

BELÉN AMADEO
MARÍA BARON
PABLO CATTONI
JUAN IRAMAIN
JUAN LUIS MANFREDI
MIGUEL A. MARTÍNEZ

CULTURA CIUDADANA

ciudadanía, participación
y gestión de intereses

infocciudadana

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

CULTURA CIUDADANA

Ciudadanía, participación
y gestión de intereses

BELÉN AMADEO @Belen_Amadeo

MARÍA BARON @MariaBaronOK

PABLO CATTONI @cattoni

JUAN IRAMAIN @JuanIramain

JUAN LUIS MANFREDI @juanmanfredi

MIGUEL A. MARTÍNEZ @mamconsultor

Cultura ciudadana : ciudadanía, participación y gestión de intereses /
Belén Amadeo ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Konrad Adenauer Stiftung, 2022.
54 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-48428-4-8

1. Comunicación Organizacional. I. Amadeo, Belén.
CDD 323.6

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo
único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para
propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

COORDINADORA DE LA COLECCIÓN HERRAMIENTAS

Adriana Amado

COORDINADORA EDITORIAL

Guadalupe Barrera

1° edición, 2022

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, piso 3°

C1008AAW

Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentiniien/es/

info.buenosaires@kas.de

ISBN: 978-987-48428-4-8

Junio, 2022

Impreso en Argentina

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Índice

Ciudadanía y participación democrática BELÉN AMADEO	7
El derecho constitucional a peticionar a las autoridades JUAN IRAMAIN / MIGUEL A. MARTÍNEZ	21
Buenas prácticas en la gestión de intereses en la Argentina PABLO CATTONI	32
Diplomacia corporativa: nuevos territorios de la diplomación y la comunicación de las organizaciones JUAN LUIS MANFREDI	37
Dos caras de la moneda: cómo las organizaciones de la sociedad civil hacen y controlan el <i>lobby</i> MARÍA BARON	47
Fuentes de consulta	55

Ciudadanía y participación democrática

BELÉN AMADEO

La ciudadanía es el vínculo legal que cada persona mayor de edad tiene con el país en el que vive; supone el cumplimiento de algunos deberes y el disfrute de derechos cívicos, políticos y sociales. En otras palabras, ser ciudadano significa pertenecer a un país de manera responsable.

Dentro de este ejercicio activo de deberes y de derechos se encuentra la “participación ciudadana”: la intervención de los ciudadanos en la esfera pública para resguardar intereses que son particulares y a su vez tienen impacto social. Los ciudadanos y las instituciones privadas tienen derecho a peticionar ante las autoridades entre elección y elección, lo que permite realizar propuestas y plantear sus necesidades ante las autoridades y los organismos públicos sin esperar

a que haya recambio de autoridades. Más aún, pueden buscar instalar un tema de cualquier naturaleza en la agenda pública y hasta convertir sus demandas o requerimientos en políticas públicas o en leyes sancionadas por el Poder Legislativo.

El primer paso de este camino es nutrirse de información adecuada y luego intentar incidir en los procesos de toma de decisión. En esa instancia se plantean ideas, mecanismos de colaboración público-privada y acciones específicas que involucran a las personas afectadas por el tema en cuestión. Estas y muchas otras formas de participación e interacción constituyen una parte esencial de la ciudadanía activa.

Ciudadanía y autoridades

La relación entre gobernantes y gobernados se basa, en teoría, en la confianza que la mayoría de los ciudadanos ponen en unos pocos pares para que los representen dentro del sistema político. Los libros de texto indican que los líderes políticos son representantes de los ciudadanos. En efecto, en América Latina se cumple la formalidad del voto, así como todo el ritual democrático necesario para llevar una convivencia cívica adecuada. Sin embargo, lo que no siempre se da es la confianza de la gente en los políticos. Esa confianza es vital para poder articular acciones entre el sector público y el privado, entre los individuos y sus representantes, entre los organismos de gobierno y las organizaciones sociales o económicas del país.

Para que los ciudadanos puedan participar, deben tener garantizada la posibilidad de proponer, objetar, demandar información y proponer alternativas a lo que plantea el gobierno. Debe haber confianza en que

serán escuchados y quienes están al mando deben escuchar activamente a los ciudadanos. De otro modo se perderán la oportunidad de establecer lazos convenientes para todas las partes. Si los ciudadanos quieren incidir, necesitarán confiar en las personas que están en los cargos públicos o, en su defecto, en los procesos de participación que garanticen la posibilidad de un acuerdo amplio y consensuado.

La cultura política de cada país definirá si las dinámicas de interacción y participación son ágiles o no, si hay confianza entre las partes, si los prejuicios son demasiado grandes o si se pueden obviar para trabajar en conjunto. Los intereses de las partes generan temores, pero manejados con ecuanimidad, prudencia y equidad, pueden dar lugar a vínculos aceitados y sólidos con posibilidades reales de negociación. Esto es beneficioso para todas las partes, porque la ciudadanía defiende intereses y quienes están en el gobierno mitigan riesgos anticipadamente, se legitiman como receptores de propuestas y se convierten en interlocutores válidos para la ciudadanía.

Herramientas de participación ciudadana

Las formas de participación son variadas. Un modo de clasificarlas es definir quién da origen a las iniciativas: ¿se trata de acciones promovidas desde instituciones, basadas en organizaciones, o de iniciativas individuales? Algunas de estas herramientas datan de muchos años, mientras que otras son más recientes.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA		
	Tradicionales	Nuevas
Promovidas institucionalmente	Participación electoral, referendos, plebiscitos.	Mecanismos de participación ciudadana directa, presupuestos participativos, consejos consultivos, gobierno abierto, etc.
Basada en organizaciones	Afiliación, donación y militancia en partidos, sindicatos y organizaciones tradicionales. Gestión de intereses corporativos e institucionales.	Afiliación, donación y militancia en organizaciones de la sociedad civil y en nuevos movimientos sociales. Debates.
De iniciativa individual	Contacto.	Protestas, boicots de consumo, campañas virtuales, etc.

Cada una de estas formas de participación consolida la democracia y empodera a sus ciudadanos. La participación ciudadana es más activa e interactiva cuando se construye sobre una base de confianza entre las partes.

Debates preelectorales: candidatura con propuestas concretas

Los debates preelectorales constituyen los momentos más igualitarios de una campaña electoral. Es la única instancia en la que todos los candidatos, favoritos y no tanto, se encuentran físicamente en un mismo lugar en un mismo momento y cumpliendo las mismas reglas de juego, con el objeto de proponer soluciones a los problemas de los ciudadanos.

Si bien algunos autores sostienen que los debates pueden ser actos de campaña vacíos, cercanos al engaño y proclives a fomentar enfrentamientos o agresiones, cada vez hay mayor consenso en que permiten un voto mucho más informado y refuerzan la cultura política democrática al fomentar la discusión pública sobre temas sensibles con reglas de diálogo justas.

El debate permite que los ciudadanos cotejen, con ayuda de los medios, la veracidad de todas sus declaraciones desde el mismo momento en el que las enuncian. Un beneficio ulterior es que, al debatir, los candidatos exponen sus proyectos de gobierno y sus intenciones, lo cual permitirá que quien gane rinda cuentas de su gestión ante los ciudadanos.

La calidad del debate dependerá siempre de tres variables: 1) del acuerdo de todos los debatientes a respetar las consignas previamente acordadas; 2) de la presión que la ciudadanía imponga sobre los candidatos para que vayan más allá de una mera exposición de temas; y 3) de la genuina voluntad de los políticos de explicar de manera clara propuestas razonables, creíbles y realmente ejecutables.

Ahora bien, esas reglas de juego aceptadas por todos los participantes pueden diferir de país en país, o incluso dentro de un mismo país pueden ser distintas, dependiendo del año o del tipo de elección. ¿Se trata de una elección nacional, provincial o municipal? ¿Se eligen candidatos para ocupar cargos ejecutivos o legislativos? A la hora de organizar un debate, es necesario tener presentes estas consideraciones, al igual que la cultura política del país o del distrito en el que estemos. Con estos datos en mente, habrá que prever varios detalles y planificarlos con tiempo.

Información de contexto

El contexto institucional pesará sobre las variables que den forma al debate y también incidirá en la intensidad que los candidatos quieran imprimir a la discusión.

