

## LOBBYING EN LA ARGENTINA HACIA LOS '90

N. Guillermo Molinelli

### Introducción

El propósito de este trabajo es proporcionar una idea acerca de cómo se da hoy el fenómeno del lobbying en la Argentina, en particular, las novedades que se han producido al respecto desde 1983. Por lobbying cabe entender la conducta desplegada por individuos y grupos sociales (“grupos de interés”) dirigida a tratar de influir sobre los órganos gubernamentales en un sentido favorable a los fines de los primeros. El fenómeno, que a veces se denomina representación de intereses, es más amplio de lo que a primera vista parece a muchos: además de entidades empresariales y sindicales, puede considerarse que incluye la acción de otros grupos de interés tales como colegios profesionales, religiones organizadas, entidades ambientalistas, feministas, de consumidores y muchas otras entidades de las llamadas “sin fines de lucro”, tales como ALPI (si pide un subsidio o un permiso para importar sin derechos), Poder Ciudadano, Liga por los Derechos del Hombre, academias nacionales (la de Medicina recientemente participó en el lobby en contra de una liberalización del aborto a nivel constitucional), indigenistas, etcétera.

En suma, el fenómeno es amplio e incluso trasciende las fronteras nacionales, sea porque hay grupos cuyos miembros residen en distintos países, sea porque tratan de influir a distintos gobiernos nacionales. Ejemplos: cámaras empresariales binacionales, Amnesty International, Confederación Interamericana de Organizaciones Sindicales Libres, Greenpeace, etcétera.

Para comprender mejor lo que sigue quizá convenga detenerse en el Anexo I, donde se resume el encuadre teórico del tema en el marco de un sistema político democrático, incluyendo una breve explicación de la valoración predominantemente positiva con que el fenómeno, *dadas ciertas condiciones*, es en general evaluado como positivo por la ciencia política contemporánea. En este punto conviene precisar que, así como el lobbying puede ser un instrumento para crear privilegios y subsidios, también puede servir para eliminarlos y para crear o mantener un mercado libre. La Representación de los Hacendados escrita por Mariano Moreno a pedido de un grupo de interés que pedía una apertura en el comercio exterior de la Colonia es un ejemplo lejano y poco recordado de lobbying. Una evidencia más cercana es la reciente desregulación de ciertas actividades, lograda gracias a la iniciativa y el apoyo de los grupos interesados en ella.

Cabe señalar finalmente que el tema es crucial porque, como ya sugirió Bentley para los Estados Unidos hace décadas —y en gran medida esto también es aplicable hoy en todos lados—, no se *entiende* cómo funciona un sistema político cualquiera, en los hechos, si no se atiende a la acción de los grupos de interés. Más concretamente, es necesario advertir la realidad de que una mayoría amplia de las decisiones —si no todas— sobre políticas públicas, buenas o malas, reflejan en distinto grado y de modo directo o indirecto (típica y recientemente, los grupos ambientalistas influyendo sobre el concepto de “interés general”) la conducta de aquellos grupos. Ejemplo local, público y reciente de ello ha sido la reforma constitucional, con la inclusión de cláusulas promovidas por medios de comunicación, indígenas y colegios profesionales.

Lo que sigue deriva, aunque no exclusivamente, de observaciones varias y de trabajos académicos, tales como los de Wilson, Dahl, Chamorel, McKay y Alberti.

### El lobbying comparado

Para comprender cabalmente el fenómeno que vamos a considerar, es necesario analizar el modo en que éste se expresa en distintos países y sistemas políticos. Aquí *esbozaremos* una comparación entre el lobbying en los Estados Unidos y en Europa que, según

creemos, permitirá ver mejor su naturaleza en general y en la Argentina en particular.

## 1. Descentralización

En los Estados Unidos el lobbying es más descentralizado que en Europa, porque el poder institucional en aquel país está más descentralizado que en la generalidad de los países europeos. Esto, a su vez, es consecuencia de diversos factores:

—el *federalismo* norteamericano implica que muchas decisiones se toman en diferentes niveles (nacional, provincial, municipal), mientras que en Europa —países usualmente unitarios o menos federales— hay mayor cantidad de decisiones que se toman a nivel nacional. Lo dicho no significa, por cierto, que todas las decisiones se toman en Europa a nivel nacional. Se trata de una cuestión de grado. Esto, en concreto, significa que en los Estados Unidos los grupos de interés se ven más obligados que en Europa a hacer lobbying en los tres niveles, lo que a su vez tiene consecuencias en la configuración geográfica de la trama de los grupos.

