

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LOBBY Y GRUPOS DE INTERÉS

Werner Lachmann

Alexander Straßner

Ulrich von Alemann & Florian Eckert

Konstadinos Maras

Hans-Jürgen Papier

Rudolf Speth

No. 9

Chile 2012



Konrad
Adenauer
Stiftung

50 AÑOS DE COOPERACIÓN EN TODO EL MUNDO

Editor:

Fundación Konrad Adenauer
Representación Chile
Enrique Nercaseaux 2381
Providencia
Santiago de Chile

Tel. 0056-2-234 20 89

E-mail: fkachile@fka.cl

Página web: www.kas.de/chile

Responsible:

Winfried Jung

Traductora:

Ann Kristin Meyborg

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Diseño e Impresión

Gráfica Funny S.A.

grfunny@123.cl

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LOBBY Y GRUPOS DE INTERÉS

Werner Lachmann

Alexander Straßner

Ulrich von Alemann & Florian Eckert

Konstadinos Maras

Hans-Jürgen Papier

Rudolf Speth

No. 9

Chile 2012

Índice

Grupos de interés, lobbies Werner Lachmann	5
Las funciones de las asociaciones en la sociedad moderna Alexander Straßner	9
El lobbying: política en las sombras Ulrich von Alemann & Florian Eckert	21
El lobbying en Alemania Konstadinos Maras	33
De la relación tensa entre el lobbying y la democracia parlamentaria Hans-Jürgen Papier	41
El sistema de referencia entre la política, los lobbies y el público Rudolf Speth	49

Grupos de interés, lobbies*

Werner Lachmann

Los grupos de interés son parte de las democracias modernas y la actual sociedad industrial ya no se puede imaginar sin ellos. Antiguamente, solían reunirse con los diputados en el vestíbulo del parlamento de la cámara baja británica, el *lobby*, con el fin de negociar las normas legales e intervenciones del Estado (lobbying). En el siglo XIX en EE.UU., el término "lobbying" se integró al lenguaje común y posteriormente llegó a Europa.

Como grupos de interés o lobbies se entienden aquellas agrupaciones voluntarias de personas o corporaciones, que se constituyen con el fin de ejercer influencia sobre los representantes legítimos de la política (principalmente, del poder legislativo y ejecutivo). Estas asociaciones, que también se conocen bajo el término de grupos de presión, procuran ejercer su influencia sobre el proceso estatal de toma de decisiones, dando prioridad a sus intereses particulares. Su intervención en la configuración de la voluntad política no está regulada por la Constitución.

Los grupos de interés se manifiestan de diversas maneras y se pueden clasificar simplificada-mente en los tradicionales grupos de interés con fines de lucro y los grupos de interés sin fines de lucro, cuyo número va en fuerte aumento.

La gama va desde los sindicatos tradicionales y las asociaciones sectoriales, de empleadores, de profesionales y de campesinos, pasando por las asociaciones de ciudades y la Unión de Contribuyentes Fiscales, hasta las agrupaciones con orientación cosmovisional o con enfoque en la política social o ambiental. En Bruselas existen más de 6.000 distintas agrupaciones de interés. Se puede observar que el lobbying es cada vez más profesionalizado, es decir, las agencias de relaciones públicas, así como las empresas de abogados y las consultoras asumen la misión del lobbying y con su experticia se vuelven imprescindibles para el proceso político de la toma de decisiones y de la legislación.

¿Cómo se puede explicar la existencia de los grupos de interés? La teoría de la elección pública entiende al político como un empresario que potencia sus votos al proclamar ciertos objetivos políticos para ciertos grupos de electores, por ejemplo, transferencias sociales (colaboraciones sociales, ayudas estatales, subsidios, etc.). A cambio, espera el apoyo político (su reelección). Mientras mayores son las posibilidades de que los políticos puedan intervenir mediante márgenes discrecionales de acción al statu quo de la política (económica), más regalos electorales

* Publicado originalmente en: Lexikon Soziale Marktwirtschaft - Wirtschaftspolitik von A-Z, Sankt Augustin, octubre de 2011.

podrán ofrecer a su clientela y mayor será la influencia de los grupos de interés. Estos lobbistas son algo típico en las democracias indirectas. Debido a que el elector individual por sí solo tiene muy poca influencia sobre las decisiones políticas, surge la necesidad de una representación colectiva. Los lobbies logran la agregación y articulación de los intereses de sus miembros y de esta manera facilitan oportunidades de participación, comunicación y asignación de valores. Los grupos de interés son más potentes mientras más fuerte sea su capacidad de organización y mientras mayor su número de asociados. Sin embargo, un número de asociados demasiado grande también puede obstaculizar la potencia del grupo y el lograr beneficios especiales. En resumen, los lobbistas defienden intereses colectivos. En este contexto, surge el problema de los beneficiarios pasivos. Por ejemplo, también aquellas personas no asociadas a un sindicato se beneficiarán de un alza de los salarios, pese a que no pagan cuotas para el sindicato.

¿De qué modo actúan los grupos de interés? Los grupos de interés ofrecen a los políticos ayudas financieras (donaciones), informaciones, conocimiento, asesoría política, dictámenes, cargos en los consejos de administración de empresas o cargos lucrativos al terminar sus trayectorias. Pueden "infiltrar" los partidos y apoyar o perjudicar a los políticos a través de los medios de comunicación. También pueden aprovechar el recurso de amenazar con restar su apoyo para cierto partido o diputado en las próximas elecciones, cambiar el emplazamiento de sus empresas, etc.

¿Cómo se debe evaluar la existencia de los grupos de interés? En las grandes sociedades difícilmente se podrá lograr una democracia directa.

Por lo tanto, se organizan elecciones, con el fin de elegir representantes, que luego deben tomar decisiones políticas en sintonía con la Constitución. Los grupos de interés logran organizar la voluntad de los electores y obtener información acerca de los objetivos de los ciudadanos. Los grupos de interés suministran una oportunidad eficiente de exponer las necesidades de los ciudadanos a sus representantes políticos. Sin embargo, frente a estas ventajas también existen algunas desventajas, siendo una de ellas que los lobbistas pueden provocar que se aminore la importancia de los parlamentos a favor del poder ejecutivo y que en el contacto con la burocracia ministerial solo representen sus propios intereses particulares. De este modo, es posible que se postergue a las minorías, ya que en el proceso político éstas son incapaces de reunir la fuerza electoral necesaria para poder representar sus intereses de modo que influyan en las elecciones. Sin embargo, también es posible que grupos mayoritarios de la población, que no pueden o solo difícilmente se organizan, sean postergados por minorías eficientes. Influenciar sobre la política económica tiene importancia porque de ella depende la redistribución de los ingresos. El Estado puede brindar beneficios financieros a ciertos grupos de la población, que siempre impactarán negativamente sobre el resto de los ciudadanos. En consecuencia, los grupos de interés que disponen de un potente financiamiento y de una buena organización, están en condiciones de manipular al Estado. Se habla del Estado de redistribución, de "búsqueda de rentas" o de la "democracia de regateo". El gran porcentaje de gastos sociales así como de subsidios y el débil crecimiento relacionado con ello, son una manifestación de la influencia excesiva de grupos de interés, que pretenden obviar

mediante el lobbying las adaptaciones que exige la competencia económica.

Ya el ordoliberal Walter Eucken advirtió una influencia excesiva de los grupos de interés y en sus máximas sobre política económica acuñó el principio de la acotación del poder de estos grupos, debido a que los lobbistas pueden imponer sus objetivos en contra y a costa de los intereses de la mayoría de los ciudadanos. Los intereses de la mayoría de los ciudadanos, dotada de menos poder (es decir, el bien común de la sociedad), se deben proteger en contra de las influencias perjudiciales de los grupos de interés. Mientras que el Estado se definía como instancia de orden, la influencia de los grupos de interés se mantenía moderada. La transición al "Estado social" llevó a "politizar la economía", lo que condicionó la "economización de la política". "El Estado liberal democrático, que con el vigor de la fuerza de la ley vino a derogar la ley de la fuerza, se ve cada más obligado a poner la fuerza de la ley al servicio de la ley de la fuerza". (Kirsch, p. 108)

¿De qué manera la sociedad puede protegerse ante la influencia nociva de los lobbistas? Por un lado, se exige la transparencia de la actividad de los lobbistas, siguiendo el ejemplo de EE.UU., donde los grupos de interés tienen la obligación de registrarse. Sin embargo, la "Lista pública de registro de las asociaciones y sus representantes" (lista de lobbying) del parlamento alemán solo reúne aquellas asociaciones que se registraron con el fin de tener acceso oficial al parlamento, al gobierno y a sus audiencias.

Debido a que el amplio margen de acción de la política es la causa para el éxito del lobbying, sería necesario restringir precisamente este margen de

acción. Esto se podría lograr mediante la vigencia limitada de las leyes que establecen un trato preferencial para ciertos grupos de la población ("cláusula Sunset"). Aquellos grupos de interés que logran obtener subsidios, solo se beneficiarán de ellos durante cierto tiempo. Luego de caducar este plazo, deben intentar nuevamente de hacer prevalecer sus intereses particulares en el proceso político. En este contexto, sería deseable que también aquellos grupos perjudicados por la legislación vigente hicieran lobbying. De gran ayuda sería un análisis obligatorio de los efectos de distribución para todos los proyectos legislativos, que no se adhieren al principio de la universalidad. Esto incrementaría su transparencia y lograría llamar la atención de grupos de interés antagonistas sobre los perjuicios para sus ingresos. La excesiva influencia de los grupos de interés en nuestra sociedad moderna puede llevar a que el Estado se degrade a una agencia de redistribución y su función como instancia de orden se dañe cada vez más.

Referencias bibliográficas

- Bilgeri, A.: *Das Phänomen Lobbyismus*, Norderstedt (2001).
- Blümle, E.-B.: "Lobby" en *Görres-Gesellschaft* (ed.): *Staatslexikon*, 7.ª ed., Friburgo d. Br.(1995), col. 929-932.
- Kirsch, G: "Der redistributionspolitische Interventionismus: Von der Lenkung der Wirtschaft zur Zerstörung des Staates" en Cassel, D. et al. (eds.): *Ordnungspolitik*, Múnich (1988), p. 107-133.
- Leif, T./ Speth, R. (eds.): *Die Stille Macht: Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden (2003).



Las funciones de las asociaciones en la sociedad moderna*

Alexander Straßner

Más allá de los escándalos de corrupción, las asociaciones sirven como “escuelas para la democracia”: concentran y seleccionan intereses, brindan oportunidades de participación a las ciudadanas y los ciudadanos y permiten el autocontrol de la sociedad.

Introducción

Lo que puede sonar banal, es uno de los axiomas fundamentales en la autodefinición de una comunidad pluralista: las asociaciones son imprescindibles para la funcionalidad de los sistemas políticos.¹ No obstante, tienen que enfrentar considerables prejuicios. En la percepción pública, los representantes de las asociaciones dominan al proceso político, socavan las instituciones democráticamente legitimadas y compran decisiones políticas en beneficio de su particular asociación.

Es difícil terminar con el prejuicio de que las asociaciones degradan las instituciones, procesos y actores políticos a un juguete a merced de intereses organizados.² El “dominio de las asociaciones”³, que Theodor Eschenburg en los años sesenta planteó como pregunta, se asumió injustificadamente como un hecho. Los títulos de las publicaciones académicas señalan ambiguamente a las asociaciones como un “poder oculto”⁴ y contribuyen involuntariamente a su connotación negativa. El concepto positivo del pluralismo ha sido reemplazado por el desacreditado lobbying.⁵

* Publicado originalmente en: Aus Politik und Zeitgeschichte, No. 15-16/2006 (Verbände und Lobbyismus).

1 Véase Martin Sebaldt/Alexander Straßner: *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden (2004), p. 15.

2 Véase Werner Reutter: “Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven” en: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) (1999) 9, p. 7-15.

3 Theodor Eschenburg: *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart (1963) 2.

4 Thomas Leif/Rudolf Speth (eds.): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden (2003).

5 Véase Christian Simmert: *Die Lobby regiert das Land*, Berlín (2002).

Al escepticismo social se unieron otros problemas: sigue disminuyendo la disposición al compromiso voluntario y cívico⁶, situación que afecta sobre todo a las asociaciones en el sector de los servicios sociales.⁷ Además, cobra cada vez más importancia el fenómeno del “beneficiario pasivo”, que saca provecho de los resultados de un bien colectivo provisto gracias al trabajo de las asociaciones, sin haberse comprometido en la causa.⁸ Los problemas de asociaciones particulares y sus agrupaciones solo se perciben de manera superficial. Sin embargo, la debilidad de algunas agrupaciones señala un problema para toda la sociedad. El hecho de que las 4.000 asociaciones que operan en toda Alemania y que se hallan registradas en la lista de lobbying del parlamento alemán⁹, aportan además de su labor esencial un considerable valor para la praxis de la democracia, hasta el momento solo ha sido abordado de manera tangencial.¹⁰

El catálogo de las funciones

Según la teoría del pluralismo, la importancia de las asociaciones para un sistema político se halla en la representación de la diversidad social.¹¹ De este modo, cumplen con un aspecto importante de la soberanía de un pueblo. Las asociaciones pueden satisfacer esta exigencia mediante sus cuatro funciones fundamentales: la agregación, la selección, la articulación y la integración de los intereses políticos son las misiones primordiales del actuar de las asociaciones. A estas se debe sumar sus funciones adicionales secundarias (participación, legitimación y autorregulación socioeconómica), que no conciernen en un primer lugar a sus responsabilidades frente a su clientela, sino que representan aportes voluntarios o aportes por encargo de todo el sistema político.

6 Véase Anne Hackett/Gerd Mutz: “Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement” en: *APuZ*, (2002) 9, p. 39-46.

7 Véase Roderich Kulbach: “Das Ehrenamt im Wohlfahrtsverband. Quantitative und qualitative Entwicklungen” en: *Soziale Arbeit. Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete*, (2002) 2, p. 55-60. Véase complementariamente Karl-Heinz Boëbenecker: “Ehrenamt und Wohlfahrtsverbände” en: *Soziale Arbeit. Deutsche Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete*, (1999) 3, p. 87-93.

8 Sobre la teoría de la elección pública, véase Mancur Olson: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tubinga 2002; Ulrich von Alemann: “Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik. Erosion oder Abgrenzung?” en: *APuZ*, (1985) 49, p. 3-21; Bernhard Ebbinghaus: “Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich” en: Wolfgang Schroeder/Bernhard Wessels (eds.): *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Wiesbaden (2003), p. 174-203.

9 Véase Martin Sebaldt: “Die ‘Stille Revolution’ organisierter Interessenvertretung: Entwicklungs- und Transformationsmuster westlicher Verbandssysteme in komparativer Perspektive” en: *Zeitschrift für Politik*, (2004) 1, p. 1-28.

10 Véase Jürgen Weber: *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Múnich 1981(2); Martin Sebaldt: “Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis” en: *APuZ*, (1997) 36-37, p. 27-37; para una fuente más actual, véase Alexander Straßner: “Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl: Verbandsfunktionen in Theorie und Praxis” en: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik*, (2005) 2, p. 233-253.

11 Véase Heinrich Oberreuter (ed.): *Pluralismus. Grundlegung und 11. Diskussion*, Opladen (1980).

La agregación de los intereses

Como agregación de intereses se entiende la concentración de diversas exigencias heterogéneas, con el fin de obtener objetivos y declaraciones programáticas homogéneas.¹² Este proceso no está limitado a las asociaciones, también se da en los partidos y las iniciativas ciudadanas, es decir, en todas aquellas organizaciones en las cuales es preciso convertir las posiciones divergentes en posiciones homogéneas que se pueden representar externamente. Esto suele ser una misión difícil para las asociaciones. Sobre todo las asociaciones masivas se ven enfrentadas con procesos complejos de agregación: no es raro que tengan que representar diversas suborganizaciones de distintos rubros y con cientos miles de miembros. Rige la regla empírica de que mientras más heterogéneos son los intereses al interior de una asociación, más compleja resulta la agregación.¹³ Lo que resulta favorable para los trabajadores de cierto rubro, puede ser perjudicial para los de otro.¹⁴ Por un lado, esto implica una considerable limitación del actuar de las asociaciones. La asociación está en constante búsqueda del mínimo común denominador al interior de su organización. Por el otro lado, este mecanismo ofrece una protección eficaz en contra de los intereses particulares –difícilmente integrables– de sus subgrupos.¹⁵ De este modo, las exigencias poco realistas o no

viables en el corto plazo no son acogidas por la directiva de la asociación.

La agregación de los intereses apenas se percibe públicamente. Esto a pesar de que se trata de una de las premisas fundamentales de la labor de las asociaciones. La misión central de la agregación es seleccionar de la diversidad de los intereses una posición que se pueda definir de forma unívoca entre todas las opiniones individuales, peticiones, necesidades y exigencias. Esto se logra mediante la concentración, es decir, la agrupación de intereses similares. También se afinan las exigencias, reduciéndolas a sus contenidos fundamentales. De este modo, la asociación logra una posición unívoca y objetiva, que puede representar externamente. Por lo general, se resume la totalidad de las posiciones agregadas en un programa.¹⁶ La representación externa de todas las exigencias articuladas por sus miembros obstaculizaría la capacidad de acción de la asociación. No habría suficientes recursos personales ni financieros para abarcar la totalidad no agregada de los intereses y la asociación tampoco podría delimitarse claramente de otras organizaciones. Por lo tanto, las asociaciones generalmente solo articulan sus exigencias centrales, también por la razón de que de lo contrario se harían más vulnerables frente a las exigencias contrarias de otras asociaciones.