TIPO DE ELECCIÓN	Elección nacional, provincial o municipal.
TIPO DE CARGO	Cargo ejecutivo o legislativo.
SISTEMA DE GOBIERNO	Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo.
SISTEMA ADMINISTRATIVO	Federal o centralizado.
SISTEMA DE PARTIDOS	Bipartidismo, multipartidismo, partido único.
SISTEMA ELECTORAL	Fecha electoral única, balotaje, elecciones primarias.
TIPO DE VOTO	Voto obligatorio o no obligatorio.

Debates estipulados por ley o por tradición cívica

Un elemento de contexto que afecta directamente a los debates tiene que ver con su obligatoriedad. América Latina es un continente muy diverso y con muchas diferencias que van de país a país. En algunos de ellos los debates no son tan relevantes, mientras que en otros está muy mal visto que los candidatos falten a esa cita, porque la ciudadanía espera los debates y los considera el momento más caliente de la campaña.

En algunos países esa tradición se cumple y está reforzada por ley, lo que hace que los debates, especialmente los debates presidenciales, sean una instancia obligatoria para los candidatos. Países como México, Panamá, Costa Rica, Argentina y Uruguay han sancionado leyes que obligan a los candidatos a debatir. Con algunas variaciones, esas leyes suelen establecer la cantidad de debates que habrá, quiénes son los candidatos habilitados para debatir, cómo se elegirá a los moderadores, en qué momento de la campaña se llevará adelante el debate, quién lo organizará, qué características básicas debe tener la locación y, entre otras variables más, las sanciones previstas ante eventuales incumplimientos.

En efecto, de no debatir en esta instancia por ley, en algunos países los candidatos podrían enfrentarse a compensaciones que pueden ser políticas, de quita de tiempo televisivo en la campaña, que su atril permanezca vacío durante lo que dure el debate u otras alternativas, según el caso. A esto debe agregarse la sanción social por dar la espalda a los ciudadanos al evitar explicar su plan de gobierno y el hecho reprobable de que un candidato que aspira a ocupar un cargo de gobierno falte a la ley. En los casos en los que el debate se da por ley, es la máxima autoridad electoral la que garantiza que las reglas de juego se cumplan y, en algunos casos, es también quien se encarga de organizar los debates.

El organizador de los debates debe tener mucha credibilidad para generar acuerdos amplios entre las partes y debe definir una cantidad de variables clave para llevar adelante esa tarea. Si no hay una ley que establezca el marco de trabajo, es responsabilidad del organizador definir la cantidad de debates que se van a llevar adelante, la locación o locaciones en donde se realizarán, las características de organización logística, público, invitados, temas a tratar, moderadores, formato, dinámica y estructura de los debates, producción y transmisión televisiva, sistema de acuerdos políticos.

En nuestro continente hay países, como Chile y Brasil, en los que los organizadores son los medios de comunicación: en Chile se ponen de acuerdo para organizar los debates de manera conjunta, mientras que en Brasil cada medio realiza su propio debate. En otros países, como Perú, Colombia o Ecuador, quienes llevan adelante los debates son organizaciones de la sociedad civil. Hay casos combinados, como el argentino, donde los debates legislativos son organizados por los medios de comunicación y los debates presidenciales ahora están previstos por ley y son organizados por la Cámara Nacional Electoral. El éxito del primer debate presidencial, organizado por la sociedad civil en 2015, llevó a la sanción de una ley que garantiza la realización de esos debates, y algunas provincias decidieron hacer lo propio en sus distritos. En Uruguay se da otra combinación: los debates presidenciales de la primera vuelta suelen ser organizados por los medios y, de haber balotaje, el debate está previsto por ley y lo organizan los medios bajo la supervisión de la máxima autoridad electoral del país.

Organización de los debates preelectorales

La organización del debate debe fijar las condiciones para que el evento tenga lugar.

1. LOCACIÓN

La definición de la locación dependerá de la conflictividad política del país o del distrito y de las características de la ciudad en la que tenga lugar: su distancia a otros puntos del país, la frecuencia de vuelos, la hotelería, la conectividad.

A esto deberán sumarse las características operativas del lugar específico en el que se desarrollará el acto: un estudio de televisión, un teatro, una universidad u otros espacios. Debe ser espacioso como para acomodar la producción televisiva, el público, un lugar de prepa-

ración para los equipos de campaña, un espacio para que los moderadores puedan aprestarse y tener cubiertos los detalles de seguridad. Esto se vuelve particularmente relevante en el caso de un debate presidencial, en el que suele haber altas figuras de la política en el lugar, tanto debatiendo como entre los invitados.

2. MODERADORES

La decisión de quiénes y cuántos serán moderadores, si pertenecen a medios y a cuáles, si hay balance de género y representatividad geográfica, se vuelve clave. Más importante todavía es la definición sobre su papel: ¿pueden interpelar a los candidatos como periodistas y ciudadanos o deberán atenerse a presentarlos y a darles la palabra sin más?

En América Latina hay ejemplos de todos los tenores. En algunos casos la ley o la tradición imponen las características de los moderadores y en otros casos no lo hacen. En algunas oportunidades se impone un tipo de rol para los moderadores y en otras no. Por ejemplo, en algunos países se permite que los moderadores interrumpan y reformulen preguntas, como es el caso de Brasil, mientras que en otros se espera que no interpeleen a los políticos, como ocurre en la Argentina.

En ocasiones ese rol puede ser acordado entre los partidos que se presentan a debatir y en algunas oportunidades los partidos se ciñen a las reglas de juego del dueño de casa.

3. TEMAS

Si quien organiza los debates es un grupo de medios, es probable que entre ellos se pongan de acuerdo para estipular temas y subtemas que son de interés para la opinión pública, por lo cual los candidatos podrían expedirse al respecto. Otro modo de elaborar una lista de temas y subtemas es recurrir a organizaciones de la sociedad civil, a ciudadanos y a expertos para que planteen una lista que los organizadores deberán acotar y, si corresponde, transformar ese temario en preguntas para los candidatos.

En Estados Unidos los temas los elige la organización independiente de la sociedad civil que da forma a los debates desde 1972, la Comisión para los Debates Presidenciales, y son los moderadores quienes personalmente deciden qué preguntas plantean a cada candidato. Estas preguntas son totalmente desconocidas tanto para los candidatos como para los organizadores y recién se dan a conocer cuando el debate está al aire. Hay países en los que no se plantean preguntas, sino que los candidatos saben qué temas se tratan en cada momento y exponen sus posturas al respecto. La parte interesante del intercambio se da cuando los candidatos hablan entre sí.

También es posible que los organizadores sometan la lista de temas a una negociación por parte de los equipos de campaña y que de esas negociaciones salga la lista de temas definitiva.

4. FORMATO, DINÁMICA Y ESTRUCTURA

Estructura. Es la que marca en cuántos bloques estará dividido el debate y cómo será cada bloque —cuántos temas se tocarán, cuánto durará la introducción del tema por parte de los candidatos, cuánto durará el intercambio y cómo se cerrará cada tema. También definirá si habrá cortes publicitarios entre un bloque y otro. Hay casos, como el argentino, en los cuales se dan dos tandas publicitarias en el debate, que en total dura dos horas al aire. En el caso estadounidense se trata de un solo debate que dura una hora y media, con seis temas por debate y sin cortes para publicidad. Según el país y el tipo de debate, hay opciones más largas, más breves, con y sin interrupciones.

Formatos. Puede tratarse de un *town hall*, o asamblea popular, en la que en un escenario circular los candidatos se encuentran en sendas banquetas altas, sin atril y rodeados de una tribuna con votantes que realizan preguntas a las que los políticos deben responder mientras se mueven libremente por el escenario. El más clásico debate tiene a los candidatos en sus respectivos atriles, enfrentados a los moderadores. Otra opción es sentar a los candidatos a una misma mesa de frente a uno o más moderadores que se sientan del otro lado.

Dinámica. Este aspecto es clave: ¿habrá preguntas entre los candidatos?, ¿tendrán derecho a réplica en caso de ser señalados por algún tema?, ¿recibirán preguntas de los votantes?, ¿hay preguntas directas y/o repreguntas por parte de los moderadores?, ¿hay un momento de cierre, el famoso “minuto de oro”, para que cada candidato pida a los ciudadanos que lo voten?

Tanto el formato como la dinámica están fuertemente condicionados por la cantidad de debatientes que hay en escena. Cuando solo se enfrentan dos candidatos es más sencillo dar lugar a intercambios, a repreguntas, a interacciones y al desarrollo de ideas, que lleva algo más de tiempo. Asimismo, suele haber variación en los formatos de los debates para que sean más atractivos para los diferentes públicos. Todo esto resulta más complejo si en escena hay ocho personas y es necesario diseñar el mejor modo para que los ciudadanos puedan escuchar con claridad las propuestas de todos los candidatos.