—el *presidencialismo* norteamericano implica una mayor separación de poderes que el parlamentarismo, usual en Europa. Adviértase que por presidencialismo *no* se entiende un diseño institucional donde el presidente tiene más poder que la legislatura (conceptualización frecuente en la Argentina, pero que no coincide con la utilizada en la ciencia política del Primer Mundo). El presidencialismo paradigmático, el norteamericano, se caracteriza por una mayor separación de poderes que el parlamentarismo, en el cual, en realidad, se da una fusión de poderes (a través de la facultad de la legislatura de remover al primer ministro o al gabinete y la habitualmente correlativa facultad del Ejecutivo —léase presidente, monarca o, en los hechos, primer ministro— de disolver al Parlamento y llamar a nuevas elecciones; esta fusión se refuerza, y esto es importante, a través de la disciplina partidaria, básicamente inexistente en los Estados Unidos). En el presidencialismo paradigmático (como asimismo, en grado importante, en otros presidencialismos menos puros, como lo era típicamente el argentino hasta

la reciente reforma constitucional) el Ejecutivo es elegido separadamente del Congreso, éste no influye en la composición del primero y el primero no puede disolver el Congreso. A ello se agrega que en los Estados Unidos, como consecuencia (en gran parte, pero no exclusivamente) de la falta de disciplina partidaria (a su vez, consecuencia de la combinación de primarias y circunscripciones uninominales), ambas ramas del gobierno mantienen un grado apreciable de poder real en la toma de decisiones sobre políticas públicas por vía de la legislación. Dicho de otra manera, el Congreso tiene poder significativo. Esto obliga a los grupos de interés a hacer lobby tanto en el ámbito del Ejecutivo como en el del Congreso. En los países parlamentarios —así como también en los semipresidencialistas del tipo de la Quinta República francesa—, como consecuencia de la distribución constitucional de poderes, de la dinámica propia de tales sistemas y de la disciplina partidaria, los parlamentos tienen muy poco poder real en la actividad *legislativa*. De ahí que en Europa el lobbying se orienta predominantemente hacia el Ejecutivo, en una medida mucho mayor que en los Estados Unidos (y que, incluso, en la Argentina, donde el Congreso aún retiene un grado significativo de poder en materia legislativa, a pesar de su declinación observable [Molinelli, 1991]).

Finalmente, el poder dentro del Congreso norteamericano está en sí mismo mucho más descentralizado que dentro de las legislaturas europeas, donde los líderes partidarios y los líderes formales concentran un grado de poder inexistente en los Estados Unidos. En este último país existe un muy fuerte sistema de comisiones congresionales que, a su vez, está subdividido en subcomisiones, a veces muy poderosas. Las comisiones en los parlamentos europeos tienen, en general, menor relevancia. Esto significa que en los Estados Unidos los grupos de interés se ven obligados a desplegar mucho más acción dentro del Congreso pues tienen que convencer a más individuos.

La impresión prevaleciente es que la Argentina se encuentra a mitad de camino, en cuanto es un país federal (aunque menos federal que los Estados Unidos) y presidencialista (aunque el Congreso tiene menos poder que en los Estados Unidos), pero con disciplina partidaria, como consecuencia del control que las élites partidarias tienen sobre las carreras políticas, consecuencia a su vez

del control partidario sobre las candidaturas y de las circunscripciones plurinominales (Molinelli, 1991, I y 1992). Existen indicios concretos —como por ejemplo, pero no únicamente, la comparación entre la relativamente alta iniciativa legislativa de fuente congresional en la Argentina con la muy baja iniciativa legislativa de los países parlamentaristas y la “viscosidad”, es decir, la resistencia congresional (rechazo o modificaciones) a los proyectos de origen ejecutivo— que sugieren lo anterior (Molinelli, 1991, II).

La importancia de la mayor o menor descentralización del sistema institucional reside en que parecería que cuanto más descentralizado es aquél, mayor es el acceso de los diversos grupos de interés, menor la influencia de *pocos* grupos, mayor la capacidad defensiva, menor la capacidad ofensiva (lo que implica cierta tendencia al *statu quo*) y menor el tamaño del botín disponible.

## 2. Acción individual de las empresas

En los Estados Unidos las empresas hacen lobbying a través de dos vías: individualmente, por sí mismas (muchas veces esto implica tener oficinas propias en Washington con dotación de personal en cierta cantidad), y también a través de las llamadas *trade associations*, es decir, lo que en nuestro país usualmente denominamos cámaras o entidades empresarias de segundo o tercer grado. En Europa se advierte también el uso de ambas vías, pero se aprecia que la de las cámaras tiene una importancia relativa mucho mayor que en los Estados Unidos.

En la Argentina la impresión es que también se usan ambas vías, pero que estamos más cerca de la realidad europea que de la norteamericana. Evidencia inicial de ello sería la percepción, prevalente en el mundo empresario, de que cualquier petición efectuada por una cámara recibe mucho más atención que otra efectuada por una empresa individualmente.

