

# El *lobby* en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano \*

JARIS MUJICA

## RESUMEN

Las formas de presión política y el *lobby* aparecen como herramientas importantes para la gestión de intereses privados en las democracias contemporáneas. Este artículo muestra una parcela de las acciones del *lobby* en el parlamento peruano y la función de construcción de redes en una arena política en la que se evita la colisión con otros intereses. Así, el *lobby* aparece con eficacia en los temas que están fuera de la agenda del debate público-mediático, temas de alta especialización, o aquellos que no revisten interés de las bancadas (pero que representan un enorme volumen de iniciativas legislativas).

**Palabras clave:** Parlamento, *lobby*, cabildeo, gestión de intereses, captura del Estado, corrupción, Perú.

**Lobby is the scenario of fragmented agendas. Considerations regarding mechanisms of interest management at the peruvian parliament**

## ABSTRACT

The shapes of political pressure and the lobby appear as important tools for the private interest management in the contemporary democracies. This article displays a plot of actions of lobby at the Peruvian parliament and the role of building networks at the political arena in which the collision with other interests is avoid. Thus, the lobby appears to be effective on issues that are out of the agenda of the public-media debate, issues of high specialization, or those that are not of interest of the party blocs (but represent a huge volume of legislative initiatives).

**Key Words:** Parliament, lobby, lobbying, interest management, State capture, corruption, Peru.

---

\* Este artículo es parte de mi tesis doctoral sobre *lobby* y presión política en el Parlamento peruano. Una versión preliminar fue expuesta en el III Congreso Internacional de Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP del Instituto Ortega y Gasset el 28 de septiembre de 2012 en Madrid.

## O lobby num palco das agendas fragmentadas. Considerações sobre os mecanismos da gestão do interesse no Parlamento peruano

### RESUMO

As formas da pressão política e o lobby aparecem como ferramentas importantes para a gestão dos interesses privados nas democracias contemporâneas. Este artigo mostra uma parcela de ações do lobby no parlamento peruano e a função da construção das redes num cenário político, na que evita a colisão com outros interesses. Assim, o lobby aparece com eficácia nos temas que estão fora da agenda do debate público midiático, tópicos de maior especialização, ou aqueles que não têm interesse das bancadas (mas representam um volume muito grande de iniciativas legislativas).

**Palavras-chave:** Parlamento, *lobby*, *cabildeo*, gestão de interesses, captura do estado, corrupção, Peru.

El Estado no es una estructura homogénea, sino más bien un terreno parcelado y fragmentado de «regiones» que no siempre son coherentes entre sí (Cheterjee, 2007). Esto es evidente en el Parlamento peruano. La fragmentación interna de su estructura y de sus actores genera grietas de representación, «espacios vacíos» en una arena de gestión de intereses diversos y que, en muchas ocasiones, no tiene correlato de fuerzas de presión, debates o mecanismos de vigilancia política. El *lobby* en el Parlamento peruano está marcado por dos problemas centrales: la ausencia de mecanismos de control sobre muchas parcelas de la agenda política (lo que genera diversas fisuras); y la ausencia del actor central racional (los partidos políticos) como valla y filtro de las diversas formas de presión y los intereses en negociación.

Este artículo se dirige a entender la función del *lobbying* en el Parlamento en un espacio específico: el campo de aquellas agendas que son tangenciales a los temas de interés mediático y partidario. Desde ahí se muestra un problema relevante: las grietas que se generan con la inserción de los intereses económicos con mayor capacidad y recursos para la gestión de intereses, pero sobre todo, la gran cantidad de arenas políticas «libres» del control partidario.

Los datos que sostienen este texto fueron recogidos entre el año 2009 y 2011 (respecto al periodo parlamentario 2006-2011), a través de un amplio registro documental y más de cuarenta entrevistas en profundidad a parlamentarios, exparlamentarios, asesores, miembros del servicio parlamentario, abogados y empresarios privados. Este artículo se organiza en cinco secciones. La primera muestra las definiciones generales de *lobby*; la segunda describe las características del *lobby* en el Parlamento peruano; la tercera muestra los «espacios vacíos» en las agendas políticas; la cuarta sección estudia la dificultad de colonizar un parlamento fragmentado; finalmente, la quinta sección describe la importancia de los partidos políticos como filtro del *lobby* de las agendas tangenciales.

## 1. LA FUNCIÓN DEL *LOBBYING* Y LAS FORMAS DE CAPTURA DEL ESTADO

El *lobbying* es «la gestión de los intereses privados en el ámbito de lo público» (Rodríguez Fisse, 2006, p. 28) e implica un conjunto de herramientas para movilizar decisiones políticas (Anastasiadis, 2006, p. 11). Funciona como un engranaje entre los intereses privados y las autoridades políticas que toman decisiones (Zaid, 2004, p. 152) y suele involucrar el traspaso de información, datos técnicos y argumentos especializados, monitoreo de representantes (Dexter, 1969, p. 69), gestión de demandas sectoriales, etc. Uno de sus campos más

importantes es el de «lobbying en políticas públicas y legislaciones» (Nowness, 2006, p. 12).

Si bien el *lobby* aparece institucionalizado en muchas partes del mundo y sirve como espacio profesional para la transmisión de demandas (Cheung y Wong, 2004), muchos señalan que es un espacio que tiende al tráfico de influencias (Logan, 1921, p. 1), y una práctica que suele favorecer a «los intereses de los poderosos» (Samuelson 2008; McGuinness, 1987): la inequidad de agregación de demandas e intereses en el sistema político, corrupción, tráfico de influencias y desigualdad en el trato del gobierno a las demandas, nepotismo y prácticas corporativistas (Ginsberg, Lowi y Weir, 1994, p. 400). Se le piensa como «el brazo político de los grandes negocios» (Cigler y Loomis, 2001, p. 4), y en relación a «métodos poco transparentes para la gestión de intereses» (Drew, 2005) que generan «sobre-representación de intereses de élites» (Zaid, 2004, p. 82).