5. ACUERDOS POLÍTICOS

El debate es el único momento de igualdad de condiciones para todos los candidatos, quienes deben acordar las reglas de juego y ceñirse a ellas. El ideal en este caso es que la institución organizadora mantenga reuniones con todos los candidatos o sus representantes en simultáneo. Todas las fuerzas políticas deben estar presentes cuando se trate cada aspecto del debate, para mitigar el riesgo de sospechas entre las partes y fomentar la confianza en los procedimientos. De eso se trata el debate, en definitiva: de procedimientos consensuados para que los candidatos se luzcan ante los votantes. El riesgo más fuerte de estos acuerdos es que entre todos los equipos de campaña se llegue al consenso de dinámicas y formatos con poca interacción, con el objetivo de preservar a los candidatos de los ataques de sus rivales.

Algunos de los aspectos del debate se resuelven por medio de sorteos; entre ellos, el orden de disposición de los candidatos en la publicidad del debate, la asignación de salones para cada equipo de campaña, el orden de ingreso y ubicación de los candidatos en el es-

cenario, el orden de temas a tratar, el orden de exposición, el orden de respuestas e interacciones, incluso el lugar de estacionamiento de sus vehículos.

Una vez acordados todos los elementos del debate y sorteado lo que debe definirse al azar, los candidatos firman el acuerdo de respetar todas estas decisiones, consignadas en un manual de estilo del debate.

6. LOGÍSTICA

Además de lograr los acuerdos, la institución organizadora deberá definir si el debate se hará con público presente. De ser así, deberá quedar claro quiénes serán los invitados, cuánta gente invitarán los mismos candidatos, cómo se acreditará a la prensa local, nacional e internacional y qué tipo de comodidades se les brindarán a esos invitados, sean o no de prensa. Asimismo, deberá administrar la seguridad de candidatos, asistentes y organizadores. Estos detalles logísticos tendrán características diferentes según si quien organiza el debate es un ente público, una organización de la sociedad civil o un medio de comunicación.

Producción, transmisión y difusión mediática del debate

Para que el debate sea realmente público y de acceso a toda la ciudadanía, debe ser transmitido por los medios de comunicación, lo que a su vez requiere una producción. Si los organizadores son medios de comunicación, serán ellos quienes lleven adelante este tema. Si se trata de entidades públicas o de organizaciones de la sociedad civil, verán de aliarse estratégicamente con productoras o contratar profesionales o empresas que lo hagan por ellos. En Estados Unidos, por ejemplo, es la Comisión para los Debates Presidenciales (CPD) la que organiza la televisación mediante la contratación de renombrados productores televisivos para montar los escenarios y definir la cantidad y movimientos de las cámaras

en cada una de las locaciones de los debates. En el caso argentino, la Cámara Argentina de Productores Independientes de Televisión (CAPIT), reconocida por su profesionalismo y por la diversidad ideológica de sus miembros, aceptó colaborar en la producción y transmisión de los debates tanto en 2015, cuando fueron llevados adelante por la organización de la sociedad civil Argentina Debate, como en 2019, cuando la organizadora establecida por ley pasó a ser la Cámara Nacional Electoral.

La producción es la encargada de orquestar la coreografía de las cámaras; define si deben verse todos los candidatos en cámara o si la imagen solo se detendrá en el orador de turno; determina si se muestra el rostro del rival que el orador esté cuestionando o si es preferible no mostrar reacciones. Los productores también coordinan las cortinas de inicio y cierre del programa, la escenografía, musicalización, material de apoyo, señalética, iluminación, maquillaje y peluquería de los moderadores y, si así lo quieren, también de los candidatos. Es la producción la que contempla los micrófonos, el lenguaje de señas o subtítulo para hacer accesible el debate a todos los ciudadanos y quien coordina los ensayos previos. En esos ensayos, los equipos de campaña pueden ver por sí mismos el lugar en el que cada candidato va a ubicarse, la disposición de las cámaras, el espacio por el que deben moverse dentro y fuera del escenario, la ubicación de los relojes y demás cuestiones propias de la transmisión.

Recomendaciones

- ▶ Para que los ciudadanos comprendan plenamente qué les está ofreciendo el candidato, los debates deben contar con propuestas claras, factibles, concretas y cotejables con la realidad. Y deben realizarse cuidando que la dinámica permita una buena interacción, profundidad en el tratamiento de los temas y cuidado en los matices que se pueden tratar en cada uno de ellos.

- ▶ El riesgo reside en que los candidatos prefieran utilizar ese espacio para exponer sus ideas sin dar mayor discusión. Es en este punto que el papel del moderador se vuelve clave: los moderadores deben ser mucho más que maestros de ceremonias. Deben poder actuar como periodistas, preguntando y, de ser necesario, repreguntando a los candidatos los temas que no queden suficientemente claros. Es responsabilidad de la política permitir que los ciudadanos emitan un voto informado.
- ▶ Cuantas más variables puedan acordar los equipos de campaña, más riesgo corre la ciudadanía de asistir a un debate sin propuestas y sin confrontación clara. Si los temas surgen de la negociación entre los equipos de campaña, es posible que los candidatos hayan acordado también cómo están formuladas las preguntas. Esta variante, que permite a los candidatos llegar con argumentos mejor preparados al debate, les resta espontaneidad y da lugar a largas exposiciones sin confrontación.
- ▶ Otro riesgo es que el consenso lleve a dinámicas y formatos de poca interacción, que busquen preservar a los candidatos de sus rivales; esto suele llevar a debates poco ágiles, expositivos y sin mayor riqueza para los ciudadanos.
- ▶ Cada sociedad tiene su propia idiosincrasia y cuenta con una cultura política específica, que se verá reflejada en la calidad de sus debates preelectorales. Si los candidatos así lo quieren, tienen en el debate la mejor herramienta posible para acercarse al votante. Más aún, si el candidato resulta electo, también se podrán contrastar esas promesas de campaña durante su gestión.

El derecho constitucional a peticionar a las autoridades

JUAN IRAMAIN / MIGUEL A. MARTÍNEZ

Peticionar a las autoridades es un derecho humano, y algunas constituciones nacionales incluso lo reconocen de manera explícita. Tal es el caso de la Constitución argentina, que en su artículo 14 ubica “peticionar a las autoridades”, es decir, hacer *lobby*, como el tercero de los derechos de cualquier habitante de la nación.

Este reconocimiento tiene su fundamento en al menos tres postulados:

1. Que en democracia la prevalencia de la autoridad por encima de los demás ciudadanos es solo funcional. Los ciudadanos pueden peticionar a la autoridad porque la autoridad tiene el deber de servir a todos: quien ejerce la autoridad no es un privilegiado por encima de nadie.

2. Que la autoridad no lo sabe todo, por lo cual el *lobby* cumple una función informativa y docente: hacer visible a la autoridad problemas y oportunidades que se producen o podrían producirse a causa de una norma. Nadie mejor para hacerlo que los que se verían directamente afectados.
3. Que los intereses individuales o de un sector son en principio lícitos y merecen atención. Las autoridades deben dirimir cómo hacer compatibles, hasta donde sea posible, los derechos de todos. Y no pueden hacerlo si no reciben datos, perspectivas, argumentos de las partes involucradas. Eso es el *lobby*.

Hay formas básicas de peticionar, al alcance de cualquiera, pero menos eficaces, y hay otras más sofisticadas, que dan cuerpo a estas demandas y las convierten en acciones efectivas. Derecho sin posibilidad de ejercicio efectivo no es derecho, sino una expresión de deseo. Para eso existen los especialistas en asuntos públicos, los “lobistas”, que saben cómo encontrar vías más sofisticadas y efectivas de peticionar ante las autoridades.

Gestionar intereses de los distintos actores sociales ante las autoridades

Para evitar que el derecho constitucional de peticionar a la autoridad devenga abstracto, es necesario hacer *lobby* de manera efectiva. Para ello, es necesario seguir algunos pasos.