12 Véase J. Weber (com. 10), p. 388.

13 Véase Franz Traxler: "Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung" en Walther Müller-Jentsch (ed.): *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*, Múnich (1999), p. 139-166.

14 Véase M. Sebaldt/A. Straßner (com. 1), p. 60.

15 Ulrich von Alemann: *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, Opladen (1989), p. 188.

16 Véase M. Sebaldt (com. 10), p. 27.

La agregación también favorece la capacidad de decisión de sus destinatarios en el sistema político. Solo a las posiciones y exigencias que se pueden definir con claridad se les pueden asignar medidas claras. De este modo, la agregación de los intereses funciona como mecanismo que protege al sistema político del colapso. Si las asociaciones no cumplieran con esta función, se formularían un sinnúmero de exigencias particulares (contradictorias) frente al sistema de toma de decisiones. Apaciguar conflictos sociales mediante medidas del control político sería sumamente difícil en este contexto.

La selección de los intereses

Como selección se denominan los efectos que resultan de la agregación de las asociaciones sobre el sistema político. Con el fin de evitar el colapso del sistema, mencionado anteriormente, se requiere de mecanismos de filtración, que permiten una preselección.

Las asociaciones cumplen con esta función al representar solo aquellos intereses que son realistas de poner en la práctica. En este contexto, la selección se refiere en primer lugar al problema de la formación de la voluntad interna de la asociación. Ésta implica que se deben aunar los distintos intereses en un consenso mínimo. Por lo tanto, la selección consiste en lograr un compromiso y canalizar las exigencias eventualmente divergentes de los intereses propios.¹⁷

Esto también incluye el descartar sistemáticamente las opiniones extremas o minoritarias.

Las asociaciones eligen aquellas exigencias, que por un lado consideran de especial importancia y, por el otro lado, suponen que se podrán conseguir de manera óptima en un momento específico. Por esta razón, conciben listas de prioridades y persiguen objetivos a corto, mediano y largo plazo. Mediante el planteamiento público, pueden poner en la agenda ciertos intereses propios. Mientras mayor la capacidad de una asociación para influir en la discusión política interior y exterior del parlamento, más exitosa será su labor. De igual o mayor importancia es la capacidad de prevenir amplias discusiones sociales en los medios de comunicación, o bien, de adjudicarse ciertos conceptos.

Sin embargo, esta función de filtro también favorece a los destinatarios de la política de las asociaciones: la receptividad de los mandatarios respecto a las peticiones articuladas suele variar. Por ejemplo, los diputados están en contacto selectivo con algunos representantes de las asociaciones, es decir, ellos eligen los intereses que se considerarán prioritarios en sus distritos electorales. Sin embargo, no se trata de selecciones absolutamente subjetivas. De lo contrario, la focalización en ciertos intereses siempre significa simplificar la realidad social. De este modo, las asociaciones garantizan el libre flujo de la comunicación entre el Estado y la sociedad. Por esta razón, las instituciones estatales no se pueden proteger simplemente del colapso mediante la marginación de ciertos grupos. Más bien deben desempeñarse con la selección de información mediante una forma institucionalizada y democráticamente legitimada. La selección puede

17 Véase M. Sebaldt (com. 10), p. 27.

acarrear consecuencias negativas. Además de la marginación permanente, también puede llevar a que se monopolicen y privilegien algunos intereses. Por lo tanto, las asociaciones también se desempeñan como "portero" del sistema político. Esto debido a que al igual que la capacidad de acción del sistema político está en su interés propio, la monopolización y la exclusión permanente de los intereses son contrarias a esta capacidad de acción. Del modo en que las asociaciones cumplen con esta función, se puede derivar la calidad de la democracia de una sociedad.¹⁸

La articulación de los intereses

La articulación no solo significa convertir los intereses latentes en intereses manifiestos. Con el fin de hacer prevalecer los intereses de sus miembros, las asociaciones articulan sus exigencias al sistema central de toma de decisiones políticas. En este sentido, inicialmente se limitan a transmitir los intereses de sus asociados. Sin embargo, es mucho más frecuente que los intereses individuales de las asociaciones primero se deban reformular para obtener declaraciones concretas. De este modo, las posiciones generales se aglutinan y se convierten en expectativas colectivas al comportamiento. Esto ocurre o mediante la discusión pública o a través del acceso directo a la entidad competente para la decisión particular en el aparato estatal.

Esta función resalta el hecho de que las asociaciones se desempeñan como procuradores de sus miembros. Tratan de presentar y hacer prevalecer sus intereses en base a un "mandato generalizado". En este sentido, las asociaciones también se deben considerar en su función de mecanismos sociales: llaman la atención sobre situaciones problemáticas, formulan intereses latentes y los hacen públicos. Los flujos de comunicación transcurren al interior de la asociación, pero no automáticamente de forma jerárquica. No es raro que la formulación de los objetivos de las asociaciones parta de la iniciativa de los gremios directivos, que promueven sus propuestas entre sus miembros. Solo de esta manera los asociados se sensibilizan frente a temáticas específicas.¹⁹ La articulación al interior de una asociación es un proceso altamente complejo. En su desarrollo, la directiva de la asociación inicia, formula y transmite intereses. En este contexto, la respectiva asociación dispone de más fuerza para imponer sus intereses mientras mayor es su grado de organización.²⁰ De este modo, ciertas asociaciones pequeñas pueden lograr una gran influencia si en el caso de un paro son capaces de generar un impacto económico importante.

La articulación es la más observable de las funciones. Y esta tendencia va en aumento con la creciente importancia de la escenificación mediática de las exigencias de las asociacio-

18 Véase A. Straßner (com. 10), p. 238.

19 Véase principalmente Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (eds.): *Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung*, Wiesbaden (2003).

20 El grado de organización se determina por la relación entre el número de las personas en cierto rubro que son miembros de una asociación y el número total de las personas en el rubro.

nes. Conceptos específicos, tales como "grupo de presión" o "lobbying", sugieren que el público invoca principalmente a esta función de las asociaciones, si se trata de describir el carácter de los grupos de interés.²¹ Nuevamente son los principales interlocutores de las asociaciones los que se benefician de esta función: para los mandatarios en las instituciones estatales, solo la articulación de intereses por las asociaciones genera la posibilidad de tomar decisiones de orden y de distribución que se ajusten a la realidad.

La integración

Además, las asociaciones aportan a largo plazo a la integración de las ciudadanas y los ciudadanos al Estado. Después de las instancias primarias (la familia, los grupos de pares) y secundarias (la educación preescolar, el colegio), las asociaciones forman, junto con los partidos y las iglesias, una tercera modalidad para la integración política.²² Involucran al individuo en los procesos de mediación y le aclaran la complejidad del proceso político. La integración se refiere al desarrollo de posiciones de identificación, que inician la constitución de grupos. El resultado final es la lealtad frente al sistema político. Mediante la finalidad de hacer prevalecer los intereses de sus miembros a través de la libre competencia, promueven su integración al Estado.²³ De esta

manera, cumplen nuevamente con funciones que son internas de las asociaciones, así como con funciones que sustentan a la democracia, fortaleciendo la capacidad funcional y de control del sistema político.²⁴

La función de integración resulta de la interacción de las funciones anteriores. Si se cumple con ellas de manera satisfactoria, también está asegurada una integración política adecuada de los diversos intereses. Las asociaciones generan un caldo de cultivo político cultural y ofrecen numerosas posibilidades de participación. De esta manera, también se pone freno a la marginación política y al sentimiento subjetivo de impotencia.²⁵

En resumen, la función de integración es elemental para la concordia de las sociedades. La integración se logra mediante la coincidencia de las organizaciones de interés, que trascienden los distintos estratos sociales y de este modo funcionan como elemento de unión. Como resultado, el sistema político puede desarrollar su máxima fuerza integradora y afianzar sus límites.

La participación

Las asociaciones ofrecen una oportunidad para la participación política y también para la información y comunicación.²⁶ En este contexto, la participación es un resultado lógico de la integración. Las

21 Véase M. Sebaldt (com. 10), p. 27.

22 Véase Ulrich Meyer: "Politische Sozialisation" en Uwe Andersen/Wichard Woyke (eds.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn (1997), p. 468.

23 Véase también M. Sebaldt/A. Straßner (com. 1), p. 139-179.

24 Véase J. Weber (com. 10), p. 391.

25 Véase M. Sebaldt (com. 10), p. 28.

26 Véase *ibíd.*

asociaciones permiten la participación de los individuos en la formación de la voluntad política más allá de las elecciones temporalmente determinadas y limitadas. Son ellas las que colocan a disposición de la sociedad los medios de participación y de comunicación necesarias. En este contexto, se debe diferenciar entre variadas formas de participación. Los asociados pueden ascender en la jerarquía de las asociaciones, establecer y cultivar contactos con los responsables de la toma de decisiones políticas y asumir funciones voluntarias. Sin embargo, solo un porcentaje pequeño de los miembros de una asociación tiende a participar y comunicar. Entre otras razones, esto es consecuencia de la oligarquización en la formación de la voluntad, que se puede observar en toda organización de gran tamaño. También en las asociaciones surgen las élites, que dirigen a la asociación, ya que poseen una ventaja de información. Con el fin de poder asegurar un trabajo eficaz, las asociaciones se ven obligadas a crear estructuras jerárquicas y burocráticas.²⁷ Además, la gran mayoría de los asociados solo se deja motivar para un mayor compromiso a través de incentivos adicionales.²⁸ Por lo tanto, la membresía simultánea en varias asociaciones por sí sola no es prueba de la disposición para participar.

El valor para la praxis democrática es evidente: no solo aquellas asociaciones que apoyen al

gobierno brindan un aporte a la legitimización del sistema político. También aquellas organizaciones cercanas a la oposición, que presentan sus demandas a los actores del sistema político, reconocen su legitimidad fundamental.²⁹ La participación en asociaciones agudiza la conciencia política de las ciudadanas y los ciudadanos. Adquieren conocimiento sobre la lógica funcional del sistema político. Los miembros de todos los estratos sociales tienen la oportunidad de experimentar el compromiso como característica fundamental de las democracias

La autorregulación socioeconómica

El concepto de la autorregulación socioeconómica se refiere al hecho de que existen ámbitos políticos en los cuales el Estado delega parte de sus responsabilidades a las asociaciones (economía, salud).³⁰ La autorregulación es una función de orden inherente a las asociaciones y por ende representa un valor adicional de éstas para el sistema político. Al asumir funciones de regulación en su ámbito, los grupos de interés mitigan el trabajo del Estado. Esto transcurre de dos maneras: primero, el Estado debería cumplir con las funciones de regulación que ejercen las asociaciones, asumiendo los elevados costos que esto implicaría. La concentración y selección

27 Véase J. Weber (com. 10), p. 393.

28 Los "selective incentives" son prestaciones que las asociaciones solo ponen a disposición de sus miembros. Estos incentivos complementarios no necesariamente tienen que estar relacionados con el fin inicial de la asociación. Véase M. Sebaldt/A. Straßner (com. 1), p. 107-112, 120-122.

29 Véase U. von Alemann (com. 15), p. 190.

30 Véase Wolfgang Schroeder: "Konzertierte Aktion" und Bündnis für Arbeit: Zwei Varianten des deutschen Korporatismus" en Annette Zimmer/Bernhard Wessels (eds.): *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Opladen (2001), p. 29-54; Wolfgang Streeck: *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und europäischer Union*, Fráncfort del Meno (1999).

de intereses controlados por el Estado harían necesarios recursos adicionales de la burocracia. Éstos son asumidos por las asociaciones, a sabiendas de que con eso pueden asegurar de manera autónoma la imposición de sus propios intereses. La ausencia de este aporte implicaría no solo una carga adicional, incluso podría ser una sobrecarga para las instituciones estatales y su capacidad de control se vería considerablemente afectada. Segundo, se alivia y se asume la búsqueda de información –que implica intensos costos– por el sistema de toma de decisiones políticas, es decir, considerando los diversos intereses, se entrega una posición convergente y que logre representar la mayoría.³¹ Esto alivia considerablemente el trabajo del Estado. Muy notoria es la función aliviadora de las asociaciones en el ámbito de la libertad en la negociación colectiva.³² Mientras que a la mayoría de las asociaciones solo se les considera por su influencia sobre los partidos, el gobierno y el parlamento, la libertad en la negociación colectiva –asegurada por la Constitución– concede una posición especial a las partes de un conflicto laboral. A través de los efectos de los convenios salariales sobre los precios, el valor de la moneda, el empleo y la competitividad internacional, logran un conjunto de medidas sucesivas. Éstas pueden ser contraproducentes para los objetivos de la política económica, si no se llega a un acuerdo con las instancias estatales. Con esto, se limita la influencia estatal sobre la política económica.

*La legitimación*³³

La legitimación es la “función central” entre las funciones de las asociaciones. En una democracia, la legitimación del actuar político o social está relacionada con procesos transparentes en la toma de decisiones. Las asociaciones cumplen con esta función a través de plantear las demandas centrales de la sociedad. Las instituciones estatales, por su parte, están obligadas a respetar las reglas del juego de la democracia. Por lo tanto, son legítimas solo aquellas medidas e intervenciones efectuadas y decididas por mandatarios con legitimación democrática y en sintonía con la democracia y el Estado de derecho. A las instituciones se les concede un apoyo legitimador decisivo, sobre todo por el hecho de que ellas se han convertido en la instancia más importante para asegurar las bases de la vida para todos los ciudadanos (educación, seguridad interior y exterior, condiciones para el crecimiento económico). A la inversa, un Estado que ya no puede ejercer estas funciones, tampoco podría esperar que los ciudadanos reconozcan la legitimidad de sus intervenciones y demandas (servicio militar y social, recaudación de impuestos, tributos sociales). En este sentido, la legitimación estatal incluye tanto la eficiencia de sus medidas como también que él mismo respete las reglas del juego de la democracia. Además, para las decisiones y medidas estatales rige el principio de la vigencia general. Éste solo se logra si la mayoría

31 Véase M. Sebaldt (com. 10), p. 28.

32 Véase Nico Siegel: “Die Politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland. Das Beispiel Bündnis für Arbeit” en Sven Jochem/Nico Siegel (eds.): *Konzertierung in Deutschland und Europa. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen (2003), p. 148-193.

33 Véase J. Weber (com. 10), p. 397.

de las ciudadanas y ciudadanos apoya las intervenciones del Estado.

Es sobre todo en este contexto que las asociaciones asumen un rol decisivo. Una vez que es reconocida la legitimidad del actuar de un Estado democrático, pasa a un primer plano su eficiencia. En el Estado democrático, no existe el derecho de un actuar estatal no cuestionable y universal como en los sistemas totalitarios. Debe explicar sus intervenciones y lograr la lealtad de sus ciudadanos a través de medidas del Estado de bienestar que se orienten en el bien común.³⁴

Las asociaciones participan en este contexto de manera decisiva como representantes de grupos específicos de la población. Abren un espacio para que el individuo pueda ejercer su influencia sobre la política más allá de las urnas electorales. Además, en el día a día del trabajo de las asociaciones, se asegura que las decisiones políticas no se toman alejadas de la realidad de vida concreta de las personas. Mientras que un grupo social ve una oportunidad real de subrayar exitosamente sus propias exigencias, no se cuestionará la legitimidad del sistema político. Por lo tanto, los catálogos de demandas de las asociaciones para las instancias estatales dejan en claro el estrecho vínculo con las condiciones del sistema político. Estas exigencias manifiestan la aceptación de las reglas del juego de la

democracia y reflejan la confianza en la efectividad de sus procesos.

Conclusión y resumen

En cualquiera de las funciones mencionadas, destaca el significado especial de la comunicación. Las asociaciones actúan como vasos comunicantes entre el legislador, la administración y aquellas ciudadanas y ciudadanos afectados por las medidas estatales.³⁵ Sin embargo, no solo promueven o perjudican la confianza de los ciudadanos con el Estado, sino también impactan sobre la eficacia de sus prestaciones mediante su apoyo o su resistencia. Además de su importancia para la estructura de las asociaciones, así como también para el sistema político y su funcionalidad, es importante el nivel micro. Esto debido a que las asociaciones también brindan servicios imprescindibles para las ciudadanas y los ciudadanos individuales. La diversidad y la alta complejidad de los problemas que requieren de una toma de decisión, superarían al individuo. Por lo tanto, las asociaciones muchas veces actúan como "intérpretes del Estado"³⁶, explicando las medidas legislativas y, de este modo, creando una posición general positiva hacia el sistema político. Pero también las instancias estatales se verían superadas en su capacidad de control sin la existencia de las asociaciones, que

34 En consecuencia, las asociaciones forman, junto con los partidos y los medios de comunicación, un "sector intermediario" de agencias de intermediación. Este sector sirve como cadena de transmisión y tematiza las demandas sociales y los procesos de transformación frente al sistema de decisión política y eventualmente alimenta de estas demandas al sistema. Véase M. Sebaldt/A. Straßner (com. 1), p. 71.

