

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS Y ARTES DE LA COMUNICACIÓN



El cabildeo como estrategia de comunicación. La experiencia de la aprobación de la Ley N° 31893, “Ley de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura”

Trabajo de suficiencia profesional para obtener el título profesional de
Licenciada en Comunicación para el Desarrollo que presenta:

Andrea Jimena Puerta Roman

Asesor:

Juan Jorge Vergara Gerstein

Lima, 2024

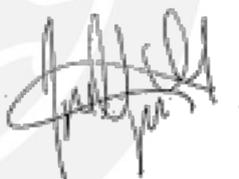
Informe de Similitud

Yo, **Juan Jorge Vergara Gerstein**, docente de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de suficiencia profesional titulado **El cabildeo como estrategia de comunicación. La experiencia de la aprobación de la Ley N° 31893, “Ley de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura”** de la autora **Andrea Jimena Puerta Roman** dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 21 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el [12/07/2024](#).
- He revisado con detalle dicho reporte del trabajo de suficiencia profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 12 de julio de 2024

Apellidos y nombres del asesor: Vergara Gerstein, Juan Jorge	
DNI: 18080113	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0268-9273	

Dedicado a mis padres.

A Patricia Román, por su admirable fortaleza y lucha diaria.

A Jenner Puerta, por su perseverancia e incansable trabajo.

Agradecimientos:

A Óscar Mendoza, por su inquebrantable apoyo y persistencia, que me motivan día a día a conseguir mis metas.

A Jorge Vergara, por su orientación y eficiencia, fundamentales para la realización de este proyecto.

Resumen

El presente trabajo de suficiencia profesional (TSP) analiza la importancia de la comunicación en la práctica del cabildeo para la aprobación de la Ley N° 31893, “Ley de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura”. Este análisis aborda la comunicación a partir de una perspectiva relacional que facilita el diálogo y el entendimiento entre los actores involucrados: sectores público y privado.

La metodología empleada se basa en un enfoque cualitativo de sistematización de experiencias que consiste en tres etapas: revisión de teoría, revisión de fuentes primarias y revisión de fuentes secundarias. La información se analiza mediante un proceso de triangulación, en el cual se contrastan las discusiones de la teoría revisada y las fuentes primarias y secundarias del proyecto. Se concluye que la comunicación cumple un rol fundamental en el proceso de cabildeo, ya que permite un diálogo efectivo y fortalece alianzas estratégicas para alcanzar un objetivo común.

Palabras clave: Cabildeo, comunicación, desarrollo, ley del libro, lectura.



Abstract

This Professional Proficiency Project analyzes the importance of communication in lobbying for the approval of Law N° 31893, “Law of Strategic Measures and Economic and Tax Provisions for the Strengthening and Positioning of the Book and Reading Ecosystem.” This analysis examines communication from a relational approach, facilitating dialogue and understanding between the involved actors: the public and private sectors.

The methodology employed is based on a qualitative approach to systematizing experiences, consisting of three stages: review of theory, review of primary sources, and review of secondary sources. The information is analyzed through a triangulation process, in which the discussions from the reviewed theory and the project’s primary and secondary sources are contrasted. It is concluded that communication plays a fundamental role in the lobbying process, as it enables effective dialogue and strengthens strategic alliances to achieve a common goal.

Keywords: Lobbying, communication, development, book law, reading.



Índice

I. Introducción	1
II. Marco Teórico	6
2.1. Marco conceptual relacionado con el cabildeo	6
2.1.1. El cabildeo o lobbying.....	6
2.1.2. Los grupos de interés en el marco del cabildeo.....	9
2.1.3. Las alianzas estratégicas en el marco del cabildeo.....	11
2.1.4. El cabildeo en el Perú.....	14
2.2. Marco conceptual con relación a la comunicación	18
2.2.1. La comunicación gubernamental en el marco del desarrollo social.....	18
2.2.2. La comunicación para el desarrollo y el cabildeo	25
III. Contextualización de la experiencia.....	29
3.1. Antecedentes	29
3.2. Información institucional y profesional	33
3.2.1. Sobre TOC Asociados	33
3.2.2. Sobre la Cámara Peruana del Libro.....	34
3.2.3. Trayectoria y logros profesionales	34
IV. Desarrollo de la experiencia.....	39
4.1. Actividades realizadas en el marco del cabildeo.....	39
4.2. Resultados de las acciones de cabildeo	44
V. Problemática.....	48
5.1. Sobre el cabildeo	48
5.2. Sobre la gestación de alianzas estratégicas en el marco del cabildeo en favor de la ley del libro	51
5.3. Sobre las posibilidades y límites de hacer comunicación para el cabildeo en el Perú	53
5.4. Sobre la comunicación en el marco del desarrollo social y el cabildeo	55
VI. Conclusiones y recomendaciones	62
6.1. Conclusiones	62
6.2. Recomendaciones.....	64
Referencias.....	66

I. Introducción

En este trabajo de suficiencia profesional (TSP) se presentan los resultados de una sistematización de experiencias tomando como objeto de estudio un caso desarrollado entre setiembre y octubre del 2023, el cual consistió en la ejecución de una estrategia de cabildeo en favor de la aprobación de la ley N° 31893, “Ley de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura”. Estas acciones se realizaron en el marco de una consultoría liderada por TOC Asociados, a solicitud de la Cámara Peruana del Libro, de la cual la autora fue parte.

El objetivo general de este informe es identificar y analizar la importancia de la comunicación en la práctica del cabildeo tomando como caso de estudio la aprobación de la Ley N° 31893.

Asimismo, fueron planteados tres objetivos específicos:

1. Evidenciar la importancia de la comunicación en el cabildeo para establecer puentes de entendimiento entre el sector público (Congreso y Ejecutivo) y el sector privado (gremio y empresas) en el marco del proceso de aprobación de la Ley N° 31893.
2. Describir el rol de la comunicación en la construcción y fortalecimiento de alianzas estratégicas entre el sector público (Congreso y Ejecutivo) y el sector privado (gremio y empresas) en el marco del cabildeo para la aprobación de la Ley N° 31893.
3. Identificar y describir lecciones aprendidas a partir de la participación en el cabildeo para la aprobación de la Ley N° 31893.

Respecto del diseño metodológico, se aplicó un enfoque cualitativo basado en el método conocido como la sistematización de experiencias. Este método se caracteriza por tener como punto de partida la organización de la información disponible sobre un hecho o proceso, en curso o culminado, que conlleva a su interpretación de acuerdo con las preguntas de investigación que se plantean. En ese sentido, la sistematización de experiencias suele aplicarse cuando una organización desea conocer las lecciones aprendidas a fin de mejorar sus procesos y/o metodologías de trabajo.

Para conocer mejor los alcances de la sistematización de experiencias, se recurre a lo expuesto por Jara (2018) respecto de la utilidad de dicha metodología:

- a. Permite comprender más profundamente nuestras experiencias para así mejorarlas.
- b. Resulta útil para intercambiar y compartir nuestro aprendizaje con otras experiencias similares.
- c. Contribuye a la reflexión teórica con conocimientos surgidos directamente de las experiencias.
- d. Es útil para retroalimentar orientaciones y directrices de proyectos o instituciones grandes a partir de los aprendizajes concretos que vienen de las diversas experiencias particulares.
- e. Permite fortalecer la identidad colectiva de una institución u organización.

La presente sistematización de información consistió en tres etapas generales:

1. Revisión de la teoría

La revisión de la teoría implicó el análisis de las principales propuestas teóricas en torno al cabildeo y la importancia de la comunicación durante este. En ese sentido, se consultaron principalmente libros, artículos de investigación y tesis.

2. Revisión de las fuentes primarias del proyecto

El insumo más importante para el proceso de sistematización fue el conjunto de documentos y materiales utilizados durante el caso que es materia de estudio. Estos fueron:

a. Libreta de notas

La libreta de notas es un instrumento de recolección de información cuya función principal es facilitar a los profesionales que recuerden los aspectos más importantes de las actividades realizadas durante la ejecución de la experiencia materia de análisis. Para el caso sistematizado, la libreta de notas fue usada por la autora durante la ejecución de las actividades para llevar un registro de las tareas realizadas o por realizar, así como sus principales resultados.

b. Ayudas memoria

Una ayuda memoria es un documento que proporciona información breve y clara sobre un tema específico, diseñado para ayudar a recordar detalles importantes. Por lo general, se utiliza como una herramienta de referencia rápida para recordar información clave antes de una presentación, reunión o evento importante. Las ayudas memoria suelen contener puntos clave, datos importantes, gráficos o diagramas simples para facilitar la comprensión y la retención de la información. Son útiles para refrescar la memoria sobre temas complejos o extensos de manera rápida y eficiente. En el caso de la presente sistematización, las ayudas memoria consideradas fueron aquellas que elaboró el equipo consultor para dar cuenta de las reuniones sostenidas con los actores, así como aquellas que contenían información

acerca de las normas y los proyectos de ley que fueron materia de discusión en el Congreso de la República.

c. Reporte final de la consultoría

El reporte final de la consultoría es el documento que contiene el registro de actividades realizadas por el equipo consultor, así como un balance y evaluación de dichas actividades.

Se considera estos elementos como las fuentes de información más importantes debido a que la proveyeron directamente durante el desarrollo de las actividades.

3. Revisión de fuentes secundarias

Para el desarrollo de la sistematización también se tomaron en cuenta fuentes secundarias, tales como las normas y proyectos de ley que fueron materia de debate parlamentario, así como materiales audiovisuales, entre los que se encuentran los siguientes:

a. Normas

- Ley N° 31053, “Ley que reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro” (promulgada el 15 de octubre del 2020)
- Ley N° 31893, “Ley de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura” (promulgada el 11 de octubre del 2023)
- Proyectos de ley presentados por congresistas y el Poder Ejecutivo

b. Material audiovisual

- Videos publicados en las redes sociales oficiales del Congreso sobre las sesiones de las comisiones de Cultura (18 de setiembre y 2 de octubre del 2023) y Economía (13 y 18 de setiembre del 2023)
- Video publicado en las redes sociales oficiales del Congreso sobre la sesión del Pleno del 5 de octubre del 2023

c. Otros

- Portal web oficial del Congreso de la República
- Notas de prensa del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo
- Notas periodísticas

Asimismo, el análisis de la información se realizó mediante un proceso de triangulación, en el cual se contrastaron las discusiones de la teoría revisada y las fuentes primarias y secundarias del proyecto. La triangulación en la investigación se refiere al uso de múltiples métodos, fuentes de datos, teorías así como de investigadores para estudiar un fenómeno. Esta estrategia busca aumentar la validez y la fiabilidad de los hallazgos al comparar y contrastar diferentes perspectivas o fuentes de información.

La conclusión más importante es que la comunicación ha demostrado ser un pilar fundamental en el proceso de cabildeo para la aprobación de la Ley N° 31893. La capacidad de este para establecer un diálogo efectivo y continuo entre los actores involucrados, incluyendo el sector público (Congreso y Ejecutivo) y el sector privado (gremio y empresas), ha sido clave para el éxito de este proceso.

II. Marco Teórico

En el presente apartado se revisan los principales presupuestos teóricos considerados como guías del trabajo de sistematización realizado. Estos se han organizado en dos grandes grupos bajo los siguientes rótulos: 1) marco conceptual relacionado al cabildeo, en el cual se describen los principales marcos conceptuales en torno a dicha actividad, así como los cambios que ha habido en su conceptualización e interpretación, y 2) marco conceptual relacionado a la comunicación, en el cual se exponen los principales conceptos en torno a la comunicación como disciplina aplicada a las actividades de cabildeo.

2.1. Marco conceptual relacionado con el cabildeo

A continuación, se revisarán algunos conceptos fundamentales que permitirán comprender qué es el cabildeo y cuáles son los principales lineamientos para su puesta en práctica. También se comentará sobre los fundamentos teóricos que rodean esta actividad, así como su evolución en el contexto peruano.

2.1.1. El cabildeo o lobbying

Es un proceso estratégico mediante el cual diversos actores, como organizaciones, grupos de interés o individuos, buscan influir en la formulación y adopción de políticas públicas. Implica el ejercicio de presión, persuasión y negociación para promover sus intereses específicos durante el proceso legislativo (CIRD, 2001).

El cabildeo, también conocido como *lobbying* internacionalmente, es un término originado en el siglo XIX y se refiere al nombre de los pasillos del Congreso británico, donde coincidían personas para tratar asuntos con legisladores, líderes políticos o representantes del gobierno (Castillo, 2011:30). En dicha época, y en medio de un contexto de industrialización, así como de crecimiento de las ciudades europeas, la amplia gama de demandas sociales por resolver permitía que el *lobby* funcionara como espacio de interacción entre los responsables políticos y los ciudadanos para conocer, comentar y administrar cuestiones particulares que necesitaban una respuesta política (Santillán, 2014).

En ese sentido, originalmente la práctica del cabildeo respondía a la importancia de las formas de presentar y argumentar un asunto, siendo indispensable para el conocimiento público sobre el problema que era materia de discusión (Santillán, 2014). Así, siguiendo esa tradición, para Dye (2001) “el cabildeo es una forma legítima de participación ciudadana que permite a los actores involucrados expresar sus puntos de vista y preocupaciones, contribuyendo así a un proceso de toma de decisiones más inclusivo”.

Asimismo, para cumplir eficientemente con sus objetivos, el cabildeo o *lobby*, como práctica profesional, necesita un marco legal, ético y de responsabilidad social, por lo que autores como Maskell (2001) y Correa (2010) han propuesto algunas condiciones básicas, como la necesidad de contar con lo siguiente:

- **Transparencia:** Se plantea tener conocimiento público de los temas que se discuten y cómo se desarrolla la discusión.
- **Marco legal:** Se debe respetar las normas, especialmente aquellas que se relacionan directamente con el tema que es materia de discusión.