DIAGNÓSTICO DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES: IMPACTO EN LA ACTIVIDAD Y PROBABILIDAD DE OCURRENCIA

IMPLICANCIAS:

- ▶ Identificar un proyecto de ley, decreto o resolución o cualquier otro tipo de texto legislativo que esté en fase de borrador y que pueda ser modificado, bloqueado o impulsado para beneficio de una empresa o sector.
- ▶ Detectar una laguna jurídica que pueda ser llenada con una nueva normativa favorable a quien gestiona un determinado interés.
- ▶ Comprender que el impacto potencial de una normativa puede ser bajo (modificación tributaria menor) o muy alto (prohibición o sustitución de un servicio o un producto), y su potencial para concretarse depende de múltiples variables: quién impulsa el proyecto, cómo están distribuidos los bloques de legisladores en las cámaras del Congreso, qué intereses afecta, quiénes podrían apoyarlo y quiénes lo rechazarían, cómo es el clima de opinión pública sobre el tema, cuál es el contexto político, etc. La combinación de todas estas variables, más la sensibilidad que aporta la experiencia, termina en una estimación de probabilidad de ocurrencia.

RECOMENDACIONES:

- ▶ Contar con un sistema de monitoreo que detecte el ingreso por Mesa de Entrada de un proyecto de ley en el Congreso Nacional, o tener canales de información con los ministerios para detectar la generación de textos normativos en sus etapas iniciales.

- ▶ Cuanto más temprano se detecta un riesgo u oportunidad, más chances hay de influir con éxito en la redacción final de la norma.
- ▶ Si la empresa no tiene recursos propios para hacer esa tarea, es conveniente que contrate a consultoras de asuntos públicos o a servicios de monitoreo legislativo capaces de detectar estos riesgos y oportunidades regulatorias.
- ▶ Priorizar la atención de las iniciativas regulatorias de alto impacto en el negocio y alta probabilidad de ocurrencia. Si se trata de proyectos existentes, no admiten demoras. Si lo que se identificó es una laguna jurídica que podría beneficiar a un determinado sector, el foco está en trazar una estrategia para avanzar con una propuesta políticamente viable.

MAPEO DE ALIADOS-DETRACTORES Y DECISORES-INFLUENCIADORES

IMPLICANCIAS:

- ▶ La identificación de aliados y detractores permite captar la motivación política del proyecto regulatorio y entender la agenda que está detrás.
- ▶ Cumple además con la finalidad instrumental de conseguir quien promueva un proyecto favorable o contribuya a bloquear uno desfavorable.
- ▶ Este mapa permite precisar cuántas chances de prosperar tiene un proyecto normativo y definir la etapa siguiente: el desarrollo de la estrategia y los mensajes clave.

RECOMENDACIONES:

- ▶ Recurrir a fuentes bien informadas para elaborar este mapa de actores. Contando con las fuentes de información adecuadas dentro de una secretaría, un ministerio o el mismo Congreso de la Nación, es posible conocer cómo se gestó el proyecto, quiénes lo promueven y quiénes lo rechazan.
- ▶ Trabajar sobre temas que se pueden inferir: a qué compañías, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos municipales y demás actores les puede interesar esa normativa,
- ▶ Determinar quién está detrás del proyecto estudiando la letra chica, y los detalles de la norma, que muchas veces revelan dónde está la mano que la redactó.

DESARROLLO DE ESTRATEGIA Y MENSAJES CLAVE**IMPLICANCIAS:**

- ▶ Captar cuál es la principal motivación política del promotor de la norma para estimar el grado de compromiso que tiene un político con ella y las chances de que cambie de opinión.
- ▶ Identificar las agendas concurrentes de los aliados y detractores, y qué debería cambiar en el proyecto para que los detractores dejen de sentirse amenazados o para que los impulsores pierdan interés, en caso de que eso sea posible.
- ▶ Diseñar una estrategia con los siguientes pasos:
 - a. desarrollar argumentos que tengan en cuenta las motivaciones políticas de los actores;
 - b. alinear promotores y/o detractores para lograr mejores resultados;

- c. definir acciones de relacionamiento directo e indirecto con los involucrados en el proceso de aprobación del proyecto;
 - d. definir acciones de alineamiento de influenciadores (periodistas, economistas, académicos, etc.) para generar un clima de opinión pública adecuado.
- ▶ Definir un plan de redes sociales y de prensa, en caso de que convenga dar visibilidad al tema o a las consecuencias potenciales de su aprobación.

RECOMENDACIONES:

- ▶ Contar con la opinión de abogados expertos sobre la calidad formal y la consistencia que la norma que se busca aprobar (o modificar o bloquear) tiene frente a otras normas vigentes.
- ▶ Recordar que el éxito de una gestión de *lobby* no depende principalmente de las cualidades formales de una regulación: las regulaciones se aprueban, o no, por razones políticas. El derecho es, en este caso, una ciencia auxiliar de la gestión de asuntos públicos y no al revés.

Tipos de gestión de intereses

La gestión de intereses es una estrategia de persuasión de alguien con poder y puede ser directa o indirecta.

GESTIÓN DIRECTA

IMPLICANCIAS:

- ▶ Es la interacción con quienes toman las decisiones reales en relación con la redacción y aprobación de una determinada norma.

- ▶ Se trata de vincularse sin intermediarios con los asesores técnicos y políticos de un organismo del poder ejecutivo o de un legislador, y el funcionario mismo que aprueba o desaprueba con su firma o su voto.

RECOMENDACIONES:

- ▶ La enunciación del argumento político adecuado es una de las claves de la acción de *lobby*.
- ▶ Requiere de una lectura adecuada de las prioridades del funcionario y del mapa de actores que influyen en él. Suceden muchas cosas en la cabeza de la persona política cuando escucha un argumento a favor o en contra de una norma: conviene o no; qué aliados y qué enemigos generaría esto; cómo quedaría ante la opinión pública; cómo quedaría ante los superiores; sirve o no como elemento transaccional o de negociación; cómo se alinea esto con el plan político de largo plazo; etc.
- ▶ Es importante que el enunciado no resulte ni demasiado sutil ni demasiado explícito.
- ▶ Limitarse a listar al funcionario las razones jurídicas de apoyo o rechazo a una determinada iniciativa regulatoria o plantear las razones de justicia o injusticia que afectan solo a una empresa o un sector muy pequeño es ingenuo. Si bien hay que contar con esos argumentos, es clave entender que no son los determinantes.

GESTIÓN INDIRECTA

IMPLICANCIAS:

- ▶ Cuando no es posible la gestión directa con el funcionario que decide el contenido de una regulación o, aunque sea posible, resulta insuficiente, el lobista puede activar el tema dándole estado público de diversas maneras.
 - Que un tercero influyente manifieste su punto de vista al regulador, y eso predisponga favorablemente hacia un determinado punto de vista.
 - Explicitar una potencial consecuencia política de una norma o acto de gobierno.
 - Llamar la atención sobre la relevancia de un tema, y que eso genere condiciones para que el funcionario quiera recibir al lobista y se disponga a escucharlo de manera directa.

RECOMENDACIONES:

- ▶ Paradójicamente, a veces el modo más eficiente de impulsar una norma es provocar que la critiquen las personas adecuadas: periodistas, funcionarios opositores, referentes sociales.

Democracia y lobby

- ▶ Sin lobby no hay dinámica democrática. Gestionar intereses legítimos en nombre de terceros es una manera de asegurar que el derecho a peticionar a las autoridades no se convierta en una abstracción.
- ▶ Al final, es el regulador el que decide. Pero si los ciudadanos comunes pudieron exponer sus puntos de vista empleando todos los recursos legalmente disponibles, se reduce la

arbitrariedad del poder y es más posible encontrar algún tipo de equilibrio entre los intereses parciales.

- ▶ El sistema no es perfectamente justo, pero la democratización del acceso a los medios y, y sobre todo a las redes sociales, funciona como atenuante.
- ▶ Una reglamentación más amplia –una ley de *lobby* de alcance nacional, por ejemplo– quizá agregaría valor a la dinámica democrática. Si existiera, en cualquier caso deberían ser los funcionarios los que registren las audiencias: con quiénes, cuándo y para hablar de qué tema se reunieron con ciudadanos comunes que fueron a plantear sus intereses. El problema, como siempre, estará en la capacidad del Estado para controlar que todos la cumplan.
- ▶ El foco debería estar en proteger el derecho humano que tiene todo ciudadano (y las personas jurídicas, conformadas por ciudadanos) a hacer oír su voz de manera eficaz frente a las autoridades.
- ▶ Cuanto más profesionales idóneos del *lobby* existan, más chances hay de que esto suceda. Cuanta más libertad de expresión haya, y mejor puedan expresarse las ideas en los medios, las redes sociales y las calles, más protegido estará el derecho a peticionar a la autoridad. Y la democracia saldrá fortalecida.