Así, se indica que suele ser una herramienta importante en escenarios de *captura del Estado*<sup>1</sup> (Cheung y Wong, 2004; Patrick, 1974). Aunque queda claro que la captura y las formas de cooptación del Estado favorece al control de las élites, directivos o líderes (Patrick, 1974; Thompson, 1967; Burt, Christman y Kilburn, 1980), hay que entender estas, no son solamente la captura por parte de las empresas privadas más poderosas y las corporaciones internacionales o solamente de las empresas «tradicionales de un país» (Groppa y Besada, 2001, p. 24).

*Parece que hay una relación entre las formas del lobby y las formas de captura del Estado* (Groppa y Besada, 2001, p. 24). Así, i) determinar la forma del *lobby* y sus actores, permite entender un ángulo relevante de las formas de captura del Estado; ii) comprender el contexto de praxis del *lobby* permite estudiar las estructuras de cooptación del sistema político; iii) entender el contexto sobre el que el *lobby* se teje permite marcar los límites de su figura.

Para solucionar los varios problemas que acarrea el *lobby*, algunos argumentan que se debe reglamentar y formalizar. Para ello se ha buscado institucionalizar en algunos países las reglas y métodos del *lobby* (Orstein y Elder, 1978, pp. 113-114), y a identificar las carteras de clientes, los intereses, los contratistas y

---

<sup>1</sup> Se dice que los intereses privados (empresariales y corporativos) acceden a beneficios específicos cuando adoptan prácticas para capturar el Estado, mediante pagos o dádivas no transparentes a funcionarios públicos (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000). Cuando esto sucede, se configura un escenario en el que grupos «oligarcas» y con amplio poder económico manipulan la formulación de leyes (Hellman y Kauffmann, 2001; Hellman, Jones, y Kaufmann, 2000b). Así, hay formas de captura de «corto plazo y de alta exposición penal (soborno y presión violencia sobre los funcionarios)», «captura instrumental de los partidos políticos [que implica] la reconfiguración cooptada del Estado», «captura de mediano plazo y media exposición penal» y «captura de largo plazo y baja exposición penal: una etapa avanzada hacia una captura plena o la configuración de la cleptocracia» (Garay, Salcedo-Albarán y León-Beltrán, 2009, p. 22).

los objetivos, así como la cantidad de dinero que se invierte (Rodríguez Fisse, 2006, p. 28). Petracca (1992) y Graziano (2001) sugieren que la imagen del lobby tras bastidores es más bien la imagen que hay que combatir en pro de una construcción normativa del lobby regulado y profesionalizado (Piñeiro, 2000, p. 54).

De hecho, existe en el Perú desde el año 2003 una ley del *lobby* (ley 28024) que regula las prácticas de los grupos de presión. Sin embargo, desde ese año hasta julio de 2011 solo se registraron formalmente 25 «lobbistas» en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp, 2011), de los cuales solamente un tercio se mantiene vigente con actividades regulares y solo tres ejercen la función de manera concreta (aunque en el mismo período de tiempo se aprobaron o archivaron cientos de leyes y proyectos que han tenido tras de sí el ejercicio de «gestión de intereses»).

¿Cuáles son los problemas del lobby en el Parlamento peruano? Que aun cuando existe en la práctica el intento de formalizar la práctica con una ley específica, es evidente que la práctica sigue existiendo fuera de la ley y, por lo tanto, que la dinámica de presión funciona a través de prácticas no formales<sup>2</sup>.

Compuesto por una sola cámara de 130 representantes, el Parlamento ha tenido severos problemas de fragmentación y partidos políticos débiles (Congreso de la República, 2012; Pease, 2006; Tanaka, 2005). La fragmentación interna de su estructura y de sus actores genera grietas de representación, «espacios vacíos» en una arena de gestión de intereses diversos y que, en muchas ocasiones, no tiene correlato de fuerzas de presión, debates o mecanismos de vigilancia política. El *lobby* en el Parlamento peruano está marcado por dos problemas centrales: la ausencia de mecanismos de control sobre muchas parcelas de la agenda política (lo que genera diversas fisuras); y la ausencia del actor central racional (los partidos políticos) como valla y filtro de las diversas formas de presión y los intereses en negociación.

## 2. LOS ACTORES DEL LOBBY Y LAS REDES LOCALES DE «GESTIÓN DE INTERESES»

En el Parlamento peruano las fuerzas de presión y las redes del *lobby* aparecen como elementos difuminados en la estructura política. No se trata de una dinámica profesional, no es una dinámica especializada que se disponga por

---

<sup>2</sup> Es claro que la penetración del *lobbying* se hace más radical y los problemas que acarrea se hacen más evidentes en los presidencialismos con sistemas de partidos inestables (Meyer, 2007, p. 53), en contextos de caudillismo (Pease, 2003), formas patrimonialistas (Durand, 2006), gobiernos oligárquicos (Pease, 2006) y élites económicas y políticas con control de los modos de producción (Tanaka, 2005).

separado de las actividades cotidianas de los sujetos ni de sus redes sociales preexistentes. Esto se evidencia en i) la inexistencia sistemática de empresas formales especializadas en «hacer *lobby*» (Sunarp, 2011); ii) la escasez de personas dedicadas a tiempo completo a la «gestión de intereses»; iii) a la ausencia de canales formales-institucionales para establecer mecanismos de *lobby* y gestión de intereses (tanto en las agendas de las bancadas como en la disposición de las acciones de cada parlamentario).