- **Marco ético:** El cabildeo debe realizarse dentro de los estándares éticos profesionales y generales.
- **Marco profesional:** La práctica debe estar en manos de profesionales capacitados y con la experiencia suficiente para realizar dicha tarea.

En suma, el cabildeo requiere de un alto nivel de compromiso de quienes lo practican, dentro de los marcos legales de los países y de las instituciones en las que se enmarca su tarea.

En el contexto de las democracias contemporáneas, la resolución de problemas e intereses sociales requiere de negociación política y del proceso de cabildeo parlamentario, el cual abarca una serie de acciones e intereses. En este sentido, es imperativo que las instituciones públicas —especialmente el Poder Legislativo, debido a su capacidad para representar a segmentos de la ciudadanía— desempeñen un papel central en la búsqueda de soluciones.

Durante los encuentros entre legisladores y diversos actores sociales, por ejemplo, se produce un intercambio en el que los distintos grupos exponen sus intereses con el propósito de influir en la toma de decisiones de los responsables políticos (Santillán, 2014). Es más, desde la perspectiva de la democracia como una característica de la sociedad política, los legisladores, junto con el presidente, son las autoridades encargadas de abordar las demandas ciudadanas (Sartori, 2003). Esto implica que el Parlamento es el foro donde se debaten y resuelven los asuntos públicos, es el epicentro de la acción estatal, pues en sus cámaras se discuten asuntos cruciales y se toman decisiones que impactan en los intereses sociales. Entonces, se puede afirmar que, en el contexto de las democracias contemporáneas, la actividad del cabildeo se realiza con mayor énfasis en el marco del Poder Legislativo.

No obstante, debido a que no siempre las acciones en búsqueda de influencia por las empresas y gremios se han restringido a los márgenes de lo legal y ético, la actividad del cabildeo ha experimentado procesos de regulación a lo largo de la historia. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos, la primera legislación importante que reguló el cabildeo fue la Ley de Prácticas Corruptas (Corrupt Practices Act) de 1925. Esta ley requería que los cabilderos se registraran y divulgaran sus actividades y gastos. Sin embargo, esa ley tenía algunas deficiencias importantes y no fue efectiva para controlar completamente la influencia del cabildeo. Por ello, durante la década de 1940, se implementaron varias reformas para fortalecer la regulación, siendo una de las más importantes la Ley de Divulgación del Cabildeo (Lobbying Disclosure Act) de 1946, que amplió los requisitos de divulgación y estableció sanciones para el incumplimiento de las normas de divulgación.

A lo largo de las décadas siguientes, se promulgaron y modificaron varias leyes para regular el cabildeo en Estados Unidos, incluida la Ley de Divulgación del Cabildeo de 1995 y la Ley de Transparencia del Cabildeo del 2007 (Baumgartner et al., 2009). No obstante, a pesar de las normas y regulaciones, el cabildeo sigue siendo objeto de críticas por su influencia en el proceso político. A su vez, algunas voces argumentan que las leyes existentes a nivel internacional no son lo suficientemente estrictas y que se necesitan reformas adicionales para abordar estos problemas (Aguilar, 2021).

2.1.2. Los grupos de interés en el marco del cabildeo

Durante el cabildeo, los grupos de interés, también conocidos como grupos de presión o *lobbies*, son organizaciones o entidades (empresas, asociaciones, sindicatos, grupos de ciudadanos, ONG, etc.) que buscan influir en las decisiones políticas y legislativas en

beneficio de sus intereses específicos. Estos grupos representan a diversos sectores de la sociedad y trabajan para promover políticas públicas que favorezcan sus objetivos o agendas particulares. En ese sentido, los grupos de interés actúan en representación de intereses específicos, que pueden ser empresariales, ambientales, laborales, profesionales, comunitarios; los cuales, a su vez, pueden estar relacionados con temas económicos, sociales, de salud, educativos, entre otros (Nownes, 2012).

Asimismo, los grupos de interés tienen o deben tener objetivos claros y agendas específicas que buscan promover con el cabildeo, para lo cual llevan a cabo diversas actividades de influencia a fin de lograr sus objetivos, como reuniones con legisladores, participación en audiencias públicas, envío de comunicaciones, organización de campañas de concienciación pública, financiamiento de campañas políticas, entre otros. En ese marco, uno de sus principales objetivos es lograr el acceso directo a tomadores de decisiones, tales como funcionarios, legisladores, líderes políticos, a fin de persuadirlos en favor de sus propuestas (Baumgartner et al., 2009).

Respecto de la gestión de intereses por estos grupos, se debe considerar que esta presenta diversas oportunidades. Una de ellas es la situación ideal de la arena libre, donde un tema en la agenda carece de contrapeso político, económico o ideológico en otros ámbitos, lo que permite que los actores clave tomen decisiones sin oposición. En este escenario, se pueden aprobar o bloquear leyes durante coyunturas de alta relevancia pública desviando la atención de otros intereses. La segunda posibilidad es el riesgo de la agenda mediática, donde un tema impulsado por un gestor de intereses entra en la esfera política y puede enfrentar la oposición de otros actores de presión llevando el tema al centro de la atención pública. Este cambio puede dificultar la gestión de intereses y convertir el tema en un debate público sujeto a

negociaciones políticas abiertas. Cuando un tema interno pasa a la esfera mediática, el *lobby* propositivo pierde influencia y puede ser bloqueado en ese contexto (Mujica, 2014).

2.1.3. Las alianzas estratégicas en el marco del cabildeo

Las alianzas estratégicas pueden definirse como colaboraciones planificadas entre diferentes entidades con intereses comunes. En el contexto legislativo, estas alianzas se forman con el propósito de fortalecer la capacidad de influencia y negociación de los participantes lo que genera consenso y apoyo conjunto para alcanzar objetivos específicos.

En tal sentido, “La formación de alianzas estratégicas es esencial en entornos políticos complejos. La cooperación entre diversos actores puede potenciar su impacto y contribuir a soluciones más sostenibles” (Camargo, 2011). Es decir, el cumplimiento de los objetivos en las democracias contemporáneas depende directamente del establecimiento de alianzas estratégicas entre actores involucrados.

De manera general, se puede recoger lo descrito por autores como Zetter (2011) y Holyoke (2014) respecto de las principales acciones por realizar en el marco de la construcción de alianzas estratégicas:

- **Identificación de intereses comunes:** Las organizaciones que desean realizar cabildeo identifican primero los temas o asuntos en los que tienen intereses comunes. Pueden ser temas específicos de políticas públicas, proyectos de ley o regulaciones que afecten a sus sectores o áreas de interés.
- **Establecimiento de objetivos compartidos:** Una vez identificados los intereses comunes, las organizaciones acuerdan y establecen objetivos compartidos que desean

lograr con el cabildeo. Estos objetivos suelen ser claros, alcanzables y beneficiosos para todas las partes involucradas.

- **Creación de coaliciones y alianzas:** Las organizaciones pueden formar coaliciones o alianzas para trabajar en conjunto en la promoción de sus intereses compartidos. Estas coaliciones pueden estar formadas por empresas, asociaciones comerciales, grupos de la sociedad civil u otros actores relevantes.
- **Desarrollo de estrategias y mensajes comunes:** Una vez formadas las coaliciones, se desarrollan estrategias y mensajes comunes para respaldar los objetivos de cabildeo. Esto puede incluir la elaboración de argumentos persuasivos, la identificación de audiencias clave y la planificación de actividades de promoción y *lobby*.
- **Movilización de recursos:** Las organizaciones que forman parte de la coalición pueden contribuir con recursos financieros, humanos y logísticos para apoyar las actividades de cabildeo. Esto puede incluir la contratación de consultores, la realización de eventos, la producción de materiales de comunicación, entre otros.
- **Ejecución de acciones coordinadas:** Una vez que se han establecido las estrategias y los mensajes, las organizaciones de la coalición llevan a cabo acciones coordinadas de cabildeo para influir en los tomadores de decisiones y en la opinión pública. Esto puede incluir reuniones con funcionarios gubernamentales, participación en audiencias públicas, campañas de comunicación, entre otras actividades.
- **Evaluación y ajuste:** Durante y después de las acciones de cabildeo, las organizaciones de la coalición evalúan el impacto de sus esfuerzos y ajustan sus estrategias según sea necesario. Esto puede implicar la revisión de tácticas, la

identificación de nuevas oportunidades o la modificación de los mensajes según la respuesta obtenida.

También destacan los planteamientos de Leech (2010) y Walker (1991), quienes han explorado en profundidad la dinámica de los grupos de interés en el marco de la construcción de agendas públicas y la influencia en los tomadores de decisiones. En ese sentido, resalta la importancia de la construcción de relaciones de confianza mediante acciones comunicativas. Así, argumentan que las conexiones personales entre los grupos de interés y los tomadores de decisiones políticas son fundamentales para establecer confianza y facilitar la comunicación persuasiva. Los autores enfatizan la necesidad de construir coaliciones y alianzas estratégicas entre grupos de interés afines, argumentando que trabajar en conjunto puede fortalecer la influencia colectiva y aumentar las probabilidades de éxito en la promoción de objetivos políticos.

Otra idea relevante de esta aproximación se refiere a la importancia de las tácticas de comunicación utilizadas en el cabildeo, enfatizando la importancia de la comunicación persuasiva y estratégica. En ese sentido, resulta fundamental considerar la importancia de la dinámica de las redes y de las estructuras relacionales en el marco de la construcción de alianzas estratégicas para el cabildeo.

Al respecto, se puede añadir la perspectiva de las redes sociales analógicas. Es decir, se puede considerar la propuesta teórica y metodológica que se aproxima a los fenómenos sociales considerando los grupos no como entidades o bloques unitarios, sino como redes en constante movimiento. Así, por ejemplo, Requena Santos (2014) sostiene lo siguiente:

Si es posible concebir la estructura social como un entramado de redes sociales, entonces esa estructura “red social” afecta a la posición de los actores que hay en esa estructura; así, en función de cuál sea la posición reticular de un actor, así será su conducta. La red o la estructura afecta a la acción del sujeto, lo que le faculta o le limita para desarrollar sus acciones. A su vez, la acción de ese actor afectaría, de nuevo, a la estructura, generando una dimensión nueva de esa estructura social. Este argumento nos lleva a plantear como hipótesis fundamental que el proceso de formación de ciudadanía se produce por la pertenencia progresiva a un gran conjunto de redes sociales que son las redes civiles; y este proceso es el que crea y fortalece a la sociedad civil. (Requena Santos, 2014:50)

Es decir, las alianzas estratégicas para el cabildeo se construyen en un contexto de alto nivel de dinamismo en el que los individuos integran varias redes sociales en simultáneo. Esto supone, a su vez, un reto para el establecimiento de alianzas duraderas, toda vez que estas se encuentran en un entorno en el que el flujo comunicacional se caracteriza por la fugacidad. Asimismo, los procesos de cambio social son cada vez menos esporádicos. No obstante, incluso en un escenario marcado por el cambio, el dinamismo y la fugacidad de la información, el análisis de redes sociales ha demostrado que los integrantes de la sociedad civil se encuentran en constante búsqueda de agendas a las cuales adherirse. Así lo demuestran, por ejemplo, los contextos de disputas políticas (elecciones), en los cuales la aparente fragmentación se diluye ante la polarización y disputa por el poder entre grandes segmentos de la población.

2.1.4. El cabildeo en el Perú

El cabildeo en el Perú tiene raíces en la época colonial, cuando ciertos grupos de poder, como los hacendados y comerciantes, ejercían influencia sobre las autoridades coloniales para

promover sus intereses económicos y políticos. Sin embargo, durante gran parte de la historia republicana del Perú, el cabildeo no se desarrolló de manera formal como en otros países, como Estados Unidos. Durante el siglo XX, especialmente a partir del periodo de gobiernos democráticos, ya en los años 80, el cabildeo comenzó a tomar una forma más organizada en el Perú. Grupos de interés, como empresarios, sindicatos, las ONG y otros actores empezaron a buscar influir en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones gubernamentales. A lo largo de su historia, el cabildeo en el Perú ha enfrentado varios desafíos y controversias; además, la falta de transparencia en las actividades de cabildeo ha sido motivo de preocupación. A diferencia de otros países, como Estados Unidos, donde existe una regulación para el *lobby* o cabildeo, en el Perú no existen leyes específicas que regulen esta actividad. Sin embargo, se han implementado algunas medidas para aumentar la transparencia en las relaciones entre grupos de interés y el gobierno, como la obligación de registrar ciertas reuniones con funcionarios públicos (Chanjan, 2018).