## 3. Lobbyistas profesionales

Tanto en los Estados Unidos como en Europa hay dos tipos de lobbyistas: los profesionales, es decir, aquellas personas que ha-

cen su profesión de la representación de intereses *ajenos* y, por otro lado, los que podrían denominarse a estos efectos no profesionales, quienes están íntimamente vinculados a *un* interés, cuyos objetivos expresan. En los Estados Unidos parece haber una mayor proliferación de los primeros, mientras que en Europa predominan los segundos. En la Argentina tradicionalmente no había lobbyistas asumidos claramente como profesionales y, si bien ahora los hay, parece que continuamos más cerca de la realidad europea.

#### **4. Destino de las contribuciones de dinero**

Mientras que en los Estados Unidos las contribuciones de dinero van en gran medida a los candidatos directamente (lo cual es resultado de que las circunscripciones uninominales, en combinación con las primarias, promueven una mayor personalización de las campañas electorales), en Europa (como consecuencia del control partidario de la carrera política, consecuencia a su vez de la inexistencia de primarias y además, en muchos países, de circunscripciones plurinominales) son los partidos los que —en mayor medida— tienen la responsabilidad de manejar las finanzas de las campañas electorales. Esta diferencia hace que las contribuciones se orienten de distinta manera (aunque, por cierto, existen contribuciones con ambos destinos en todos los países involucrados en esta comparación).

En la Argentina nos encontramos, claramente, como consecuencia del control partidario de las carreras políticas, consecuencia a su vez de la disciplina partidaria, consecuencia a su vez de la inexistencia de primarias (y de circunscripciones plurinominales a veces muy grandes), mucho más cerca de la realidad europea que de la norteamericana.

#### **5. Concentración representativa**

En parte debido a lo indicado antes, los grupos de interés en los Estados Unidos parecen estar menos concentrados que en Europa. Dicho de otra manera, en Europa —en general, hay excepciones, como lo que ocurre en algunos países con el movimiento obrero

organizado— un interés suele estar representado por *un* grupo, mientras que en los Estados Unidos es más frecuente (aunque también aquí hay excepciones) que un interés esté representado por varios grupos (ejemplo tradicional, el interés agrario). Esta diferencia tiene consecuencias en la práctica del lobbying, desde que la concentración de un interés en un grupo por lo general confiere más poder que su dispersión.

En la Argentina existe la impresión de que estamos más cerca de la realidad europea que de la norteamericana.

## 6. Menor concentración empresarial

Restringiendo ahora el análisis a la representación de intereses empresariales, se señala que en los Estados Unidos existe menor concentración empresarial que en *cada* país europeo que se considere (y la unidad de análisis relevante en este tema es cada país, pues cada gobierno en cada país es el destinatario usual de la acción de los grupos de interés). Un ejemplo de esta diferencia sería la industria automovilística: mientras que en los Estados Unidos existen tres empresas automotrices fuertes (hay otras menores) en cada país europeo tiende a prevalecer una empresa automotriz muy fuerte o a lo sumo dos (aunque pueden existir otras menores). Algo similar ocurre con la industria petrolera: mientras que en los Estados Unidos existen varias empresas petroleras muy grandes y una gran cantidad de otras medianas y pequeñas, en cada país europeo tiende a existir una muy grande o a lo sumo dos. Esta diferencia también tiene consecuencias sobre la práctica del lobbying.

En la Argentina parece prevalecer un grado de concentración empresarial (también con excepciones, como la industria automotriz) más parecida a la europea que a la norteamericana.

## 7. Apertura económica

Existe la impresión de que en los Estados Unidos hay una mayor apertura económica (importación y exportación) que en cada país europeo (en relación con los países fuera del Mercado Común), diferencia que también incide en la práctica del lobbying, en el mismo

sentido que los aspectos 1, 2, 5 y 6 antes considerados, es decir, hacia una mayor variedad en el caso norteamericano.

En la Argentina de las últimas décadas se verificó un grado importante de cierre de la economía, que últimamente se ha modificado pero que todavía parece más cercano a la realidad europea que a la norteamericana (donde, por cierto, la apertura no es total).

## **8. Cultura asociacionista**

Desde Tocqueville se sabe, y la realidad posterior lo confirma, que en los Estados Unidos, por diferentes razones, parece existir cierta cultura asociacionista, entendiendo por tal una particular propensión —mayor que en otras latitudes— a que los individuos se agrupen en defensa de sus intereses, opiniones, valores, etcétera. Probablemente esta diferencia esté vinculada con los paradigmas brevemente delineados en el Anexo I de este trabajo.

En la Argentina parece que estamos más cerca de la realidad europea que de la norteamericana.

## **9. Transparencia**

La práctica del lobbying en los Estados Unidos parece ser bastante más transparente que en Europa. Por transparencia se entiende en este contexto que las conductas son relativamente públicas, que se practica el lobbying en forma más visible. Por cierto que en todos los países hay lobbying no percibido o poco percibido.