Existen pocos privados con registro público para hacer formalmente *lobby*. Estas agencias no cumplen funciones en la práctica, no facturan ni tiene una cartera de clientes estables. A diferencia de empresas de *lobbying* y gestión de intereses en otras partes del mundo (Anastasiadis, 2006), en el Perú esta figura no puede funcionar sin la cercanía de las redes sociales que permitan la gestión y las relaciones entre actores que toman decisiones. «No sale a cuenta» tener una empresa dedicada a algo que i) puede realizarse con más eficiencia a través de las redes sociales personales y ii) no está dissociada de estos campos, por lo que una empresa privada dedicada al tema no es necesariamente eficiente, sino, por el contrario, evidencia los intereses de los actores.

Es raro que haya los *lobbyistas*, creo que hay una señora o dos que se dedican a eso, pero creo que nadie las contrata [...] porque no sale a cuenta, porque las gestiones se pueden hacer directamente desde tu puesto, sino cómo vas a acercarte a los congresistas o a los asesores[...] si no tienes puestos, tu familia, tus amigos, no puedes acercarte a nadie, no tienes fuerza, no tienes posibilidades de influencia. (Ramiro, asesor de congresista)

No es conveniente que tengas una lógica fuera del sistema, no te conviene, porque es mejor capitalizar tus recursos desde adentro, que es la única forma para tener y mantener contactos políticos [...] los que están fuera son *flor* [mentirosos] dicen que tienen contactos y que en realidad no tienen acceso a donde realmente se toman las decisiones. Así son los *oenegeros* [de las ONG], los analistas, que creen que conocen gente, que pueden hacer gestión de intereses, pero en realidad no pueden hacer nada[...] una cosa es hablar de política, otra cosa es hacerla desde adentro. (Ernesto, servicio parlamentario)

¿Por qué no hay *lobby* profesional que penetra el Parlamento? Por razones similares a las que muestran por qué no hay empresas privadas en el rubro: porque los intereses se gestan a través de redes sociales personales, que son uno de los soportes de los mecanismos de gestión de intereses y de los mecanismos de presión política.

Lo más importante[...] los conocidos, pero no cualquiera, sino los conocidos, los amigos que tienes de tu entorno cercano, es gente en la que puedes confiar o al menos no desconfiar tanto. Por eso es tan importante que te mantengas en tu puesto o que tengas trabajo, porque si no fuera así, ¿qué amigos tendrías? ¿Qué contactos puedes tener? Yo conozco gente que viene de buena familia, de buena universidad y podría no

trabajar (menos por este sueldo) pero que igual vienen porque es bien importante estar posicionado. (Rafael, servicio parlamentario)

No es rentable dedicarse al lobby a tiempo completo [...] porque entonces estás perdiendo la esencia del lobbyista en el Perú, que es sus propios contactos personales, pero sobre todo lo más importante [...] estar dentro del Congreso: el lobbyista es el que está dentro, que puede mover desde adentro. (Ex oficial mayor del Congreso)

Estos elementos marcan también los márgenes del *lobby* en este contexto, pues sus límites de juegos de influencia se ven reducidos también al límite de sus redes y del puesto que un sujeto ocupa (a diferencia del *lobby* profesional y especializado, con metodologías que implican la construcción de redes fuera del límite de la función y las redes sociales) (Orstein y Elder, 1978, pp. 113-114).

Estos asuntos explican, en parte, la inexistencia de vías formales que canalicen los flujos de la presión política y la gestión de intereses. En efecto, no es que estos canales hayan desaparecido de la escena política, sino que no existieron antes de manera formal. ¿Cuáles son los espacios que quedan para establecer demandas formalizadas al Parlamento e iniciativas o reformas legislativas? El campo resulta restringido y un ciudadano común (que no es parte de una organización formal) tiene dificultades para establecer sus demandas. Del mismo modo, los intereses privados (empresariales, de organizaciones no gubernamentales, etc.) no tienen canales formales para establecer sus demandas y organizar sus intereses. La estructura del diseño institucional no está dispuesta para generar una arena pública de debate y negociación de intereses a la luz de los dispositivos partidarios.

En el diseño institucional del Estado peruano no se ha construido canales formales para poder discutir con los intereses de los poderes fácticos, por eso es que se negocian bajo la mesa [...] y eso lo vemos desde hace mucho tiempo. (Exparlamentario)

Ni la participación ciudadana, ni los mecanismos de gestión de la participación han logrado eliminar los intereses de los empresarios que siempre están pululando el poder [...] eso se debe a que no hay una vía institucional para poder transparentarlos, como en los Estados Unidos por ejemplo, en donde tienes un lobby oficial [...] claro eso no elimina que haya negociados debajo de la mesa, pero al menos es más transparente. (Exparlamentario)

Así, el *lobby* i) no es profesional ni a dedicación exclusiva, ii) no es una estructura paralela al sistema, iii) no tiene un centro articulador ni estrategias organizadas comunes que obedezcan a un modo orgánico de funcionamiento. A Diferencia del modelo normativo del lobby y la presión política de la «teoría de las políticas públicas» (Lindblom y Woodhouse, 1993; Lindblom, 1991; Kingdom, 1984) en el escenario del Parlamento peruano, la agenda no

se puede dividir con claridad en intereses bien definidos, o al menos no resulta eficiente estar fuera de la dinámica:

A mí me interesa llevar a cabo la gestión de algunos intereses, pero para eso es muy importante estar siempre cercano a los decisores [los que toman decisiones políticas], y eso lo logras trabajando cerca de ellos, pero también manteniendo buenos contactos [...] hay que caer bien, hay que sobar [adular] un poco, pero sin ser sobón, hay que estar siempre adentro para que no te olviden [...] hay que hacer siempre tus redes, tus amistades, tus contactos, de eso se vive. (Augusto, asesor parlamentario)

No puede ser una estructura paralela al sistema político, sino que lo penetra ocasionalmente para presionar por un tema específico. Funciona como un modo de ser del sistema en el que potencialmente todos sus funcionarios pueden ser gestores de intereses: a diferencia del modelo de los *lobbyistas* estadounidenses (Graziano, 2001) o de los parlamentos europeos (Abeles, 2000), no hay especialización temática, sino confluencia coyuntural de necesidades de presión y gestión de intereses y actores en el escenario político con posibilidades de generar la presión.