35 Véase Weber (com. 10), p. 393.

36 Véase Markus Feldenkirchen: "Sie wollen nicht die bösen Buben sein. Lobbyismus in Berlin" en: *Das Parlament*, n.º 1 - 2/2003, p. 9.

se encargan de la agregación y selección de intereses. La inversión de dinero y de tiempo para lograr compromisos superaría a las posibilidades del Estado. La sociedad y el sistema político de toma de decisiones se asocian permanentemente a través de la cadena de transmisión de las asociaciones. De este modo, las asociaciones pueden representar a su clientela de manera óptima y hacer prevalecer sus intereses, el sistema político es retroalimentado y sus medidas se conectan con la realidad social. Los actores políticos pueden reaccionar adecuadamente a los cambios en la sociedad, las transformaciones de la opinión pública y al afán de innovar.

En resumen, se puede constatar que las funciones de las asociaciones aparentemente no son solo una finalidad en sí y no benefician exclusivamente a ellas mismas, sino también son de gran importancia para el proceso democrático. Sin embargo, el cumplimiento de sus funciones es a veces contrarrestado por el escepticismo social descrito al principio de este artículo. También está en el interés de las asociaciones que se produzca un cambio sustancial de su imagen negativa.³⁷ Finalmente, se debe considerar que frente a la alta volatilidad social, las asociaciones

están expuestas a una considerable presión para adaptarse y modernizarse.³⁸ A la desigualdad de las asociaciones frente a la política del poder –que se debe postular de todas maneras– se suma el factor de que las asociaciones del ámbito laboral y social (Federación Alemana de Sindicatos, Cruz Roja, etc.) deben lidiar con graves problemas de organización y financieros, mientras otros, que defienden los derechos humanos como Amnesty International³⁹ o la conservación de la naturaleza como Greenpeace, sobre todo en lo financiero casi no tienen preocupaciones.⁴⁰ Mientras que hasta hace pocos años predominaban los retratos negativos (pseudo) académicos, actualmente (sobre todo en el año 2005) son contrarrestados con publicaciones que abordan la problemática con la diferenciación necesaria.⁴¹ No se puede constatar suficientemente el hecho de que fenómenos como la corrupción o la influencia sobredimensionada de los intereses de las asociaciones sobre las decisiones políticas son la excepción (por cierto, preocupante). También a futuro, la corrupción se debe asociar sobre todo con la criminalidad económica, que frecuentemente va asociada a la asignación de cargos altamente remunerados en las empresas.⁴² También se debe destacar

37 Véase M. Sebaldt/A. Straßner (com. 1), p. 277-308.

38 Véase Uta Devries: *Amnesty International gegen Folter. Eine kritische Bilanz*, Fráncfort del Meno (1998), p. 192-197.

39 Véase Hans Jürgen Lietzmann, "Greenpeace" als politischer Akteur" en Ulrich Willems/Thomas von Winter (eds.): *Politische Repräsentation schwacher Interessen*, Opladen (2000), p. 270-275.

40 Véase Wichard Woyke/Nils C. Bandelow: *Verbände. Eine Einführung*, Schwalbach (Taunus) (2005); Thomas von Winter/ Ulrich Willems (eds.): *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden (2006); Ralf Kleinfeld/Annette Zimmer/Ulrich Willems (ed.): *Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien*, Wiesbaden (2006); Gerhard Lehmbuch: *Verbände im arbeitenden Staat. Beiträge zur Organisation von Interessen*, Wiesbaden (2006).

41 Véase Andreas Berg: *Wirtschaftskriminalität in Deutschland. Ursachen und Bekämpfung von Korruption und Untreue*, Bad Iburg (2001).

que la corrupción transcurre sobre todo a nivel municipal.

Fuera de las asociaciones económicas, las asociaciones no suelen disponer de los recursos financieros que les permiten ejercer permanentemente influencia sobre decisiones políticas a su favor. Por lo tanto, la imagen de las funciones de las asociaciones en las sociedades modernas debe ser en gran medida positiva y esta imagen también debería marcar la percepción pública.

42 Véase Wolfgang Lorig: "Verantwortliche Amtsführung im demokratischen Verfassungsstaat" en: *Zeitschrift für Politik*, (2004) 4, p. 384-400.



El lobbying: política en las sombras*

Ulrich von Alemann & Florian Eckert

Abogamos por una consideración diferenciada y matizada del lobbying. Esto debido a que el lobbying se da en el margen entre la formación legítima de la voluntad política y sus formas ilegítimas, como lo son la extorsión y la corrupción.

Introducción

El lobbying polariza. La influencia de los grupos de interés divide la opinión política entre quienes critican y aquellos que apoyan la defensa organizada de intereses. De ninguna manera, esto es una tendencia nueva. "Si dejáis imperar el bien individual, Dios os castigará en su tribunal".¹

En este verso de 1643, Hans Michael Woscherosch expresó la sentencia "El bien común antes que el bien individual", que está vigente hasta el día de hoy. Desde la Edad Media, el orden cristiano de las clases sociales había demonizado el interés, el bien individual, e idolatrado el bien común. La Ilustración puso un fin a esta postura. En la Enciclopedia Alemana de 1793 se afirma:

"El interés sirve de puente entre las sociedades humanas [...]. En todo Estado en que se haya introducido la propiedad privada, no puede darse otro estímulo que el interés y este interés real de todo hombre con un oficio también coincide con lo mejor para la comunidad y para el estrato social dedicado a la subsistencia".²

En un principio de la era burguesa, se planteaba la máxima "El interés gobierna al mundo" (*Interest governs the world*).³ En contraposición a esto, estaba muy arraigada la imperturbable certeza conservadora del Estado que gobierna por encima del forcejeo de los intereses, tal y como la redujo Heinrich von Treitschke a fines del siglo XIX en su obra *Politik* a la siguiente fórmula: "Fuera de toda duda existe un bien común, por

* Publicado originalmente en: Aus Politik und Zeitgeschichte, No. 15-16/2006 (Verbände und Lobbyismus).

1 Jörg Fisch/Reinhard Kosselleck/Ernst-Wolfgang Orth: "Interesse" en Otto Brunner et al.: *Geschichtliche Grundbegriffe*, tomo III, Stuttgart (1982), p. 305 ss.

2 Véase Ulrich von Alemann/Erhard Forndran (eds.): *Interessenvermittlung und Politik. Interesse als Grundbegriff der Sozialwissenschaften*, Opladen (1983).

3 Albert O. Hirschman: *Leidenschaften und Interessen*, Fráncfort del Meno (1980), p. 51.

el hecho de que existe un Estado".⁴ En cambio, el economista burgués y pionero de la sociología Lorenz von Stein aseveraba en el mismo período: "El interés, que pone en relación el centro de la actividad de vida de cada individuo con todos los otros, es decir, todo el movimiento social, es por ende el principio rector de la sociedad".⁵ ¿Qué es lo que gobierna al mundo? ¿Los intereses o el bien común? Esto ha sido la contradicción principal de la sociedad burguesa desde sus orígenes. La controversia sigue vigente hasta el día de hoy. El "poder secreto de los poderosos intereses"⁶ pondría en peligro la promesa de igualdad que proclaman las democracias liberales. En la primavera de 2006, el ministro de Finanzas alemán Peer Steinbrück manifestó la exigencia: "lobbistas a la producción". Él necesitaba "desarrollar un sistema inmunológico resistente en contra de los ataques de los intereses individuales organizados".⁷

En contra del pensamiento en blanco o negro

Hay muchos que se oponen contra esta perspectiva pesimista y que consideran la imposición de intereses como un recurso legítimo del proceso democrático en la formación de voluntad.

Esta concepción archiliberal, según la cual de la competencia de los intereses individuales surge el bien común, es vista como uno de los pilares principales de las teorías sociales modernas, liberales y pluralistas. Martin Sebaldt y Alexander Straßner inician su manual de las asociaciones en Alemania con una apología de la política del lobbying: "Las asociaciones son elementos fundamentales de las sociedades modernas y, por lo tanto, la sustentabilidad de una comunidad democrática se puede deducir de mejor manera de la diversidad y de la influencia de sus grupos de interés. En los lugares en que los gobernantes consideran regularmente los consejos de los diversos grupos de interés, la política suele ser de alta calidad".⁸ El mercado de los intereses como garantía para el bien común: esto es el credo del pluralismo.

Ante nosotros se extiende una imagen de la teoría social con pronunciados contrastes de blanco y negro. Mientras que hay quienes conjuran el perjuicio de los grupos de interés para el bien común, otros afirman que el bien común solo se logra a partir de ellos. Nosotros queremos cuestionar justamente este pensamiento maniqueo de blanco o negro. Bueno o malo, correcto o incorrecto, blanco o negro: estas polarizaciones frecuentemente caricaturizan y nos confunden.

4 Heinrich von Treitschke: *Politik*, tomo I, Lipsia (1897), p. 67.

5 J. Fisch et al. (com. 1), p. 307.

6 Thomas Leif/Rudolf Speth: "Anatomie des Lobbyismus" en íd. (eds.): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden (2003), p. 9.

7 Véase Thomas Leif/Rudolf Speth: "Die fünfte Gewalt. Wie Lobbyisten die parlamentarische Demokratie unterlaufen" en: *Die Zeit online* con fecha 2.3. 2006; íd. (ed.): *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden (2006). Esta nueva publicación no se alcanzó a evaluar de manera extensa.

8 Martin Sebaldt/Alexander Straßner: *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden (2004), p. 13.

Esta es la tesis central de nuestro artículo: el lobbying no se puede abordar suficientemente con el usual pensamiento de blanco o negro. Queremos abogar por una contemplación diferenciada y matizada.

Desde nuestro punto de vista, el lobbying es parte de una política en las sombras,⁹ sin embargo, no en el sentido de un fuerte contraste entre el sol deslumbrante y las oscuras sombras. Nosotros empleamos esta metáfora más bien en el sentido de que ofrece diversos matices. De manera similar, se hace uso del concepto de la economía en las sombras. Ésta abarca una gran variedad, desde la honrosa actividad voluntaria, pasando por una amplia zona intermedia que incluye la ayuda entre vecinos y los servicios de maestros "sin boleta", hasta el trabajo claramente negro e ilegal en las empresas, facilitado por carteles intermediarios profesionales al borde de la criminalidad organizada. También el lobbying transcurre por un lado en el ámbito legítimo de los intereses y la formación de voluntad, pero, por el otro lado, también abarca el ámbito ilegítimo de la coacción, extorsión y corrupción. Entre estos dos ámbitos se extiende una zona intermedia con varios matices, en la cual no siempre queda claro lo que es legal y lo que es ilegal. Este sector no es claramente prohibido, es decir, no es sancionado por el derecho penal, pero constituye un campo minado, incluyendo actividades que difícilmente recibirían la aprobación de la sociedad. Se trata del reino de sombras en

el cual transcurren prácticas que sin ser ilegales, sí son consideradas ilegítimas por nuestra sociedad. Las normas van variando según el tiempo y el lugar. Es nuestra intención definir estos tres ámbitos con mayor claridad en nuestro artículo.

El talón de Aquiles del lobbying

Se podrían llenar varios estantes con la literatura sobre el lobbying. La influencia de los distintos grupos de interés sobre la política en Estados con constitución democrática ha sido desde siempre un tema interesante para los ensayos académicos.¹⁰ En este contexto, se debe entender el término "lobbying" como neutro, a pesar de la connotación peyorativa que sigue teniendo en la esfera pública. El lobbying es la forma de influencia sistemática y permanente de grupos de interés económicos, sociales o también culturales sobre el proceso político de toma de decisiones. Un lobbying con una definición tan amplia se puede abordar e investigar de distintas maneras. En lo esencial, existen cuatro aspectos principales en el análisis del lobbying: su forma de organización, sus destinatarios, sus contenidos y sus ideologías así como sus formas de acción.

La forma de organización: la forma de organización clásica del lobbying son las asociaciones. La más antigua de ellas, que todavía sigue activa

9 Ulrich von Alemann: "Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik" en Claus Leggewie (ed.): *Wozu Politikwissenschaft?*, Darmstadt (1994).

10 Véase en representación de muchos otros Th. Leif/R. Speth (com. 6); M. Sebaldt/A. Straßner (com. 8); para una fuente más antigua, véase Ulrich von Alemann: *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, Opladen (1987).

en Alemania, es la Asociación Bursátil del Comercio Libroero Alemán, fundada en 1825. Primero surgieron las asociaciones económicas, luego los sindicatos, en su calidad de federaciones que ofrecían protección para los trabajadores, y, finalmente, una gran variedad de asociaciones deportivas o de otras actividades de ocio, para asuntos sociales y culturales así como otros intereses de la sociedad. Durante mucho tiempo, la asociación era vista como prototipo de la defensa de intereses de los segmentos sociopolíticos. Sin embargo, de ninguna manera posee un monopolio. También las cámaras (cámaras de la industria, del comercio, etc.) defienden intereses y se desempeñan como actores en el ámbito del lobbying, al igual que las iglesias. Además de estas formas de organización fuertemente arraigadas en el sistema jurídico, también existen las alianzas informales, tales como las iniciativas ciudadanas. A éstas se suman las empresas que procuran la defensa de sus intereses de manera independiente de las federaciones profesionales. Un fenómeno de las últimas décadas son las empresas de asuntos públicos, que muchas veces incluyen en su oferta de asesoría a empresas a la asesoría política y las relaciones públicas.

A pesar de que desde siempre se han dado debates acerca de las estructuras de los grupos de interés, no son ellas las que albergan el verdadero problema de la legitimidad del lobbying. Incluso las controversias en torno a la afiliación obligatoria en las cámaras se ha puesto poco en el tapete. A pesar de que en los años pasados se ha visto en las asociaciones clásicas un marcado descenso del grado de organización y ya se habló de una indiferencia general hacia la organización, esto no cuestiona fundamentalmente su legitimación como defensor de intereses de

segmentos sociopolíticos. Las nuevas formas de organización que vayan surgiendo –ya sean iniciativas ciudadanas o empresas de asuntos públicos– siempre estarán obligadas a poner a prueba su legitimación. Sea como sea, la forma de organización no es decisiva para los problemas del lobbying.

Los destinatarios: el destinatario originario, para los intentos de los lobbistas por ejercer su influencia, fue el parlamento ya que fue su vestíbulo el que sirvió de epónimo para este fenómeno. También en la actualidad, los diputados siguen siendo los principales interlocutores para los lobbistas de todo tipo, ya que el parlamento es y sigue siendo la instancia principal de la legislación. La lista de lobbying del parlamento alemán transparenta cuales son las asociaciones y grupos de interés que pretenden ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones del parlamento. Todo lobbista que quiere ser invitado a las sesiones oficiales del parlamento debe estar en esta lista. Sin embargo, esto no descarta que algunos interesados, ya sean empresas o individuos, intenten estrechar vínculos de manera autónoma con diputados y bancadas de partidos. También los partidos políticos sirven de interlocutores para al lobbying organizado.

Sin embargo, la meta preferida para toda forma del lobbying no son los parlamentos ni los partidos, más bien lo son los gobiernos. Debido a que la elaboración de los detalles de futuras leyes se trasladó del poder legislativo al ejecutivo, es el gran aparato de la burocracia ministerial él que toma la iniciativa para nuevos proyectos de ley y también prepara su implementación. Esto convierte el poder ejecutivo en el campo de acción preferido del lobbying organizado. Los lobbistas

astutos, además de establecer contactos con los líderes del gobierno, buscan la comunicación permanente con el nivel intermedio de la toma de decisiones y, sobre todo, con el nivel de ejecución en las secciones y departamentos específicos. Los grupos de interés frecuentemente se enteran de los proyectos de ley antes que el mismo parlamento. Los expertos de los grupos de interés se involucran en el funcionamiento de la burocracia ministerial de diversas maneras mediante su participación en comisiones permanentes y grupos de trabajo. En los distintos departamentos también existen redes, en las cuales el poder ejecutivo y los grupos de interés colaboran con excelentes resultados.

Finalmente, se debe mencionar a los medios de comunicación y al público como destinatarios importantes para los lobbistas. Esto se da por un lado por sus propias publicaciones y, por el otro lado, a través de la labor de relaciones públicas enfocada en los medios. De ninguna manera se deberían subestimar las revistas propias con todo su poder mediático: las revistas *ADAC-Motorwelt* del Club Automovilístico Alemán o *Apotheken-Rundschau* de las farmacias alemanas se editan con un tiraje de varios millones de ejemplares. Mediante precisas actividades de las relaciones públicas ejercen influencia sobre la opinión pública y el panorama de los medios de comunicación. Esto no representa problemas con tal que el transmisor de estos mensajes sea claramente identificable y que en los medios se distinga de manera evidente la propaganda de la parte de redacción.

En resumen, los destinatarios del lobbying no presentan un problema fundamental de legitimación. Todos los grupos objetivo de la influencia lobbista son absolutamente aceptables.