Una de las críticas más comunes es la falta de transparencia en las actividades de cabildeo. La sociedad civil a menudo argumenta que las reuniones y negociaciones entre grupos de interés y funcionarios públicos no son suficientemente transparentes, lo que puede llevar a decisiones políticas y legislativas que no reflejan el interés público. Existe la preocupación de que el cabildeo pueda conducir a la captura del Estado por intereses particulares, especialmente de grandes empresas y grupos de poder económico. Esto podría resultar en políticas y regulaciones que benefician a unos pocos en detrimento del bienestar general de la población. Otra crítica importante es la desigualdad de acceso al proceso de cabildeo (Mujica, 2014). Se argumenta que los grupos de interés con más recursos económicos y políticos tienen más influencia en las decisiones gubernamentales, mientras que los grupos

más vulnerables o marginados tienen menos capacidad para hacer oír sus voces. Se critica, a su vez, que el cabildeo pueda facilitar la corrupción y generar conflictos de intereses entre los funcionarios públicos y los grupos interesados. Esto puede socavar la integridad del proceso político y erosionar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Algunos críticos argumentan que la falta de regulación del cabildeo en el Perú contribuye a los problemas mencionados anteriormente. La ausencia de leyes específicas que regulen y transparenten las actividades de cabildeo deja un vacío legal que puede ser explotado para influir en las decisiones gubernamentales de manera opaca y poco ética (Durand, 2019). Más aún, para el citado autor, en la historia del Perú se habrían producido casos de “captura del Estado”, fenómeno que se caracteriza por la existencia de un desequilibrio en el ejercicio de poder que ejercen diferentes sectores de la sociedad (sector privado, ciudadanía, gremios, etc.). Según él, esta asimetría se manifiesta en prácticas como la promesa de beneficios económicos, el financiamiento de campañas políticas y la contratación de funcionarios mediante las llamadas “puertas giratorias”.

En ese sentido, conviene mencionar la Ley N° 28024, “Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública”. Fue promulgada el 3 de junio del 2003 y establece disposiciones para regular las actividades de *lobby* o gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, teniendo como objetivo central regular y transparentar las actividades de gestión de intereses o *lobbies* en las relaciones entre los particulares y los funcionarios públicos. Así, uno de los puntos más importantes de la norma es la provisión de un marco conceptual para abordar las actividades de cabildeo o *lobby*. De este modo, la ley define la gestión de intereses como las actividades de representación, promoción, comunicación o influencia ejercidas por personas naturales o jurídicas con el propósito de

influir en las decisiones o políticas públicas. Además, establece la obligación de inscribirse en un registro público a las personas naturales o jurídicas que realicen actividades de gestión de intereses; registro que es administrado por el ente competente, que puede ser el Congreso de la República o una entidad designada por ley.

Respecto de los gestores de intereses registrados, están obligados a actuar con transparencia y revelar públicamente la identidad de las personas o entidades que representan, así como los intereses que promueven. A su vez, la ley establece ciertas prohibiciones y conflictos de intereses para los gestores de estos, como la manipulación indebida de información privilegiada, el uso de sobornos o prácticas corruptas para influir en las decisiones públicas. Por ejemplo, se establecen sanciones administrativas para los gestores de intereses que infrinjan las disposiciones de ley, incluyendo multas y la suspensión o cancelación del registro.

Finalmente, la ley promueve principios éticos y de transparencia en la gestión pública al regular las prácticas de *lobby* y asegurar que las decisiones del gobierno sean tomadas transparentemente y en beneficio del interés público. En ese sentido, busca promover una participación ciudadana informada y responsable en los procesos de toma de decisiones públicas al regular las actividades de *lobby* y garantizar que estas se realicen de manera ética y transparente.

Sobre la mencionada ley, vale la pena tomar en cuenta lo expresado por Nicolás Rodríguez (2016), para quien, desde un punto de vista histórico, algunas medidas establecidas, como la necesidad de inscripción de actas de reuniones entre funcionarios públicos y gestores de intereses en la Contraloría General o en la Superintendencia Nacional de los Registros

Públicos (Sunarp), constituyen una respuesta al contexto de corrupción generalizada que se experimentó en el Perú en la década de 1990. De esta manera, la norma puede entenderse como un medio con el cual el Estado peruano intentó recuperar credibilidad luego de una crisis del sistema democrático.

2.2. Marco conceptual con relación a la comunicación

A continuación, se exponen los principales fundamentos acerca de la importancia de la comunicación en el cabildeo. En ese sentido, se destaca el valor agregado que el comunicador/a presenta para los equipos que se dedican al cabildeo. Asimismo, se destaca que la comunicación en el contexto del cabildeo se constituye en una manifestación del cumplimiento de la función social de la comunicación, es decir, en la búsqueda de contribuir al bien común.

2.2.1. La comunicación gubernamental en el marco del desarrollo social

Es pertinente mencionar que, al hablar de comunicación gubernamental, el marco de referencia es la arena de la comunicación aplicada en favor del desarrollo social. En ese sentido, la comunicación gubernamental se puede definir como el proceso estratégico mediante el cual las instituciones gubernamentales se comunican con la sociedad. Esto guarda relación directa con la capacidad de la comunicación, como disciplina y práctica profesional para poder impactar en la construcción y fortalecimiento de redes sociales en las que la información fluye produciendo fenómenos como la generación de opiniones comunes o la opinión pública en conjunto (Requena Santos, 2014). De esta manera, se hace referencia a la transmisión de información, la persuasión y, especialmente, la construcción de relaciones para fomentar la comprensión y confianza ciudadana, tal como lo expone Gruning (1992):

“La comunicación gubernamental efectiva es esencial para la gobernabilidad democrática. La transparencia y la claridad en la comunicación fortalecen la conexión entre el gobierno y la sociedad”.

Asimismo, la comunicación gubernamental puede ser considerada como un proceso fundamental en la interacción entre el Estado y la sociedad en el que se transmiten mensajes, se difunden políticas públicas y se construye legitimidad institucional. En su esencia, la comunicación gubernamental implica la gestión estratégica de la información por parte de las autoridades para mantener informada a la ciudadanía y promover la participación ciudadana en los asuntos públicos (Amadeo, 2016).

La “comunicación gubernamental” engloba prácticas y herramientas que los gobiernos utilizan para establecer canales de diálogo con los ciudadanos, los medios de comunicación y otros actores sociales relevantes. Estas prácticas van desde la difusión de información por medios tradicionales y digitales, hasta la organización de eventos públicos y la participación en redes sociales (De Bustos y Carlos, 2006).

En su evolución histórica, la comunicación gubernamental ha adquirido una relevancia creciente debido al aumento de la complejidad de las sociedades modernas y la aparición de nuevos medios y tecnologías de comunicación. Hoy en día, los gobiernos se enfrentan al desafío de adaptarse a un entorno mediático cambiante y diversificado, donde la transparencia, la accesibilidad y la participación son demandas cada vez más importantes de la ciudadanía (Calle & Badía, 2020).

Sin embargo, la comunicación gubernamental no solo se limita a la difusión de información, sino que también implica la construcción de una imagen institucional sólida y la generación

de confianza en las instituciones públicas. En este sentido, los gobiernos deben ser capaces de comunicar de manera efectiva sus políticas, logros y desafíos, así como de responder transparentemente a las críticas y preocupaciones de la sociedad (Calle & Badía, 2020).

Entre los principales autores que han abordado la comunicación gubernamental se encuentran Joseph Stiglitz, Jacques Ellul, Harold Lasswell, Paul Lazarsfeld, entre otros. A continuación, se comenta sus principales propuestas.

La teoría de la información asimétrica fue propuesta por Joseph Stiglitz, quien propuso que, en el caso de la comunicación gubernamental, una de las partes involucradas, en este caso el gobierno, puede tener acceso a información privilegiada que puede manipular para influir en la percepción pública y en la toma de decisiones. Si bien Stiglitz no fue un comunicador, su aproximación teórica a los fenómenos de la información permite reconocer la necesidad de que las instituciones, los gremios y demás grupos con capacidad de influencia en la opinión pública reconozcan la existencia de relaciones asimétricas en la información, lo cual va a influir, por ejemplo, en las demandas de información de la sociedad civil. Tal es el caso del cabildeo, toda vez que la población demanda acceso a la información de la manera más transparente posible. A su vez, la acción misma de cabildeo implica un mecanismo de transmisión y canalización de información al que los tomadores de decisiones no siempre tienen la posibilidad de acceder fácilmente.

También destaca la propuesta teórica de Jacques Ellul (1965), quien analizó de qué manera los gobiernos diseñan y utilizan estrategias de propaganda para influir en la opinión pública y obtener el apoyo de la ciudadanía. En ese sentido, identificó la manera como la propaganda gubernamental puede manipular emociones y creencias para alcanzar objetivos políticos. Al

respecto, se debe precisar que su aproximación teórica se da en un contexto de “guerra fría”, caracterizado —en el ámbito de los medios de comunicación— por la confrontación de las potencias occidentales y el bloque soviético; de ahí su análisis que parte de la importancia del conflicto y la disputa por la hegemonía. Hoy en día se pueden recoger las contribuciones de este autor al analizar los límites de la generación de influencia a partir de los gobiernos o instituciones. Más allá de que la Guerra Fría haya terminado, el escenario de disputas en torno a la hegemonía se mantiene vigente. En ese sentido, la comunicación gubernamental debe estar consciente de su gran capacidad para impactar en la opinión pública y en la toma de decisiones no solo de las autoridades, sino también de la sociedad civil, tal cual se manifiesta, por ejemplo, en contextos electorales. En suma, se trata de prestar atención a esto a fin de reconocer los límites y establecer mecanismos de acción éticos que contribuyan realmente al bien común.

Por otro lado, se encuentra la propuesta de Brian McNair, quien en su obra *An Introduction to Political Communication* (1995) exploró cómo los gobiernos utilizan la comunicación estratégicamente para alcanzar objetivos políticos específicos, incluida la construcción de la imagen del gobierno, la gestión de crisis y la influencia en la opinión pública. Entre sus principales postulados se destacan:

- **Medios como actores políticos:** Los medios de comunicación son actores políticos por derecho propio y desempeñan un papel fundamental en la esfera política. Argumenta que los medios no solo informan sobre la política, sino que también influyen en la formulación de políticas y en la construcción de la agenda en sus líneas editoriales y cobertura selectiva.

- **Comunicación estratégica:** La comunicación política es inherentemente estratégica. Examina cómo los políticos y los partidos utilizan los medios y otras formas de comunicación para alcanzar objetivos políticos específicos, como ganar elecciones, influir en la opinión pública y promover políticas.
- **Mediatización de la política:** Creciente influencia y centralidad de los medios de comunicación en la esfera política moderna. McNair argumenta que la política contemporánea está cada vez más moldeada por los imperativos mediáticos, como la necesidad de simplificar mensajes y dramatizar conflictos.
- **Construcción de la imagen política:** Los medios contribuyen a la construcción de la imagen política de los líderes y los partidos. Argumenta que la presentación mediática de los políticos, incluyendo aspectos como la personalidad, el estilo de liderazgo y la apariencia, puede ser crucial para su éxito político.
- **Participación ciudadana y democracia mediática:** Relación entre los medios de comunicación y la participación ciudadana en el proceso político. Discute cómo la democracia contemporánea está influenciada por la intervención de los medios y cómo los ciudadanos interactúan con la política mediante estos.

También se debe tomar en cuenta a Doris Graber (2006), quien en épocas más recientes ha analizado la relación entre los medios de comunicación y la política, incluida la forma en que los gobiernos utilizan los medios para difundir mensajes políticos y gestionar la percepción pública. Entre sus planteamientos resalta el reconocimiento de la influencia significativa que los medios de comunicación tienen en la política contemporánea. Destaca cómo los medios moldean la opinión pública y afectan la percepción de los ciudadanos sobre cuestiones políticas y los actores políticos. Asimismo, la autora presenta el concepto de *agenda-setting*,

que se refiere a la capacidad de los medios de comunicación para determinar qué temas son importantes y dignos de atención pública. De esa manera, explora cómo los medios pueden influir en la agenda política al destacar ciertos temas sobre otros.

Otro concepto clave es el *framing* o enmarcado, el cual se refiere a cómo los medios y los políticos presentan información selectiva para influir en la interpretación de los eventos y cuestiones políticas del público. Graber examina cómo los marcos utilizados afectan la percepción y las actitudes de la gente. Finalmente, ella discute cómo la comunicación política puede afectar la participación política y la ciudadanía.

Habiendo introducido los conceptos de comunicación, política y gobierno, resulta muy significativo tomar en cuenta la propuesta de Canel (2018) acerca de la relación entre ellos. En ese sentido, el autor propone la expresión “comunicación de la administración pública” (CAP), la que se caracteriza por lo siguiente:

- Contemplar entidades que son únicamente de carácter estatal público, ya sea internacional, nacional o localmente.
- Incluye gran variedad de organizaciones que pueden abarcar una gran gama de sectores y servicios, tales como agencias públicas, ministerios, universidades, hospitales, fundaciones, organismos reguladores, entre otros.
- Su objetivo central es contribuir a que el gobierno busque el bien común, es decir, a resolver problemas sociales que forman parte de la agenda pública.
- Considera cada uno de los elementos que constituyen la administración pública, tales como la infraestructura, la legislación, la función, entre otros. Por ello, su ámbito de acción no se limita únicamente a la provisión del servicio público, sino que considera

otros momentos como la captación, la promoción, el desarrollo, el mejoramiento en la provisión de servicios, etc.

- El ejercicio de la CAP no es voluntario, toda vez que las instituciones estatales y organismos competentes tienen la obligación de establecer un relacionamiento horizontal y permanente con el público.

Al respecto, el citado autor resalta que, si bien para la comunicación política el sujeto de su acción son los partidos y candidatos, que tienen una finalidad política, para el CAP el objetivo político es parte y únicamente parte de la finalidad de la administración pública. Asimismo, en relación con la comunicación gubernamental, esta tiene como sujeto central al Poder Ejecutivo, que tiene también fines políticos y cívicos. Es decir, la CAP participa de la comunicación gubernamental del gobierno al que se sirve.