Una de las razones de la mayor transparencia norteamericana es, precisamente, el mayor poder del Congreso. Las legislaturas son intrínsecamente más públicas que los ejecutivos. Al menos los recintos son públicos, mientras que, por ejemplo, las reuniones de gabinete en el Ejecutivo no lo son. También puede influir en la mayor transparencia norteamericana el hecho de que la profesión del lobbying sea allí más legítima en comparación con Europa, donde todavía hasta hace algunas pocas décadas, el lobbying era, como hasta la década del '80 en la Argentina, una actividad que la opinión pública en general no veía con buenos ojos.

En la Argentina, nuevamente, la impresión es que estamos más cerca de la menor transparencia europea que de la norteamericana-



na, aunque precisamente en este punto, como en algunos otros, se percibe una tendencia reciente hacia una mayor transparencia.

## **10. Modelo adversarial vs. consensual**

En términos generales, en la cultura político-jurídica norteamericana prevalece —en mayor grado que en la europea— un modelo de solución de conflictos que habitualmente se caracteriza como adversarial, es decir, una práctica de los decisores que consiste en escuchar a las dos o más partes en conflicto —en el marco de un proceso muy contradictorio— para luego tomar una decisión. El modelo del modelo es el juicio. En Europa parece prevalecer más un modelo de solución de conflictos de tipo consensual, es decir, que las partes en conflicto son más presionadas para que se pongan de acuerdo entre sí, de modo que el decisor se limite luego a prestar su conformidad formal al acuerdo de las partes.

En la Argentina, también con respecto a esto, parecemos estar, todavía, más cerca del modelo consensual que del adversarial.

## **11. ¿Diferente grado de poder?**

Existe en algunos la impresión de que los lobbies en los Estados Unidos tienen más poder que en Europa. Esto se debería a la mayor fortaleza de los partidos políticos europeos y a su rol consecuentemente privilegiado en la integración de intereses, a la mayor persistencia de la idea del “interés público” y a su expresión monopólica por la clase política como tal.

Sin embargo, esta diferencia puede ser más aparente que real, apariencia derivada del hecho de que el lobby en los Estados Unidos es más transparente —visible— que en Europa, por lo que indicamos antes. Además, cabe considerar que los lobbies en los Estados Unidos parecen poderosos en su conjunto, pero que su poder considerado en forma individual —por su menor grado de concentración y por el menor grado de concentración del poder institucional— es, en realidad, menor que en Europa (o no es mayor).

## Las novedades recientes

¿Qué hay de nuevo en cuanto a representación de intereses en la Argentina de hoy? Entendiendo por “hoy” el período 1983-1995. No hay investigaciones sistemáticas que iluminen el punto. Lo que sigue se basa en lo que podría denominarse “impresiones ilustradas”, es decir, impresiones de personas que, como el autor de este trabajo: *a)* tienen interés científico en el tema, lo que presumiblemente implica cierto grado de conocimiento teórico, y *b)* lo han observado con atención especial, *c)* observación que incluye distintos grados de *participación* en la actividad, sea desde el lado del lobbying o desde el lado de sus receptores (funcionarios, legisladores, etcétera).

### 1. Los grupos de interés poderosos son sistémicos

Si desde 1930 hasta 1983 los grupos de interés más poderosos —primero los sectores agropecuarios, luego, además, los industriales y sindicales— apostaron (en algunos o muchos casos, en grados variables) a los golpes de estado para, entre otros objetivos, resolver sus problemas o avanzar en el logro de sus fines, desde 1983 ha quedado claro que estos intereses han advertido que los golpes de Estado (fenómenos que, por cierto, no son exclusivamente militares, sino civiles-militares) no son eficaces para ello; en realidad, tienden a empeorar la situación.

Ésta es una de las diversas razones —no la única— por las cuales puede afirmarse que la democracia en la Argentina, luego de 1983, llegó para quedarse.

### 2. Mayor legitimidad del lobbying

Hasta hace relativamente pocos años en la Argentina predominaba de manera indudable la visión paradigmática enunciada en primer término en el Anexo I de este trabajo. Evidencia de ello es la forma en que por lo general se escribía sobre el tema; la acción de los grupos de interés se describía casi invariablemente en términos de problema, y se la evaluaba como un peligro para un funcionamiento adecuado del sistema democrático. Esto ha comenzado a cambiar:

—en el seno de la clase política, mucho menos renuente que antes a recibir *públicamente* el punto de vista de los grupos de interés. Esto está vinculado con cierto cambio que se advierte en la clase política, en el sentido de que es más “pragmática” que antes. La “intransigencia” —un valor que antes se tenía en alta estima, evidencia de lo cual era que varios partidos ostentaban con orgullo esa designación en su nombre— ha perdido atractivo, incluso respetabilidad. Pocos políticos (si alguno) se autocalificarían hoy como “intransigentes”; por el contrario, tratan de demostrar un cierto grado de pragmatismo. En suma, una cultura política más parecida a la del Primer Mundo.