Gestión de intereses desde el sector privado

Una empresa puede tener un producto o servicio extraordinario y una estrategia comercial brillante, ejecutada además por un talento único, pero si el marco regulatorio no es el adecuado, un negocio puede fracasar. Por eso, una de las tareas más críticas de un CEO es la gestión de intereses para conseguir que el marco legal permita el desarrollo económico, es decir, lo que se conoce como *lobby*.

Un negocio es viable si confluyen una serie de factores favorables o, al menos, no demasiado hostiles, en aspectos como la carga impositiva, costos laborales, regulación sobre cómo y dónde se venden los productos o servicios, condiciones para acceder al crédito y la materia prima, etc. Ninguna de esas variables depende del empresario, sino del gobierno. En casos extremos, una ley incluso puede definir la existencia de un sector o su desaparición absoluta.

Es interesante reparar en que el *lobby* está en la esencia del sistema democrático. La gestión de intereses, que en algunas regiones de América Latina se llama cabildeo y que en la mayoría de los países del mundo se denomina *lobby*, es cualquier interacción que se tiene con un funcionario público con el propósito de influir en la toma de decisiones. Los distintos aspectos que impactan en la gestión de intereses pueden hacerse de manera profesional y eficiente o de modo improvisado. Y se puede hacer de modo ético o apelando a presiones que en algunos casos pasan los límites legales. La calidad democrática exige que esta gestión de los intereses de una parte no perjudique al conjunto.

Tipos de *lobby*:

- ▶ Directo: una conversación, el envío de un documento, un mensaje electrónico o cualquier otra forma de relacionamiento sin la intervención de terceros.
- ▶ Indirecto: contactos a través de personas conocidas, artículos en la prensa, conversación en las redes sociales, etc.

Variables para que el *lobby* sea exitoso:

- ▶ Profesionalismo a la hora de hacerlo, utilizando los recursos adecuados de una manera eficiente.
- ▶ Entendimiento pleno de la lógica política, porque las leyes, los decretos, las resoluciones son expresiones formales de decisiones políticas.

Naturaleza política de una expresión regulatoria:

- ▶ Formalidad alta: se llama monitoreo legislativo la identificación de proyectos de ley que se presentan en el Congreso y de los que hay un registro en mesa de entradas.
- ▶ Formalidad media: artículos de prensa que le dan entidad a un problema, comentarios en redes sociales, conversaciones privadas con funcionarios, actores sociales o políticos relevantes que impulsan una determinada agenda, etc.
- ▶ Formalidad baja: muchas veces un rumor o un trascendido alerta de que en un ministerio o secretaría se estaría redactando un borrador de proyecto de ley, decreto o resolución.

Herramientas para operar y modificar la realidad:

- ▶ gestiones directas con funcionarios,
- ▶ conversaciones con terceros que influyen en los funcionarios, o
- ▶ acciones con la prensa y las redes sociales para generar un clima de opinión pública que predispone a quien toma la decisión sobre el marco regulatorio de una determinada manera.

Buenas prácticas en la gestión de intereses en la Argentina

PABLO CATTONI

La gestión de intereses es una función central para los profesionales de la comunicación institucional y los asuntos públicos. Es, además, una herramienta democrática fundamental para enriquecer las discusiones en el desarrollo de regulaciones eficientes.

Con el objetivo de iniciar un camino de discusión acerca de los estándares adecuados para llevar a cabo la actividad en la República Argentina, un grupo de profesionales impulsado por el Consejo Profesional de Relaciones Públicas desarrolló un análisis de diferentes guías internacionales, regulaciones y proyectos normativos y generó un documento que busca ser el punto de partida para el debate de la cuestión.

Sobre la base de ese estudio, en julio de 2021 se presentó el **Decálogo de Buenas Prácticas en la Gestión**

de Intereses, el primer documento que tiene como objetivo compartir recomendaciones para que la actividad pueda ser ejercida de un modo transparente e íntegro.

A través de esta guía, la institución reafirma que la gestión de intereses es una herramienta democrática fundamental. Permite a los actores sociales interceder ante las autoridades y expresar sus puntos de vista sobre políticas públicas y normativas eficientes que impacten en el bien común y en la sociedad. Además, brinda a las autoridades gubernamentales la posibilidad de disponer de conocimiento experto y especializado de quienes se desenvuelven en una determinada área de actividad y mejorar así el acceso a información para la toma de decisiones.

Decálogo de Buenas Prácticas en la Gestión de Intereses (resumen)

En esta iniciativa, el Consejo Profesional de Relaciones Públicas entiende que no es una lista exhaustiva ni definitiva, sino un punto de partida y una invitación a las diferentes instituciones del sector a sumarse al debate sobre la temática, con el fin de continuar elevando los estándares éticos y técnicos de la profesión en nuestro país.

El objetivo es iniciar un diálogo social que, como en el caso de la discusión de políticas públicas, brinde una legítima voz a todos los involucrados y afectados, para plantear así los puntos de vista de un modo democrático y abierto, que permita alcanzar un texto final que pueda servir también como base discursiva y argumentativa de potenciales iniciativas de regulación en la materia, siempre teniendo la ética y la integridad como principios rectores.

Los tiempos que vienen necesitarán una construcción colectiva y colaborativa a partir del diálogo, en la que los profesionales de comunicación tendrán un rol protagónico como nexos fundamentales entre las organizaciones y su entorno, como eslabones para acercar extremos a través de la transparencia, la honestidad, la claridad y la cercanía.

Es fundamental, entonces, hacer del diálogo y la escucha una herramienta fundamental de gestión. Hoy se pide vigorizar esa visión del contexto. En este sentido, es importante fortalecer la interfaz entre el mundo corporativo y el de las organizaciones sociales con las autoridades políticas, y así comprender que pueden generarse relaciones virtuosas a través de diálogos éticos y transparentes que beneficien, desde la profesión, a toda la sociedad.

Diplomacia corporativa: nuevos territorios de la diplomación y la comunicación de las organizaciones

JUAN LUIS MANFREDI

La diplomacia es la actividad política internacional por excelencia, un privilegio al alcance de pocos, una ínsula del poder global. Se define como la conducción y la gestión de los asuntos internacionales conforme a un ideario y con instrumentos basados en la negociación y el intercambio. Es la respuesta humana al conflicto, el instrumento político para la mediación y el instrumento social de poder en la arena internacional. La diplomacia requiere el paso previo del reconocimiento del otro como sujeto de la sociedad internacional, así como el establecimiento de unos mecanismos de relación al margen de la violencia. La diplomacia es una disciplina que combina los instrumentos racionales (tratados, declaraciones, campañas) con otros de corte emocional (identidad,

símbolos, rituales). Es una teoría que se construye desde la práctica, porque cada país y cada actor emplea unos instrumentos, sigue unos métodos de trabajo y persigue unos objetivos. Los actores diplomáticos no son comparables entre sí, ya que responden a un programa y un ideario único. A todos los une la ambición de articular la estrategia internacional que ordena la relación con los poderes públicos y privados a través de cinco grandes funciones:

- 1) la representación
- 2) la protección de los intereses
- 3) la negociación
- 4) la recogida de información por medios lícitos
- 5) el fomento de las relaciones amistosas

En las cinco dimensiones, la comunicación estratégica ocupa un espacio preferente. La propia etimología “diploma” recuerda que el canal y el contenido de las comunicaciones requiere normas, costumbres, usos y protocolos de comunicación. Sin embargo, la profunda transformación de la comunicación ha impactado en la práctica diplomática y la alta política internacional. La diplomacia es el epítome de los sistemas políticos y mediáticos híbridos, propios de un ecosistema en el que la actividad digital tensiona las viejas estructuras de poder. El carácter híbrido se descubre en la producción y en la distribución de contenidos. Diplomáticos, periodistas y audiencias consumen, producen y distribuyen información (noticias, entretenimiento) en un ciclo constante de retroalimentación. Las claves son conocidas, pero veamos su impacto en la actividad diplomática. La comunicación digital ha multiplicado el número de actores interesados en contar su historia. La diplomacia deja de ser un espacio especializado y reservado a profesionales, para dar cabida a más actores —con legitimidad y sin ella— para participar en los asuntos diplomáticos.