En suma, se puede sostener que la comunicación política se refiere a la búsqueda de respaldo en la sociedad civil y está centrada en la figura de un líder político o una agrupación política, ya sea para ganar una elección específica o, mientras está en una gestión, ganar votos para futuros proyectos electorales (por eso también se le llama comunicación gubernamental, porque está relacionada con un periodo de gestión de gobierno), en tanto que la comunicación de la administración pública —que algunos llaman comunicación del sector público, etc.— o gubernamental es la que se encarga de gestionar los procesos de comunicación del sistema de organizaciones públicas sin importar quién está en el gobierno; y es permanente, por eso es más complicada de gestionar (Canel, 2018).

2.2.2. La comunicación para el desarrollo y el cabildeo

Luego de haber identificado y comentado los fundamentos teóricos en torno al cabildeo y la comunicación gubernamental, es necesario precisar cuál es la función de la comunicación para el cabildeo y cómo esa participación contribuye al bien común.

La existencia de múltiples problemas sociales coexistentes implica que la ciudadanía requiere permanentemente de la existencia de programas comunicativos que construyan conocimiento, reflexión, debate de los asuntos públicos y acciones que movilicen al gobierno, así como a los partidos políticos, integrantes de movimientos sociales y ciudadanos para resolverlos (Santillán, 2014). El cabildeo y la comunicación social comparten el objetivo de influir en la opinión pública y en los tomadores de decisiones, por lo que la comunicación estratégica resulta fundamental en ambos ámbitos para transmitir mensajes persuasivos y construir apoyo para determinadas políticas o posiciones.

En ese sentido, se puede afirmar que la comunicación desempeña un papel central en el cabildeo, ya que es con el intercambio de información, argumentos y recursos que se busca persuadir a los tomadores de decisiones para que apoyen, o no, determinadas propuestas o proyectos de ley. Por ello, la comunicación en el cabildeo se caracteriza por ser estratégica, selectiva y adaptada a las necesidades e intereses de los actores involucrados. Tanto los grupos de interés que realizan actividades de cabildeo como los funcionarios públicos que son objeto de influencia necesitan gestionar su imagen y reputación pública (Castillo, 2011). En suma, la comunicación social desempeña un papel crucial, ya que ayuda a moldear la percepción del público sobre las acciones y posiciones de los actores involucrados en el proceso de cabildeo. También se puede decir que, tomando en cuenta que la comunicación es la base para establecer y fortalecer relaciones con los tomadores de decisiones, un

cabildero hábil debe ser capaz de crear conexiones genuinas basadas en la confianza y el respeto mutuo, para lo cual resultaría fundamental conocer las necesidades, intereses y valores de los tomadores de decisiones para adaptar el mensaje y la estrategia de comunicación.

A su vez, debe destacarse que, tal como ha expuesto De Miguel (2005), la comunicación efectiva implica brindar información precisa y relevante sobre la propuesta que se defiende, de manera clara y concisa, adaptándola al lenguaje y necesidades del público objetivo.

En suma, el objetivo final del cabildeo es influir en la toma de decisiones. Para ello, la comunicación debe ser persuasiva y convincente, utilizando argumentos sólidos y apelando a las emociones e intereses del público objetivo (Gómez, 2008). Así, la comunicación social y las relaciones públicas son componentes importantes del cabildeo. Por ello, los grupos de interés contratan profesionales de la comunicación para desarrollar estrategias de relaciones públicas que respalden sus objetivos de influencia política. Esto puede incluir la organización de eventos, la difusión de comunicados de prensa y la gestión de campañas de información.

Todo ello es consistente con lo desarrollado por Alfaro (2015), cuando sostiene que, en el marco de los esfuerzos en favor del desarrollo social, la comunicación tiene como una de sus principales funciones viabilizar las negociaciones entre actores cuyas discrepancias impiden llegar a acuerdos por cuenta propia. En ese sentido, siguiendo con dicho planteamiento, no solo se trata de identificar a los actores y sus posiciones, sino también —y esto es fundamental— las relaciones entre los actores que preexisten al proyecto o cambio implementado.

En suma, para Alfaro (2015) sí es posible identificar una función de la comunicación en el campo del cabildeo:

Se trata de implementar hábitos de interrelación entre actores, los que tienen que ver con acciones específicas de mutuo apoyo y colaboración, como de presión política para obtener determinados resultados (al modo de los lobbys), es decir de redes que se construyen y desaparecen para volver a aparecer unidas por la acción. En ese sentido, importa redefinir las áreas de comunicación y de relaciones públicas de instancias gubernamentales, de instituciones varias, así como de organizaciones populares. (Alfaro, 2015: 65)

Respecto de los mecanismos y metodologías, el cabildeo y la comunicación social utilizan una variedad de canales para llegar a su audiencia objetivo. Estos pueden incluir medios tradicionales, como periódicos, televisión y radio, así como plataformas digitales y redes sociales. Ambos campos aprovechan estos canales para difundir información, argumentos y mensajes persuasivos. Asimismo, tanto en el cabildeo como en la comunicación social es importante comprender la opinión pública y las tendencias de la sociedad. Se realizan investigaciones y análisis de datos para identificar audiencias clave, comprender sus preocupaciones y preferencias, así como adaptar los mensajes y estrategias de comunicación en consecuencia.

Respecto del estudio del cabildeo partiendo de la comunicación y el análisis, destaca el trabajo de Anthony J. Nownes, quien en el 2012 publicó su ya clásico libro *Interest Groups in American Politics: Pressure and Power*, en el cual propuso una definición de grupos de interés brindando una tipología que incluye los grupos de presión, grupos de interés económico, grupos de interés público, grupos de derechos civiles, entre otros. Asimismo, para Nownes resulta fundamental analizar las estrategias de influencia política. Para ello, él

sostiene que es importante considerar las decisiones de los legisladores y funcionarios gubernamentales identificando las actividades, como el uso de *lobbying*, campañas de presión, financiamiento político y participación en procesos electorales.

En ese sentido, el autor brinda un panorama de competencia y disputa constantes entre los actores que tiene como objetivo común el posicionamiento de sus agendas en los procesos de toma de decisiones de las instituciones estatales, nacional y localmente. Así, desde su perspectiva, es fundamental contar con recursos y alianzas no solamente en términos económicos, sino también en términos de influencia. La acumulación de influencia y la construcción de alianzas que permitan la transmisión de información mediante cajas de resonancia que pueden ser los medios de comunicación aliados permiten que un conjunto de demandas se posicione en la agenda pública generando presión en los tomadores de decisiones (Nownes, 2012).

En suma, los autores considerados comparten el punto de vista según el cual la comunicación aplicada al cabildeo es susceptible de tener un fin que busque un impacto positivo en las condiciones de vida de la sociedad. En ese sentido, el cabildeo se constituye como un medio por el cual el comunicador tiene la posibilidad de intervenir en favor del desarrollo de la sociedad y contribuir en la búsqueda de garantizar el bien común. Tal es el caso, por ejemplo, de la incidencia en favor de la mejora de las regulaciones y el marco normativo con el fin de garantizar el acceso a derechos.

III. Contextualización de la experiencia

3.1. Antecedentes

En el año 2003 se aprobó la primera “Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura”, N° 28086; un hito en la legislación peruana relacionada con el sector del libro y la lectura. Durante los años siguientes, se observó un creciente interés y contribución del Estado en este ámbito, lo que se evidenció con la creación del programa de estímulos económicos para el libro y la lectura, en el 2018, iniciativa que fue seguida por la promulgación de la Ley N° 31053.

Si bien en el gobierno ya se venía gestando un contexto adecuado para el fomento de la lectura y la promoción del libro, en el 2022 se aprobó el Decreto Supremo N° 007-2022-MC, que estableció la primera “Política nacional de la lectura, el libro y las bibliotecas”, teniendo como principal finalidad brindar un marco integral para el fomento de la lectura y la promoción del libro en el país. El Congreso de la República sería el órgano encargado de legislar respecto de la renovación de los beneficios tributarios, entre otros puntos planteados en la norma.

La Ley N° 31053, “Ley que reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro”, aprobada el 2020, al igual que las normas previas incluía beneficios tributarios como la exoneración y el reintegro tributario del IGV y planteaba que sus medidas tuvieran una vigencia de tres años; con lo cual, el 15 de octubre del 2023 la norma debía quedar sin efecto. En ese sentido, dado que los beneficios tributarios que planteaba la norma se venían prorrogando cada tres años desde el 2003, contar con una ley que generara las condiciones para fomentar el hábito lector a nivel nacional resultaba fundamental.

Así, desde junio del 2023, congresistas de diferentes bancadas, además del Poder Ejecutivo, presentaron proyectos de ley que planteaban medidas estratégicas y disposiciones económicas para el fortalecimiento del ecosistema del libro y la lectura. Tales proyectos fueron derivados, para el respectivo análisis, a las comisiones especializadas de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (comisión principal), así como a las comisiones de Cultura y Patrimonio Cultural (comisión secundaria) del Congreso de la República.

Tabla 01. Proyectos de Ley presentados ante el Congreso de la República

Nº de proyecto de ley	Nombre	Autor	Bancada	Fecha de presentación
5304/2022-CR	Ley que reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro ampliando su alcance y prorroga la vigencia de los beneficios tributarios.	Hernando Guerra García	Fuerza Popular	09/06/23
5586/2022-CR	Ley que establece nuevas reglas tributarias y modifica la Ley N° 31053	Rosselli Amuruz	Avanza País	18/07/23
5705/2023-CR	Ley que amplía la vigencia de los artículos 29 y 30 de la Ley N° 31053	Álex Paredes	Bloque Magisterial	14/08/23

5792/2023-CR	Ley que proroga la vigencia de los beneficios tributarios a que se refiere la Ley N° 31053	Jenny López	Fuerza Popular	31/08/23
5835/2023-PE	Ley que aprueba medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y la lectura	Poder Ejecutivo		05/09/23
5873/2023-CR	Ley que modifica y extiende el plazo de vigencia del título IV y modifica el artículo 9 de la Ley N° 31053	María Acuña	Alianza para el Progreso	08/09/23
5942/2023-CR	Ley que reconoce y fomenta el derecho a la lectura y promueve el libro, a efectos de prorrogar el plazo de vigencia de los beneficios tributarios y promover la cultura en el país	Elva Julón	Alianza para el Progreso	15/09/2023

Es importante resaltar que tanto las propuestas presentadas por los congresistas como el proyecto de ley del Poder Ejecutivo coincidían en algunos puntos; específicamente en aquellos dirigidos a fortalecer el fomento al derecho de las personas a la lectura y promover el acceso al libro. En ese sentido, los proyectos planteaban medidas que incluían disposiciones económicas y tributarias, como 1) Exoneración del impuesto general a las

ventas (IGV) a la importación y/o venta de libros y productos editoriales afines; 2) Reintegro tributario del IGV; 3) Exoneración del impuesto a la renta (IR) a las regalías por derechos de autor por un periodo de tres años, tanto para autores nacionales como extranjeros, domiciliados y no domiciliados en el país; y 4) Asignación de estímulos económicos concursables y no concursables.

Cabe mencionar que, desde la presentación del Proyecto de Ley N° 5835, de autoría del Ministerio de Cultura, presentado el 5 de setiembre de 2023 por el Poder Ejecutivo, y dada la premura por aprobar la norma debido a la pronta pérdida de vigencia, las comisiones de Economía y Cultura priorizaron el debate y aprobación de los dictámenes que agrupaban las propuestas antes presentadas.

Es en ese contexto que, el 11 de setiembre del 2023, a 35 días de la pérdida de vigencia de la norma, la Cámara Peruana del Libro convocó el trabajo de comunicaciones y asuntos públicos de TOC Asociados para contribuir activamente en el proceso de regulación general del libro y hacer llegar a los tomadores de decisiones su posición y la de las empresas que la conforman sobre el proyecto normativo que modificaría la Ley N° 31053.

Entre los retos regulatorios que defendía la Cámara Peruana del Libro se encontraban los siguientes:

- Renovar los beneficios tributarios o plantear una exoneración permanente (inafectación). Pues perder los beneficios impactaría en los precios de los libros y, por ende, en toda la cadena de valor de la industria: compra, venta.
- Que la producción editorial sea exonerada del IGV y/o se realice el reintegro de los tributos a la producción de libros: papel, etc.

- Exoneración del impuesto a la renta a las regalías de los autores domiciliados y no domiciliados. Pues, de no ser así, los autores que no radican en el país optarían por publicar en países que plantean dichas exoneraciones.

Para ello, en TOC Asociados se diseñó una estrategia de asuntos públicos con el objetivo principal de brindar asesoría estratégica durante el relacionamiento institucional con actores clave como el Congreso de la República y el Ministerio de Cultura. De la misma manera, se realizó un análisis de la coyuntura política en los sectores vinculados al negocio del gremio y un monitoreo constante de las acciones de los poderes públicos relacionadas con el proyecto, cuyo propósito fue impulsar la agenda política sobre la modificación de la Ley N° 31053 y mantener el interés de los involucrados en la aprobación de la norma antes de su fecha límite.

3.2. Información institucional y profesional

3.2.1. Sobre TOC Asociados

TOC Asociados, con una trayectoria de diez años, es una firma especializada en consultoría empresarial y comunicación estratégica, que destaca por tener un enfoque integral al abordar desafíos empresariales específicos de manera personalizada.

Con una experiencia multidisciplinaria, TOC Asociados se especializa en proporcionar soluciones estratégicas adaptadas a las necesidades particulares de sus clientes. Su ámbito de actuación abarca la gestión de cuentas en diversos sectores empresariales, lo que permite ofrecer asesoramiento personalizado para impulsar gestiones sostenibles en las organizaciones.

La consultoría de TOC Asociados se centra en la identificación de oportunidades de mejora y optimización para las empresas, así como en el diseño e implementación de estrategias efectivas.