—entre los que practican el lobbying. Esto se pone de manifiesto por la aparición pública (con avisos en los diarios, ofreciendo servicios de lobbying, circulares a las empresas con el mismo propósito, etc.) de lobbyistas profesionales. Antes, la auto-identificación como “lobbyista” se evitaba, ahora en muchos casos se asume. Los grupos de interés contratan lobbyistas sin disimular su carácter de tales.

—en el ámbito académico. La representación de intereses —a veces llamada “relaciones institucionales”— se considera una posible salida laboral para politólogos y en otras disciplinas (relaciones públicas, comunicación social), y se organizan seminarios sobre “asuntos públicos” y “lobbying” en universidades y entidades similares, por ejemplo, IDEA, Universidad Austral. Esto era impensable antes.

### 3. Más lobbying congresional

Como consecuencia de la estabilidad del sistema, ahora se observa un Congreso que llegó para quedarse y que, si bien tiene menos poder que en el pasado (Molinelli, 1991), todavía retiene —a pesar de ciertos desarrollos como el veto/promulgación parcial y los decretos de necesidad y urgencia— un grado significativo de poder de decisión sobre políticas públicas a través de la legislación. Esto ha originado la percepción, por parte de los grupos, de la necesidad de hacer lobbying en el Congreso, en mayor medida que antes. Cabe destacar que todavía existen muchos grupos que no han igualado para la esfera congresional su alto nivel de competencia técnica en el ámbito del Ejecutivo, pero la tendencia es clara y la

intención de mejorarlo es también perceptible (entre otros datos, por los seminarios y actividades que mencionamos antes).

#### **4. Mayor transparencia**

En parte como consecuencia de lo anterior, el lobbying hoy es más transparente que antes (esto no significa, por cierto, que lo sea totalmente). La mayor legitimidad de la actividad es un dato importante en este proceso. El otro consiste en que el Congreso es, por su propia naturaleza, un ámbito de actuación más público que el Ejecutivo. Además, en el Congreso se ha comenzado con la práctica —aún incipiente— de las audiencias públicas. Por último, los marcos reguladores para servicios públicos como gas y electricidad, etc., prevén —y se ha comenzado a llevarla a cabo— la audiencia pública como modo (no exclusivo) a través del cual todos los interesados —productores, distribuidores, usuarios— expresan sus puntos de vista. Una evidencia adicional muy fuerte en este sentido ha sido lo ocurrido en la reciente Convención Reformadora de la Constitución Nacional. Ciertos grupos de interés abiertamente visitaron la Convención para defender/promover en forma explícita sus intereses, y mucho de ello se publicaba simultáneamente en los diarios.

#### **5. Nuevos grupos de interés**

En los últimos años hemos asistido a la aparición de nuevos grupos: ambientalistas, consumidores (Adelco, Liga de Amas de Casa), Poder Ciudadano (exitoso en su campaña por el juicio oral para la justicia criminal), y a una mayor eficacia de intereses ya conocidos (feministas).

#### **6. Cambios en el poder relativo de ciertos grupos de interés**

Como consecuencia de diversos factores (crecimiento del sector servicios, cierto desprestigio del liderazgo sindical, etc.), existe

una generalizada percepción de que el movimiento obrero organizado ha perdido cierto grado de poder, y que sólo retiene una parte —importante, pero nada más que una parte— del mucho que antes gozaba. Evidencia de ello han sido las privatizaciones de ciertas empresas públicas, en cuya dirección real los sindicatos respectivos ostentaban un grado de poder considerable. También la aparición de nuevos grupos (por ejemplo, ambientalistas) ha reducido el poder de otros (industria), al menos en algunos aspectos (ley de residuos peligrosos y normas sobre protección del ambiente en general). Cabe destacar que los sindicalistas en general siguen siendo mejores lobbyistas que, en general, los empresarios. Esto es una consecuencia probable de que los sindicalistas hacen política agonal del tipo electoral para llegar a ser tales y mantenerse como tales, mientras que los empresarios y ejecutivos acceden por vías distintas. Dicho de otro modo, los sindicalistas son más parecidos a los políticos que los empresarios (lo que no significa descartar ciertas características comunes a empresarios y políticos: ambos son, predominantemente, hombres de acción, por oposición a los intelectuales).

## **7. Provincialización**

Como resultado del traspaso de funciones y servicios y competencias a las provincias (educación, poder de policía) y de la privatización de empresas públicas (que implicó a veces su desmembramiento geográfico), los grupos han comenzado a advertir que muchas decisiones que antes se tomaban a nivel nacional, ahora se toman a nivel provincial, lo cual obliga a hacer lobbying a este nivel en mayor medida que antes. Algunos grupos de interés todavía no han internalizado del todo este cambio; los docentes son un posible ejemplo de esto.