Los contenidos y las ideologías: los grupos de interés quieren hacer prevalecer sus propios intereses. Esto parece ser algo ineludible y en el contexto de la teoría del pluralismo, tampoco es escandaloso. Al contrario, del conflicto de intereses emerge el bien común. Sin embargo, parece paradójico que casi todos los grupos de interés sostienen servir al bien común. En el conflicto público de opiniones, uno de los argumentos estándar es declarar el bien individual como bien común. Por ejemplo, los lobbistas de la industria de la hulla siempre destacarán su misión de asegurar el abastecimiento energético. Si bien amplios segmentos del público captarán las intenciones reales en este juego, el adueñarse del bien común por intereses privados siempre incluye cierto elemento manipulador.

Sin embargo, seguramente no se puede medir a todos los grupos de interés con la misma vara. Naturalmente, las corporaciones obligatorias (tales como las cámaras o las iglesias) sirven de manera muy distinta al bien común que las asociaciones empresariales de la economía privada. También existe un amplio segmento de asociaciones y federaciones que apuntan expresamente a la utilidad pública y, por lo tanto, son privilegiadas en cuanto a los impuestos. Entre ellas se encuentran las asociaciones sociales, ambientales o de protección animal. Otros abogan por un interés público, como por ejemplo la organización de derechos humanos Amnesty International o la liga anticorrupción Transparency International. Sin embargo, el trato preferencial de estos grupos tampoco debe extralimitarse en el sentido de que su actuar se homologue con el bien común. Esto debido a que también la protección ambiental o los derechos humanos siguen siendo "intereses", y aunque sean

defendidos por individuos comprometidos, este compromiso tampoco los convierte en "ángeles guardianes del bien común". A pesar de algunas manifestaciones problemáticas aisladas, la representación de intereses (ya sean orientados al bien privado o común) sigue siendo algo legítimo y aceptable, a no ser de que exista una brecha demasiado grande entre los intereses privados y el bien común postulado.

Los recursos y métodos para la imposición de intereses: la gama de actividades de los grupos de interés es casi ilimitada. Abarca desde la llamada telefónica a diputados, pasando por conferencias de prensa, manifestaciones masivas y paros, hasta la postulación ventajosa de personas para ocupar un cargo o también la extorsión. Con eso, llegamos al ámbito central de nuestro tema. Si bien las formas de organización, los destinatarios y las ideologías del lobbying se mantenían relativamente neutros frente a la evaluación normativa, esto no es el caso de sus formas de acción. Es ahí donde se registra toda la gama del comportamiento legítimo e ilegítimo, legal e ilegal, aceptable e inaceptable: es donde el lobbying se convierte en un poder en las sombras. El talón de Aquiles del lobbying son sus formas de actuar. Puede caer en la tentación de usar métodos no aceptables con el fin de hacer prevalecer sus intereses. Toda la gama de formas de actuar se puede clasificar en cinco métodos: información y comunicación, integración y autorregulación, penetración personal, financiamiento político y presión política.

El sector blanco y el sector negro

La clasificación del lobbying en el sector blanco es principalmente deseable desde el punto de vista formal: la política de intereses es protegida por la Ley Fundamental alemana y sus derechos, sobre todo la libertad de reunión, de opinión, de prensa así como el derecho de establecer coaliciones. Además, también está asegurado el derecho de la participación política indirecta para los grupos de interés, debido a que el artículo 21 de la Ley Fundamental le concede a los partidos políticos solo que "participen" en la formación de la voluntad política del pueblo. Si bien con esto se estableció su trato preferencial, no se postula un monopolio para los partidos. Por consiguiente, también los grupos de interés pueden participar.

De este modo, nuestro orden social pluralista protege de manera precisa la articulación de intereses en todas sus variedades.¹¹ Destaca la representación necesaria de la pluralidad de organizaciones en el paralelogramo de fuerzas de la sociedad, que no ve a priori al Estado como fiador del bien común, sino cree que solo la competencia de los intereses individuales lleve a posteriori al bien común. Los intereses gozan de una gran autonomía; su reconocimiento manifiesta la diferenciación esencial con regímenes autoritarios, que se adjudican el monopolio de los intereses. Formar consensos y gestionar conflictos son resultados importantes de la clasificación y

11 Véase Hans-Jürgen Papier: *Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie*. Ponencia en Berlín, con motivo de la presentación del libro *Die fünfte Gewalt* con fecha 24.2. 2006, enlace: www.bpb.de/files/LD34GU.pdf (28.3. 2006).

formulación descentralizada de los intereses. El objetivo es la competencia pluralista por los mejores argumentos. Hasta aquí todo bien: todos los comportamientos legales y legítimos pertenecen al sector blanco.

El sector blanco es contrastado por el negro, que pertenece al ámbito de la influencia delictual. Él abarca todo lo que está claramente prohibido, ilegal e ilegítimo. En él, la motivación para el actuar es maximizar el beneficio frente al actuar en el espacio público, que se orienta en las normas. Mediante la imposición de objetivos por motivos egoístas, que no se establecen en el curso de un proceso de decisión multipolar, se obvia la característica principal de la política democrática: el principio constitucional de la igualdad. Parte del sector negro es también todo financiamiento a los partidos o la política que infringe las leyes: como ejemplos, podemos partir con el caso Flick en los años ochenta, pasando por el escándalo sobre el financiamiento del partido demócrata-cristiano en los años noventa (Walther Leisler Kiep, Helmut Kohl y Manfred Kanther), el caso de Jürgen Möllemann del partido liberal, el cual fue investigado por la fiscalía general o el affaire en torno a los residuos, que protagonizaron los socialdemócratas en Colonia. En todos los casos, el financiamiento ilegal de partidos se puede atribuir al sector negro del lobbying inaceptable. Sin embargo, también este sector se está moviendo. Esto debido a que la Ley sobre Partidos Políticos, que regula el financiamiento, se complementó

con normas más rígidas en los años pasados, de modo que prácticas que hoy son ilegales hace diez o veinte años se consideraban como algo aceptable.¹²

Nos limitamos al ejemplo del financiamiento ilegal de los partidos para ilustrar el sector negro.¹³ También en los casos en que la presión política se efectúa junto con la coacción o la extorsión, se trata de un caso claramente ilegal. Sin embargo, casi no se puede demostrar la existencia de estas prácticas en la cultura política alemana.

La zona intermedia es la zona problemática

Este sector se caracteriza por el hecho de que no abarca un comportamiento claramente ilegal, sino una conducta ilegítima que el público no acepta. Mientras que el sector blanco y el sector negro descritos anteriormente se dividieron claramente en dos polos antagónicos, es más difícil delinear una clasificación unívoca de la zona intermedia, siendo ella un ámbito amorfo. Las normas van variando y son poco claras. Lo que se acostumbraba hace pocas décadas, hoy probablemente sería un escándalo. Han cambiado las posiciones hacia lo que debería estar permitido o prohibido para los políticos y los lobbistas. El aceptar ciertos comportamientos políticos, posiblemente no solo varía entre el norte y el sur de Europa; incluso en Alemania, puede haber

12 Véase Bundespräsidialamt (ed.): *Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung*, Baden-Baden (2001).

13 Véase de forma general sobre la corrupción Ulrich von Alemann (ed.): *Dimensionen politischer Korruption*, Wiesbaden (2005).

diferencias entre el oeste y el este, el norte y el sur respecto al comportamiento políticamente correcto. Si bien un político bávaro "de tomo y lomo", como lo fue en su tiempo Franz-Josef Strauß, en Baviera fue admirado como "pícaro genial", no fue tan así fuera del reino de la salchicha blanca: luego del affaire al cual le dio nombre, la revista *Spiegel* se encargó de que renunciara de su cargo. A pesar de que logró rehabilitarse como presidente de Baviera, estamos seguros de que hoy su estilo político ya no sería tolerado.

El ejercer calculadamente influencia por parte de las asociaciones empresariales en teoría no es problemático. La defensa de intereses catalogada como legítima adquiere cierto matiz oscuro en la praxis del lobbying: ninguno de los cinco sectores de los métodos del lobbying está libre de un descenso a la zona intermedia del comportamiento problemático.

Información y comunicación: seguramente, (casi) todas las actividades de esta sección no presentan problemas. Los contactos personales con los principales actores involucrados en la toma de decisiones políticas en el parlamento, el gobierno, los partidos y los medios de comunicación son algo legítimo y necesario para los lobbistas. Esto rige también para las campañas publicitarias y de información en publicaciones propias (*free media*) y anuncios pagados, patrocinio u otras acciones (*paid media*), desde un comunicado de prensa hasta un congreso masivo. Incluso si mediante estas acciones se establecen redes de contactos personales (nos conocemos, por lo tanto nos ayudamos), éstas no se deben reprochar per se. Es algo muy humano el recurrir a conocidos, ya que es más fácil tasarlos y

confiar en ellos. Efectivamente, la confianza es un caudal que emplea un papel fundamental en toda relación humana y también en la política. Sin embargo, existen peligros asociados al abuso de semejantes redes.

Se debe rechazar toda información y comunicación que busque ocultar su fuente. Grupos que supuestamente actúan para el bien público, asociaciones ciudadanas o por ejemplo la "Iniciativa para una nueva economía social de mercado" se señalan justificadamente como problemáticos, si son financiados unilateralmente, por ejemplo por asociaciones de empleadores. Cada vez que los intereses privados se camuflan con ideologías del bien común, se debe andar con cierta cautela.

Integración y autorregulación: En este contexto, suelen existir supuestos expertos académicos que actúan clandestinamente en el nombre de grupos de interés. De ahí que es justificado el reclamo de que los diputados deben revelar sus conflictos de interés. Es frecuente el método de asignar altos cargos en el mundo privado a políticos influyentes. En las democracias, esta práctica tiene una connotación negativa. Si ocurre antes de una decisión política en beneficio del respectivo grupo de interés, es justificada la sospecha de que se trata de un caso de recepción de beneficios, que constituye una infracción penal y se puede categorizar claramente como ilegal. Ahora bien, si a actores políticos se les asignan cargos altamente remunerados al dejar la política, el caso entra a la esfera intermedia y el reproche de ejercer influencia ilegal se desvanece. Sin embargo, surge la pregunta si esta medida ya se acordó a puertas cerradas en vista a decisiones posteriores. Esto sería derechamente ilegítimo. Este

aspecto también desacreditaría esta forma de ejercer influencia y la atribuiría a la zona intermedia. Como estrategia de solución (y después de casos prominentes en el pasado reciente) se reflexiona públicamente sobre establecer períodos de abstención para los mandatarios después de su trayectoria política. Solo esta modalidad podría aclarar el proceso desde el punto de vista de la teoría democrática.

Penetración personal: la infiltración por parte de las asociaciones a las comisiones del parlamento alemán y departamentos pertinentes de la burocracia ministerial ya fue abordada hace varias décadas. Si bien la penetración personal del poder ejecutivo con representantes de las asociaciones es casi imposible de lograr, debido a las reglas relativamente estrictas que existen en Alemania para obtener el título de funcionario, es absolutamente factible que lobbistas sean designados como ministros por el gobierno. En las primeras décadas de la República Federal de Alemania, era algo habitual que los lobbistas formaran parte de ministerios. El gobierno de Gerhard Schröder delegaba en gran medida la preparación de las decisiones a los consejos y comisiones, de modo que ya había quienes sospechaban un nuevo tipo del gobierno de consejos.¹⁴ También en estas comisiones participaban y opinaban de manera regular los expertos de los grandes grupos de interés. Las fraternidades de interés en el poder ejecutivo y legislativo, ya sea de personas desplazadas por la guerra, de la agricultura o de los sindicatos, se abordaron varias veces en los diversos estudios sobre el

lobbying. En esta situación poco transparente de redes personales, es difícil de divisar contornos claros. La situación se complica aún más si están involucrados los medios de comunicación, como los casos que se dan en la prensa económica o, de manera aún más clara, en los reportajes turísticos o las reseñas de características automotrices. En estos últimos ámbitos, raras veces se encuentran artículos claramente críticos.

El financiamiento de la política: en la República Federal de Alemania, las donaciones a partidos no deben tener como motivo expectativas concretas de un actuar político determinado. Están prohibidas las donaciones con el fin de ejercer influencia. Esto dificulta la clasificación, ya que el actuar de los partidos está estrechamente vinculado con la opinión pública, debido a que los actores de los partidos políticos a mediano plazo tienen como objetivo su reelección. Por consiguiente, los partidos siempre considerarán los intereses de sus electoras y electores y cualquier donación para un partido también se podría interpretar como una forma de apoyo a sus decisiones. En comparación con otros países, el financiamiento de los partidos en Alemania se reglamentó por lo general con mucho detalle, de modo que para el caso de las donaciones más generosas se asegura una transparencia relativamente alta. Si bien las donaciones para los partidos están minuciosamente normadas por la Ley sobre Partidos Políticos, sigue vigente el problema de que a contrario de la mayoría de los otros países, no existe ningún tope para las donaciones políticas. También el hecho de que

14 Véase Rolf G. Heinze: *Die Berliner Rätorepublik*, Opladen (2002).

las personas jurídicas, es decir, las empresas y las asociaciones, pueden hacer donaciones para los partidos, a pesar de que ellos mismos no poseen ningún derecho electoral, por lo general se descarta a nivel internacional. Aquí existe una zona intermedia que requiere de considerables correcciones.

Presión política: el ejercer presión pasó a un segundo plano en vista a las llamadas electorales de los lobbies en la historia de la República Federal de Alemania. Si bien en los años cincuenta y sesenta aún se discutían controversialmente las cartas pastorales de los obispos católicos o las interpelaciones de los sindicatos a los partidos previas a las elecciones, la capacidad de obligación que estas asociaciones pueden ejercer para determinar la decisión electoral de sus miembros, ya no es significativa. Sin embargo, la presión variada y sutil de los lobbies sobre los diputados, los gobiernos, las bancadas y los parlamentos es pan de cada día. En este contexto, seguramente es más fácil de clasificar toda forma de amenaza o coacción como influencia ilegítima. Solo por su carácter, este tipo de lobbying abandona la senda de la persuasión objetiva y argumentativa. No es decisivo el contenido de información para obviar o iniciar ciertas pautas del comportamiento, sino lo es la intimidación (violenta). Por lo tanto, se debe constatar de manera inequívoca que se abandona el sector blanco en el momento en que una potencial amenaza sea el factor decisivo para decisiones políticas posteriores. La coacción como recurso de la articulación e imposición de intereses no se debe legalizar ni legitimar en las democracias.

¿Qué hacer?

Dejamos en evidencia que un pensamiento de blanco o negro distorsiona la realidad en el debate sobre la influencia de las asociaciones empresariales. Son tan diversos los intereses defendidos e igualmente distintos son también sus formas de articulación e implementación. Además del tipo legítimo, también se puede observar un tipo ilegítimo de ejercer influencia. Sin embargo, la praxis diaria de la articulación de intereses hace suponer que las facetas esenciales de los intentos de ejercer influencia se deben atribuir al campo de tensión entre los dos polos: a la zona intermedia. Es en ella en la cual se debería enfocar el público. El sector blanco del lobbying aceptable y el sector negro de la ilegalidad son poco problemáticos. En el último, solo a veces existen déficits en la ejecución. Esta es una misión para la justicia; por ejemplo, ella debería elaborar normas más detalladas para el delito del soborno de diputados en Alemania. Sin embargo, más interesante es la zona intermedia entre ambos extremos.

Todas las formas y canales de influencia de los grupos de interés pueden ser legítimos y aceptables, con tal de que conserven su transparencia. Los ciudadanos y electores deben saber para quienes votan cuando eligen a sus representantes. Y deben saber en la discusión pública de posiciones quiénes los quieren informar o manipular. La obligación de la transparencia fomenta el rol de la sociedad civil. Por consiguiente, también se deben mejorar las obligaciones de información, sobre todo de las actividades adicionales de los diputados del parlamento alemán. Esto debido a que son ellos los principales

destinatarios del lobbying y una obligación de revelar todos sus ingresos ayudaría a transparentar sus decisiones y alumbraría la zona intermedia. En este contexto, la obligación a hacer públicas actividades adicionales abarcaría una gama que iría desde un valor umbral hasta la revelación completa de sus acciones y propiedad inmobiliaria. En Alemania, la transparentación de las actividades adicionales de los diputados se determina por las reglas del comportamiento del parlamento alemán. Hay intenciones de convertirlas en ley y de ampliar las posibilidades de sancionar las infracciones. Al mismo tiempo, las reglas del comportamiento también se podrían ampliar *ex-ante* a aquellas personas que postulan a un escaño en el parlamento.¹⁵

Respecto a la transparencia es importante la ya vigente Ley de Libertad de Información, que debe transparentar el actuar administrativo. La lista de lobbying del parlamento alemán también es un paso en la dirección correcta, a pesar de que no puede detectar las nuevas formas del lobbying, ya sea por parte de las mismas empresas o las empresas de asuntos públicos. Por consiguiente, no solo los grupos de interés sino todos los lobbistas deberían estar obligados a inscribirse en un registro y declarar sus fuentes financieras, sus gastos y sus clientes, además de la obligación de actuar según las reglas del comportamiento aceptable. Como modelo para una obligación a la transparencia se nombra frecuentemente al *Lobby Disclosure Act* de EE.UU. del

año 1995. Éste opera con un amplio concepto del lobbying, subsumiendo a todas aquellas personas, cuyos "ingresos semestrales se obtienen en más de un 20 por ciento de actividades de lobbying claramente definidas".¹⁶

Además del instrumento de una publicación detallada de las actividades e ingresos adicionales, en la actualidad se discute públicamente los plazos de abstención para políticos al dejar su mandato. Transparency International propone un plazo entre tres y cinco años para ex mandatarios que quieran asumir cargos en empresas privadas y cuya actividad podría entrar en conflicto con las responsabilidades anteriores del político. Otras reflexiones análogas se hacen para mandatarios activos. Éstos, por ejemplo, no deberían asumir funciones directivas en un grupo de interés, también con el fin de restar presión al problema de la penetración personal.