Sus servicios incluyen estrategias de comunicación y relaciones públicas, gabinete de prensa nacional y regional, *media training*, gestión de crisis, comunicación de sostenibilidad, asuntos públicos, *marketing* y relaciones públicas digitales.

3.2.2. Sobre la Cámara Peruana del Libro

Es una asociación gremial y cultural de derecho privado sin fines de lucro, fundada en 1946. Aglutina instituciones vinculadas con actividades respecto al libro y la lectura, tales como empresas editoriales, editoriales universitarias, distribuidores de libros, librerías, centros de investigación y documentación que realizan labor editorial o de difusión bibliográfica, entidades dedicadas a la promoción y difusión de la lectura, clubes del libro, entre otras. Entre sus actividades, destaca la organización anual de la Feria Internacional del Libro de Lima y la Feria del Libro Ricardo Palma; eventos que han logrado consolidarse como los más importantes en materia de promoción del libro y la lectura a nivel nacional (Cámara Peruana del Libro, 2024).

3.2.3. Trayectoria y logros profesionales

Trayectoria general

La experiencia profesional de la autora abarca la consultoría en asuntos públicos y comunicaciones para empresas y gremios de distintos sectores, como el financiero,

previsional, automotor, hidrocarburos, energético, entre otros. Durante su trayectoria profesional, la autora ha brindado asesoría a empresas y asociaciones como Toyota del Perú, Natura & Co, Asociación de Bancos del Perú (Asbanc), Asociación Peruana de Energías Renovables (SPR), Cosco Shipping Ports, Enagás, AFP Integra, así como a entidades públicas como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de la Producción.

En su rol de consultora de asuntos públicos, se ha encargado de elaborar y ejecutar estrategias que logren posicionar a las empresas y sus temas de interés ante autoridades o funcionarios. Para ello, ha sido importante comprender el entorno político, social y económico del país, lo cual es fundamental para anticiparse a los riesgos y aprovechar las oportunidades relativas a los proyectos o estrategias planteadas.

En ese sentido, como consultora de asuntos públicos la autora ha podido cumplir el rol de mediadora y establecer un diálogo entre los poderes públicos y las empresas con el fin de impulsar proyectos normativos, de desarrollo social, contra situaciones de crisis, debates sectoriales, entre otros; siempre guiada por los principios de transparencia, comunicación efectiva y fluida y promoviendo la participación ciudadana.

En suma, la experiencia profesional de la autora le permite entender el contexto social, político y económico para proponer soluciones y estrategias de comunicación y asuntos públicos que defiendan las posiciones de las empresas, asociaciones e instituciones (clientes) de forma coherente y respeten el marco regulatorio del país y el interés general de la ciudadanía.

Trayectoria específica

A lo largo de su trayectoria como comunicadora para el desarrollo, la autora ha tenido la oportunidad de participar en diversos proyectos que han fortalecido sus habilidades profesionales y han permitido contribuir significativamente a procesos estratégicos de empresas e instituciones. Así, ha aportado mediante el análisis y la articulación efectiva de estrategias acompañando a altos directivos en reuniones y debates, dinamizando la interacción en instituciones públicas y observando los movimientos políticos de los parlamentarios.

En ese sentido, uno de los logros más destacados en la carrera de la autora ha sido la participación en el proceso de cabildeo para la aprobación de la Ley N° 31893, que es una norma clave para el fortalecimiento del ecosistema del libro y la lectura en el Perú. Ahí cumplió el rol de consultora de asuntos públicos para TOC Asociados colaborando estrechamente con un equipo multidisciplinario, liderado por una directora de asuntos públicos, para diseñar y ejecutar una estrategia de influencia en los tomadores de decisiones y asegurar la continuidad de beneficios tributarios esenciales para la industria editorial. Esta experiencia consolidó la capacidad de la autora para manejar la comunicación directa con altas gerencias y autoridades, así como subrayó la importancia de la articulación entre la comunicación y el desarrollo en la promoción de políticas públicas inclusivas y sostenibles. Durante el cabildeo para la modificación de la Ley N° 31053, la autora interactuó con altos funcionarios del Congreso de la República, representantes del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Economía y Finanzas; lo cual le permitió profundizar en la comprensión de las dinámicas políticas y de la toma de decisiones a nivel gubernamental, así como fortalecer la capacidad de comunicación efectiva y persuasiva con las autoridades. Por ejemplo, en el caso

de reuniones con los congresistas de la Comisión de Economía, adaptó sus mensajes para destacar el impacto económico positivo de la norma utilizando experiencias de otros países con políticas similares; asimismo, elaboró argumentos personalizados basados en las prioridades legislativas de los congresistas para demostrar cómo la norma beneficiaría a sus electores.

Un logro clave fue el desarrollo y ejecución de un plan estratégico de trabajo para el cabildeo, que incluyó definición de objetivos, identificación de actores clave, diseño de mensajes personalizados y planificación de reuniones y presentaciones. Esta planificación fue fundamental para coordinar las actividades del equipo de TOC Asociados y asegurar una implementación coherente y efectiva de nuestra estrategia de influencia. La experiencia mejoró sus habilidades en planificación y gestión de proyectos, lo cual aseguró que cada componente del plan se ejecutara dentro de los plazos establecidos.

El contexto en el que se ejecuta la estrategia estaba marcado por una premura significativa, ya que la Ley N° 31053 perdía vigencia el 15 de octubre del 2023; por tal razón, la capacidad de la autora para trabajar bajo presión fue crucial para el éxito del proyecto. Como consultora de asuntos públicos se encargó de coordinar reuniones, desarrollar materiales de apoyo y ajustar estrategias en tiempo real para responder a los cambios y mantener el impulso necesario; lo cual reforzó su capacidad para tomar decisiones rápidas y efectivas en situaciones críticas, lo que aseguró que todas las actividades se alinearan con el objetivo final de la aprobación de la ley.

En suma, esta experiencia no solo permitió a la autora contribuir significativamente al éxito del proyecto, sino que también le brindó valiosas oportunidades de crecimiento profesional como comunicadora para el desarrollo; pues, con este proceso, pudo fortalecer sus

habilidades en manejo de altas gerencias y autoridades, planificación estratégica, trabajo bajo presión y análisis de entornos políticos, lo que consolidó su rol de mediadora y su capacidad para diseñar y gestionar proyectos de comunicación efectivos en el ámbito del desarrollo y las políticas públicas.



IV. Desarrollo de la experiencia

En el presente capítulo se expone el desarrollo de las actividades ejecutadas en el marco de la experiencia sistematizada mediante una estructura cronológica. De esa manera, en primer lugar, se hace un recuento de las actividades realizadas tomando en cuenta momentos como la planificación y el despliegue de las tareas, mientras que en la segunda parte se exponen los principales resultados.

4.1. Actividades realizadas en el marco del cabildeo

El 11 de setiembre del 2023, a solicitud de la Cámara Peruana del Libro, TOC Asociados presentó una propuesta para la renovación de la Ley N° 31053 que se focalizó en la extensión de beneficios tributarios que vencían el 15 de octubre de ese mismo año. La estrategia propuesta tenía como objetivo movilizar a la sociedad y persuadir a los legisladores sobre la importancia de la norma en la promoción de la lectura, el respaldo a la industria editorial y la exoneración del IGV en la venta de libros. Se delinearon ejes de comunicación centrados en el impacto cultural, la recuperación de la industria, el acceso a la lectura y la competitividad internacional.

Una vez aprobada la propuesta, el 13 de setiembre, el equipo de asuntos públicos de TOC Asociados, al cual la autora brindó sus servicios como consultora, planteó una estrategia a fin de contribuir activamente como gremio para la regulación general del libro. TOC Asociados planteó los siguientes ejes de comunicación para guiar la estrategia: impacto cultural y educativo, recuperación de la industria editorial, acceso a la lectura y competitividad internacional.

La estrategia tuvo, como público objetivo, congresistas, comisiones parlamentarias y asesores a nivel de asuntos públicos.

Como punto inicial de la estrategia se realizó un análisis de la situación actual —para el cual se empleó el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas)—, así como un análisis exhaustivo de la propuesta normativa para identificar los beneficios y el impacto positivo de la aprobación de esta, lo cual guiaría la construcción del relato que se iba a presentar ante las autoridades y grupos de interés.

Teniendo claro el escenario, se desarrolló un plan estratégico de trabajo que definió los objetivos, público, mensajes clave, técnicas y recursos necesarios.

Si bien la estrategia contempló el cabildeo con las autoridades y grupos de interés, se consideró fundamental elaborar un relato coherente con el impacto de la aprobación o no aprobación de la norma general del libro; para ello, se creó un mensaje convincente para explicar los beneficios de la aprobación de la ley, adaptable a diferentes audiencias y canales de comunicación.

Para llevar a cabo el cabildeo, se realizó un paso previo de identificación de actores clave, como legisladores, asesores, coordinadores parlamentarios y líderes de opinión, los que fueron priorizados en un mapa de calor, según su nivel de influencia (alta, media, baja) y su postura respecto del proyecto normativo (a favor, neutro, en contra). Este análisis permitió ajustar con precisión los mensajes clave para comunicarnos eficazmente con estos actores.

Cabe indicar que la elaboración de materiales de apoyo cumplió un rol fundamental en el proceso de cabildeo, pues dichos materiales fueron diseñados y desarrollados con el propósito de facilitar la implementación de la estrategia de influencia. Con ellos se preparó una presentación, la cual sirvió como documento visual en exposiciones a los congresistas y asesores, así como para la exposición en la Comisión de Cultura. Dicho documento condensó

los aspectos más relevantes de la posición del gremio, a fin de exponer de manera clara y concisa los argumentos y beneficios de la propuesta normativa. Asimismo, se elaboraron ayudas memoria, que son documentos de referencia rápida que presentaban datos clave y argumentos relevantes de la propuesta normativa. Estas son altamente valoradas en el sector público y son de gran utilidad durante las reuniones o conversaciones en los pasillos, ya que permiten tener a la mano información relevante que respalde la discusión y que se puede compartir con un interlocutor.

Además, para ubicar contextualmente a los voceros de la Cámara Peruana del Libro se elaboraron documentos con perfiles de los congresistas y asesores con los cuales los consultores se reunirían, a fin de compartirles información detallada sobre su trayectoria académica, política, intereses y posibles puntos de influencia. Dicha herramienta permite que los voceros y los consultores que acompañan el proceso puedan adaptar sus mensajes y la estrategia del cabildeo a las características específicas de los interlocutores. En ese sentido, conocer en detalle a los actores clave permite una comunicación efectiva y personalizada, lo que incrementa las posibilidades de persuasión. En la misma línea, se elaboraron documentos Q&A, de preguntas y respuestas, los que anticipan posibles preguntas u objeciones de los interlocutores a los voceros y proporcionan respuestas preparadas. Este documento fue esencial para predisponer al equipo ante posibles interrogantes durante reuniones o presentaciones públicas. Las respuestas preparadas permitieron responder de manera eficaz y convincente, lo que demostró un dominio del tema, no hablando más de la cuenta, y fortaleció la credibilidad del mensaje.

Teniendo listos dichos documentos, se previó realizar una sesión de *congress training* con los voceros de la Cámara Peruana del Libro, a fin de prepararlos para las reuniones, especialmente para su presentación, y que brinden su opinión técnica sobre las propuestas

normativas en la Comisión de Cultura del Congreso. Este entrenamiento incluyó información detallada sobre los procedimientos del Congreso y de aprobación de un proyecto de ley, técnicas de presentación, argumentos clave para resaltar y cómo responder a posibles preguntas o críticas. El objetivo fue equipar al equipo con las habilidades y conocimientos necesarios para enfrentar con éxito la etapa de exposición y persuasión ante los legisladores. En esa línea, fue fundamental el acompañamiento y soporte a los voceros del gremio durante su presentación en la Comisión de Cultura, pues se pudo brindar orientación y ayuda para el manejo de preguntas o preocupaciones, asegurándose de que la presentación se llevara a cabo de manera efectiva y fluida. Este acompañamiento fue crucial para garantizar que la voz del gremio fuera escuchada y considerada en el proceso legislativo.

En paralelo, se establecieron relaciones de cabildeo con actores identificados, que incluyeron más de cincuenta reuniones con congresistas voceros de las bancadas del Congreso, congresistas presidentes y secretarios técnicos de las comisiones de Economía y Cultura, asesores, así como con coordinadores parlamentarios del Ministerio de Cultura, Ministerio de Economía y Finanzas y la Sunat; a quienes, mediante el cabildeo, se informó y debatió sobre el impacto positivo de la aprobación de la ley resaltando los puntos clave de la norma y manteniendo el discurso inicialmente planteado en el relato.

Las reuniones con autoridades se llevaron a cabo con una planificación previa para evitar imprevistos, o como es natural en el cabildeo, mediante encuentros o conversaciones en los pasillos del Congreso peruano, también llamado Salón de los Pasos Perdidos. Después de las reuniones y conversaciones, se realizó un exhaustivo seguimiento de los acuerdos obtenidos, los que además sirvieron para ajustar la estrategia o cambiar la posición de los actores de interés en el mapa de calor.

Después de analizar las posturas de algunos congresistas de las comisiones especializadas de Economía y Cultura, se les brindó apoyo técnico para resolver dudas e inquietudes respecto a la posición del gremio en lo referente a la propuesta normativa. Asimismo, se consensuaron posiciones respecto a posibles modificaciones a la propuesta para asegurar la viabilidad y obtener el apoyo necesario en el momento de la votación para su aprobación. Dicho análisis se obtuvo de conversaciones y con un monitoreo continuo de las opiniones y comentarios de los congresistas durante las sesiones y debates en las comisiones especializadas; lo cual también permitió anticipar posibles riesgos u oportunidades y ajustar la estrategia. Las alertas o reportes periódicos fueron claves para mantenernos al día con los cambios y con una posición estratégica.