¿Quiénes son los actores centrales en la gestión de intereses?: los propios funcionarios del sistema, los parlamentarios, los asesores parlamentarios, el personal del servicio parlamentario e incluso la burocracia interna del Parlamento (los que toman decisiones y los que están inmediatamente contiguos a los sujetos que toman las decisiones). Son también sujetos con capacidad de ejercicio de presión los enlaces parlamentarios de los diversos sectores del Ejecutivo y los enlaces de las instituciones del Estado (sin capacidad ni cercanía constante con los que toman las decisiones, pero con conexiones personales e institucionales con aquellos). Aparecen los coordinadores y enlaces parlamentarios de las empresas privadas, estudios de abogados y periodistas asignados al Congreso (que tienden a ser nodos de contacto entre las demandas e intereses particulares y los *lobbyistas* internos del Congreso).

### 3. *ESPACIOS VACÍOS EN LA AGENDA POLÍTICA (Y LA ARENA LIBRE PARA EL LOBBY PRIVADO)*

El escenario —que funciona como una arena de disputas políticas y de intereses diversos (Fleury, 2003)— no es un terreno anárquico ni infinito. Hay cotos que le dan forma al límite de las disputas y funciones de los gestores de intereses. Esos cotos están marcados i) por la agenda pública mediática, que tiende a diluir la presencia del *lobby* político y económico cuando el tema entra en su espacio; ii) por los temas de interés del Ejecutivo (que limitan el *lobby* privado con la



presencia del *lobby* especializado de cada uno de los sectores del gobierno). iii) Por los intereses de la sociedad civil organizada (organizaciones no gubernamentales locales e internacionales con agendas e intereses específicos, agencias internacionales y de cooperación, iglesias, sindicatos, gremios, asociaciones, medios de comunicación, etc.), actores especializados que disponen del conocimiento de ciertos temas y que tienen fondos y agendas que permiten la latencia de una temática entre la agenda pública mediática y la gestión de intereses (*advocacy profesional*); y además los intereses de iv) las corporaciones y empresas privadas.

Estos límites son relevantes, pues no funcionan como límites «éticos» de la lógica de intereses o formas de ordenamiento marcadas por el *accountability* societal (O'Donnell, 1992), sino márgenes que representan espacios de interés específicos. El escenario más viable para lograr con éxito una gestión privada reside en que no haya intereses en confrontación ni posiciones encontradas, que no haya intereses que «colisionen» con los intereses de alguno de los cotos de la arena.

La arena de gestión de intereses abre varias posibilidades: i) *la arena libre*, la posibilidad ideal de la gestión de intereses, que ocurre cuando uno de los lados dispone de un tema de agenda que no tiene contrapeso político, económico o ideológico en otro de los campos, y permite que el dispositivo de toma de decisiones funcione con actores centrales sin contraposición. Otra posibilidad de *la arena libre*, es la aprobación o bloqueo de leyes en coyunturas tomadas por temas de alto impacto en la opinión pública que ocultan el interés por el resto de los temas.

La segunda posibilidad, ii) *el peligro de la agenda mediática*, es que un tema movilizado por un gestor de intereses se disponga en la arena política, y alguno de los elementos de la esfera de presión se disponga en la escena como opositor, movilizándolo el tema a la agenda coyuntural de la esfera pública. Esto, dependiendo del interés y de la temática, tiende a diluir la posibilidad de la gestión de intereses y hace que el tema se retrotraiga —o dependa de los debates y negociaciones políticas expuestas públicamente—. Si es que un tema promovido en la agenda interna entra en la arena central y es captada por la agenda mediática, pues el trabajo deja de ser un asunto de gestión de intereses y se convierte en un tema de opinión pública (Fleury, 2003) (el *lobby* propositivo funciona con menos fuerza en ese contexto e incluso puede ser bloqueado).

La tercera posibilidad está marcada por iii) *la negociación de intereses contrapuestos*, la aparición de una confrontación de intereses de dos partes sin incorporar el tema a la agenda mediática. Esto suele suceder cuando los dos intereses

en contraposición marcan posibilidades de perder si se expande la temática en la agenda mediática y cuando no implican contraposiciones no antagónicas (e irreconciliables) —contraposiciones ideológicas, de agendas permanentes, de objetivos y finalidades que dan sentido al funcionamiento de la demanda—. Esta dinámica se pacta entre los intereses empresariales por ejemplo, en los que un elemento de agenda no debe salir a los medios.

Lo que nos interesa es entender qué sucede cuando hay i) *arena libre*, no solo porque es un campo que ha permanecido fuera de la investigación regular, sino porque parece ser una constante. Por ejemplo: a mediados de junio de 2011 fueron aprobados un conjunto de leyes sobre «parques industriales», «iniciativas de inversión», «promoción agraria», y asuntos de «bosques y fauna». Muchos de estos asuntos implicaron temáticas relativas a la inversión de empresarios nacionales, pero también de industria maderera y de extracción de recursos naturales. La negociación de estas leyes, que pasaron sin debate, estuvo encargada a varios asesores parlamentarios de bancadas diferentes. Este no resultó un tema mediático, no le interesó a la prensa y no fue un tema atractivo para la publicidad política de los medios de comunicación. Tampoco hubo organizaciones no gubernamentales u otras organizaciones de la sociedad civil interesadas o con proyectos específicos en este campo que pudieran ejercer presión de contrapeso. Eso hizo que estas leyes tuvieran la arena libre, no haya colisiones de intereses y el resultado de la gestión fuera rápido y eficiente. ¿Qué es lo importante? que *no todos los temas implican pujas de interés de contrapesos equilibrados y coyunturas de impacto*.