Finalmente, también se pueden exigir mayores oportunidades de participación para los ciudadanos. De este modo, se puede desarrollar un instrumento de control extremadamente flexible y adaptado a las realidades sociales, ya que la transparencia y experticia que son imprescindibles para el actuar democrático, se orientan una y otra vez en el actuar objetivo crítico y los sancionan en el caso necesario, en el contexto de la influencia política ilegítima simplemente con el boicot electoral. De este modo, el lobbying siempre se ajusta a los valores de la sociedad.

15 Véase Carolin Richter: *Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung-Legitimität und Grenzen der Einflußnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete*, Aquisgrán (1997).

16 Manfred Redelfs: "Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten" en Th. Leif/R. Speth (eds.) (com. 7).



El lobbying en Alemania*

Konstadinos Maras

Ciertas formas de ejercer influencia por los lobbistas crean condiciones que permiten la instrumentalización de recursos públicos por los intereses de la economía privada. Mediante su ventaja de información, los lobbies pueden influenciar directamente sobre proyectos de ley.

Introducción

Tema central de la investigación sobre la corrupción relacionada con la política son aquellas teorías que se orientan en el concepto de la infracción al deber oficial. Según la definición estándar, una infracción al deber oficial o conductas de corrupción se dan siempre cuando se puede comprobar una aberración de las reglas de la gestión oficial con el motivo de apoderarse de beneficios o en relación con la corrupción, el nepotismo o la usurpación de recursos públicos para fines privados.¹ Sin embargo, esta definición omite algunos aspectos importantes en relación a la corrupción política.

Primero, el apoderarse de beneficios no tiene que ser necesariamente de naturaleza financiera. Segundo, en los casos de apoderarse de beneficios

con el fin del enriquecimiento privado, se debe distinguir entre las formas administrativas y políticas. Además, también el concepto de la usurpación ilegítima de recursos públicos requiere de una definición más concreta por los siguientes motivos:

- Son diversos los recursos públicos que se instrumentalizan para fines privados.
- El enriquecimiento privado no es el único motivo imaginable para las conductas de corrupción.
- Como usurpación privada no solo se entienden aquellas conductas que son ilegales e involucran una sanción legal, sino también aquel comportamiento que se percibe en la sociedad civil como uso ilegítimo de recursos administrativos.

* Publicado originalmente en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 3-4/2009 (Korruption).

1 Véase Jeffrey S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis" en: *American Political Science Review*, 61 (1967) 2, p. 417-427.

No siempre es ilegal, pero sí ilegítimo

En relación a la administración estatal y la pregunta por las posibles formas de la usurpación ilegítima de recursos públicos, a primera vista la situación parece relativamente poco problemática. Instruidos por los principios morales postulados en la obra de Weber² en relación con la profesionalización de la administración, los funcionarios públicos en Alemania y sus cargos gozan de una buena reputación, debido a las normas de eficiencia con las cuales deben cumplir.³ Las características del estatus que se asocian con ellos –su inamovilidad, la justicia objetiva de la burocracia, su actuar orientado en el bien común así como su integridad imparcial– parecen ser la clave para explicar por qué los funcionarios casi nunca sucumben ante “aberraciones”.⁴ Considerando esta supuesta inmunidad contra la corrupción, no se puede determinar claramente en qué medida el sistema administrativo presenta una tendencia a tolerar la usurpación ilegítima de recursos públicos. Esto parece ser el caso si administraciones públicas encargan a expertos externos pagados por la economía privada.

En el contexto de la racionalidad objetiva y la ética profesional de la burocracia ministerial, esto

presenta un fenómeno llamativo, y aún en mayor medida porque alimenta la sospecha de que ya no se confía en la capacidad de los recursos públicos y del conocimiento administrativo para superar los desafíos de la política económica. El objetivo del nuevo “managerialismo” en las administraciones públicas es optimizar el rendimiento y la efectividad mediante la reorientación fundamental en los procedimientos legislativos. Base para ello es la convicción de que la burocracia estatal requiere de la cooperación de los actores sociales y económicos (por ejemplo, las empresas privadas), con el fin de poder manejar efectivamente las condiciones de un entorno cada vez más complejo para el control estatal.

En ciertos casos, esta cooperación finalmente tiene como consecuencia que la administración pública externalice parte del proceso legislativo y, mediante la tercerización, le concede a los grupos de interés de la economía privada un papel activo en el planteamiento del contenido de nuevas leyes. So pretexto de la experticia objetiva y del conocimiento privilegiado, parte de la burocracia ministerial crea las condiciones para permitir el ingreso de los intereses de la economía privada al ámbito de la legislación pública.

El aparato estatal provocó este reproche mediante el plan para una iniciativa que pretendía

2 Véase Max Weber: “Die drei Typen der legitimen Herrschaft” en íd.: *Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik*, Stuttgart (1964), p. 152 ss.

3 Sin embargo, la integridad del aparato estatal administrativo no garantiza que los vínculos entre la política y la economía sean inmunes contra las aberraciones de la corrupción. Véase John Girling: *Corruption, Capitalism, and Democracy*, Londres/Nueva York (1997), p. 172.

4 Véase Wolfgang Seibel, “Corruption in the Federal Republic of Germany before and in the wake of reunification” en Donatella Della Porta/Yves Mény (eds.): *Democracy and Corruption in Europe*, Londres (1997), p. 85-102, aquí la p. 93. Para los políticos, en cambio, es más fácil calcular los riesgos, ya que si bien pueden ser sometidos a investigaciones por la justicia, gozan de inmunidad. Véase Bettina Wieselmann, “Wenn aus der Tasse Kaffee schwere Untreue wird” en: *Der Tagesspiegel* con fecha 26.2.2008, enlace: <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/immunitaet-wenn-aus-der-tasse-kaffee-schwere-untreue-wird/1174858.html> (21.06.2012).

modernizar las administraciones públicas⁵ y en cuyo contexto se dio inicio a un “programa de intercambio de personal” entre la administración y la economía (a partir de 2002).⁶ Mediante el intercambio del lugar de trabajo, la administración debía beneficiarse del conocimiento profesional de la economía. Se les concedió la oportunidad a los representantes de grandes empresas de asumir la función como asesores en la conformación de proyectos de ley. Los funcionarios, por su parte, aprovecharon de familiarizarse con las “usanzas” de la economía privada. Este experimento, “que transcendía límites”, al principio gozaba de gran repercusión (muchas empresas grandes como Deutsche Bank, BASF, Siemens, SAP, Lufthansa, Daimler-Chrysler, etc., manifestaron su voluntad de participar).

Sin embargo, también las críticas surgieron desde sus inicios. Lo primero que se reprochó en los medios de comunicación fue la falta de transparencia por parte del gobierno, debido a que éste vaciló en hacer público el reclutamiento de expertos externos. Más grave aún fue el hecho de que los expertos siguieran recibiendo ingresos de sus ex empleadores durante su ocupación en los ministerios. Más allá de las dudas justificadas sobre el conocimiento estrictamente objetivo de estos expertos, se planteó la sospecha de que

la cooperación pudiera establecer las bases para ejercer influencia sobre los procesos legislativos públicos por parte de los grupos de interés privados. Sustentado por un supuesto proceso de intercambio que beneficiaría a ambos lados, en realidad se produjo la usurpación unilateral e ilegítima de recursos públicos.

Este reproche parece absolutamente justificado, ya que las ventajas para los expertos externos eran evidentes: su presencia permitía a las asociaciones empresariales el acceso directo al desarrollo de los proyectos de ley, de manera que podían prescindir por lo menos parcialmente de su labor habitual de ejercer su influencia indirecta.⁷ A través de este proceso, los privados adquirieron conocimiento importante sobre los procedimientos rutinarios en torno a los proyectos de ley, acceso a asuntos administrativos y políticos-jurídicos confidenciales así como contactos personales con las figuras clave de la burocracia ministerial.⁸

Este tipo de “infiltración” de las administraciones públicas por lobbistas también despierta la sospecha de corrupción por el hecho de que la ventaja de información que los expertos externos adquieren mediante su participación en los procesos jurídicos de la administración, se convierte en

5 Véase Sascha Adamek/Kim Otto: *Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*, Colonia (2008), p. 11 ss.

6 Véase “Seitenwechsel - Schreibtisch tauschen” en: *economy*, 37/2006, enlace: www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Magazine/emags/economy/2006/038/t-2-seitenwechsel-schreibtisch-tauschen.html (30.8. 2008).

7 Véase S. Adamek/K. Otto (com. 5), p. 12.

8 El gobierno alemán reprochó toda crítica del programa de intercambio así como también la sospecha de corrupción. La estructura jerárquica y los mecanismos de control de la burocracia estatal serían lo suficientemente potentes como para resistir a todo intento de ejercer influencia por los lobbistas. Véase la respuesta del gobierno alemán: *Antwort der Bundesregierung, Drucksache 16/3395*, 13. 11. 2006, enlace: <http://dip.bundestag.de/btd/16/033/1603395.pdf> (30.8. 2008).

una ventaja práctica. Mediante el acceso privilegiado a la información sobre proyectos de ley, el grupo de lobby está en condiciones de boicotear las medidas políticas de la administración. Antes de que las leyes entren en vigencia, pueden desacreditar diversas iniciativas de reforma contrarias a sus intereses económicos mediante campañas precisas.⁹ Lamentablemente, algunas de estas campañas de (des)información gozan de cierta repercusión social, ya que la complejidad de los proyectos de ley dificulta cada vez más que las ciudadanas y los ciudadanos se hagan una idea general de las temáticas relevantes y detecten los intentos de la economía privada de ejercer su influencia. Sin embargo, la transparencia es lo mínimo que la sociedad civil puede esperar del actuar estatal.¹⁰

Grupos de interés e influencia del lobbying

Tras el breve catálogo de las formas actuales de usurpación ilegítima de recursos públicos, dedicaremos una mirada más profunda a ciertos

aspectos de la influencia del lobbying. Primero, se puede dar por sentado que los grupos de interés de la economía privada disponen tanto de posibilidades directas como indirectas para ejercer su influencia.¹¹ Las posibilidades directas abarcan tanto los recursos financieros, como las donaciones, el patrocinio y el soborno financiero,¹² como también formas de la política de información (es decir, proveer información sobre el potencial económico y la posición en el mercado de las empresas socias).

Además, las asociaciones pueden hacerse oír por los políticos de manera indirecta mediante acciones colectivas: el ejercer influencia política (por ejemplo, la movilización electoral de sus miembros en beneficio de cierto partido) o económica (por ejemplo, decisiones sobre la orientación de las empresas respecto a su comportamiento en el mercado). Estos recursos para ejercer influencia se emplean, por sí solos o en combinación, con el fin de inducir a los instrumentos de control de la administración estatal hacia una orientación beneficiosa para la economía privada.

9 Véase Thomas Leif/Rudolf Speth, "Anatomie des Lobbyismus. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht" en íd. (eds.): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden (2003), p. 7-32, aquí la p. 25. Sobre la estrategia de desacreditación del sistema de seguro previsional, véase Albrecht Müller: *Machtwahn. Wie eine mittelmäßige Führungselite uns zugrunde richtet*, Múnich (2006), p. 294 ss.

10 Véase Anke Martiny: "Lobbyinteressen im Gesundheitssektor" en T. Leif/R. Speth (com. 9), p. 115-130, aquí la p. 130. A pesar de que no pertenecen directamente al ámbito de la usurpación ilegítima o corrupta de recursos públicos, algunas formas de la cooperación entre el Estado y la economía privada, tales como el patrocinio privado de ministerios y de eventos oficiales, de cierta manera establecen las condiciones necesarias para que se den conductas ilegítimas.

11 Véase Frank Daumann: *Interessenverbände im politischen Prozess. Eine Analyse auf Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie*, Tübinga (1999), p. 120.

12 Además, los instrumentos financieros en manos de las asociaciones económicas se pueden emplear de modo que se les concede diferentes cargos a los actores políticos, o en la misma asociación o en el consejo de administración de una de sus empresas socias. Véase Ulrich von Alemann: "Aktionsformen der Verbände" en: *Interessenverbände, Informationen zur politischen Bildung*, n.º 253 (1996), p. 36-40, aquí la p. 36.

Respecto al caso de la usurpación ilegítima de recursos públicos, es de mayor interés la segunda posibilidad de la influencia directa, ya que la transferencia de información puede servir de modus operandi para la imposición de intereses mediante la corrupción. Las asociaciones disponen de recursos de información que son imprescindibles para toda política económica del Estado, con el fin de poder asegurar una legislación sólida. Al procesar este tipo de información en los proyectos de ley, el poder ejecutivo puede utilizar los recursos de la política económica de manera efectiva. También se da el caso de que los grupos de lobby diseñan leyes propias, que luego hacen llegar a los representantes del gobierno.¹³ El factor información en el trabajo de los lobbies adquiere aún más importancia en la medida en que se dan los siguientes factores: a) la relevancia para las elecciones que tienen las respectivas instancias de la administración pública; b) el valor de la información para cada burocracia ministerial en particular, ya que éste aumenta la urgencia del actuar administrativo y, en consecuencia, los recursos del presupuesto estatal que se le asignan; c) la coherencia, conformidad y coordinación, que las asociaciones logran entre ellas.¹⁴

El objetivo principal de las asociaciones para ejercer influencia consiste en conseguir dividendos específicos para sus empresas socias, en forma de beneficios financieros o transferencias de recursos. Éstas desde su punto de vista se consideran exitosas si logran a) que ocurra una asig-

nación selectiva de los recursos administrativos en beneficio de empresas, que se emplean en la regulación de las condiciones para competidores económicos (por ejemplo, mediante el sistema de regulación de la adjudicación de contratos públicos) y b) que se establezcan nuevas regulaciones.

Efectos económicos del lobbying

Además de las consecuencias económicas evidentes que resultan del trabajo de las asociaciones para las empresas, son de especial interés las ventajas específicas que surgen de ellas. Éstas se considerarán como efectos económicos beneficiosos, tanto en relación a la satisfacción de objetivos específicos de las corporaciones como respecto al fomento de los intereses de la economía nacional. En cuanto a los primeros, las ventajas son de carácter redistribuible, es decir, consisten de ciertos acentos o cambio de prioridades en la política económica y financiera, que tienen como efecto la redistribución en beneficio de las asociaciones. En este sentido, el ejercer influencia por parte de los grupos de lobby apunta a establecer condiciones en la política económica que favorezcan objetivos específicos, como por ejemplo condiciones para la competencia económica que benefician a la economía privada, una política económica selectiva y "moderada" (es decir, medidas de restricción estatal más flexibles en relación a la regulación del actuar de

13 Véase Walter Wittmann: "Verbände in der politischen Willensbildung" en Ernst-Bernd Blümle/Walter Wittmann (eds.): *Verbände*, Stuttgart/Nueva York (1976), p. 2-5, aquí la p. 3.

14 Véase F. Daumann (com. 11), p. 213-215.

la economía privada) y mejores oportunidades en la competencia económica para ciertas corporaciones en el sistema de la adjudicación de contratos públicos.¹⁵

El carácter de la defensa indirecta de los intereses también se manifiesta en aquellos casos en los cuales se logran ventajas en el ámbito de las regulaciones sobre la competencia económica establecidas por la política económica (por ejemplo, las regulaciones relacionadas con el acceso al mercado, los precios, la calidad del producto, etc.). Sin embargo, esto no significa que los grupos de lobby prescindan en ciertas coyunturas de ejercer presión sobre los procesos de decisión de la política económica para lograr efectos directos de distribución. Parte de ellos son las transferencias efectivas y las ventajas financieras, como lo son las rebajas de los impuestos o los subsidios.

Sin embargo, la influencia del lobbying también se puede manifestar de manera indirecta, simplemente reduciendo la intensidad de la competencia económica. Esta jugada "oligopolista" de ejercer influencia apunta naturalmente a incrementar los márgenes de beneficio de ciertas empresas. Este efecto se refuerza si anteriormente se logró establecer regulaciones restrictivas que dificultan el acceso de nuevas empresas al mercado. En este caso, los efectos de la redistribución dan resultados inmediatos, ya que las condiciones de competencia permiten a algunas empresas líderes en el mercado aumentar los precios en desmedro de los consumidores.¹⁶

Los recursos de información del lobbying

El siguiente afinamiento del concepto de la usurpación ilegítima de recursos públicos se centrará en los recursos de información. En su calidad de representación colectiva de los intereses económicos particulares, el lobby adquiere el papel central de transmitir información a las burocracias ministeriales. Los recursos de información en relación a las particulares empresas socias se refieren a: i) las condiciones de su actuar económico; ii) su potencial económico (volumen de ventas, tasas de ganancias, cifra de empleados, total de las inversiones, etc.); iii) la manifestación de su actuar económico, es decir, sus objetivos a largo plazo o sus preferencias estratégicas.