Cabe indicar que, durante el proceso de cabildeo, resultó medular tener una presencia permanente y una comunicación efectiva con los actores clave y tomadores de decisiones, en este caso los congresistas, en especial durante los días de debate y votación para la aprobación de las propuestas normativas. La presencia activa permitió no solo reforzar los argumentos y beneficios de los puntos de interés del gremio, sino también estar al tanto de posibles riesgos o preocupaciones que pudieran surgir y así abordarlos de manera inmediata. Es así que, durante los días de debate sobre los dictámenes en las comisiones de Economía y Cultura, así como durante el pleno del Congreso, el equipo de consultores estuvo presente poniendo de relieve la posición de uno de los actores que forman parte importante de la legislación del libro: la Cámara Peruana del Libro; lo cual fue fundamental para el éxito de los objetivos planteados en el marco de la estrategia.

Una vez aprobada la norma en el pleno del Congreso, el 5 de octubre del 2023, se realizó un seguimiento exhaustivo para el envío de la autógrafa de ley, del Congreso al Poder Ejecutivo, para su promulgación u observación, a fin de asegurarnos de que se completara correctamente

el proceso. Ello implicó seguir el proceso administrativo hasta que la norma fuera oficialmente promulgada y entrará en vigor. Estos detalles fueron comunicados al gremio mediante mensajes directos y alertas legislativas.

Finalmente, se redactó un documento de reporte de los resultados obtenidos, en el cual se elaboró un balance entre lo planteado y los logros, así como las lecciones aprendidas.

4.2. Resultados de las acciones de cabildeo

Como resultado de las acciones de cabildeo se lograron hitos de avance que fueron claves para la aprobación y promulgación de la Ley N° 31893, “Ley de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura”.

A partir del inicio de la consultoría de TOC Asociados, y luego de reuniones sostenidas entre el equipo de asuntos públicos y los asesores del Congreso, la Cámara Peruana del Libro fue invitada a brindar su opinión técnica sobre los Proyectos de Ley N° 3794/2022-CR y 3948/2022-CR, relacionados con la norma en discusión, en la sesión del 18 de setiembre de la Comisión de Cultura. Durante este espacio, además de brindar la opinión técnica, los voceros del gremio presentaron sus objeciones y argumentos a favor de las propuestas normativas. Además, se destacaron puntos clave que la Cámara Peruana del Libro consideraba fundamentales para la legislación, los cuales estaban alineados con la propuesta normativa presentada por el Poder Ejecutivo.

No obstante, previamente a esta presentación, el mismo día, la Comisión de Economía agendó el debate del dictamen que agrupaba los siete proyectos de ley decretados para análisis en esta comisión. De esta manera, con una votación mayoritaria, se aprobó el

dictamen elaborado por la Comisión de Economía. Sin embargo, a pesar de que la aprobación representó un paso importante en el proceso, aún existían detalles técnicos de los cuales los legisladores tenían poco conocimiento y que no fueron incluidos en dicha propuesta o bien fueron eliminados de la propuesta inicial a solicitud de algunos legisladores.

Posteriormente a ello, durante la semana del 25 al 29 de setiembre del 2023, se llevó a cabo la semana de representación del Congreso, por lo cual no se agendaron sesiones de las comisiones de interés; no obstante, la semana fue aprovechada para programar reuniones y cabildeo con los tomadores de decisiones, previamente al debate en la Comisión de Cultura y en el Pleno del Congreso.

Por su lado, la Comisión de Cultura aprobó el 4 de octubre, por unanimidad, un dictamen en consenso que recogía lo planteado por los siete proyectos de ley, enviados también a dicha comisión. En este caso, si bien algunos puntos de interés fueron acogidos, aún había algunas objeciones con respecto de otros.

Después de ello, contando con dictámenes aprobatorios de las comisiones de Economía y Cultura, tras haber puesto en agenda el tema ante la Junta de Portavoces del Congreso — conformada por los voceros políticos de cada bancada y quienes marcan la agenda priorizada de las sesiones del pleno del Congreso—, el mismo 4 de octubre ampliaron la agenda del pleno programado para los días 4 y 5 de octubre e incluyeron el debate del dictamen recaído en los siete proyectos de ley de interés.

Es así que, al día siguiente, el jueves 5 de octubre, el pleno del Congreso debatió un texto sustitutorio consensuado entre los dictámenes aprobados por las comisiones de Economía y Cultura, sobre el proyecto normativo de medidas estratégicas y disposiciones económicas y tributarias para el fortalecimiento y posicionamiento del ecosistema del libro y de la lectura.

Este texto, tras un extenso debate, fue aprobado en primera votación y exonerado de una segunda votación. El próximo paso sería la elaboración de la autógrafa de ley.

Cinco días después de la aprobación de la norma en el pleno del Congreso, la Oficialía Mayor envió la autógrafa de la ley al Poder Ejecutivo para su promulgación u observación en un plazo de quince días hábiles. No obstante, antes de que finalizara ese periodo y de que la norma anterior perdiera vigencia, la presidenta de la República firmó la autógrafa de la ley en un evento público llevado a cabo en Palacio de Gobierno. Oficialmente, la Ley N° 31893 fue publicada el 11 de octubre del 2023 en el diario oficial *El Peruano* y su vigencia comenzó al día siguiente de la publicación.

En retrospectiva, la experiencia en el proceso de aprobación de esta ley fue satisfactoria y eficiente. Como resultado del trabajo conjunto, se logró alcanzar el objetivo de la consultoría dentro del plazo establecido, con lo que se evitó que la ley perdiera vigencia. Asimismo, el evento de promulgación representó un ejemplo claro de la articulación entre el Ejecutivo, el Congreso, el gremio y la sociedad civil. Este acontecimiento marcó no solo el cierre de un proceso legislativo, sino también el inicio de una nueva etapa para el sector. Además, a lo largo de todo el proceso se pudo salvaguardar los intereses del gremio en la normativa finalmente publicada, lo que aseguró un marco legal que beneficia a todas las partes involucradas.

Esta experiencia demuestra la importancia del trabajo en equipo y la colaboración para obtener resultados exitosos en el ámbito legislativo; destaca la relevancia de una gestión eficiente y la articulación de intereses diversos en la construcción de políticas públicas. La efectividad de esta gestión se vio fortalecida por la habilidad para establecer alianzas y realizar cabildeo entre los diferentes actores involucrados, tanto del ámbito político como del sector privado y la sociedad civil. Asimismo, se hizo evidente la necesidad de una

comunicación clara y continua para garantizar la comprensión y el respaldo de las medidas propuestas asegurando así su aceptación y su impacto positivo en los ciudadanos. Estos elementos, fundamentales en el proceso de formulación y aprobación de políticas públicas, resaltan la importancia de una perspectiva colaborativa y multidisciplinaria en la creación de normas que realmente respondan a las necesidades y demandas de la sociedad.



V. Problemática

En este capítulo se expone el análisis realizado mediante la triangulación de la información obtenida durante la sistematización de la experiencia. El análisis se efectuó tomando en cuenta dos ejes de trabajo: 1) la comparación entre los resultados y el marco teórico construido, y 2) la identificación de lecciones aprendidas.

5.1. Sobre el cabildeo

De acuerdo a lo planteado en CIRD (2001), el cabildeo es un proceso estratégico en el cual diversos actores influyen durante la formulación y adopción de políticas públicas mediante técnicas de persuasión, negociación y hasta de presión; lo cual guarda relevancia con el caso en estudio, pues se recuerda que, dentro del servicio brindado por TOC Asociados a la Cámara Peruana del Libro, la aprobación de la ley pasó por un proceso guiado por una estrategia de trabajo con la cual se pudo influir en los tomadores de decisiones para que la norma aprobada incluya la posición y la perspectiva planteadas por el gremio; esta norma, a su vez, estaba alineada con lo planteado por el Ministerio de Cultura. En ese sentido, es importante destacar lo dicho por Dye (2001), para quien el cabildeo es una forma válida de participación ciudadana, pues los involucrados pueden expresar sus puntos de vista y preocupaciones, si bien pueden contribuir a la toma de decisiones. En este caso, el gremio, parte importante para el fomento de la lectura, pudo participar activamente en la elaboración de la ley aprobada.

Por su lado, Maskell (2001) y Correa (2010) resaltan la necesidad de transparencia y un marco legal para realizar el cabildeo, destacando la importancia de tener un conocimiento público de los temas discutidos y del respeto a las normas legales. Aunque en el país no se cuenta con una norma específica del cabildeo o *lobbying*, para el caso en análisis se pudo cumplir con dichas condiciones básicas propuestas. Contar con un registro de las conversaciones o reuniones realizadas con congresistas, asesores, entre otros actores, no solo sirvió para realizar un reporte de los avances o del reporte final del servicio, sino también para garantizar un proceso transparente. Pues, si bien para ingresar al Congreso necesitas un registro previo y te piden contar con una papeleta firmada para salir del local legislativo, no hay forma de registrar las conversaciones en el pasillo si no es por tu propia iniciativa. Asimismo, aunque existe un registro de coordinadores parlamentarios acreditados por los ministerios y los gremios, quienes cuentan con un pase directo al Congreso, estos no presentan un reporte de acciones mensuales. Situación distinta es la de países como Estados Unidos, el cual cuenta con una ley de divulgación y de transparencia en el cabildeo (Baumgartner et al., 2009), la cual plantea que los cabilderos no solo registren y divulguen sus actividades, sino también sus gastos; lo cual sería fundamental para el caso peruano, pues si bien no fue el tema en esta experiencia, muchas prácticas de cabildeo en el Perú se realizan durante desayunos o almuerzos fuera de las oficinas legislativas.

Los grupos de interés son descritos como actores clave en el cabildeo, pues buscan acceso directo a los tomadores de decisiones para promover sus agendas específicas (Mujica, 2014). Para el caso de análisis, el equipo de asuntos públicos de TOC Asociados, conformado por dos personas (directora y consultora), cumplió el rol de cabilderos. Este equipo, si bien defendió los intereses planteados por la Cámara Peruana del Libro, coordinó de manera

directa con otros cabilderos, como los gestores de interés o coordinadores parlamentarios de los ministerios de Cultura, Economía y Finanzas y de la Sunat, quienes representaban la voz de dichos sectores involucrados también en el proceso.

Si bien Mujica (2014) expone que la gestión de intereses plantea diversas oportunidades según la situación de los temas en agenda pública o de las instituciones estatales, el proceso en análisis cumplió con las características de “arena libre”. Aunque fue necesario alinear ciertas opiniones técnicas respecto a la norma, se logró avanzar sin mucha oposición, pues los parlamentarios estaban de acuerdo con aprobar la ley por cumplir esta un rol positivo en la ciudadanía, lo cual fue fundamental para lograr el objetivo propuesto: la aprobación de la norma en un plazo determinado.

En ese sentido, es importante señalar que, aunque existió una opinión general positiva respecto a la norma en discusión, la experiencia se sitúa en un contexto de crisis política, donde los temas culturales y/o educativos no reciben la prioridad que requieren. Además, el equipo de consultores contó con un plazo muy corto antes de que la norma perdiera vigencia, por lo cual tenía que aprobarse en pocas semanas. No obstante, a pesar de la opinión favorable en general, existieron divergencias respecto a algunas medidas, como los estímulos económicos para fondos no concursables y el tiempo durante el cual se extendería la exoneración tributaria. Estas divergencias pudieron ser alineadas con la propuesta del Ministerio de Cultura, que coincidía con lo planteado por el gremio que defendimos.

Cabe indicar que, si bien el cuerpo de análisis comprende la estrategia de asuntos públicos, es relevante destacar que para la puesta en agenda del tema de la aprobación de la norma participaron diversos grupos de interés, como líderes de opinión, colectivos ciudadanos,

periodistas e instituciones académicas, quienes se pronunciaron a nivel mediático. En este caso, la agenda mediática sirvió como una oportunidad para agilizar el proceso; en ella, la participación de estos actores fue crucial para mantener el tema en el foco público.

En suma, aunque el contexto político presentó desafíos, la estrategia de cabildeo fue esencial para superar las barreras y alinear las divergencias técnicas permitiendo avanzar con eficacia. Para ello, la colaboración entre diferentes actores y el uso de la agenda mediática resultaron cruciales para cumplir el objetivo propuesto dentro del plazo estipulado. Esta experiencia subraya la importancia de una gestión estratégica y coordinada en la promoción de políticas públicas, lo que demuestra la efectividad de una estrategia bien articulada incluso en un entorno político complejo.

5.2. Sobre la gestación de alianzas estratégicas en el marco del cabildeo en favor de la ley del libro

En ese marco, como señala Camargo (2011), la formación de alianzas estratégicas es fundamental no solo para entornos políticos complejos, pues puede potenciar el impacto del cabildeo y contribuir a las soluciones. Para el caso en análisis, contar con aliados a nivel mediático, así como con los coordinadores parlamentarios a nivel legislativo, fue fundamental para lograr el objetivo al cual estos actores involucrados apuntaban conseguir.