## **8. Relaciones con los partidos**

De manera muy esquemática, antes los intereses de los sectores llamados “populares” (en particular, los sindicalizados) eran especialmente considerados por el Partido Justicialista, la UCR representaba de modo primordial a la clase media, y los intereses de las

grandes empresas y el sector patronal en general *no* tenían el respaldo de un gran partido conservador (Alberti) y eran representados por el a veces llamado “partido militar”. Esto ha cambiado. El peso del movimiento obrero organizado dentro del Partido Justicialista ha disminuido en cierta medida (pero no ha desaparecido, por cierto), al mismo tiempo que una parte significativa de la clase alta ha venido apoyando a ese partido. Por su parte, la UCR abandonó en gran parte la retórica antiempresaria ya durante el gobierno de Alfonsín, admitiendo al mismo tiempo la legitimidad del lobbying en general. Y el “partido militar” ya no existe como tal.

## 9. Cambio de demandas

La impresión generalizada es que en los últimos años se ha producido un cambio en las demandas consideradas aceptables por la comunidad en general y la clase política en particular. Me refiero sobre todo a que hoy parece estar más mal visto que antes —parcialmente, es una cuestión de grado que admite excepciones a veces importantes—: *a*) ser contratista del estado (aunque algunos de ellos se han convertido en concesionarios, lo que, desde cierta perspectiva *no* jurídica, no es un cambio profundo); *b*) reclamar subsidios —al menos los implícitos—, exenciones impositivas, protección arancelaria y privilegios en general. Este cambio es probablemente producto de dos causas combinadas: *a*) el cambio ideológico producido en nuestro país desde un modelo más bien corporativo hacia un modelo más bien liberal; *b*) el creciente reconocimiento de que si todos los grupos ganan privilegios (subsidios, exenciones, protección), hasta cierto punto sus efectos se neutralizan entre sí.

### Una vista al futuro

Cabe preguntarse cómo se desarrollará el lobbying *en el futuro*. A este respecto puede especularse que:

1. Los grupos seguirán siendo *sistémicos*. No se advierte indicio *alguno* en sentido contrario.

2. La *legitimidad* del lobbying se mantendrá, quizás incluso aumentará como consecuencia de su práctica continuada.

3. El lobby *congresional* se mantendrá. Es cierto que la reforma constitucional ha consolidado —con algunos límites cuya eficacia está por verse— el veto/promulgación parcial y los decretos de necesidad y urgencia. Pero estos expedientes ya han sido utilizados con frecuencia desde 1983 en adelante y, aun así, el Congreso mantuvo un grado apreciable de poder de decisión en materia legislativa. Evidencia de esto es que los decretos de necesidad y urgencia no fueran utilizados en ciertos casos en los cuales era claro que el Ejecutivo estaba muy deseoso de implementar ciertas políticas públicas resistidas en el ámbito congresional (la ley que modificó radicalmente el sistema de seguridad social, los proyectos de ley de flexibilidad salarial, ley de patentes, etc., que hasta hoy el Congreso resiste con éxito).

4. La mayor *transparencia* parece ser un proceso no completado, que todavía tiene camino para recorrer y se percibe cierta voluntad en tal sentido. Como se señaló antes, se mantendrá —y quizá se acrecentará— la legitimidad del lobbying y las audiencias públicas siguen siendo un medio que la clase política mira con buenos ojos, por lo que es probable que esa práctica se expanda.

5. No está claro si se producirá la aparición de *nuevos* grupos pero nada indica que los recién surgidos vayan a desaparecer, ni siquiera a perder influencia. Las normas sobre defensa del consumidor y de la competencia prevén la participación institucional de tales grupos, y la reforma constitucional ha habilitado en forma expresa a ciertos grupos para acciones que antes les estaban vedadas. Por otro lado, ciertas características del sistema político argentino (del sistema electoral, principalmente) permiten pronosticar que nunca se llegará al grado de desarrollo del lobbying que ostenta el sistema político norteamericano.

6. No parece claro que el movimiento obrero organizado siga perdiendo poder; ha llegado a lo que muchos observadores consideran un piso infranqueable. Tampoco existen indicios de que pueda recuperar lo perdido.

7. La *provincialización*, si cabe, seguirá avanzando, ejemplo de lo cual es el traspaso del dominio de los hidrocarburos a las provincias, en un proceso gradual que llegará a la casi totalidad de tales recursos. Y no se advierte movimiento en sentido contrario.

8. El partido militar seguirá muerto y, al parecer, los intereses económicos más importantes seguirán siendo representados por los *partidos*.

