (17) FERRERO, Raúl (2003). Ciencia Política. Teoría del Estado y derecho constitucional. Editora Jurídica Grijley. Novena edición. Lima.
- (18) FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER REPRESENTACIÓN CHILE (e) (2012). Lobby y grupos de interés. Santiago de Chile.
- (19) GAGO PRIALÉ, Horacio (2012). Sociedad espontánea. La nueva esencia urbana. Ediciones del Hipocampo. Primera edición. Perú.
- (20) GAMIO GEHRI, Gonzalo (2014). Deliberación y conflicto. Reflexiones sobre el juicio en la ética pública. En: Cuadernos de ética y filosofía política. ASPEFIP. Perú.
- (21) HABERMAS, Jürgen (2002). Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista. Editorial Taurus. Madrid.
- (22) _____ (2002). Verdad y justificación. Ensayos filosóficos. Editorial Trotta. Madrid.
- (23) _____ (1994). Ciencia y técnica como ideología. Editorial Tecnos. Segunda edición. Madrid.
- (24) _____ (1987). Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social. Editorial Taurus. Madrid.
- (25) HAYEK, Friedrich (2014). Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política. Unión Editorial. Segunda edición. Madrid.
- (26) HINKELAMMERT, Franz (2002). El retorno del sujeto reprimido. Universidad Nacional de Colombia. Primera edición. Bogotá.
- (27) LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio (2012). La desigualdad económica y política. Aproximaciones conceptuales. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera edición. Lima.
- (28) MIRÓ QUESADA RADA, Francisco (2013). Introducción a la ciencia política. Editora y Librería Jurídica GRIJLEY. Tercera edición. Lima.
- (29) MISES, Ludwig von (2011). Liberalismo. La tradición clásica. Unión Editorial. Sexta edición. Madrid.
- (30) NEIRA, Hugo (2009a). Hacia la tercera mitad. Perú XVI-XX. Tomo I. Ensayos de relectura herética. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Lima.
- (31) _____ (2009b) Hacia la tercera mitad. Perú XVI-XX. Tomo II. Ensayos de relectura herética. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Lima.
- (32) PASQUINO, Gianfranco (2011). Nuevo curso de ciencia política. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México
- (33) PATRÓN, Pepi (2005). Formación de la esfera pública desde la comunicación. **En:** Comunicación y Política en una democracia ética por construir, libro editado por Rosa María Alfaro. Veeduría Ciudadana de la Comunicación. Lima.
- (34) PIKETTY, Thomas (2014). El capital en el siglo XXI.
- (35) POLO SANTILLÁN, Miguel Ángel (2014).

- Ética y política. Hitos históricos de una relación. En: Cuadernos de ética y filosofía política. ASPEFIP. Perú.
- (36) PONCE DE LEÓN SEIJÁS (2012). Decisiones de política pública en una democracia sin partidos: en el caso del SOAT médico. En: *Politai Revista de Ciencia Política. Fortalecimiento Institucional*. Año 3 N° 5. Asociación Civil Politai. Págs. 181-192
- (37) PORRAS VÁSQUEZ, Humberto (2014). Estudiantes universitarios. Cultura de la “criollada” y formación profesional. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Lima, Perú.
- (38) PORTER, Michael (1987). Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior. Compañía Editorial Continental. México.
- (39) QUIROZ, Alfonso (2013). Historia de la corrupción en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Primera edición. Lima.
- (40) RAMOS MORALES, Leonidas (2014). Redes de *lobby* informal de los gremios empresariales frente a la administración pública del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo (2011-2012). Tesis para optar el grado de magíster. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- (41) RAWLS, John (1995). Teoría de la justicia. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México.
- (42) RIORDA, Mario (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. En: *Politai Revista de Ciencia Política. Comunicación Política*. Año 2 N° 3. Asociación Civil Politai. Págs. 96-111.
- (43) RITZER, George (1993a). Teoría sociológica clásica. McGraw Hill Interamericana de España. México.
- (44) _____ (1993b). Teoría sociológica contemporánea. McGraw Hill Interamericana de España. México.
- (45) SANTILLÁN BUELNA, José Ramón (2013). Lobbying y asuntos públicos. **En:** Actas del V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social. Universidad de La Laguna. España. Disponible en: http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013_actas.html
- (46) SARTORI, Giovanni (1999). Elementos de teoría política. Alianza Editorial. Primera edición. Madrid.
- (47) SODARO, Michael (2006). Política y ciencia política. Una introducción. Editorial Mc Graw Hill. España.
- (48) STANDING, Guy (2017). La corrupción del capitalismo. Primera edición. Ediciones del Pasado y del Presente. Barcelona.
- (49) TÚÑEZ, Miguel (2012). La gestión de la comunicación en las organizaciones. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones. Primera edición. España.
- (50) VELASCO ARROYO, Juan Carlos (2013). Habermas. El uso público de la razón. Alianza Editorial. Madrid.
- (51) VILLORO, Luis (1997). El poder y el valor. Fundamentos de una ética política. Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México.
- (52) WILCOX, Dennis; CAMERON, Glen y XIFRA, Jordi (2010). Relaciones públicas. Estrategias y tácticas. Pearson Educación. Madrid.