Para Zetter (2011) y Holyoke (2014), el proceso de construcción de las alianzas estratégicas incluye varias acciones, como la identificación de intereses comunes, el establecimiento de objetivos compartidos, el desarrollo de mensajes comunes, la ejecución de acciones coordinadas, entre otros aspectos. Estas acciones se reflejan en la experiencia sistematizada que, debido a la premura del tiempo para lograr la aprobación, se llevó a cabo mediante un proceso ajustado en el calendario de actividades, en el que se plantearon objetivos en

conversaciones, intercambio de mensajes y análisis de los proyectos de ley para alinear intereses. Siguiendo la línea de lo señalado por los autores, este proceso facilitó la formación de una agenda común que unificó a los diversos actores en su cabildeo. Además, como señalan Leech (2010) y Walker (1991), la construcción de confianza mediante acciones comunicativas es fundamental en la creación de agendas públicas. En el equipo de asuntos públicos de TOC Asociados, contar con relaciones previas con los asesores del Congreso, coordinadores parlamentarios y otros influenciadores —construidas a lo largo de la experiencia profesional de los consultores gestionando otros intereses— resultó crucial para alcanzar el objetivo. La práctica parlamentaria en el país está muy relacionada con la construcción de confianza, siendo más sencillo concertar una conversación o reunión con un asesor con quien ya se ha tenido un acercamiento previo. Por tanto, la experiencia de los consultores como equipo de asuntos públicos facilitó el acceso a información crucial y a la promoción de las agendas comunes.

La perspectiva de las redes sociales, según Requena Santos (2014), proporciona un marco para analizar fenómenos sociales considerando los grupos como redes en constante movimiento, lo cual es particularmente relevante en el contexto del cabildeo legislativo para la promoción del libro y la lectura en el Perú. La creación y fortalecimiento de la sociedad civil se ve influenciada por la pertenencia a diversas redes sociales, donde la posición reticular de los actores condiciona su conducta y capacidad de acción. En el caso de la Cámara Peruana del Libro y su colaboración con TOC Asociados, se observa cómo la acción concertada en redes de actores clave, como congresistas, asesores y líderes de opinión, permite la movilización y persuasión necesaria para influir en la legislación. La estrategia de cabildeo implementada demuestra cómo estas redes dinámicas pueden generar un impacto

significativo en la política pública adaptándose rápidamente a cambios y aprovechando oportunidades emergentes para lograr objetivos comunes. Este caso también resalta la importancia de una comunicación continua y eficaz para asegurar la comprensión y el respaldo de las propuestas, reafirmando que la colaboración interdisciplinaria y la gestión eficiente de las redes sociales son cruciales para el éxito en la creación de políticas públicas.

En esa línea, es preciso decir que, si bien se contó con escaso tiempo disponible para lograr la aprobación de la norma, se afirma que para este caso dicho factor pudo jugar a nuestro favor, pues permitió que los congresistas alineados a lo propuesto no cambiaran sus opiniones, lo que evitó que se generasen alianzas más sólidas y contrapuestas a los intereses del Ministerio de Cultura, y por tanto, de la Cámara Peruana del Libro.

En resumen, la formación de alianzas estratégicas fue fundamental para potenciar el impacto del cabildeo en un contexto político complejo. La colaboración con aliados, como los coordinadores parlamentarios, permitió alcanzar los objetivos propuestos de manera eficaz, a pesar del poco tiempo para el cumplimiento de estos. Así, mediante la identificación de intereses comunes, el establecimiento de objetivos compartidos y la ejecución de acciones coordinadas, se pudo crear una agenda para unificarnos entre cabilderos. Para este proceso fue esencial la construcción de una confianza previa que posibilitó el acceso a información clave, así como una gestión eficiente para con la ciudadanía.

5.3. Sobre las posibilidades y límites de hacer comunicación para el cabildeo en el Perú

La teoría del cabildeo en el Perú, presentada por Chanjan (2018), Mujica (2014) y Durand (2019), devela la evolución histórica y los desafíos de esta práctica destacando la falta de transparencia y la potencial captura de los funcionarios por intereses particulares; lo cual se

refleja en la experiencia sistematizada, en algunos aspectos. La estrategia de cabildeo para la aprobación de la Ley N° 31893 involucró acciones destinadas a influir en los legisladores y funcionarios públicos, subrayando la importancia de mantener beneficios tributarios y otras medidas que favorecen la industria del libro. Procesos como estos ponen de manifiesto la necesidad de contar con una mayor regulación y transparencia en las actividades de cabildeo, pues si bien el objetivo de la aprobación de la Ley N° 31893 es positivo para la ciudadanía, no todos los casos de cabildeo garantizan la franqueza con la que nuestro equipo trabajó. La regulación y transparencia son esenciales para asegurar que el cabildeo se realice éticamente y que los intereses públicos prevalezcan sobre los privados, tal como lo plantean los teóricos en el ámbito de las políticas públicas.

En la práctica, las acciones de cabildeo enfrentan retos similares a los mencionados por Durand (2019), como la influencia desproporcionada, en algunos casos, de ciertos grupos económicos y la necesidad de un marco regulatorio claro. Para el caso de la experiencia sistematizada, se detalla cómo la estrategia planteada se centró en tácticas específicas, como la identificación de actores clave y la elaboración de materiales de apoyo, para persuadir a los legisladores sobre los beneficios de la propuesta normativa. Estas prácticas incluyeron la creación de mensajes personalizados, comparativos de nuestra propuesta con los planteamientos en otros países y presentaciones detalladas sobre el impacto positivo de la norma. Sin embargo, esta experiencia también resalta las críticas de Mujica (2014) sobre la desigualdad de acceso al cabildeo, dado que la Cámara Peruana del Libro, con sus recursos y una estrategia definida, pudo ejercer una influencia considerable para el cumplimiento de su objetivo, lo que contrasta con otros grupos que, sin los recursos o la asesoría de expertos como TOC Asociados, pueden no tener la misma capacidad para movilizar sus intereses y

ejercer influencia en procesos legislativos como este; lo cual evidencia una diferencia significativa en el acceso y efectividad del cabildeo, donde grupos mejor financiados y organizados pueden tener ciertas ventajas sobre otros.

La implementación de la Ley N° 28024, “Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública”, mencionada por Chanjan (2018), busca precisamente abordar estas desigualdades y mejorar la transparencia en el cabildeo reflejando la importancia de regulaciones claras para equilibrar el acceso y la influencia en el proceso de formulación de políticas públicas y promoviendo un entorno en el que todas las voces puedan ser escuchadas.

Al cabo, mientras las estrategias de cabildeo bien diseñadas y ejecutadas pueden ser altamente efectivas, es esencial reconocer y abordar los retos y desigualdades inherentes al acceso y la capacidad de influencia. Contar con una regulación adecuada y ejercer transparencia es fundamental para asegurar que el proceso de formulación de leyes y políticas públicas sea justo y accesible para todos los involucrados, y no solo para aquellos con conexiones y recursos.

5.4. Sobre la comunicación en el marco del desarrollo social y el cabildeo

La importancia de la comunicación en el cabildeo se manifiesta en la experiencia sistematizada con la Cámara Peruana del Libro y TOC Asociados. Gruning (1992) sostiene que la comunicación gubernamental efectiva es esencial para la gobernabilidad democrática; esta es una premisa reflejada en las acciones de cabildeo realizadas, las cuales no solo buscaban la renovación de beneficios tributarios en torno a la industria del libro y la lectura mediante la aprobación de la norma legal, sino que también plantearon fortalecer la conexión entre el gobierno y la sociedad con estrategias comunicacionales claras y transparentes. La

propuesta de ley, centrada en la promoción de la lectura y el respaldo a la industria editorial, ejemplifica cómo la comunicación estratégica puede servir al bien común, tal como lo plantea Amadeo (2016) sobre la función social de la comunicación gubernamental.

La teoría de la información asimétrica de Joseph Stiglitz (2002) resalta cómo una parte del gobierno puede tener acceso a información privilegiada que puede influir en la percepción pública. En el caso sistematizado, se trabajó para mitigar estas asimetrías mediante la elaboración de materiales informativos claros y accesibles, como presentaciones y documentos de referencia rápida, lo cual no solo facilitó la comprensión de la propuesta normativa por los legisladores, sino que también respondió a la demanda de información transparente de la sociedad civil, lo que redujo la brecha de información entre el gobierno y los ciudadanos promoviendo relaciones más equitativas.

Las estrategias de propaganda analizadas por Ellul (1965) también encuentran resonancia en esta experiencia, en donde el autor identifica cómo las emociones y creencias pueden ser manipuladas para alcanzar objetivos políticos. En el caso en análisis se plantearon ejes de comunicación que apelaban tanto a los beneficios económicos como al impacto cultural y educativo de la ley, buscando así influir en las opiniones y decisiones de los legisladores y otros actores clave. Este enfoque estratégico, consciente del impacto en la opinión pública, demuestra una aplicación ética y orientada al bien común, un aspecto fundamental para evitar la manipulación indebida.

A su vez, la propuesta de Brian McNair (1995) sobre la comunicación estratégica y la mediatización de la política hace eco en la metodología empleada en el cabildeo, pues el autor argumenta que los medios de comunicación son actores políticos por derecho propio y

que la política moderna está cada vez más moldeada por los imperativos mediáticos. Para el caso analizado, la elaboración de materiales de apoyo —como ayudas memoria, perfiles de los actores de interés, documentos de preguntas y respuestas, entre otros—, el entrenamiento de voceros y el uso de herramientas como el análisis FODA muestran cómo el equipo de asuntos públicos utilizó la comunicación estratégica para construir y mantener una imagen sólida del gremio ante los legisladores. Asimismo, la participación del equipo de consultores durante el debate legislativo —en las comisiones de Economía y Cultura, así como en la sesión del pleno del Congreso— y la capacidad de adaptación a diferentes perfiles y audiencias —mediante el análisis de cada actor de interés: congresistas, asesores, coordinadores parlamentarios— refuerzan la tesis de McNair sobre la importancia de una comunicación efectiva y continua para influir en la agenda política y promover la participación ciudadana; en este caso, la del gremio.

Así pues, la experiencia resalta la importancia de una comunicación gubernamental estratégica, pues con tácticas específicas —como la mitigación de asimetrías informativas y la utilización de estrategias de comunicación para influir en la percepción legislativa— se logró no solo la aprobación de la norma, sino también el fortalecimiento de la relación entre el gobierno y el gremio, lo cual subraya cómo una comunicación gubernamental clara y transparente puede contribuir significativamente al desarrollo social y al bien común. En esa línea, Alfaro (2015) sostiene que la comunicación en el ámbito del cabildeo implica la implementación de hábitos de interrelación entre los actores promoviendo acciones de mutuo apoyo y colaboración, donde la comunicación debe facilitar la negociación y el acuerdo en contextos de discrepancia construyendo redes que se activan para lograr objetivos comunes.

Por su parte, la comunicación estratégica en el cabildeo, tal como lo plantea Santillán (2014), es esencial para movilizar a la ciudadanía y a los tomadores de decisiones hacia la resolución de problemas sociales mediante la construcción de conocimiento, reflexión y debate sobre asuntos de interés público. Este enfoque se vislumbra en la experiencia analizada, en la que, como se señaló previamente, se elaboraron ejes estratégicos de comunicación para guiar los mensajes clave centrados en el impacto cultural, la recuperación de la industria editorial, el acceso a la lectura y la competitividad internacional, con el fin de persuadir a los legisladores y movilizar a la sociedad. Esto además está alineado con la necesidad de construir conocimiento, reflexión y debate sobre asuntos públicos, logrando que el cabildeo no solo busque influir en decisiones políticas, sino también contribuir al bien común. Esto se complementa también con lo planteado por Gómez (2008), quien señaló que la comunicación en el cabildeo cumple un rol de transmitir mensajes persuasivos utilizando argumentos sólidos y apelando a emociones e intereses del público objetivo. Sobre esto último, cabe señalar que la estrategia de cabildeo planteada por el equipo de asuntos públicos implementó dicho enfoque teórico, pues creó mensajes convincentes y adaptó la estrategia de comunicación a distintas audiencias y canales, incluyendo presentaciones visuales, documentos de referencia rápida y perfiles detallados de los actores de interés. Esto a la vez muestra cómo la comunicación cumplió un rol fundamental para gestionar la imagen del gremio y alinear la percepción de la audiencia sobre la propuesta normativa.

De Miguel (2005) enfatiza la importancia de brindar información precisa y relevante de manera clara y concisa; un principio aplicado en la estrategia analizada, pues realiza un análisis exhaustivo no solo de la situación actual del caso, sino también de la propuesta normativa, utilizando técnicas como el análisis FODA y la elaboración de materiales de

apoyo detallados, como presentaciones y ayudas memoria. Estos recursos fueron diseñados para facilitar la implementación de la estrategia de influencia y permitieron que los voceros del gremio puedan presentar argumentos claros y concisos, así como responder eficazmente a las inquietudes de los congresistas, lo que demostró dominio del tema y fortaleció la credibilidad del mensaje, lo cual es crucial para una comunicación efectiva en el cabildeo.

Por su lado, lo planteado en la teoría de Nownes (2012) destaca la importancia de contar con recursos y alianzas para acumular influencia y construir cajas de resonancia, lo cual encuentra un paralelo directo en nuestra estrategia, con la que inicialmente se realizó un mapeo de actores clave, incluyendo congresistas, asesores y coordinadores parlamentarios, sobre los que se identificaron sus posiciones y nivel de poder. Esta información se organizó en un mapa de calor según su nivel de influencia (alta, media, baja) y su postura respecto del proyecto normativo (a favor, neutro, en contra). Este análisis permitió ajustar con precisión los mensajes clave para comunicarnos eficazmente con estos actores. Adicionalmente, se elaboraron perfiles detallados de los actores de interés recopilando información sobre sus intereses, perfiles políticos, agenda ciudadana y trayectoria profesional y académica. La experiencia previa del equipo de asuntos públicos fue fundamental en la construcción de estos perfiles, ya que se conocía a muchos de estos actores por experiencias anteriores, lo que permitió centrarse en identificar sus posiciones específicas respecto al tema de interés. Este enfoque facilitó un acercamiento más empático y el establecimiento de relaciones basadas en la confianza y el respeto mutuo, esenciales para la eficacia del cabildeo y la consecución de los objetivos planteados.