9. Es probable que —tal como ha sucedido en los Estados Unidos y en Europa— los grupos de interés comiencen, como estrategia sistemática, a usar mucho más que antes *el Poder Judicial* como vía directa para obtener satisfacción a sus reclamos o para influir indirectamente sobre los decisores en el ámbito del Ejecutivo y del Congreso. Esto podría producirse como consecuencia de ciertas reformas introducidas al texto constitucional, a saber:

—el artículo 41, que establece el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano;

—el artículo 42, que establece el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de entidades de consumidores y de usuarios;

—la constitucionalización de los tratados de derechos humanos (art. 22);

—la constitucionalización del defensor del pueblo (art. 86);

—la constitucionalización de la acción de amparo, habilitando al defensor del pueblo y a ciertos grupos de interés a actuar por esa vía en defensa del ambiente, la competencia y el usuario consumidor (art. 43).

Muchos observadores evalúan la *combinación* de lo anterior —parte de lo cual, pero no todo, ya existía a nivel legislativo— como tendiente a lo antes indicado, es decir, a un mayor uso del Poder Judicial por ciertos grupos en defensa de sus intereses.

10. También es probable que los grupos comiencen a utilizar *otros mecanismos participativos* incluidos en la actual Constitución, a saber:

—el derecho de iniciativa legislativa (art. 39);

—la consulta popular, sea vinculante o no (art. 40).

11. Por último, en el ámbito específicamente congresional, la novedad introducida en el artículo 79 de la nueva Constitución, a



saber, la posibilidad de que el tratamiento en particular de los proyectos de ley sea delegado a las *comisiones*, puede modificar en cierta medida la práctica del lobbying en ese ámbito.

## ANEXO I

### **El contexto teórico de una valoración positiva del lobbying**

Desde la perspectiva de la representación de intereses, existen dos modos paradigmáticos de entender un sistema democrático. Uno, tradicional y predominante hasta hace relativamente poco tiempo, sobre todo en los países del continente europeo y en América latina, considera que un sistema democrático está compuesto por los ciudadanos y sus representantes, que estos últimos deben expresar el interés general, producto del análisis libre, racional y objetivo de los ciudadanos iguales y de sus representantes, y que el interés general debe prevalecer sobre los intereses parciales.

El otro paradigma —más bien prevaleciente desde hace tiempo en los países anglosajones y hoy en día también operativo en gran medida en el resto del mundo— considera que un sistema democrático está compuesto no sólo por los ciudadanos y sus representantes, sino también por los primeros agrupados según sus intereses y valores (“cuerpos intermedios”, grupos de interés); que no siempre, ni siquiera habitualmente, puede identificarse con claridad el interés general (salvo en un nivel muy abstracto y poco útil para evaluar decisiones concretas [véase Benn-Peters, Dahl]); que los individuos no somos en realidad perfectamente “libres” y “racionales” sino que, más bien, muchas de nuestras conductas responden a pulsiones o intereses de los que no siempre somos acabadamente conscientes; que el concepto mismo de interés general suele esconder en realidad intereses parciales disfrazados y que, por lo tanto, la idea de un interés general es, más que un punto de partida, un *resultado* que se debe construir socialmente, reconociendo que toda política beneficia a unos perjudicando a otros y que en consecuencia conviene escuchar el punto de vista de todos. Esta visión considera el paradigma anterior como utópico, y en definitiva indeseable, pues los individuos aislados, en los hechos, tienen

poco poder frente a los representantes (ley de hierro de la oligarquía) y que para aumentar la influencia de los gobernados sobre los gobernantes es útil que los primeros se agrupen en cuerpos intermedios o grupos de interés.

Dentro de la primera visión el lobbying es un fenómeno irregular. Dentro de la segunda, es un fenómeno compatible con (y, más aun, útil para) un adecuado funcionamiento del sistema democrático. Este segundo paradigma es el que prevalece en general —no más ni menos que eso— en la ciencia política de hoy en día.

Por cierto que las descripciones anteriores son esquemáticas y que se admiten variaciones entre ambos paradigmas-tipos. Más concretamente, los politólogos que suscriben la segunda visión introducen, por lo general, ciertas *condiciones* para poder evaluar el fenómeno del lobbying como positivo. Tales condiciones serían:

—que la conducta de los grupos de interés se desarrolle dentro del marco legal y conforme a pautas morales;

—que se trate de una sociedad suficientemente diversificada como para originar múltiples grupos diferentes y antagonicos, de modo que en cierta medida tiendan a controlarse mutuamente;

—que no haya diferencias muy importantes entre el acceso de los diferentes grupos a los decisores;

—que el lobbying sea un fenómeno relativamente público y transparente, de modo que la ciudadanía —para el caso, todos los que no pertenecen al grupo que hace lobbying— pueda saber qué está ocurriendo, quién está pidiendo qué a quién, de modo que, si cabe, se pueda reaccionar.