Estos aspectos de los recursos de información en conjunto parecen fundamentar cierta posición ventajosa de las asociaciones, tanto frente a sus socios particulares como también al aparato de la administración estatal. Sin este conocimiento de expertos, las burocracias ministeriales se verían obligadas a adquirir las informaciones necesarias de manera más engorrosa. En vista a esto y también a la complejidad de los procesos legislativos actuales, no puede sorprender que vaya en constante aumento la influencia informacional que ejercen las asociaciones sobre los procesos de decisión de la administración pública. Este desarrollo por un lado es contrario a la autodefinition tradicional de la administración

15 Véase Gary S. Becker: "A Theory of Competition among Pressure Groups for political Influence" en: *Quarterly Journal of Economics*, 98 (1983), p. 371-400.

16 Véase Norbert Eickhof: "Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche und staatliche Regulierung" en: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 36 (1985), p. 63-79, aquí la p. 73. Un caso ejemplar para esta forma de lobbying oligopolista es el sector energético alemán.

estatal que se orienta en el principio de la racionalidad objetiva, pero por el otro lado también presenta un efecto secundario ineludible del intento del Estado de estar a la misma altura que la economía (y la sociedad). En todo caso, la entrega de información por los grupos de lobby debe ser de fundamental importancia en el conjunto de relaciones entre la política y la economía.

La ficción de la racionalidad

Aquellos que consideran la defensa de intereses particulares de la economía privada por asociaciones como elemento legítimo de la planificación estatal en la política económica, no podrán entender la discusión en torno a la influencia ilegítima o incluso la usurpación corrupta de recursos públicos. Sin embargo, aquellos que se han percatado de la actual retirada del *Homo administrativus* ante el *Homo oeconomicus*, y que no podrán evitar la sospecha de que mediante la transferencia de información se genera la usurpación ilegítima de recursos públicos, deben combinar la referencia realista con la intención crítica. Como instrumento apto, se ofrece en este contexto el concepto de la "ficción de la racionalidad",¹⁷ ya que éste puede explicar tanto el poder de la convicción (aparentemente muchas veces irresistible) de las estrategias de información de los lobbies como también puede apoyar la crítica que ve la influencia de los grupos de interés como una aberración del derecho democrático de la defensa de los intereses.¹⁸

Al principio, las ficciones de la racionalidad son directamente prescriptivas, es decir, a ciertos problemas de decisión asignan soluciones unívocas. En otras palabras: las ficciones de la racionalidad omiten las propuestas alternativas y reducen la incerteza de la decisión a determinaciones aparentemente indiscutibles. Con esto insinúan la "obligatoriedad del mejor argumento". A los responsables de las decisiones políticas se les sugiere cierta condición inapelable de la propuesta de solución, que proclaman como la única racional.

La supuesta univocidad, que sustituye complejos procesos de toma de decisión, se potencia aún más por la función moderadora inherente a las ficciones de la racionalidad sobre la presión de tiempo en torno a las decisiones. La confianza en su capacidad para solucionar los problemas resulta también del hecho de ofrecer la convicción de que no existen otras alternativas viables para no tener que asumir procesos engorrosos de búsqueda y de evaluación, lo que se considera una ventaja en vista a la escasez de tiempo. Mediante estas "ventajas", las ficciones de racionalidad dotan a los actores con ciertos respaldos que aseguran sus decisiones. Debido a que el número de opciones siempre se reduce a una sola, los actores pueden acogerse sin cargo de conciencia de la racionalidad de sus decisiones.

Estas reflexiones se pueden aplicar fácilmente en el contexto de la influencia del lobbying mediante el conocimiento de expertos. En cierto sentido, se puede divisar incluso en el tipo ideal de la

17 Véase Uwe Schimank, "Rationalitätsfiktionen in der Entscheidungsgesellschaft" en Dirk Tänzler/Hubert Knoblauch/Hans-Georg Soeffner (eds.): *Zur Kritik der Wissensgesellschaft*, Constanza (2006), p. 57-81.

18 Véase Andreas Skowronek, "Bloß nichts Verbindliches. Das Zusammenspiel von Ministerien und Lobbyisten" en T. Leif/R. Speth (com. 9), p. 372-377, aquí la p. 372.

racionalidad burócrata de Weber cierto componente de la ficción de racionalidad, en el sentido de que el profesionalismo normado de procesos de decisión de la ingeniería de procesos resulta en la mera adaptación de los recursos existentes a los fines previamente establecidos. Esta relación entre los recursos y la finalidad se potencia en el caso del lobbying mediante el conocimiento de expertos que ponen a disposición las asociaciones, adaptando los recursos administrativos (de manera ilegítima) a los fines de la economía privada. En la medida en que los recursos de información del lobbying institucionalizado se emplean como conocimiento de expertos con carácter prescriptivo, se pueden categorizar como ficciones de racionalidad.

El hecho de que la estrategia de ejercer influencia a través de información facilitada por las asociaciones penetra cada vez más los procedimientos legislativos, se debe en dos sentidos a la transformación de la relación entre la política o la administración y la economía. La política económica en el transcurso de la imposición de conceptos de orden neoliberales siente paulatinamente la presión de ofrecer condiciones atractivas para las empresas, pasando todos los otros objetivos a un segundo plano. Debido a que para la política económica orientada en la oferta tiene la mayor prioridad el crear condiciones para reducir los costos de producción, aumenta la dependencia de la planificación de la política económica de los recursos de información entregados por los grupos de lobby. Esta dependencia resulta casi ineludible e incluso normativamente obligatoria en la medida en que las administraciones aceptan su papel como socios colaboradores con los actores de la economía privada.

En este contexto, se llega a entender cómo ocurre la usurpación ilegítima de recursos públicos por actores privados. Las ficciones de racionalidad de la influencia del lobbying se imponen como potencial de información imprescindible de la política económica estatal y, de esta manera, contribuyen al hecho de que el Estado abandone las riendas respecto a componentes esenciales de los procesos legislativos. Bajo la presión de los criterios de racionalidad y eficiencia de la economía privada, las administraciones públicas renuncian a parte de su competencia en la elaboración de proyectos de ley de la ingeniería de procesos, delegándola a los defensores de intereses particulares. Sin embargo, es cuestionable la manera en que este desarrollo se puede frenar a través de medidas que fomentan la transparencia, ya que es probable que reglas más transparentes por sí solas no puedan desarrollar la potencia necesaria para contrariar la tendencia actual de la "economización" de la vida política y social.

De la relación tensa entre el lobbying y la democracia parlamentaria*

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Jürgen Papier

I. Introducción

"El quinto poder: el lobbying en Alemania": así se traduce el título de la recopilación de textos, editada por el cientista político y periodista Thomas Leif y el cientista político Rudolf Speth, que fue publicada por el Centro Federal para la Educación Política y que presentamos hoy al público. Efectivamente, el lobbying es un tema sobre el cual vale la pena reflexionar una y otra vez, en beneficio de la vitalidad de nuestra democracia parlamentaria. Los autores de la recopilación han investigado y reflexionado de manera variada sobre los fenómenos del lobbying. Por esto, quiero expresar mis cordiales agradecimientos a todos ellos.

En el título de su libro, los editores califican al lobbying como el "quinto poder". Déjenme señalar en mi calidad de experto en derecho público que la Ley Fundamental en su artículo 20, inciso

2, solo nombra tres poderes. Como es bien sabido, éstos son el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. ¿Cuáles serían entonces el "cuarto" o "quinto" poder? Pero no se preocupen, no pretendo abordar el concepto del "cuarto" o "quinto" poder con los instrumentos del jurista o del experto en derecho público. El hecho de que en relación con el fenómeno del lobbying se hable del "quinto poder", desde mi punto de vista –e independiente de toda evaluación jurídica– señala que no son pocos los que constatan una relación tensa entre las instituciones de la vida constitucional, por un lado, y los fuertes poderes sociales, por el otro, que a primera vista no encuentran cabida en el modelo institucional. Yo también he percibido semejante relación tensa: en la interacción de la democracia parlamentaria con el lobbying, pero también más allá de ella. Esta relación tensa me gustaría explorarla más a fondo con motivo de la presentación del libro que celebramos hoy.

* Ponencia con motivo de la presentación del libro "Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland" (El quinto poder: el lobbying en Alemania) con fecha 24 de febrero de 2006 en el Reichstag de Berlín.

II. La función central de los parlamentos en la democracia concebida por la Ley Fundamental alemana

La democracia concebida por la Ley Fundamental es una democracia decididamente parlamentaria. El parlamento alemán es el único órgano constitucional a nivel nacional que dispone de la legitimación directa de los ciudadanos; en los estados federados, esta función la tienen de manera análoga –sin excepción y exclusivamente– los parlamentos federales, que son elegidos directamente por el pueblo. Todos los otros órganos constitucionales del Estado nacional y de los estados federados obtienen su legitimación de los parlamentos. Los parlamentos son entidades fundamentales en toda cadena de legitimación democrática, independientemente de que si se trata en el sentido organizacional-personal de la designación de cargos estatales o en el sentido objetivo del control y de la responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública. La reserva de ley del Estado de derecho exige que sean los mismos parlamentos que tomen todas las decisiones esenciales para la comunidad estatal. No necesito explayarme más sobre las otras funciones clásicas de los parlamentos, tales como la legislación respecto al presupuesto estatal.

Por consiguiente, es difícil que el poder de los parlamentos en Alemania pudiera ser mayor, por lo menos dada la estructura de nuestra Constitución. Sin embargo, sobre todo en el contexto del debate en torno a la labor y la influencia de los lobbistas, se plantea el problema de la pérdida de poder o de importancia de los parlamentos o de la desparlamentarización de la política y a

veces son los mismos parlamentarios quienes lo plantean. Esto tiene diversas razones y ahora no es el momento de explorarlas en detalle. Me limitaré a nombrar la palabra clave del “federalismo participativo” o “federalismo ejecutivo”. Piense usted en la gran influencia de los gobiernos federados sobre la política nacional a través de la cámara alta o en la “democracia mediática”. Respecto a la última, incluso se afirma a veces que los programas televisivos de debate político se han convertido en los parlamentos sustitutos de la República.

III. Las amenazas para el parlamentarismo por la tendencia de un Estado dominado por las asociaciones

Ahora, ¿cuál es el papel que emplea el lobbying cuando se habla de un parlamentarismo debilitado? ¿La democracia parlamentaria estará amenazada también y específicamente por tendencias y estructuras de un Estado dominado por las asociaciones? ¿Los lobbies adquirirán paulatinamente mayor importancia que los salones de sesiones de los parlamentos? ¿Estamos ante el caso del “dominio de las asociaciones”, tal y como lo advirtió el cientista político Theodor Eschenburg ya en el año 1955? Yo pienso que efectivamente no podemos negar ciertas amenazas, que deberíamos observar atentamente.

1. El trabajo de los lobbies y los parlamentarios

Antes de abordar semejantes amenazas, quisiera enfatizar lo siguiente: la reivindicación –a

veces enérgica y también egoísta- de los intereses individuales y particulares, la concentración de tales intereses en asociaciones, preferentemente poderosas en su imposición, y la presentación de manera variada de estos intereses a los diputados del parlamento alemán son parte elemental de nuestra democracia parlamentaria. Por lo tanto, no hay motivo alguno para demonizar de manera general la actividad de los lobbistas, ya sea que éstos actúen por encargo de la economía, de los sindicatos o de otros grupos sociales. Ya con el fallo sobre la prohibición del partido comunista en 1956, el Tribunal Federal Constitucional reconoció la legitimidad de ejercer influencia sobre la labor parlamentaria por parte de los grupos de interés. En él, exclamó: "No cabe duda de que son factibles las variadas actividades extraparlamentarias que pueden servir a ejercer influencia legítima sobre el parlamento, sobre todo en la medida que estén destinadas a informar a los diputados sobre las opiniones de los electores acerca de temas políticos específicos. Por consiguiente, en principio no es reprochable, desde el punto de vista del derecho constitucional, el hecho que "grupos de interés" busquen ejercer influencia sobre miembros del parlamento [...]".

Sin embargo, la labor de lobbistas profesionales (en el parlamento alemán, actualmente hay más de 1.900 asociaciones oficialmente registradas, que defienden intereses frente al parlamento o al gobierno alemán) no solo es legítima, también frecuentemente los lobbistas tienen la provechosa y a veces incluso imprescindible función de asesores políticos. Por lo general, los lobbistas profesionales son expertos en su ámbito y su experticia suele resultar de gran ayuda y muy valiosa para los parlamentarios y sus colaboradores, de igual

manera que para el gobierno y la burocracia ministerial. Especialmente los grupos de interés económicamente poderosos muchas veces concentran importantes recursos de conocimiento específico y experticia, que ponen a disposición de la política en considerables volúmenes. Este apoyo puede llegar en algunos casos a la entrega de proyectos de ley completamente desarrollados, sobre todo en el caso de materias jurídicas altamente complejas.

Sin embargo, las ventajas descritas naturalmente también albergan algunas amenazas, que pueden surgir para la democracia parlamentaria de la realidad del lobbying. En primer lugar, es evidente que no todos los intereses relevantes en una sociedad son representados igualmente por lobbistas eficientemente organizados. Finalmente, es la potencia económica de un grupo de interés lo que determina la eficiencia de su labor de lobbying y el grado de influencia que puede ejercer el grupo de interés sobre el trabajo político. Por consiguiente, difícilmente puede existir una verdadera simetría de las armas utilizadas por los diferentes grupos sociales para la defensa de sus intereses mediante el lobbying. De este modo, los intereses con menor representación fácilmente pueden ser ignorados.

Sin embargo, el problema de la falta de una igualdad de armas no solo se da en la relación entre los diferentes grupos de interés en la sociedad. Esta problemática concierne también a la interacción entre lobbistas y parlamentarios. Esto debido a que los diputados, con sus diversas responsabilidades, no siempre pueden competir con el conocimiento erudito y la experticia concentrada de un poderoso grupo de interés. Sin embargo, la disparidad de información que

resulta de ello no carece de riesgos. Esto es cierto sobre todo para aquellas situaciones en las cuales se deben tomar numerosas decisiones altamente complejas en poco tiempo, por lo cual el parlamentario no estará en condiciones de evaluar meticulosamente y ponderar a fondo toda la información con la que es bombardeado. En una situación semejante, ¿realmente es algo reprochable que los diputados a veces confíen sin mayores verificaciones en la experticia de ciertos lobbistas –que evidentemente está guiada por intereses–, sabiendo que por lo menos sus aportes fueron concienzudamente elaborados? Sin embargo, esto coloca en una dura prueba la moral de los diputados en su calidad de titulares de un mandato libre.

Un episodio de las negociaciones en torno a la reforma de salud, que Ulrike Hinrichs recoge en su texto “Políticos y lobbistas: lobbistas como políticos” (Politiker und Lobbyisten-Lobbyisten als Politiker), que es parte de la recopilación que presentamos hoy, puede ilustrar de manera especialmente gráfica el peligro descrito. Ulrike Hinrichs cita con las siguientes palabras a un alto político que participó en las negociaciones en torno a la reforma de salud: “Había algunos diputados en la mesa de negociación, que se limitaban a ocultar el membrete de los documentos con cuyo apoyo buscaban evitar ciertos cambios necesarios, por ejemplo, recortes financieros en desmedro de la industria farmacéutica, de los químicos farmacéuticos, de los médicos, etc. Remitentes de estos documentos eran la misma industria farmacéutica, los químicos farmacéuticos o los médicos”.

2. Comisiones, cooperaciones, acuerdos

Pero también me gustaría abordar otro fenómeno, estrechamente relacionado con la influencia del lobbying sobre los parlamentarios en el prelude de decisiones, pero que va incluso más allá. Me refiero a que se puede observar la transferencia (parcial) –o por lo menos su intento– de decisiones políticas importantes del ámbito de las instituciones públicas y de los procedimientos previstos por la Constitución a las diferentes formas de cooperación con las asociaciones y los grupos de interés. Hablo de un fenómeno que la prensa tildó como “comisionitis” o “república de consejos”, es decir, del grupo satelital de comisiones, consejos y gremios de expertos, que a veces giran en torno al parlamento y al gobierno. Como ejemplos destacados en el pasado reciente podemos mencionar a la “Comisión Rürup” o la “Comisión Hartz” o, como ejemplo actual, el “Consejo Nacional de Ética”. Tampoco se debe ignorar que inferior a este nivel de las “grandes comisiones” se reúnen numerosas instituciones menos ostentosas. En relación al tema tratado, también se deben recordar a las rondas de negociación, por ejemplo, la “Alianza para el Trabajo” o acuerdos como el conocido “consenso nuclear” o el acuerdo que se pactó hace algún tiempo entre el gobierno alemán y la Federación de Productores Farmacéuticos Investigadores, que con el fin de evitar un proyecto de ley inconveniente, se comprometió a poner a disposición 400 millones de marcos alemanes para los seguros de salud.

3. Omitir los procedimientos y socavar sus formas

Me gustaría destacar nuevamente el hecho de que en la cooperación con lobbistas e igualmente en la intercalación de comisiones y otros gremios de expertos no se puede reprochar el hecho de que la política se quiera servir de la experticia externa. Para mí, tampoco es fundamental la cifra de lobbistas o de comisiones. Lo relevante me parece la influencia real o la intencionalidad sobre la toma de decisiones políticas y la forma e intensidad de esta influencia.