Hay un grupo grande de proyectos de ley y diversas iniciativas que son propuestas por congresistas y grupos parlamentarios que tienen direccionalidad y son impulsadas por gestores de intereses específicos. Lo que hay que entender es que hay muchos de estos temas que no tienen filtro de intereses contrapuestos, grupos de presión en la arena de intereses o contrapeso mediático, y pasan con cierta facilidad por el Parlamento.

**Tabla 1. Proyectos de ley aprobados entre el 14 y 16 de junio de 2011**

FECHA	PROYECTO DE LEY	SUMILLA	PROPONENTE	SITUACIÓN
14 de junio de 2011	3214	Ley que deroga los decretos legislativos 977 y 978 y restituye la plena vigencia de la ley 27037, Ley de Promoción de Inversión en la Amazonía	Multipartidario	Aprobado en primera votación
15 de junio de 2011	2349 y 4141	Ley Forestal y de Fauna Silvestre	Multipartidario y Poder Ejecutivo (con carácter de urgencia)	Aprobado y exonerado de segunda votación
15 de junio de 2011	4365	Ley que reactiva el parque industrial de Sullana	Partido Aprista	Aprobado y exonerado de segunda votación
16 de junio de 2011	1923	Ley de reconversión productiva agropecuaria (insistencia)	Multipartidaria	Aprobado en primera votación
16 de junio de 2011	4017, 4379, 4458, 4374, 4460, 4272	Ley de creación de diversos parques tecnológicos en Huaraz, Cajamarca, Pucallpa, Huancavelica, Satipo y Callao	Multipartidario	Aprobado y exonerado de segunda votación
16 de junio de 2011	4272	Ley de creación de parque industrial y de servicios de Pachacutec, Ventanilla y Callao	Multipartidario	Aprobado y exonerado de segunda votación
16 de junio de 2011	4460	Ley que propone la creación del parque industrial Río Negro, en la provincia de Satipo, región Junín	Nacionalista	Aprobado en primera votación
16 de junio de 2011	4354	Ley que crea el Parque Industrial de Huancavelica	Alianza Nacional	Aprobado en primera votación
16 de junio de 2011	4017, 4458 y 4379	Ley que crea parques industriales de Huaraz, Ucayali y Cajamarca	Partido Aprista	Aprobado en primera votación
16 de junio de 2011	4838	Ley de reactivación y promoción del parque industrial de Chiclayo	Partido Aprista	Aprobado y exonerado de segunda votación
16 de junio de 2011	3652 y 3758	Ley que crea el terminal portuario de Chiclayo como empresa regional del gobierno regional de Ancash	Poder Ejecutivo (con carácter de urgencia) y Partido Aprista Peruano	Aprobado y exonerado de segunda votación
16 de junio de 2011	3999	Ley de promoción de inversiones en la zona franca de Tacna y que modifica la ley de creación de, ley 27688 y normas modificatorias	Bancada nacionalista	Aprobado y exonerado de segunda votación
16 de junio de 2011	4530	Ley que modifica el artículo 6 de la ley 27360 que aprueba las normas de promoción del sector agrario	Bancada de Unidad Nacional	Aprobado y exonerado de segunda votación

Fuente: Reflexión Democrática, 2011. Elaboración propia.

Tabla 2. Ejemplos de proyectos de ley presentados

NÚMERO DE PROYECTO DE LEY PRESENTADO	PROPONENTE	FECHA	SUMILLA
4739	Congreso / Partido Aprista Peruano	17 de marzo de 2011	Propone fomentar el establecimiento y desarrollo de empresas de servicios e industrias domiciliadas en el Perú, que se dediquen total o parcialmente a realizar procesos de la actividad productiva de maquila para la exportación.
144 y 4517	Congreso / Multipartidario	16 de marzo de 2011	Propone aprobar el Acuerdo Sobre Transporte Aéreo entre la República de Panamá y la República del Perú y del proyecto de Resolución Legislativa núm. 4517/2010-pe, que contiene su enmienda
4729	Congreso / Multipartidario	10 de marzo de 2011	Propone modificar el artículo 7 de la ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos, incluyendo numerales para establecer nuevas competencias al Sector Salud en lo que respecta al manejo de los residuos sólidos hospitalarios.
4697	Congreso / Multipartidario	3 de marzo de 2011	Propone establecer marco legal destinado a prevenir daños ocasionados por exposición prolongada a los rayos ultravioleta en trabajadores y estudiantes.
4678	Congreso / Alianza Nacional	22 de febrero de 2011	Propone declarar a la castaña como patrimonio natural del Perú y fomenta la promoción e industrialización de sus derivados.
29662	Congreso	9 de febrero de 2011	Ley que prohíbe el asbesto anfíboles y regula el uso del asbesto crisotilo.
4614	Congreso	19 de enero de 2011	Propone una ley que restituye las exoneraciones del Impuesto General a las Ventas a la Amazonía.
29639	Congreso	24 de diciembre de 2010	Ley que regula el otorgamiento de medidas cautelares referidas al uso, aprovechamiento, extracción o explotación de recursos naturales hidrobiológicos
4565	Congreso / Grupo Parlamentario Nacionalista	15 de diciembre de 2010	Propone precisar la competencia de los jueces en lo contencioso administrativo para el conocimiento de procesos judiciales referidos a derechos administrativos pesqueros.
4553	Congreso / Multipartidario	9 de diciembre de 2010	Ley que declara de importancia estratégica y de interés nacional la promoción del consumo de carne de alpaca y sus derivados.
4501	Congreso / UPP	24 de noviembre de 2010	Propone autorizar al Ministerio de Agricultura, la adjudicación mediante venta directa, a costo oneroso, el área de libre disponibilidad de 22 159,9360 ha de terreno eriazos, ubicado en el valle Concón Topará, en el distrito de San Vicente de Cañete, provincia de Cañete, Lima y modifica la Segunda Disposición Complementaria de la ley 27887.
4438	Congreso/ Grupo Parlamentario Fujimorista	5 de noviembre de 2010	Propone exonerar del Impuesto General a las Ventas a las empresas dedicadas a las transferencias de fondos.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