Por último, acotamos que en los países desarrollados y en muchos países en desarrollo, tales condiciones se dan en medida apreciable y que es posible mejorar las chances de que se den, en la medida en que ello no ocurra.

### **Las funciones positivas de los grupos de interés**

Más allá del contexto teórico anterior, anotamos que, en definitiva, la acción de los grupos de presión no hace más que reflejar el ejercicio de ciertos derechos humanos usualmente reconocidos en las constituciones de los países democráticos, a saber: *el derecho*

*de asociarse libremente* y de *peticionar* a las autoridades. De manera más específica, señalamos que los grupos cumplen en concreto las siguientes funciones positivas:

—*alertan* sobre problemas reales que, si no se los atiende, pueden hacerse más graves;

—contribuyen a un mayor nivel de *información* de los decisores. Éstos necesitan información relevante para decidir. Los grupos de interés, para tratar de influir sobre aquéllos, se ven obligados a proveer información que muchas veces los decisores no tienen. En definitiva, nadie sabe más sobre un cierto tema que aquellos que, por diversas razones (hacer de ello su profesión o actividad, interés académico, etc.), más conocen al respecto. Por ejemplo, si de regular o desregular a una cierta industria se trata, nadie mejor que los empresarios, proveedores, clientes y trabajadores de esa industria para aportar elementos que deben tomarse en cuenta para elaborar una determinada política pública. Por cierto que la información que se origina en esta forma puede ser tendenciosa. Pero, con la actitud adecuada, el decisor por lo general encuentra en ella elementos útiles, en particular cuando distintos grupos antagónicos compiten entre sí para ello;

—contribuyen a la racionalización, *compatibilización*, priorización de intereses diversos. En toda sociedad relativamente compleja existen diferentes intereses, muchas veces antagónicos. No es fácil su compatibilización adecuada. En esta tarea muchas veces los grupos ayudan en forma objetiva al proceso, en cuanto en su interior se da prioridad a las demandas y se las ordena, lo que facilita su consideración por los decisores gubernamentales;

—contribuyen a una mayor *participación*. Los ciudadanos, entre elecciones, tienen poco poder formal y real. Los grupos de interés son una vía adicional de participación, particularmente útil entre elecciones;

—mejoran el *control* de los gobernados sobre los gobernantes. Los grupos que se sienten afectados por una decisión llaman la atención sobre ella, lo que permite un mayor grado de control de la conducta de la clase política.

—mayor capacidad de *arbitraje* gubernamental. La existencia de grupos de interés antagónicos tiene como consecuencia objetiva la ampliación de la capacidad de decisión de los decisores gubernamentales, que caen con menos facilidad en la cautividad de *un*

grupo. Y en toda sociedad existen grupos de interés poderosos por sí mismos;

—*reflejo de intensidades*. Una de las limitaciones de los sistemas democráticos es que los sistemas de votación aplicables de manera realista (hasta ahora) no reflejan la intensidad de las preferencias de los votantes. La acción de los grupos, que suelen reflejar preferencias intensas, en uno u otro sentido, contribuye a compensar en cierto grado aquella limitación, ofreciendo a los decisores medidas aproximadas de tales intensidades;

—*mayor consenso, legitimidad, estabilidad*. Un sistema político donde los reclamos de los diferentes intereses son, por lo menos, escuchados y en alguna medida reflejados en las políticas públicas, obtendrá más consenso que otro donde los decisores crean tener el monopolio de la información y del interés general y, en consecuencia, no escuchen ni consideren los reclamos concretos de las personas interesadas en la decisión. Este mayor consenso contribuye a la legitimidad del sistema mismo y, por ende, a su estabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberti, Giorgio; Golbert, Laura; Acuña, Carlos, "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", *Boletín Informativo Organización Techint*, N° 235 (octubre-diciembre de 1984).
- Benn, S. I. y Peters, R. S., *Los principios sociales y el estado democrático*, Eudeba, Buenos Aires, 1984.
- Dahl, Robert A. y otros, *The New American Political (Dis)Order*, Berkeley, California, 1994.
- De Celis, Jacqueline, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Tecnos, Madrid, 1963.
- Mc Kay, David, *Politics and Power in the USA*, Penguin, Londres, 1987.
- Meynaud, Jean, *Los grupos de presión*, Eudeba, Buenos Aires, 1972.
- Molinelli, N. Guillermo, *Clase política y reforma electoral*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, I.
- *Presidentes y congresos en Argentina: mitos y realidades*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, II.
- "Diseños institucionales, legislaturas fuertes y proceso de nominación", *Contribuciones*, vol. 4, CIEDLA, Buenos Aires, 1992.
- Wilson, James Q., *Political Organizations*, Basic Books, New York, 1973.