El peligro, que me gustaría hacer notar, está en que se omiten los procedimientos de la democracia parlamentaria representativa y se socavan sus formas. Esto debido a que los miembros de comisiones, los socios de las diferentes formas de cooperación y los representantes de los grupos de interés no solo representan su experticia, sino también intereses claramente identificables y a veces –lo que es aún peor– intereses no identificables. El fundamento del derecho constitucional para una defensa de intereses de este tipo no se halla en la relación legitimadora del ejercicio de la autoridad pública (que finalmente emana del pueblo), sino en la libertad de defender los propios intereses, que garantiza la Ley Fundamental. Si lo formulamos de manera menos teórica: no son a los lobbistas o miembros de los gremios y comisiones más o menos prominentes los que elige el pueblo y quienes tienen que responder frente a él, sino lo son los mandatarios en los parlamentos. Por lo tanto, es algo problemático si mediante la articulación de intereses particulares se empieza a ejercer influencia sobre los procedimientos constitucionales de la formación de voluntad del Estado y

adquirir influencia decisiva sobre las decisiones reservadas al parlamento.

Éste es precisamente el aspecto que, según mi parecer, requiere de observación crítica, ya que algunos de los gremios que se han formado en los años pasados con la participación de distintos lobbies, poco servían para obtener información que se usara en la toma de decisiones, sino más bien para la estructuración determinante o incluso la decisión previa de las preguntas que les fueron encargadas. De este modo, un círculo determinado de manera selectiva adquiere influencia desproporcional y cuestionable en cuanto a su legitimidad sobre decisiones y orientaciones políticas, que tienen importancia para toda la sociedad.

Lo mismo es cierto para las distintas formas de cooperación y acuerdos. En su contexto, los que participan en las negociaciones se convierten en participantes paritarios en la toma de decisiones, a pesar de que no están involucrados en la relación democrática de legitimación y de responsabilidad que establece la Ley Fundamental. El parlamento originalmente designado, por su lado, en condiciones semejantes se ve reducido al papel de una "instancia de ratificación", que ya solo puede aprobar o rechazar los esbozos que se le presentan y en muchos casos incluso no le queda más que aprobarlos, por la presión política de no colocar en peligro el resultado de las negociaciones, que se logró con mucho esfuerzo. Si bien en estos casos la decisión final sigue siendo (formalmente) del parlamento (independiente de que si considera los resultados de las "rondas de consenso", el contenido de los acuerdos o los documentos finales de las comisiones y luego los aprueba en forma de ley),

puede ser que la forma –que se mantiene– carece de sustrato material, debido a que las orientaciones políticas ya se determinaron previa y externamente al parlamento.

4. La importancia de la democracia parlamentaria en el ejemplo del Estado social

Según mi parecer, va en aumento la sensibilidad de los peligros que representan para el parlamentarismo ciertas tendencias que conducen a un Estado dominado por las asociaciones. Sin embargo, esto no le resta importancia al tema. Sigue siendo muy relevante, sobre todo en el contexto de los actuales e inminentes debates en torno a las reformas del Estado social, por ejemplo, respecto al seguro previsional o al sistema de salud.

Si lo planteamos en términos no jurídicos, el Estado social constituye una enorme masa de distribución y su reforma es un acto monumental de la redistribución y nueva distribución de sus actuales atribuciones. Como en todo contexto en que el Estado actúa como distribuidor o regulador, existen por un lado grupos de interés eficazmente organizados, que saben exactamente cómo pueden mover su influencias mediante el lobbying y, por el otro lado, intereses que –tal y como se planteó anteriormente– casi no se pueden agrupar eficientemente según las leyes de la economía política y que por lo mismo es fácil que se ignoren. En este contexto, los parlamentos y sobre todo el parlamento nacional enfrentan una prueba de resistencia especial, ya que la democracia parlamentaria y el mandato representativo de los diputados elegidos se justifican también y sobre todo por el hecho de que los intereses

generales no se pueden dejar a merced de los grupos o asociaciones de interés, sino que más bien se debe dar realce a los intereses de aquellos que por si solos no tienen la fuerza ni la capacidad de articularse, organizarse e imponerse. Además, es deber del Estado social el distinguir entre las necesidades realmente existenciales y expectativas justificadas, por un lado, y la mera protección del estado de posesión y exigencias exageradas, por el otro. Semejante capacidad de diferenciación requiere de cierta distancia con el ámbito de las fuerzas en la lucha social por la distribución. El parlamento, que en las democracias parlamentarias indirectas debe ser el refugio más importante del bien común, debe velar por mantener esta distancia, si no quiere correr el peligro de ser instrumentalizado en la lucha por la distribución.

IV. Final

Quiero llevar estas reflexiones a su fin. ¿Cuál es el resumen que se puede hacer? Si bien la perspectiva de blanco o negro no es de gran ayuda, es incuestionable que existen tendencias a la desparlamentarización y amenazas del parlamentarismo, en el contexto de ciertas manifestaciones del dominio estatal por las asociaciones, que son abordadas en la recopilación de textos que presentamos hoy. Sin embargo, los motivos para el debilitamiento del parlamentarismo son variados y no se puede medir a todos con la misma vara. Lo mismo es cierto para las posibilidades de su recuperación. Sin embargo, las diferentes manifestaciones de la desparlamentarización no se pueden considerar solamente como amenazas externas, más bien las razones se deben buscar en los mismos parlamentos. Por ejemplo, la

transferencia de importantes decisiones previas de la política a los gremios extraparlamentarios es un estilo de política que los parlamentos pueden aceptar, pero que no se le puede imponer. Tampoco el adoptar pautas de argumentación o incluso documentos completos de lobbistas ambiciosos sin cuestionamientos es algo a lo que se pueden obligar los diputados. Por consiguiente, si se habla de pérdidas de poder o de importancia de los parlamentos, se trata por lo menos en parte de una situación que ellos mismos han causado. Y cuando se exige un fortalecimiento y una renovación del parlamentarismo, éstos también deben producirse por iniciativa de los propios parlamentos y parlamentarios.

Como noción marginal, quizás también serían concebibles medidas asistentes para el legislador –más allá de todos los códigos de comportamiento para los diputados que se pueden imaginar–, con el fin de apoyar el parlamento en su proceso de revitalización. Pienso en el ámbito del derecho electoral: por ejemplo, se podría considerar en apuntar al sistema electoral en mayor medida a elementos de la elección personalista, lo que fortalecería la posición de los diputados elegidos frente a su partido y su bancada, pero sobre todo frente a los grupos de interés y terceros y podría asegurar mayor transparencia respecto a los eventuales vínculos de los candidatos con asociaciones. Una mayor acentuación de los elementos de la elección personalista incluso podría encauzar –aunque no obligatoriamente– la transición a un derecho electoral mayoritario puro. También en el contexto del sistema electoral proporcional, la mayor influencia de los electores sobre la elección de los candidatos de la lista presentada por los partidos (por ejemplo, mediante el cambio del orden de los candidatos

o por la acumulación de votos) podría corregir en cierta manera el sistema, beneficiando una posición más independiente de los diputados. Existen buenos ejemplos para ello a nivel municipal y regional, que bien se podrían aplicar al nivel nacional. Me limitaré a estos comentarios. Tengo una certeza: mientras más garantice el derecho electoral que los diputados se eligen como individuos y personalidades y no como un elemento intercambiable de las listas de los partidos, mayor será su capacidad de evitar una estructura de miembros en los parlamentos, que esté fuertemente marcada por los intereses de las asociaciones.

Considerando las condiciones sociales que se dan en las democracias modernas –ya sea en Alemania o en otros Estados de dimensiones comparables–, no existen alternativas para la representación parlamentaria del pueblo. La transición a formas de la democracia directa, según mi parecer, no puede figurar como alternativa. Por consiguiente, dependemos de un parlamentarismo vigoroso, vivaz y aceptado por los ciudadanos. Sin embargo, esta aceptación también requiere de la comprensión de las condiciones en las que trabajan los parlamentarios día a día y que también incluyen las diferentes manifestaciones del lobbying. Creo que la recopilación de textos titulada “El quinto poder: el lobbying en Alemania” que presentamos hoy, puede brindar un fructífero aporte al fomento de esta comprensión. En este sentido, deseo que el libro logre su amplia difusión y tenga mucho éxito.



El sistema de referencia entre la política, los lobbies y el público*

Rudolf Speth

A las asociaciones, las ya clásicas organizaciones de interés, se han sumado numerosos otros actores del lobbying. El contexto de la sociedad mediática produjo el auge del lobbying.

Introducción

La relación entre el Estado y los grupos de interés ha cambiado en las décadas pasadas. A las asociaciones, las clásicas organizaciones de representación de intereses, se han sumado nuevos actores; en general, la integración de las asociaciones al proceso político se ha flexibilizado. El surgimiento del término *lobbying*, que desde hace tiempo es un concepto familiar en la región anglosajona, se produjo producto de los cambios en el sistema de la intermediación de intereses. Sin embargo, este cuadro no sería completo si no incluimos en él los cambios sociales, económicos y mediáticos. Las grandes organizaciones de antaño –los dos partidos populares (socialdemócratas y democristianos/socialcristianos), los sindicatos y las iglesias– experimentan una merma constante de sus miembros y de su fuerza de adhesión. También en las asociaciones de la economía o de los empleadores se reduce la capacidad de

comprometer a sus miembros. El sistema de la libertad de negociación colectiva muestra claros signos de desgaste y tiene como consecuencia de que el Estado intenta paliar los defectos existentes mediante la fijación de sueldos mínimos, mientras que los grupos más pequeños y mejor preparados para el conflicto se independizan (la asociación de médicos *Marburger Bund*, la asociación de pilotos *Vereinigung Cockpit* o la asociación de los conductores de trenes). En los años pasados, se podía observar con claridad el crecimiento de los grupos de interés más pequeños y de otros nuevos actores, que podían ampliar su influencia utilizando sobre todo las posibilidades de los medios de comunicación modernos.

En este artículo se describe el desarrollo reciente del sistema de la intermediación de los intereses en Alemania y, en el contexto de las transformaciones esbozadas, se investiga la importancia que tiene el lobbying en este sistema.

* Publicado originalmente en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 19/2010 (Lobbying und Politikberatung).

Del corporativismo al neopluralismo

Los cambios impactan también en los modelos teóricos, con los cuales la ciencia trata de encajillar la intermediación de intereses de manera conceptual. Actualmente, se puede observar el renacimiento de la teoría del pluralismo y de sus autores.¹ Durante mucho tiempo, el neopluralismo era la teoría prominente para explicar la interacción de los grupos de interés con el sistema político administrativo. En la teoría neopluralista de Ernst Fraenkel, que acogió estímulos esenciales de la teoría del pluralismo estadounidense, el sistema de la intermediación de intereses se examinaba desde la perspectiva de la teoría de la democracia.² Ella consideraba los conflictos de interés de la sociedad –también el conflicto de clases entre el capital y el trabajo– como legítimos y reconoció la manifestación de estos conflictos (con tal de que se respeten las reglas del procedimiento del Estado de derecho) como la senda normal de la disputa política y como recurso de la integración social. Con la metáfora geométrica del paralelogramo de fuerzas, que resultaría del forcejeo por la influencia entre las asociaciones y entre ellas y los partidos, se describió la idea de un equilibrio de fuerzas entre los distintos grupos de interés. Debido a que la teoría del pluralismo contaba con omisiones respecto a la teoría social y, por consiguiente, no

pudo entregar instrumentos analíticos para los momentos de poder y dominio, debió enfrentar cada vez más críticas. Además, los partidarios conceptuales de la teoría del pluralismo concebían al Estado y a los grupos de interés más bien como esferas separadas.

Sin embargo, en la realidad y sobre todo en los países del continente europeo, se pudo observar un fuerte vínculo entre el sistema estatal administrativo y las asociaciones. Esta integración de las asociaciones al proceso de la formulación de políticas y su implementación, se manifestó en la teoría del neocorporativismo y se mantuvo como paradigma rector de la investigación hasta fines de la década de 1990. El corporativismo era un “sistema de la representación de intereses, en el cual los agentes de los respectivos intereses –al contrario de concepciones pluralistas– se asociaron en un número limitado de grupos individuales, no competitivos, con organización jerárquica y diferenciación funcional”.³ Esta teoría asignaba una posición privilegiada a las asociaciones, sobre todo a las asociaciones de empresarios. De este modo, se facilitaban “opciones deseadas del control social y político”.⁴ Según este enfoque, las asociaciones no representan sus intereses, sino los forman, los filtran y los definen. No son lobbies, que defienden intereses particulares, sino son actores que tienden a orientarse en el bien común. Con un

1 Véase Martin Höpner: “Ist Politik gegen Verbände möglich? 25 Jahre Mancur Olsons “The Rise and Decline of Nations” en: *Leviathan*, 35 (2007) 3, p. 310-347.

2 Véase Ernst Fraenkel: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Fráncfort del Meno (1991).

3 Martin Höpner: *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland*, Fráncfort del Meno/Nueva York (2003), p. 19.

4 Roland Czada: “Konjunkturen des Korporatismus. Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung” en Wolfgang Streeck (ed.): *Staat und Verbände*, Opladen (1994), p. 38.

arreglo corporativista se lograría el equilibrio de entornos complejos y las economías de organización corporativista finalmente habrían resultado como las más estables y funcionales, así lo sostienen los defensores de esta teoría.

La pérdida de la capacidad de explicación de los enfoques corporativistas llevó al renacimiento de las teorías pluralistas, ya que permitían describir el lobbying existente de forma más precisa. Si bien todavía existen numerosos arreglos en torno a la integración corporativista de las asociaciones, ha aumentado el comportamiento lobbista de los grupos de interés.

El auge del lobbying

La imposición de los intereses del lobbying se puede describir de forma más precisa con la terminología de la teoría pluralista y de la política económica. A los actores del lobbying les importa únicamente el hacer prevalecer sus intereses, los cuales la mayoría de las veces están claramente definidos. Frecuentemente, lo hacen también de manera conflictiva. Se evidencia que en este contexto se reduce la función del dominio de los intereses⁵ de las asociaciones, o bien, los intereses se defienden externamente a sus canales. Como lobbying se entiende el afán de "apropiarse el pedazo más grande de la torta", sin aportar a la solución de problemas transcendentales.

Los grupos de lobby son actores racionales que deciden entre las rentas del mercado (ganancias del mercado) y las rentas políticas (subsidios estatales). Si el ingreso propio está condicionado en gran parte por decisiones estatales, es algo lógico el invertir para ejercer influencia sobre decisiones estatales y no solo buscar el éxito en el mercado. Mientras más el Estado se convierte en un "Estado activo de beneficencia y de intervención", se vuelven más notorias las características de la sociedad en búsqueda de rentas:⁶ los grupos de interés aspiran a las rentas estatales y pretenden ejercer influencia sobre la redistribución estatal en su beneficio.

Por consiguiente, los grupos de lobby se pueden entender como coaliciones de distribución, cuyo objetivo es lograr que los miembros de su grupo obtengan un porcentaje más alto del producto social. En el pasado reciente, se pudieron observar suficientes ejemplos para esta tendencia de obtener regulaciones especiales para el beneficio propio, establecer excepciones en las leyes o de expulsar a competidores del mercado con la ayuda de regulaciones estatales.

Cambio en las relaciones entre el Estado y las asociaciones

Las actividades de lobbying de las organizaciones de interés también se favorecen con cambios

5 Véase Wolfgang Streeck/Philippe C. Schmitter: "Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung" en: *Journal für Sozialforschung*, 25 (1985), p. 133-157.

6 Véase Anne Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society" en: *American Economic Review*, 64 (1974) 3, p. 291-303; Mancur Olson: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tubinga (1985).

de los actores centrales del sistema político administrativo. No solo la oferta, sino también la demanda premia esta forma especial de la representación de intereses.

Primero, se pueden constatar procesos de transformación en las asociaciones, las cuales se han descrito y analizado una y otra vez. Además de su fragmentación, profesionalización y europeización,⁷ se puede observar la expansión de las asociaciones, que sigue a los cambios económicos y sociales. Se fundan nuevas asociaciones, se separan asociaciones antiguas, otras asociaciones penetran nuevos ámbitos económicos (energías renovables, protección ambiental, telecomunicación) o representan nuevos ámbitos y formas de la vida. A esto se suma que el modelo de los sindicatos industriales experimenta cada vez más competencia por los pequeños y eficientes sindicatos profesionales. Hace algunos años, en las asociaciones de empleadores se formaron sectores sin cobertura convencional, con el fin de mantener como socias a aquellas empresas que estimaron que los convenios salariales eran demasiado altos.

Las relaciones entre los grupos de interés y los partidos se han vuelto más frágiles y menos confiables.⁸ Sin embargo, siguen existiendo las alianzas entre los partidos y las asociaciones,

que se han formado históricamente de manera paralela a las líneas de conflicto, por ejemplo entre los demócratacristianos y las asociaciones económicas, así como entre los socialdemócratas y las asociaciones de beneficencia y los sindicatos. También los partidos pequeños cuentan con vínculos orgánicos con las asociaciones y los grupos de interés, como por ejemplo los Verdes con las asociaciones que giran en torno al tema de las energías renovables o los liberales con los profesionales independientes, tales como los químicos farmacéuticos, los médicos, los asesores fiscales o los hoteleros. A pesar de esto, la ciencia política detecta cada vez más indicios de que estas alianzas tradicionales sufren un desgaste.