La posibilidad i) (*la arena libre*) es una constante debido a que hay muchos temas de agendas de alta especialización y temáticas que no tienen contrapropuesta (no hay contraposición especializada en la agenda de la sociedad civil, no hay interés mediático y no hay contraposición empresarial o del Ejecutivo). Esto que parece un extremo es una constante, pues contra lo que suele pensarse, *no todos los temas tienen un opositor, no todos los temas tienen especialistas, no todos los temas tienen grupos de interés con posibilidades de presión política, y no todos los temas son de interés mediático.*

¿Qué implica esta situación de la agenda política? Que si bien la estructura de representación sostiene la figura del Parlamento, hay temas que no tienen representantes en la agenda política práctica. Esto se ve maximizado por la marca de fragmentación interna de las bancadas y de los parlamentarios, pues son solo ciertos temas los que interesan en la agenda, temas marcados por la posición del partido-bancada y la agenda mediática-empresarial y la agenda personal. Pero en ese juego de intereses hay muchos temas que no son tomados por nadie. ¿En quién recae la gestión de un tema cuando este no está previamente en la agenda de uno de los actores formales de la estructura parlamentaria? Ahí es donde el *lobby* privado cobra fuerza. Es en estos residuos de las agendas, en los temas que pocos prestan atención el *lobby* resulta ser de gran eficacia. El problema es que el *residuo* es enorme y comparativamente son pocos los temas que entran en debate en las comisiones y en el pleno.

¿Cuáles son esos temas «residuales»? Temas de alta especialización y de intereses especializados, temas que tienen pocos contrapesos con capacidad de presión política, mediática o de gestión de intereses; temas de alta erudición y de intereses sin oposición pública especializada o fuera de la atención mediática.

Durante el periodo 2006-2011, se aprobaron 884 leyes en el Pleno del Congreso de 999 que fueron votadas. 28 autógrafas de ley quedaron pendientes de promulgación por parte del Poder Ejecutivo, cuatro fueron promulgadas por el presidente del Congreso, tres quedaron pendientes de segunda votación. Siete autógrafas fueron objeto de reconsideración a la votación que obtuvieron en el Pleno, 72 fueron observadas y un proyecto de ley fue archivado (Congreso de la República, 2011b). De estos números, hay que considerar además los cientos de proyectos que no llegaron al Pleno del Congreso y que se quedaron en las comisiones y las leyes e iniciativas bloqueadas. De esos cientos de temas, aprobados y no aprobados, los que fueron votados y los que se quedaron en las comisiones, solo un muy pequeño grupo llegó a la agenda mediática.

Hay muchos temas que se aprueban entre gallos y medianoche, muchos temas de los que nadie habla, nadie sabe, ni a nadie le importan, porque no venden, porque soy muy espe-

cíficos. Esos temas entran, se agendan, salen, se aprueban, son leyes, son modificatorias, y nadie sabe. A veces ni los propios congresistas saben lo que están discutiendo y lo que están votando [...] hay tanto que discutir, tantos temas que no se puede saber. (Ex oficial mayor)

Son muchos los temas que no están en la agenda de nadie. Muchos los temas que no merecen la pelea de nadie, ni tienen disputas por ganar. Entre esos los temas de energía por ejemplo, hasta hace poco lo de patentes, de marcas[...] esos temas han tenido leyes que se aprueban sin que nadie diga nada, porque además de todo nadie conoce del tema, no hay especialistas y si es que los hubiera pues no están en el congreso ni están cerca. En esas cosas los lobbystas entran rápido, ahí se identifica un forado y se meten con todo y nadie se enteró de nada. (Congresista)

La cantidad de iniciativas, proyectos de ley que se discuten o que llegan a la opinión pública son poquisisimos, realmente muy pocos y, por supuesto, la cantidad de temas de los que no se entera nadie son muchisisimos [...] leyes de madera, de construcción, de materiales específicos, de importaciones, exportaciones de productos muy específicos que le interesa solamente a los que lo producen, lo comercian o lo venden[...] leyes de pesca, de madera, leyes de compra venta de bienes diversos, de flora, de agricultura, de animales, de mil cosas que a nadie le interesan exponer y que tiene poca presión política para pelearse por esas cosas. (Congresista)

Todo el mundo está pendiente de los grandes temas de agenda: los mineros, los de la banca, los exportadores, pero hay cientos de temas que no son de atención de muchos o de nadie y que pasan y se aprueban con mucha facilidad [...] cancha libre para los lobbystas. (Congresista)

Es importante entender que no todos los temas tienen intereses partidarios ni vienen de agendas preelectorales o electorales. Se diferencia entre los temas de las agendas de los congresistas y sus bancadas, de los temas que aparecen coyunturalmente. No todo está previamente enganchado o tiene posición preestablecida en la lógica partidaria.

¿Cuáles son las consecuencias de esta situación? Pues que tienen mayor margen de negociación y eficiencia en sus objetivos cuando no salen de la arena central (del vacío de tensión de intereses); cuando se penetra la agenda política de alguno de los cotos de intereses, tiene a producirse presiones que bloquean las iniciativas.

#### 4. ¿CÓMO COLONIZAR UN PARLAMENTO FRAGMENTADO Y CON INTERESES VOLÁTILES?

Uno de los objetivos más importantes del *lobbying* en el Parlamento peruano no es generar temas de interés público, sino jugar con los elementos del sistema para que las iniciativas se aprueben *sin convertirse en asuntos de interés de la opinión pública*. En efecto, ahí se garantiza gran parte del éxito del *lobby*

en el Parlamento peruano, lo que explica la gran parte de intereses y gestiones ocasionales del sistema y explica la permanente latencia de los funcionarios a convertirse en gestores de intereses privados.