La comunicación diplomática no se reduce a la relación entre administración pública, cuerpo diplomático y prensa especializada, sino que permite el avance de otros actores. En consecuencia, ciudades, corporaciones, ONG, grupos terroristas, insurgentes, movimientos sociales o naciones sin Estado pueden relacionarse con periodistas y públicos con el ánimo de influir en su percepción de los acontecimientos internacionales.

Guste o no, es indudable las actuaciones no normativas constituyen el nuevo orden diplomático y comunicativo. Esto se da así a causa del crecimiento exponencial de los participantes no tradicionales como fuentes de derecho y puede suscitar recelos, aunque sean conformes al derecho internacional. La comunicación digital ha fragmentado las audiencias. No cabe un relato único de la guerra, la paz o la negociación, porque los públicos encuentran más y más canales para la información y la propaganda. No cabe ya estudiar un “efecto CNN” cuando existen, al menos, diez grandes operadores de televisión mundial, las plataformas, las redes sociales, los individuos armados con un teléfono móvil. No hay una audiencia diplomática, sino muchas.

El Estado aún mantiene un papel preponderante en las narrativas estratégicas, como lo demuestra el hecho de que Rusia o China invierten en televisiones globales, inserciones publicitarias, campañas digitales y redes sociales. De igual modo, el nacionalismo procura su propio espacio comunicativo, su comunidad imaginada que fantasea con un Estado digital construido para aquel nicho de audiencia con quien comparte proyectos políticos. La comunicación digital acelera la sensación de tiempo

real, de emisión en directo. Los espacios discretos y confidenciales se han estrechado.

El secreto se ha desvanecido, porque siempre hay alguien en la audiencia que graba, comparte y filtra. Por eso, los diplomáticos se ven llamados a participar en pie de igualdad con periodistas, ciudadanos, lobistas o políticos para distribuir su relato en las distintas plataformas y según los códigos visuales o semióticos que correspondan. Los diplomáticos, la política internacional, las organizaciones multilaterales o las cancillerías se han incorporado a la lógica híbrida que implica la participación en los flujos comunicativos 24/7, la relación directa con los ciudadanos, la creación de una narrativa estratégica propia y no mediada a través de la industria periodística, el uso de memes y emojis, la gestión de una audiencia digital o la interacción con trols y desinformadores en serie.

La irrupción de diplomáticos chinos que actúan en redes sociales con los códigos propios del sistema ha desconcertado a los analistas, ya que quiebra códigos de conducta tradicionalmente aceptados. Así, estos *wolf warriors* son directos, interpelan al gobierno local en público, defienden la posición china sin atajos o atacan a los oponentes sin miramientos. Es novedoso, precisamente, por su cualidad performativa: en la medida en que actúan, su comportamiento tiene consecuencias políticas y diplomáticas.

El tiempo real es afín al liderazgo político populista porque no permite la negociación ni la conversación, sino que resume las actuaciones internacionales a un código binario de respuesta. La diplomacia tradicional sucumbe ante los ritmos digitales de las teorías conspirativas, los antagonismos con el periodismo de referencia o el mesianismo. El tiempo populista se asienta en el aquí y el ahora, mientras que la diplomacia aspira a la construcción duradera de relaciones de confianza. Por eso, premia el perfil bajo, la institucionalización y la cultura corporativa de la

continuidad. La lógica digital choca con la cultura corporativa diplomática y afecta la institucionalización de la diplomacia, así como el reconocimiento de actores y legitimidades.

Por su naturaleza, la comunicación diplomática es reservada y prefiere la actividad al margen de la opinión pública. Estos valores son incompatibles con el liderazgo salvador y carismático de los populistas, cuya consecuencia inmediata es la desinstitucionalización de las cancillerías, el retraso en el nombramiento de embajadores o la desamortización de las instituciones multilaterales.

Desde la perspectiva del periodismo internacional, el auge de la comunicación diplomática coincide con la disminución del número y la fuerza de las corresponsalías. Es paradójico: los asuntos globales están en todas partes, salvo en la prensa de referencia, cuya crisis estructural de ingresos impide el mantenimiento de una red capilar de periodistas, redactores y fotógrafos. Ante la ausencia de profesionales periodísticos, los grupos de interés actúan como proveedores de información, con sus propios sesgos cognitivos y sus marcos conceptuales. Más aún, la crisis de credibilidad dificulta la imposición de una agenda, unos marcos o un lenguaje (anexión ilegal, invasión, grupo terrorista).

El periodismo no se erige como el único interlocutor que vehicula los mensajes, sino que los individuos se organizan en comunidades lectoras a través de redes sociales, mensajería instantánea o canales de YouTube. La erosión del periodismo profesional facilita la expansión de la cultura política de posverdad, ya que nadie puede interrogar al poder político y diplomático por sus decisiones, mostrar las inconsistencias o revelar escándalos. La filtración masiva, con la experiencia de Wikileaks al frente, demuestra que se necesitan periodistas profesionales para comprender, ordenar y dar sentido a los documentos filtrados.

En síntesis, ya no hay una diplomacia pública complementaria a la actividad política de los líderes y a la actividad diplomática de las cancillerías. La diplomacia es pública y sucede en las campañas, la persuasión, la participación de las audiencias, la producción de ficción audiovisual, la gestión de bases de datos, el acceso a las redes, la promoción de mensajes de odio, la creación de marcos cognitivos o en las plataformas. La nueva estructura y política diplomática debe conocer la dinámica y el alcance de los cambios para navegar en la incertidumbre de un sistema informativo distinto al heredado del siglo XX. Así, el éxito diplomático está inexorablemente vinculado a la comprensión de las nuevas estructuras mediáticas.

Bajo la denominación de diplomacia, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales o las ciudades actúan y comunican con el ánimo de influir en la esfera pública.

Nuevos actores en la diplomacia

La publicidad de la diplomacia ha alterado el tablero. Y muchos actores han aprovechado la oportunidad para apalancar sus capacidades a través de la comunicación pública. La diplomacia corporativa consiste en el desarrollo instrumental de la estrategia que ordena la relación con los poderes públicos y privados ante los cambios internacionales. Su objetivo es la generación de confianza, el incremento de la reputación y la gestión de la influencia política y social. En la práctica, consiste en la representación de los intereses ante gobiernos extranjeros, la negociación de acuerdos y la participación en los procesos de codificación de tratados comerciales o la influencia en la aplicación o los resultados de estos, la protección de

los intereses de los empleados y de los activos físicos (fábricas, cadenas de suministro, redes logísticas, materias primas) y la promoción de los intereses mediante campañas de comunicación pública. Hoy, la incorporación de los directivos a la conversación sobre asuntos políticos y sociales forma parte de su agenda, como respuesta a los grandes cambios. La influencia es pública, porque se opera en un entorno transparente, abierto y digital, y social, porque se constituye en la construcción de los intereses colectivos, no solo de los accionistas.

- ▶ Distintas denominaciones para la gestión de intereses desde la perspectiva internacional:

DIPLOMACIA PRIVADA

GESTIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS INTERNACIONALES

RELACIONES PÚBLICAS INTERNACIONALES

LOBBY

CABILDEO

GESTIÓN DEL RIESGO POLÍTICO

Diplomacia de las ciudades

La ciudad ha tomado el relevo en el liderazgo de las iniciativas diplomáticas policéntricas o multilaterales. El Estado mantiene su capacidad de imposición del derecho internacional y el manejo de la seguridad, pero la ciudad ha ganado autoridad para asumir el liderazgo en cuestiones internacionales que la afectan. A pesar de las limitaciones conceptuales o metodológicas, no se disputa la soberanía, sino la actividad política internacional.

Desde la perspectiva de la comunicación pública, las ciudades apalancan su autoridad en la resolución de conflictos y externalidades de la globalización. La lista de asuntos es extensa:

- ▶ la contaminación ambiental (congestión de tráfico, destrucción del entorno, tráfico aéreo);
- ▶ la movilidad (coches, transporte público);
- ▶ el mercado inmobiliario financiarizado;
- ▶ la gestión de residuos (basura);
- ▶ el consumo de agua.

En este fenómeno, los gobernantes locales se erigen en portavoces de soluciones prácticas, coherentes con la innovación cívica y las instituciones locales. Las ciudades transmiten valores que configuran de la diplomacia pública, con mayores oportunidades para la comunicación, la interacción ciudadana y las relaciones fuera de los circuitos de gobierno. Las ONG emplean técnicas de comunicación y activismo para la producción material de sus capacidades diplomáticas. La creación de símbolos y relaciones sociales en torno a una demanda concreta expande su capacidad de influencia. Mediante la comunicación, se rompe el sistema diplomático convencional y se conectan multitudes afines.