La persuasión y la construcción de apoyo para determinadas políticas, elementos clave del cabildeo según Gómez (2008), se reflejan también en la estrategia planteada, en la que se

concretaron más de cincuenta reuniones y conversaciones con actores clave y en la presencia activa durante los días de debate y votación en las sesiones de las comisiones y el pleno del Congreso. Estas acciones, junto con el entrenamiento y acompañamiento a los voceros de la Cámara Peruana del Libro, aseguraron que la voz del gremio fuera escuchada y considerada, lo que evidenció cómo una comunicación persuasiva y convincente puede influir en la toma de decisiones y contribuir al éxito del cabildeo posicionando una demanda ciudadana en la agenda legislativa y asegurando la aprobación del proyecto normativo.

En última instancia, la experiencia de TOC Asociados demuestra que el cabildeo, respaldado por una comunicación estratégica, puede tener un impacto positivo en las condiciones de vida de la sociedad contribuyendo al bien común, como plantea la teoría. La aprobación de la Ley N° 31893 y su promulgación, el resultado del cabildeo y la colaboración entre sectores subrayan la capacidad de la comunicación en el cabildeo para intervenir en favor del desarrollo de la sociedad. Este caso resalta la importancia de una gestión eficiente, la articulación de diversos intereses y una comunicación efectiva para alcanzar objetivos y lograr cambios significativos en el marco normativo e impactando en la ciudadanía en su conjunto.

En síntesis, la comunicación estratégica en el cabildeo fue esencial para movilizar a los tomadores de decisiones hacia la aprobación de una norma que resuelve un problema ciudadano. Para este caso, se elaboraron ejes estratégicos de comunicación centrados en el impacto cultural, la recuperación de la industria editorial, el acceso a la lectura y la competitividad internacional con el fin de persuadir a los legisladores. En esta estrategia se destaca la importancia de transmitir mensajes persuasivos utilizando argumentos sólidos y apelando a intereses del público objetivo, lo cual incluyó un mapeo de actores de interés, la

creación de perfiles detallados para ajustar los mensajes clave y la implementación de un análisis FODA que permitió tener un panorama real de la situación en la que se empezó a trabajar. La construcción de confianza y la gestión eficiente de la comunicación fueron fundamentales para establecer relaciones con los actores de interés que pudieran asegurar la aprobación de la norma. Finalmente, es importante destacar que la experiencia del equipo cabildero, respaldado por una comunicación estratégica, pudo contribuir significativamente al bien común y al desarrollo social, como lo evidencia la aprobación de la Ley N° 31893.



VI. Conclusiones y recomendaciones

6.1. Conclusiones

El análisis posterior a la sistematización realizada permitió llegar a las siguientes conclusiones:

1. Se evidenció que la importancia de la comunicación en la práctica del cabildeo recae en su capacidad para mediar entre el sector público y el privado facilitando el consenso necesario para la aprobación de la Ley N° 31893. Así, la comunicación cumplió un rol fundamental en la construcción de relaciones basadas en la confianza y el respeto mutuo creando puentes de diálogo efectivos. Este hallazgo confirma las perspectivas de Gruning (1992) y Requena Santos (2014) sobre la relevancia de la comunicación en la gobernabilidad democrática y en la construcción de redes sociales efectivas, respectivamente. La capacidad de la comunicación para servir como vehículo de transmisión y mediación fue crucial para el entendimiento mutuo y la creación de relaciones estratégicas indispensables para el éxito del cabildeo.
2. El caso analizado permitió evidenciar que la comunicación es importante para el cabildeo en la medida en que contribuye significativamente al establecimiento de puentes de entendimiento entre el sector público y el privado. En ese sentido, la instauración de un diálogo continuo y efectivo entre el Congreso, el Ejecutivo y el sector privado fue esencial para la alineación de intereses y la superación de divergencias técnicas.

Este proceso subraya la teoría de Gómez (2008) sobre la persuasión en el cabildeo, demostrando cómo una comunicación persuasiva puede influir significativamente en la toma de decisiones legislativas. En ese sentido, la habilidad de la comunicación para moldear percepciones y construir apoyo fue determinante para la aprobación de la Ley N° 31893.

3. La sistematización y el análisis realizados también permitieron identificar el rol de la comunicación en la construcción y el fortalecimiento de alianzas estratégicas entre el sector público y el privado, concluyendo que estas se vieron significativamente facilitadas por el rol del comunicador. Así, por ejemplo, la elaboración de documentos comunicacionales detallados y adaptados a las audiencias específicas permitió implementar una estrategia de influencia eficaz que logró alinear la percepción de los legisladores sobre la propuesta normativa y consolidar alianzas en el Parlamento. Esta experiencia está en consonancia con las observaciones de Camargo (2011) y Zetter (2011) sobre la importancia de identificar intereses comunes y desarrollar mensajes compartidos para establecer alianzas estratégicas efectivas. Contar con aliados dentro del Congreso facilitó la promoción y la aprobación de la norma.
4. El análisis de las actividades de cabildeo en el contexto de la aprobación de la Ley N° 31893 permitió identificar las siguientes lecciones aprendidas: a) A pesar de operar en un entorno de permanente inestabilidad política, el cabildeo fue exitoso debido a la existencia de un consenso general favorable a la norma; asimismo, el tiempo limitado disponible jugó un papel crucial al evitar que se formaran alianzas contrarias más sólidas; b) la elaboración de materiales de apoyo y mensajes personalizados, así como la identificación de actores clave, fueron tácticas efectivas que permitieron persuadir a los legisladores sobre los beneficios de la propuesta normativa; c) la experiencia subraya la necesidad de

una mayor regulación y transparencia en las actividades de cabildeo, tal como sugieren Mujica (2014) y Durand (2019). Esto es esencial para asegurar que el cabildeo se realice éticamente y que los intereses públicos prevalezcan sobre los privados.

6.2. Recomendaciones

En consonancia con las conclusiones generadas, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Para los cabilderos, es recomendable continuar fortaleciendo los canales de comunicación entre el sector público y el privado. La participación de todos los involucrados en la construcción de políticas públicas y aprobación de normas —en sesiones del Congreso, mesas de diálogo, foros y otros espacios de debate— puede contribuir al entendimiento mutuo y la alineación de intereses en favor de la ciudadanía.
2. Para los cabilderos, resulta fundamental promover la formación de alianzas estratégicas entre diversos actores, incluyendo medios de comunicación y organizaciones civiles. Para aumentar el apoyo y la visibilidad de futuras iniciativas legislativas, se recomienda que estas alianzas se basen en la identificación de intereses comunes y el establecimiento de objetivos compartidos.
3. A los cabilderos, se les recomienda implementar un sistema de evaluación y retroalimentación continua para las actividades comprendidas en la estrategia; esto permitirá identificar áreas de mejora y adaptar las estrategias de comunicación de manera dinámica asegurando una mayor efectividad en futuros procesos legislativos.
4. A los cabilderos y a los comunicadores para el desarrollo, se les recomienda abogar por la implementación de marcos regulatorios claros que promuevan la transparencia en las

actividades de cabildeo. Esto ayudará a equilibrar el acceso y la influencia en el proceso de formulación de políticas públicas asegurando que todas las voces sean escuchadas de manera equitativa.

5. A los comunicadores para el desarrollo, se les recomienda que reconozcan y exploren el campo que representan los procesos de cabildeo, donde nuestro rol de mediadores resulta esencial para el entendimiento mutuo entre actores de los sectores público, privado y la sociedad civil, fomentando la creación de políticas públicas y normas que beneficien a la ciudadanía y promuevan el desarrollo del país.



Referencias

- Acha, M., Bruno, D. y Iotti, A. (2022) Comunicación gubernamental. Las gestiones presidenciales 2011-2015 y 2015-2019 en Argentina. *Mediaciones*, vol. 17, N° 2, 69-90.
- Aguilar, I. (2021) Los riesgos de corrupción en los lobbies. *Revista Española de Transparencia*, N° 12, 125-144.
- Alfaro, R. M. (2015). *Una comunicación para otro desarrollo*. Lima: Calandria.
- Amadeo, B. (2016) El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Austral Comunicación*, vol. 5, N° 2, pp. 155-181.
- Amadeo, B. y Amadeo, A. (2013) El periodismo frente a la comunicación gubernamental: condicionamientos oficiales a la tarea periodística. *Revista Ópera*, N° 13, pp. 41-58.
- Baumgartner et al. (2009) *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Calle, Sandy, & Badía, Ana Teresa. (2020). Comunicación Estratégica, clave para un Buen Gobierno. *Alcance*, 9(22), 78-94.
http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702020000100078&lng=es&tlng=es.

Cámara Peruana del Libro (2024) *Nosotros*. Disponible en: <https://cpl.org.pe/quienes-somos/>.

Camargo Mireles, F. (2011). Factores de éxito de las alianzas estratégicas: el caso de las empresas integradoras mexicanas. *Estudios Gerenciales*, 27(120), 105-126. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-59232011000300006&lng=en&tlng=es.

Canel, M. J. (2018). *La comunicación en la administración pública: para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Castillo Esparcia, A. (2011) *Lobby y comunicación. El lobbying como estrategia comunicativa*. Comunicación Social.

Chanjan, R. (2018) *El lobby en el Perú: apuntes para prevenir la corrupción*. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-lobby-en-el-peru-apuntes-para-prevenir-la-corrupcion-por-rafael-chanjan-17147/>.

CIRD (2001) *El cabildeo, una estrategia para incidir en las políticas públicas*. Asunción: CIRD - USAID.

Congreso de la República del Perú. (2024). Sitio web del Congreso de la República del Perú. <https://www.congreso.gob.pe/>.

Correa, Enrique (2010). Comunicación: lobby y asuntos públicos. Centro de Estudios en Diseño y Comunicación, Cuaderno 33, 101-110.

- Crabtree, J. y Durand, F. (2017) *Perú: Élités del poder y captura política*. Lima: Red para el desarrollo de la Ciencias Sociales en el Perú.
- De Bustos, M., & Carlos, J. (2006). *Comunicación sostenible y desarrollo humano en la sociedad de la información. Consideraciones y propuestas*. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Durand, F. (2019) *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones Teóricas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dye, T. (2001) *Top Down Policymaking*. New York: Chatham House Publishers.
- Ellul, J. (1965) *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. Nueva York: Vintage Books.
- Gómez Valle, José de Jesús (2008) El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *Espiral (Guadalajara)*, 14.42, pp. 97-124.
- Graber, D. (2006) *Mass media and American politics*. CQ Press.
- Gruning, J. E. (1992) Symmetrical systems of internal communication. En J. E. Gruning (Ed.). *Excellence in public relations and communication management* (pp. 531-576). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Holyoke, T. (2014) *Interest Groups and Lobbying*. Avalon Publishing.
- Islas, O. (2005) De las relaciones públicas a la comunicación estratégica. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, N° 89, 40-47.

- Jara, O. (2018) *La sistematización de experiencias: prácticas y teoría para otros mundos posibles*. Bogotá: Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano.
- Laswell (1927) *Propaganda Technique in the World War*. Knopf.
- Lazarsfeld (1944) *The People's Choice*. Duell, Sloan & Pearce.
- Leech, B. (2010) Lobbying and influence. *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, 534-551.
- Maskell, Jack (2001) *Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions*. CRS Report for Congress. Congressional Research Service.
- McNair, B. (1995) *An Introduction to Political Communication*. Routledge.
- Mujica (2014) El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el parlamento peruano. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1 (1), 37-54.
- Nownes (2012) *Interest Groups in American Politics: Pressure and Power*. Routledge.
- Requena Santos, F. (2014) La sociedad civil como entramado de redes sociales. *Boletín de la Academia Malagueña de Ciencias*, Nº 16, 49-56.
- Ricciardi (2014) Lobbying en América Latina: Una introducción teórica. *De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas*, año 2, Número 2, enero-junio del 2014, 139-164.

- Rodríguez, N. (2016) *Regulación de lobby en el Perú: Trayectoria pendular hacia una ley de gestión de intereses de segunda generación*. Tesis de Maestría. Lima: Universidad del Pacífico.
- Ruiz, M. A. (2022) Estado del arte de la comunicación de gobierno en tiempos de medios sociales. *Ópera*, 32, 81-107.
- Santillán Buelna, J. (2014) Comunicación política y lobbying. *Razón y Palabra*, N° 87, 345-358.
- Sartori, Giovanni (2003): *¿Qué es la democracia?* Taurus. Madrid.
- Schuster, M. (2017) El lobby en América Latina: entre el poder y la presión. Entrevista a Mario Ricciardi. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/los-lobbies-en-america-latina-entre-el-poder-y-la-presion/>.
- Sotomayor, G. y Coletta, L. (S/F) *Guía rápida para identificar aliados y hacer coaliciones para incidir en políticas públicas*. Alternativas y Capacidades. Comunicación social.
- Stiglitz, J. (2002) Information and the Change in the Paradigm in Economics. *American Economic Review*, 92 (3), 460-501.
- Suárez, A. M. (2009) Estrategias de comunicación para crear alianzas. *Anagramas*, vol. 7, N° 14, 93-114.
- Walker, J. L. (1991) *Mobilizing interest groups in America*. Michigan: University of Michigan Press.
- Zetter, L. (2011) *Lobbying: the art of political persuasion*. Harriman House.