La estructura de las funciones de las esferas de influencia de esta «agenda residual» de la arena de gestión de intereses y los cotos de presión genera un *circuito de relaciones*. Es un circuito de conexiones múltiples, que marca la línea de sus conexiones según el *input* con el que se dispone en el sistema (el objetivo del interés en juego). El *input*, permite la configuración de la red de influencias a través del circuito de relaciones, y se retrotrae cuando el objetivo se cumple o cuando no muestra un funcionamiento exitoso. ¿Qué implica esta estructura de las redes de influencia y del *lobby* en el Congreso? Que es discutible la hipótesis de un único enclave *estable* de poder en el Estado para todas las agendas, pues si es que se quiere mantener las influencias activas, es necesario reconstruirlas a cada momento. Que es discutible la idea del *lobby* de las empresas privadas omnipresentes y omnipotentes, pues necesitan de la estructura interna de influencias para poder acercarse a los tomadores de decisiones. Que es discutible la idea de un *lobby* permanente y profesional como centro de la estructura de «tráfico» de influencias (Abeles, 2000), pues la existencia de circuitos de conectividad múltiple sugiere la necesidad de varios segmentos móviles para lograr el objetivo final.

Lo que pasa es que siempre se invierte en mantener tus contactos, siempre tienes que estar al tanto para que no te agarren de tonto[...]. A ver, si eres empresario y tienes objetivos, tienes que cuidar que estos siempre estén cuidados. Es como el mercado, acaso no tienes un broker de seguros, un agente de bolsa[...] es lo mismo, tienes un gestor de intereses, un lobbysta[...]. La diferencia es que en este negocio es vital tener un contacto hecho y estar informado de lo que ocurre en el Congreso, en el Ministerio [de Economía]. Y claro, la gente no es siempre la misma, por eso es necesario que estés siempre en contacto, manteniendo las relaciones. (Ricardo, funcionario de empresa de telefonía)

Nadie tiene las cosas compradas, es siempre incierto [...] lo importante es tener la capacidad para reducir la incertidumbre [...]. Para reducirla es bien importante tener contactos, gente que esté para ayudar a las gestiones, a vigilar los intereses, como cualquier empresario [...] sí, nosotros invertimos en gente que esté en el congreso, es legal y es válido hacerlo aquí y en muchos países, como en Estados Unidos. Cualquiera puede hacerlo, pero no todos lo hacen ni tienen los recursos para hacerlo. (Damián, funcionario de empresa minera)

Es difícil pensar en una cadena de relaciones estables (Gil Mendieta y Schmidt, 2002), o en una estructura clientelar *strictu sensu* (Gellner, 1979). «Una cadena» implica que haya conexiones con funciones definidas (eslabones) que configuran una red estable (Mujica, 2010). En este escenario no parece haber una cadena, sino un conjunto de partes (nodos) que se conectan de acuerdo a los temas y que

se reconfiguran de acuerdo a los niveles de influencias y necesidades coyunturales (Mujica, 2010). No se trata de una estructura clientelar *strictu sensu*, pues una clientela implica la relación asimétrica estable (dominación) entre un patrón y un cliente (Gellner, 1979), es necesario que haya asimetría constante (permanencia de la asimetría y dominación del cliente), lo que no sucede en el escenario del *lobby* peruano, en donde la gran cantidad de temas en cuestión y de elementos diferentes, genera cambios constantes de funcionarios y de intereses que genera amplia movilización de actores (Mujica, 2006, 2010).

## 5. LA IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS AGENDAS DEL LOBBY

Esto permite pensar los márgenes de las formas de captura localizada —parce-lada— de actores y temáticas, pero también permite diferenciar aquella lógica de la colonización (es necesario renegociar constantemente los términos del vínculo entre los privados y los representantes). Existen evidentes estrategias de cooptación durante los periodos electorales, a través de financiamiento de campañas, de financiamiento de personal, etc. Pero es claro también que estas estrategias son limitadas, refieren a algunos parlamentarios y algunos funcionarios y se restringen a temáticas específicas de intereses de los privados con más posibilidades de movilización de recursos. Si bien hay temas que evidencian capturas relativas, se evidencia también por esta práctica un amplio margen de temas y áreas no capturadas y abiertas a las negociaciones cotidianas de los múltiples gestores de interés y grupos de presión de tamaños y poderes diversos.

Al ser claro que no todos los temas provienen de una agenda preelectoral o electoral, es claro que no todos los temas han pasado por la agenda partidaria: los temas fuera de ese campo puedan ser negociados individualmente con cada parlamentario, pues la regulación del partido es limitada. Es claro también que el partido y la bancada, cuya función está limitada por la individualización de los congresistas (Pease, 2003, 2006) y por la fractura de su estructura (Tanaka, 2005; Tuesta, 2005) no tienen experticia, conocimiento y posición clara sobre todos lo que se discute. Hay gran concentración en temas «nucleares» (economía, hidrocarburos, bancos, etcétera), pero no en el gran abanico de temáticas que constituye la cotidianidad del Parlamento (*la arena libre*).

El actor central del sistema es el «partido político» (Sartori, 2000), y la bancada aparece como el mecanismo central de organización en el Parlamento. En el quiebre interno de esta estructura de organización y de su capacidad de filtro de los temas de agenda y de los intereses, tanto la penetración preelectoral, como la pos-



terior y constante penetración de los intereses privados, difuminan la importancia del partido para disponer de elementos de negociación y contrapesos de intereses.