Claves ciudadanas

La lógica diplomática aparece cuando la acción comunicativa se construye sobre instrumentos de conocimiento para la conformación de las políticas públicas, sean libros blancos, documentos de trabajo, proposiciones que no constituyen un proyecto de ley o toda suerte de reivindicaciones por escrito ante el legislador. En suma, los nuevos actores estructuran sus propias campañas de diplomacia y comunicación pública sobre dos vértices. Por un lado, persiguen incrementar la influencia, esto es, la capacidad de afectar un comportamiento e imponer la voluntad mediante la persuasión; comprende el poder normativo y regulatorio, pero

también la constitución de coaliciones o la participación en campañas internacionales. Por el otro, afianzan la reputación, esto es, la posición relativa en un entorno internacional basada en activos intangibles tales como el prestigio y la notoriedad.

El auge de la diplomacia pública, la gestión de la memoria, la multiplicación de cadenas de televisión internacional financiadas por gobiernos, el uso de redes sociales para la diplomacia y la negociación, los movimientos sociales transnacionales, el marketing aplicado a ciudades y territorios, la irrupción de actores y capital privado, la propaganda y la injerencia en procesos electorales enriquecen la disciplina con nuevas metodologías, contenidos y perspectivas.

La hibridación ha afectado de lleno la práctica diplomática. Las cancillerías aprenden en tiempo real a navegar en el nuevo ecosistema político y mediático híbrido. Aprender a comunicar la actividad diplomática, de suyo tradicional y cerrada, es un desafío para la democracia. Sin transparencia y rendición de cuentas, el sistema quiebra. Al mismo tiempo, sin cierta discreción, la confianza no se afianza. Tal es la tensión actual.

Las cancillerías han incorporado la comunicación a la formulación y la ejecución de las decisiones diplomáticas. Con recurrencia, encontramos mensajes, eslóganes o herramientas heredadas del *marketing* político. El reto consiste en convertir dichos mensajes en acciones de comunicación propias de la sociedad digital.

Amenazas para la diplomacia contemporánea: la desinformación

Se plantean tres ejes de examen para abordar este problema:

cognitivo (difusión de ideas políticas antipluralistas, xenófobas),

criterio (circulación de actitudes contrarias a los principios democráticos de las sociedades abiertas)

comportamiento (iniciativas de activismo, injerencia electoral).

Dos caras de la moneda: cómo las organizaciones de la sociedad civil hacen y controlan el *lobby*

MARÍA BARON

La pregunta no es si somos capaces de cambiar, sino si estamos cambiando lo suficientemente rápido.

Angela Merkel, canciller alemana

La palabra *lobby* encierra generalmente una connotación negativa, al igual que sus versiones en castellano “gestión de interés”, “cabildeo”, “influencia” e “incidencia”. Suele ser un término vinculado al tráfico de influencias, al soborno, al financiamiento ilegal de la política, al abuso de poder y a los conflictos de intereses, entre otros actos de corrupción. No obstante esto, bien entendido, el *lobby* es una práctica que forma parte del sistema democrático y es legítima siempre que sea transparente y tienda a igualar el acceso a los decisores de políticas.

Objetivos de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) al gestionar sus intereses ante actores e instituciones públicas:

1. Incidir en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas propiamente dicho, utilizando su conocimiento técnico o experiencia a partir de las causas y agendas que las convocan, e intentando provocar cambios transformadores en favor del interés público. Lo hacen, entonces, como quienes practican *lobby* desde otros sectores, incluidos aquellos del mundo privado, pero procurando un bien público.
2. Monitoreo y control institucional de las organizaciones en general sobre todo proceso de políticas públicas y su transparencia, en donde el *lobby* es un proceso más y se monitorea para evitar que las decisiones públicas beneficien intereses particulares.

Cuando las OSC inician acciones para gestionar intereses, no ponen su foco estrictamente en la lucha contra la corrupción. Antes bien, su meta es lograr que cualquier decisión gubernamental privilegie el interés público y se abra la discusión sobre su contenido. El énfasis, entonces, está puesto en el resultado, en la política pública, y no tanto en evitar hechos de corrupción. Sin embargo, sumado a otras herramientas de la agenda de ética pública o integridad dirigidas específicamente a evitar esas prácticas, como los códigos de ética, las sanciones por incumplimiento de los deberes de funcionarios o la transparencia en compras y contrataciones públicas, el *lobby* de las OSC es un factor clave para reforzar la cultura de la transparencia. Las organizaciones de la sociedad civil tienen mucha experiencia en este tipo de prácticas, sobre todo en lo relacionado con la agenda de transparencia y anticorrupción.

Consecuencias del *lobby* eficiente por parte de las OSC:

- Mejora la calidad del debate y contenido de decisiones y regulaciones.
- Habilita que actores externos a los decisores puedan ingresar en la agenda pública temas que no estaban siendo considerados por la política.
- Colaboran en la construcción de una cultura de transparencia.

Qué necesitan las OSC para hacer *lobby*

Las organizaciones de la sociedad civil llevan adelante campañas de incidencia para posicionar un tema en la agenda pública o incluir sus voces en un debate que está sucediendo.

Pueden gestionar sus intereses incluso sin una regulación al respecto, pero para ser verdaderamente eficientes necesitan conocer en profundidad cómo funcionan las instituciones públicas, cómo actúan sus integrantes y, por supuesto, contar con una estrategia adecuada para el contexto político en el que tienen que actuar. Se han escrito muchos manuales sobre campañas o estrategias de incidencia de las organizaciones, que aportan recomendaciones sobre qué acciones emprender o a qué actores convocar, según si las organizaciones están centradas en instituciones (como el poder legislativo) o en áreas temáticas específicas (como las ambientales).

A diferencia de las organizaciones de la sociedad civil, para quienes pertenecen a sectores con intereses particulares muy marcados (como

empresas de la industria alimentaria, del sector extractivo o las telecomunicaciones), la existencia de regulaciones claras podría contribuir a transparentar sus relaciones con funcionarios o representantes y a explicar cómo están gestionando sus intereses para influenciar cierta política pública.

Dicho todo lo anterior, la existencia de una norma que regule la gestión de intereses no cambiará la situación actual o las propias acciones de incidencia o cabildeo de las organizaciones de la sociedad civil, sino que les permitirá principalmente monitorear la elaboración de las políticas públicas en general y garantizar su transparencia.

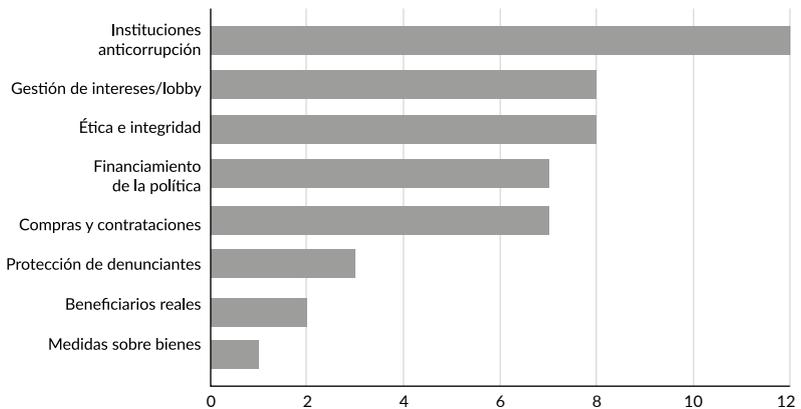
Qué necesitan las OSC para monitorear y controlar los procesos de *lobby*

Desde hace casi dos décadas, las OSC vienen impulsando la sanción de normativa sobre cabildeo y otros institutos relacionados, tanto en la Argentina como en otros países de la región. Esta batería de regulaciones apunta a generar una cultura de la transparencia en la interacción entre actores públicos y quienes buscan incidir en sus decisiones. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una ley de *lobby* debe tener como objetivo transparentar quién hace *lobby*, a quién y sobre qué asuntos se quiere influir; y también reducir la sospecha de la ciudadanía respecto del *lobby* “a puertas cerradas”.