Motivos para ello son la merma de sus militantes y el envejecimiento de los dos grandes partidos populares así como la desaparición de los sectores sociales tradicionales. En general, cada vez son menos los partidos que logran representar los grupos de interés de antaño, también por la razón de que al interior de ellos se han formado nuevas líneas de conflicto, tal y como sucedió en el caso de la Asociación de Agricultores o de los Productores Lecheros. La "desvinculación del partido y del sector social"⁹ tiene que ver con los cambios sociales, pero también con la decreciente responsividad¹⁰ de los partidos.

7 Véase Uwe Jun: "Wandel des Parteien- und Verbändesystems" en: *APuZ*, (2009) 28, p. 28-34, aquí: p. 32.

8 Véase ídem., p. 29; Bernhard Weßels: "Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder zunehmende Entkopplung zwischen Verbänden und Parteien?" en Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (eds.): *Ende des rotgrünen Projekts*, Wiesbaden (2007), p. 163.

9 Ídem., p. 161.

10 Como responsividad se entiende la (in)capacidad de los partidos de incluir las peticiones políticas de las ciudadanas y ciudadanos en sus decisiones políticas. Véase Claudia Ritzi/Gary S. Schaal: "Politische Führung in der "Postdemokratie" en: *APuZ*, (2010) 2-3, p. 9-15, aquí: p. 10 s.

A esto se suma que la penetración del parlamento alemán por las asociaciones se ha reducido en general en las décadas pasadas. El porcentaje de funcionarios de asociaciones entre los miembros del parlamento alemán se redujo del 45 por ciento durante el segundo ciclo electoral (1953-1957) a alrededor del 15,7 por ciento durante el decimosexto ciclo electoral (2005-2009).¹¹ Mientras que el porcentaje de los funcionarios de organizaciones políticas y sociales va disminuyendo, se incrementa el porcentaje de los empleados provenientes de empresas económicas.¹² En general, en el parlamento alemán y en los parlamentos federales ya quedan solo unos pocos funcionarios de las asociaciones centrales y profesionales de la economía.

Además, se puede observar que el reclutamiento para los altos cargos políticos (ministros, secretarios de Estado, etc.) en ciertos ministerios (Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura) ya no ocurre a través de las asociaciones pertinentes. Las trayectorias políticas se profesionalizan, es decir, son cada vez menos los políticos que antes de asumir su mandato ejercen una profesión "normal", sino muchas veces cambian directamente de su formación profesional a la política.

La creciente autonomía del sistema político administrativo frente a las asociaciones y grupos de interés se puede ilustrar con dos ejemplos concretos en las dos legislaturas pasadas: durante el gobierno de la coalición entre socialdemócratas y

Verdes (1998-2005) aumentó significativamente la constitución de comisiones. El canciller alemán Gerhard Schröder y su gobierno buscaban de esta manera formular programas políticos alejados de las asociaciones y de prescindir de ellas en el control político. Esto seguramente también se debía a las experiencias negativas con el modelo político corporativista de la "Alianza para el Trabajo". Con la Comisión Hartz, que en agosto de 2002, poco antes de las elecciones del parlamento alemán, presentó sus resultados, se cimentaron las bases para una reorientación fundamental de la política social, que no integraba a las asociaciones. Del modelo político concertacionista se temió la confrontación y no se esperó beneficios verdaderos. El canciller Schröder estaba consciente de que solo se podría lograr la reforma de ámbitos centrales de la política social si se derogaban los tradicionales derechos de participación de los grupos de interés.

Otro ejemplo para los cambios en la relación entre el Estado y las asociaciones es la reforma de salud, aprobada en 2007 por la gran coalición (2005-2009). La política de salud se considera como una importante área de conflicto con numerosos grupos de interés relativamente poderosos. La gran coalición sabía que podía lograr un cambio fundamental de las estructuras, solo si participaba el menor número posible de actores. Por consiguiente, estaba decidida de "ignorar en gran medida los intereses de las asociaciones y

11 Véase Rudolf Speth: "Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Politik und Gesellschaft" en Wolfgang Schroeder/Bernhard Weißels (eds.): *Handbuch, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände*, Wiesbaden (2010) (aún sin publicarse).

12 Véase Franziska Deutsch/Suzanne S. Schüttemeyer: "Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages - 14. und 15. Wahlperiode" en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34 (2003) 1, p. 28.

de los lobbistas”.¹³ Se veía en condiciones de hacerlo, debido a que faltaba una oposición eficiente, que podría haber servido como instancia para el eco de las quejas manifestadas por los actores del lobbying. Además, gracias a sus estructuras de control, la gran coalición logró marginar la influencia de los grupos de lobby durante la fase de las negociaciones.

Esto fue agravado por el hecho de que con la reforma de salud se buscaba privar de poder a las asociaciones del seguro de salud obligatorio (GKV, por sus siglas en alemán). A cambio, se pretendía fortalecer las posibilidades de configuración de la política. Desde el 1 de enero de 2009, solo existe una asociación central única de los seguros de salud y el gobierno alemán fija una cotización general uniforme para todos los asegurados en el GKV. Las asociaciones criticaron duramente la reorientación centralizada y estatal del sistema de salud. Sin embargo, en el resultado, el modelo político corporativista en el ámbito de la salud fue descartado por la política. Por consiguiente, los grupos de interés menos integrados eligieron la actuación como grupos de lobby como nueva estrategia para ejercer influencia.

En este artículo no se puede responder definitivamente en qué grado han prosperado las tendencias

hacia una política más autónoma frente a los intereses organizados, así como el “ocaso de los dioses del corporativismo de posguerra”.¹⁴ Sin embargo, abren el campo político para la influencia del lobbying y, a largo plazo, forman una nueva estructura de la relación entre la política y los grupos de interés.

La sociedad mediática

El cambio de posición de los grupos de interés frente a la política y el surgimiento de la influencia del lobbying, también se deben entender en el contexto de la transformación de la comunicación política. Si bien la tendencia hacia la sociedad mediática tampoco excluye a los grupos de interés, la investigación acerca de su comunicación política aún está en ciernes.¹⁵ Como sociedad mediática se entiende a una comunicación social que transcurre principalmente a través de los medios de comunicación masiva y que se haya convertido en un fenómeno global que marca y penetra en todos los aspectos sociales.¹⁶ Esto tiene como consecuencia que la opinión pública ha adquirido una posición decisiva en el proceso de la imposición de intereses. Mientras más se erosionan los vínculos con los sectores sociales y los medios de las asociaciones pierden

13 Robert Paquet/Wolfgang Schroeder: “Gesundheitsreform 2007-Akteure, Interessen und Prozesse” en *id.* (eds.): *Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform*, Wiesbaden (2009), p. 21.

14 Wolfgang Streeck: “Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte” en Herfried Münkler/Grit Straßenberger/Matthias Bohlender (eds.): *Deutschlands Eliten im Wandel*, Fráncfort del Meno (2006), p. 158.

15 Véase Adrian Steiner/Otfried Jarren: “Intermediäre Organisationen unter Medieneinfluss? Zum Wandel der politischen Kommunikation von Parteien, Verbänden und Bewegungen” en Frank Marcinkowski/Barbara Pfetsch (eds.): *Politik in der Mediengesellschaft (PVS-Sonderheft 42)*, Wiesbaden (2009), p. 252.

16 Véase Ulrich Saxer: “Mediengesellschaft. Verständnisse und Missverständnisse” en Ulrich Sarcinelli (ed.): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*, Bonn (1998), p. 53.

sus funciones o éstas se suspenden, mayor será la importancia de los medios de comunicación masiva para la movilización de apoyo, el lograr legitimación y el plantear temáticas. A esto se suma también el hecho de que los medios de comunicación se han vuelto más autónomos y se han desvinculado de los partidos y las asociaciones.

Sin embargo, sobre todo las asociaciones, en su calidad de grupos de interés tradicionales, todavía no toman la suficiente conciencia de la importancia que han cobrado los medios y el público para la representación de intereses. Por lo tanto, se puede observar el siguiente desarrollo: en la sociedad mediática aumentan por un lado las exigencias hacia la comunicación política, y por el otro, a los grupos de interés tradicionales les cuesta responder a estas demandas.

El punto de partida de muchas reflexiones estratégicas es que el lobbying ya parte con el *agenda setting*. Quienes están en condiciones de plantear sus temáticas en la sociedad mediática, disponen de una ventaja significativa: también podrán determinar el *framing*, es decir, la manera en que se percibe un tema, el diseño del contenido de una materia y aquellos aspectos que se desean omitir. El plantear temáticas requiere de conocimientos precisos de la lógica mediática, de los canales de transmisión y además de sólidos contactos con periodistas y otros profesionales de los medios. La importancia especial del *agenda setting* se da por el motivo de que el sistema político administrativo también se orienta en aquellas temáticas que se discuten

en el ámbito público procurado por los medios de comunicación. Los políticos se orientan cada vez más en las opiniones mayoritarias, que se difunden a través de los medios de comunicación masiva y los que se perciben mediante sondeos de opinión modernos.

Sin embargo, no todos los temas son aptos para un apoyo por los medios masivos. Muchos temas, tales como el reglamento sobre sustancias químicas REACH o el régimen de CO₂, son tan complejos, que los procesos de lobbying transcurren durante años alejados de la atención pública y solo en su fase final llaman la atención de los medios.

Respecto a otros temas, en cambio, se busca generar la amplia aprobación pública a través de campañas, con el fin de lograr decisiones políticas que favorezcan los propios intereses. También el instrumento del lanzamiento de campañas (*campaigning*) cobra cada vez mayor importancia para el lobbying directo. El concepto del *grassroots lobbying*¹⁷ abarca por ejemplo todos los instrumentos del lobbying, mediante los cuales las ciudadanas y ciudadanos pueden movilizarse directamente en favor o en contra de una decisión política. Sin embargo, también las empresas aprovechan elementos del *grassroots campaigning*, con el fin de crear en el público la impresión (errónea) de que se trata de un movimiento ciudadano.

Es cada vez más evidente la manera en que se sintonizan el lobbying y el *campaigning*. El "silencioso" y cooperativo lobbying, que se reali-

17 Véase Marco Althaus (ed.): *Kampagne! 3: Neue Strategien im Grassroots Lobbying für Unternehmen und Verbände*, Berlín (2007), así como el artículo de Kathrin Voss en la revista *ApuZ*, 19/2010.

za mediante negociaciones, se complementa o se reemplaza por el "notorio" y confrontacional *campaigning*. *Public affairs* es un neologismo que se acuñó para este tipo de comunicación integrada.¹⁸

En general, la vinculación de la política de intereses del lobbying y los medios de comunicación masiva alberga un considerable potencial manipulador. La credibilidad de la información facilitada por los medios depende de la independencia de los periodistas. Son cada vez más los grupos de interés que aprovechan este recurso e intentan, con la cooperación de los medios, de hacer pasar sus intereses como opiniones independientes ante el público. A esto se suma que de vez en cuando se da el caso de relaciones públicas ocultas, en cuyo contexto no se puede identificar al remitente o al ente que encargó los comunicados. Los mismos medios son cada vez menos capaces de descubrir semejantes manipulaciones de la opinión pública. Por eso se requiere de grupos que actúen como guardianes de la sociedad civil (*watchdog groups*) y que puedan reprochar la instrumentalización oculta del público por los grupos de interés.

Nuevas formas del lobbying

Además de los cambios en el sistema político administrativo y en la sociedad mediática, también se pueden constatar procesos de transformación

en las mismas organizaciones de interés, que contribuyen a que la representación de intereses se mueva rumbo a un sistema pluralista, que es también el motivo por el cual hablamos de lobbying.

Con la dinámica económica y el imponer la competencia –también mediante la política–, se refuerza la heterogeneidad de los intereses en las asociaciones. Esto resta velocidad a los procesos de formación de voluntad en las asociaciones y lleva a posiciones que se limitan al nivel del mínimo común denominador. Las grandes empresas se independizan y fundan sus propias representaciones empresariales en Berlín y Bruselas.¹⁹ De este modo, dificultan la formación de voluntad de las asociaciones. Así, las empresas pueden hacer prevalecer sus intereses particulares de manera más fácil y exigen que las asociaciones reduzcan su tamaño, porque ellos mismos pueden cumplir internamente con los servicios facilitados por las asociaciones o los pueden contratar en el mercado.

Durante los años pasados, en Berlín y Bruselas surgió un sinnúmero de empresas que proveen servicios del lobbying. Entre ellas, se hallan agencias de asesoría política y de asunto públicos, que por encargo de empresas y asociaciones realizan servicios del lobbying. Generalmente, estas agencias se contratan para tareas puntuales, cuando la empresa en cuestión no ve posibilidades de comunicar sus intereses especiales a la política a través de los canales de las asociaciones.

18 Sobre el tema de los *public affairs*, véase también el artículo de André Chahoud en la revista *ApuZ*, 19/2010.

19 Véase Birger P. Priddat/Rudolf Speth: *Das neue Lobbying von Unternehmen: Public Affairs*, Dusseldorf (2007).

Estas agencias también se contratan por empresas extranjeras, que aspiran un acceso al mercado y que no pueden acceder por la vía de las asociaciones.

En el pasado reciente, dichas agencias han operado también cada vez más por encargo de las asociaciones, en el caso de proyectos de ley, en los cuales los recursos de las asociaciones no son suficientes para articular los intereses de sus miembros. Por ejemplo, la Unión Federal de Asociaciones Alemanas de Químicos Farmacéuticos (ABDA, por sus siglas en alemán), en el transcurso de la reforma de salud, había solicitado el apoyo de una agencia, cuando quedó en evidencia que el Ministerio de Salud iba a exigir rebajas obligatorias en las farmacias.²⁰

Debido a que el lobbying, en su calidad de comunicación política, no solo es dirigido al sector político, sino también a las directivas de las empresas, las agencias tienen ciertas ventajas frente a las asociaciones. Ellas asesoran a las empresas y a las organizaciones en el establecimiento de departamentos de asuntos públicos, que luego asumen por ejemplo el monitoreo de la política (*monitoring*). Además, estas agencias ofrecen servicios especiales de comunicación, tales como el *campaigning*, que se aplican como medidas acompañantes del lobbying.

Estos actores son complementados por una serie de grandes empresas de abogados, en su mayoría de origen anglosajón, que se dedican a la asesoría política y se han especializado a ciertos ámbitos políticos. Ellas se benefician del hecho

de que generalmente pueden asistir en la formulación de leyes y muchas veces proveen proyectos de ley completos a sus clientes o también directamente a la política.

La situación se torna completamente confusa, si se involucra en esta consideración el número desconocido de lobbistas individuales. Casi siempre son ex políticos o ex periodistas, que ofrecen en el mercado sus conocimientos sobre la creación de redes y sus contactos. Si bien muchas veces operan como importantes arietes, no realizan los servicios analíticos que por lo general sirven de fundamento para el actuar de la política de intereses.

El panorama de los actores del lobbying no sería completo, si no lo complementáramos por los *think tanks* y otras instituciones de la asesoría política, tales como las fundaciones y los institutos académicos. Al contrario de los EE.UU., donde la cultura política es distinta, los *think tanks* en Alemania actúan con más reserva respecto a su orientación política, pero muchas veces entregan la experticia académica necesaria a los grupos de interés a través de dictámenes y estudios empíricos. La politización de la experticia también llegó a ellos y muchas veces los grupos de interés, a través del encargo calculado de dictámenes y su presentación apta para los medios de comunicación, instrumentalizan a los *think tanks* y a la ciencia para sus fines.

El término "lobbying" siempre contiene matices críticos, ya que obligatoriamente plantea preguntas respecto a la cultura política democrática y la

20 Véase Hans Hütt/Nikolaus Huss/Annette Rogalla: "Achtung Gesundheitsreform! Die Dialogkampagne der Apotheker" en: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 20 (2007) 3, p. 89-94.

funcionalidad del sistema político. Estos cuestionamientos se vuelven más urgentes en la medida en que se evidencian con más intensidad las transformaciones en el sistema político, sobre todo en el sistema de la representación de intereses.

Los Autores

Werner Lachmann

Ex catedrático de política económica y desarrollo de la Universidad de Nuremberg-Erlangen. Presidente de la Sociedad para la Promoción de Ciencias Económicas y Ética (GWE).

Alexander Straßner

Docente y consejero académico del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Regensburg.

Ulrich von Alemann

Profesor de ciencias políticas en la Universidad de Dusseldorf.

Florian Eckert

Profesor asociado de la Cátedra Política Interior de la Universidad Técnica de Brunswick.

Konstadinos Maras

Investigador en el Instituto de Ciencias Culturales de Essen.

Hans-Jürgen Papier

Ex Presidente del Tribunal Federal Constitucional de Alemania, ex Profesor de Derecho Público de la Universidad de Munich.

Rudolf Speth

Docente de ciencias políticas y sociales en las Universidades de Berlín, Münster y Kassel.