«Cada congresista es un *lobbyista* potencial», es la idea que recorre el Parlamento y el imaginario de empresarios y periodistas. ¿En qué ocasiones el partido tiene importancia y funciona como filtro de las decisiones individuales de los congresistas? En el caso de temáticas que vienen configuradas por la agenda electoral, el plan de gobierno y las líneas de propaganda que el partido construyó; en temas de agenda mediática de gran relevancia y temas de altos intereses económicos. En estas situaciones hay menos facilidad del *lobby* privado para movilizar intereses sin restricción. Pero en otros temas, en los asuntos residuales de esas agendas, el interés, participación y poder del partido es menor y cada congresista recobra su capacidad de gestión y decisión individual.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, Marc (2000). *Un ethnologue à l'Assemblée*. París: Odile Jacob.
- Anastasiadis, Stephanos (2006). *Understanding corporate lobbying on its own terms*. Research Paper Series. International Centre for Corporate Social Responsibility. Nottingham: Nottingham University.
- Burt, R. S., K. P. Christman y H. C. Kilburn (1980). Testing a Structural Theory of Corporate Cooptation: Interorganizational Directorate Ties as a Strategy for Avoiding Market Constraints on Profits. *American Sociological Review*, 45 (5), 821-841.
- Chaterjee, Partha (2007). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: CLACSO, IEP, Sephis.
- Cheung y Wong (2004). *Rent Seeking Incentives, Political Connections and Organizational Structure: Empirical Evidence from Listed Family Firms in China*. Hong Kong: City University of Hong Kong.
- Cigler, Allan y Burdett Loomis (2001). *Interest Group Politics*. Washington: Congressional Quarterly Books.
- Congreso de la República (2012). *Organización del Congreso Peruano*. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/organizacion/congreso.htm> (última consulta: 20 de junio de 2012)
- Dexter, Lewis (1969). *How organizations are Represented in Washington: Towards a Border Understanding of Influence and of Patterns of Representation*. Boston: University Press of America.
- Drew, Elizabeth (2005). Selling Washington. *The New York Review of Books*, 52(11), 23 de junio.
- Durand, Francisco (2006). La mano invisible. *Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la economía*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fleury, Sonia (2003). *Democracia con exclusión y desigualdad: la difícil ecuación*. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/43bibliodesac.pdf> (consulta 19 de febrero de 2012)
- Garay, L. J., E. Salcedo-Albarán y E. León-Beltrán (2009). *De la captura del Estado a la reconfiguración cooptada del Estado: una síntesis analítica*. Método Working Papers, 60. Bogotá: Método.
- Gellner, Ernest (ed.) (1979). *Patrones y clientes*. Madrid: Jucar.
- Gil Mendieta, Jorge y Samuel Schmidt (2002). *Análisis de redes. Aplicaciones para las ciencias sociales*. México D.F.: Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y Sistemas de la UNAM.
- Ginsberg, Benjamin, Theodore Lowi y Margaret Weir (1994). *We the People: An Introduction to American Politics*. Nueva York: Norton & Company.
- Graziano, Luigi (2001). *Lobbying, Pluralism and Democracy*. Nueva York: Palgrave.

- Groppa, O. y M. E. Besada (2001). *Cultura y Corrupción política (orden institucional): corrupción en el campo político y el económico*. Disponible en: [http://www.uca.edu.ar/esp/sec-investigacion/esp/docs-publicaciones/docs/ CYCP\\_04.pdf](http://www.uca.edu.ar/esp/sec-investigacion/esp/docs-publicaciones/docs/ CYCP_04.pdf).
- Hellman, J., G. Jones y D. Kaufmann (2000a). *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Hellman, J., G. Jones, D. Kaufmann (2000b). *How Firms and Bureaucrats Shape the business Environment in Transition Economies*. Policy Research Working Paper, 2312. Washington D.C.: The World Bank y The European Bank for Reconstruction and Development.
- Kingdom, John (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lindblom, Charles y Ernest Woodhouse (1993). *The Policy-making Process*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Logan, Edward (1921). *Lobbying*. Washington: The Annals.
- McGuinness, Collin (1987). *The Washington Lobby*. Washington: Congressional Quarterly.
- Meyer, Lorenzo (2007). *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*. México D.F.: Océano.
- Mujica, Jaris (2006). Estrategias de corrupción. Redes y sistemas de corrupción en gobiernos locales. En Oscar Ugarteche (comp.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Mujica, Jaris (2010). *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Nowness, Anthony (2006). *Total Lobbying: What Lobbyist Want (and they try to get it)*. Londres: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1992). *Calidad de la democracia: la institucionalización legal de la desconfianza política*. México D.F.: CEPACOM.
- Orstein, Norma y Shirley Elder (1978). *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Patrick, Michael (1974). The Structure of Interorganizational Elite Cooptation: Interlocking Corporate Directorates. *American Sociological Review*, 39(3), Jun., 393-406.
- Pease, Henry (2003). *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Fondo de Cultura Económica, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pease, Henry (2006). *Por los pasos perdidos. El Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso.
- Petracca, Mark (1992). *The Politics of Interests*. Boulder: Westview Press.
- Piñeiro, Armando (2000). *Teoría y práctica del lobbying*. Buenos Aires: Macchi.
- Reflexión Democrática (2011). Lista de leyes aprobadas. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/58126634/Leyes-aprobadas-en-la-ultima-semana#archive> (última consulta: 20 de febrero de 2012).
- Rodríguez Fisse, Hernán (2006). Grupos de interés y lobby en Chile. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Universidad de Chile. Disponible en: [www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2005/rodriguez\\_h/html/index-frames.html](http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2005/rodriguez_h/html/index-frames.html) (última consulta: 20 de marzo de 2012).
- Samuelson, Robert (2008). Lobbying is Democracy in Action. *Newsweek*, 13 de diciembre.
- Sartori, Giovanni (2000). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Sunarp (2011). Registro de gestores de interés. Documento impreso.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta, Fernando (2005). *Representación política: las reglas también cuentan*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in Action*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Zaid, Gabriel (2004). *La economía presidencial*. México D.F.: Océano.