Las organizaciones de América Latina priorizan este tema por sobre otros. A principios de 2020, la Fundación Directorio Legislativo llevó adelante el ciclo “Qué temas queman”, con entrevistas en profundidad a líderes de organizaciones de 17 países de la región abocadas a la transparencia y el gobierno abierto. En el gráfico siguiente se observa que el *lobby* ocupa el segundo lugar entre los temas que las organizaciones eligen para

trabajar, después de los esfuerzos para crear y fortalecer instituciones de lucha contra la corrupción dentro de los gobiernos. También priorizan temas de ética pública e integridad, muy fuertemente vinculados al de gestión de intereses.

¿CUALES DE ESTOS TEMAS VIENEN IMPULSANDO COMO ORGANIZACIÓN?



Fuente: Fundación Directorio Legislativo.

Podría pensarse que en la región hay un gran consenso alrededor de la importancia de regular la gestión de intereses. Sin embargo, aún no existe una hoja de ruta común ni una metodología que indique qué institutos son más convenientes o se aplicarían mejor en los diferentes contextos. Actualmente hay 30 proyectos de ley vigentes en 10 países de América Latina, pero solo cuatro de ellos —Chile, Colombia, México y Perú— cuentan con regulaciones específicas sobre *lobby*, aprobadas entre 2003 y 2014. La propuesta chilena es la más analizada por quienes están comenzando a transitar el camino regulatorio.

DERECHOS PROMOVIDOS POR LOS PROYECTOS DE LEY DE LOBBY

1. Derecho de acceso a la información, para animar la apertura en las decisiones públicas. Detrás de este principio se encolumnan todos los mecanismos e institutos establecidos en las regulaciones.
2. Derecho a la participación en la toma de decisiones. Todos los ciudadanos o sectores deben poder participar de las discusiones públicas para propiciar sus intereses propios y/o colectivos y, más aún, peticionar a las autoridades.
3. Derecho a la igualdad de oportunidades, para influir en los tomadores de decisiones públicas.

TIPOS DE REGULACIONES DEL LOBBY

DESAFÍOS	DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none">- Promover un instituto para el registro y publicidad de agendas de representantes y funcionarios, según el cual deben publicarse todas las audiencias de gestión de intereses que estos sostienen con los lobistas especializados o con cualquier grupo de interés que tenga por objetivo influenciar su decisión.	<ul style="list-style-type: none">- Requiere de un alto grado de control.- Necesidad de un incentivo para que este registro sea efectivamente establecido.- La información debería publicarse con periodicidad y la ciudadanía debería poder acceder a esa información.
<ul style="list-style-type: none">- Contar con un registro de lobistas al estilo norteamericano.	<ul style="list-style-type: none">- Dificultad para implementar esta medida.- Resulta difícil creer que solo cabilden quienes estén inscritos en un registro.
<ul style="list-style-type: none">- Regulación del conflicto de intereses, para evitar que el interés personal de quien ejerce una función pública colisione con sus deberes de funcionario.	<ul style="list-style-type: none">- Las declaraciones juradas de intereses (Colombia, Chile) no son aplicables a toda la región debido a las diferentes idiosincrasias de cada país.- Y no siempre se cumplen.

DESAFÍOS	DIFICULTADES
- Dar publicidad a declaraciones financieras y patrimoniales de los funcionarios.	- De muy difícil implementación sin una fuerte voluntad política que lo avale.
- Establecer un registro de los beneficiarios finales de las empresas o del financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos.	- De muy difícil implementación sin una fuerte voluntad política que lo avale.

Temas a tener en cuenta con respecto al *lobby* desde las OSC

La discusión lleva muchos años en agenda, a pesar de lo cual las normas que específicamente regulan la gestión de intereses son muy pocas. En la región solo hay cuatro, por varias razones:

- ▶ Faltan buenos ejemplos de normas bien implementadas y de impacto positivo en esos países.
- ▶ Los países de América Latina arrastran problemas estructurales vinculados a la correcta implementación de los plexos normativos.
- ▶ Los gobiernos están demorando el debate por falta de interés o de acuerdos sobre cómo regular el tema. El regulador, cuando tiene que regularse a sí mismo, muestra una vez más sus limitaciones.

Obstáculos en la recepción de las demandas y propuestas anticorrupción de las OSC por parte de los gobiernos (en orden de importancia)

- A. Falta de implementación de políticas de Estado en materia anticorrupción a largo plazo.
- B. Asignación limitada de recursos para la prevención e investigación de los delitos.
- C. Falta de voluntad política en los poderes del Estado.
- D. Debilitamiento de los organismos de control (denuncias y sanciones).
- E. Necesidad de regulación de temas pendientes.

Aunque la normativa reconociera todos los institutos posibles, esto no sería *per se* una garantía de resultados. A una eventual regulación sobre el registro y publicidad de agendas de funcionarios y representantes, o el régimen de control de conflictos de interés para funcionarios o representantes en ejercicio de sus funciones, habría que sumar otras medidas, como la de publicidad de declaraciones financieras y patrimoniales de los funcionarios, de un registro de los beneficiarios finales de las empresas o del financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos. Estos temas contribuyen al fortalecimiento institucional de un país.

Fuentes de consulta

- ALIAR (2016). Manual para la Incidencia de la Sociedad Civil en Políticas Públicas. de Incidencia. Buenos Aires. <http://cambiodemocratico.org/wp-content/uploads/2018/09/manual-aliar-WEB.pdf>.
- Argentina Debate (2015). *Manual de Estilo Debate 2015*. <http://argentinadebate.org/wp-content/uploads/2015/11/Manual-de-Estilo-2da-vuelta-20151104-incluye-resultado-sorteo.pdf>.
- Argentina Debate (2015). *Proceso de elaboración del Debate 2015 y participación en el Debate 2019*. <http://www.argentinadebate.org/>.
- Argentina, Cámara Nacional Electoral (2019). *Debate 2019*. <https://debate.electoral.gob.ar/>.
- Argentina, Constitución de la Nación- Infoleg.
- Argentina, Decreto 1172/2003 - ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA (infoleg.gob.ar).
- Asociación Insular de Desarrollo Rural de Gran Canaria (s/d). "Proyectos y formas de participación ciudadana". Descargado el 26 de septiembre de 2021. https://www.aidergc.com/img/proyectos/Formas_y_experiencias_de_participacion_ciudadana.pdf.
- Baron, M. (2003). *Manual de Incidencia en el Poder Legislativo* (Embajada de Suiza) <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/2077.pdf>.
- Chile, Ley de Lobby. <https://www.leylobby.gob.cl/>.
- Córdoba, G. (2018). "Regulación del lobby en América Latina. Entre la transparencia y la participación" en *NUSO 276* Julio-Agosto. <https://nuso.org/articulo/regulacion-del-lobby-en-america-latina/>.
- Directorio Legislativo (2017). "Estándares Internacionales de Lobby para América Latina", Buenos Aires. <https://directoriolegislativo.org/es/estandares-internacionales-de-lobby-para-america-latina/>.

- Directorio Legislativo (2020). “Anticorrupción en América latina. Qué temas queman. Una mirada de las OSC sobre la materia”. Buenos Aires. https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2021/09/Anticorrupci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina_-%C2%BFQu%C3%A9-temas-queman.pdf.
- Divulgación Dinámica (2021). “La participación ciudadana: definición y tipos de participación”, material publicado por el Máster en Intervención Social y Comunitaria. <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>. Descargado el 26 de septiembre de 2021.
- Estándares Internacionales de Lobby en América latina (2015). http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf.
- Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby para América Latina - International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf (lobbyingtransparency.net).
- Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (2020). “Las diversas formas de participación política”, *Faro Democrático*. Ciudad de México. <https://farodemocratico.juridicas.unam.mx/las-diversas-formas-de-participacion-politica/>. Descargado el 26 de septiembre de 2021.
- OCDE, *Lobby* <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c6d8eff8-en/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en>.
- Oficina Anticorrupción (2007). “Guía 3. Participación ciudadana”. *Herramientas para la Transparencia en la Gestión*. Descargado el 26 de septiembre de 2021. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/particip_ciudadana_guidelines_3.pdf.
- United Nations (2018). *Human Rights and Constitution Making*. - United Nations iLibrary <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789213622513/read>. Descargado el 7 de marzo de 2022.



www.kas.de/argentina



Tel. (54 11) 4326 2552



Suipacha 1175, piso 3
Buenos Aires. Argentina



info.buenosaires@kas.de

infocudadana

www.infocudadana.org.ar



@infocudadana_

ISBN 978-987-48428-4-8



9 789874 842848