

LOBBYING: LAS PRÁCTICAS DE LOS EE.UU. Y CHILE*

ALFREDO REHREN BARGETTO**

El *lobbying* constituye hoy en día uno de los fenómenos políticos más relevantes del proceso político en la mayor parte de las democracias industrializadas. En Washington D.C., por ejemplo, existen aproximadamente 13.000 *lobbyists* registrados que representan diversos intereses, públicos y privados, de distintas nacionalidades y credos políticos y a gobiernos extranjeros que intentan ganar acceso a la toma de decisiones del gobierno federal norteamericano. Asimismo, sobre 700 corporaciones tienen oficinas en la capital federal y otras 2.500 son representadas con el mismo objetivo (1). A pesar de que en Europa el *lobbying* fue condenado como "típicamente norteamericano" y como una señal de "salvajismo en las costumbres políticas y de corrupción en la burocracia y el Parlamento", hoy, en Bruselas, la capital de la Comunidad Económica Europea, que se prepara para la unificación de un mercado de 325 millones de consumidores para 1992, existe una población de unos 20.000 *lobbyists* (2).

Se argumenta entre quienes son partidarios de una sociedad pluralista que el ejercicio del *lobbying* asegura una mayor eficacia y funcionamiento del sistema político en la formulación e implementación de las políticas públicas, permitiendo el acceso de grupos organizados y de aquellos que potencialmente pueden formarse a la toma de decisiones públicas. Sin embargo, no por ello deja de ser una institución y una práctica controvertida que muchas veces ha sido cuestionada no sólo moralmente dentro de los propios países que la practican por conducir a la corrupción y a favorecer los intereses de los más poderosos, sino también culturalmente, especialmente en los países en desarrollo, los cuales carecen de estructuras de articulación de intereses

*Introducción al Seminario ofrecido por la Camara Chilena-Norteamericana de Comercio, A.G., Hotel Sheraton, Santiago, 11 de mayo 1990.

**Doctor en Ciencia Política University of Texas at Austin. Profesor de Política Comparada en este Instituto.

(1) Fuente: Center for Advertising Services, New York.

(2) Rebecca Rolfes, *Lobbying*, Eurostyle, Best of Business Quarterly, 1990, p. 29.

especializados y donde valóricamente el *lobbying* tendría un significado perorativo. De partida, en nuestro caso, el término es ajeno al castellano y su traducción resulta imposible.

El propósito de esta presentación es trazar brevemente el surgimiento y desarrollo del *lobbying* en la sociedad industrial, y analizarlo como una práctica política, delimitada por la estructura de gobierno, el sistema de partidos políticos y prácticas partidistas, y por los diversos modos de intermediación de intereses y grado de organización de los grupos de presión. Mi perspectiva será comparada y los casos a analizar —Estados Unidos y Europa— servirán como marco de referencia para discutir finalmente el caso chileno y señalar algunos temas para la discusión y el debate posterior.

¿Qué es el *lobby*? El término es de origen americano y significa “el corredor, el vestíbulo y, particularmente, el pasillo del Parlamento”, y se emplea para “designar la acción de personas venidas del exterior que se mezclan entre los parlamentarios en los pasillos, y también fuera del Parlamento, para influir en ellos”. S.E. Finer lo define como el conjunto de organizaciones que se ocupa en influir sobre la política de los organismos públicos en su propio interés; y que a diferencia de los partidos políticos, nunca pretende asumir la responsabilidad del gobierno directamente (3). Para Von Beyme, *lobbying* existirá solamente si se considera el ejercicio de la presión en relación con los procesos decisorios de las instituciones de gobierno, y si es un eslabón intermedio entre los ciudadanos y los políticos, condición que no se cumple cuando los diputados o senadores mismos fueron elegidos o actúan como representantes de sus asociaciones (4).

Es decir, el *lobbyist* profesional es un intermediario, un articulador de intereses independiente de los grupos de presión y de los partidos políticos, cuya información especializada en áreas específicas de ciertas políticas públicas y cuyo conocimiento del proceso de toma de decisiones, sumado a sus buenos contactos le permite influir en forma oportuna, representando los intereses de su cliente antes de la aprobación o modificación de las leyes en el Parlamento o antes de que se adopten medidas administrativas por la burocracia o agencias especializadas del gobierno.

Los orígenes del *lobbying* se encuentran en la necesidad del perfeccionamiento del sistema de representación geográfica o territorial de intereses

(3) S.E. Finer, *El Imperio Anónimo: Un Estudio del Lobby en Gran Bretaña* (Madrid: Editorial Tecnos, 1966), p. 30.

(4) Klaus von Beyme, *Los grupos de presión en la democracia* (Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1986), pp. 188-9.

del sistema democrático, que basado en la conexión electoral existente entre el representante y su distrito, no es capaz de satisfacer nuevas necesidades sociales frente al proceso de especialización de la estructura productiva, resultado de la industrialización de fines del siglo pasado y comienzos de este siglo. A estos cambios le siguen no solamente una mayor complejidad de la sociedad y una redefinición del rol del gobierno en general (en parte debido al advenimiento de la Primera Guerra Mundial), sino también al surgimiento de nuevas estructuras políticas diferenciadas como son los grupos de presión, que articulan y representan nuevos intereses, de carácter funcional, que complementando aquellos geográficos o territoriales imprimen una transformación cualitativamente importante al proceso político democrático (5).

En los Estados Unidos ya en 1829 la palabra *lobbyist* se utilizaba en el Capitolio del Estado de Nueva York para designar a aquellas personas que buscaban algún favor en especial. Sin embargo, es con el desarrollo de los grupos de interés a nivel nacional, a comienzos de este siglo, cuando realmente la actividad adquiere influencia en el gobierno. El dominio del pluralismo en las relaciones entre el Estado y la sociedad permitió que en Estados Unidos surgieran grupos competitivos, organizados voluntariamente y que no siendo subsidiados o controlados por el Estado fueran incapaces de ejercer un monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías. Un sistema bipartidista no ideológico ha requerido que los grupos de presión y *lobbyists* recurran indistintamente a los representantes de ambos partidos, ya que el alineamiento político de determinados grupos sociales y sus organizaciones con un partido político en especial es débil, a pesar de la afinidad existente entre grupos liberales y sindicatos con el Partido Demócrata y de conservadores y organizaciones empresariales con el Partido Republicano. Por lo demás, la separación y el equilibrio de poderes entre las ramas del gobierno y la descentralización del poder entre el gobierno federal y los Estados que forman la Unión, establecida en la Constitución Norteamericana, garantizan una difusión del poder que junto con la estructura bicameral del Parlamento y la independencia de los comités parlamentarios proveen de una multiplicidad de puntos de acceso para la influencia política, pero también brindan abundantes oportunidades para la obstrucción (6).

La expansión del liderazgo legislativo del Poder Ejecutivo y de su rol regulador han hecho más susceptible a esta rama del gobierno de ser en el último tiempo el objetivo del *lobbying* de diversos grupos en la etapa de

(5) V.O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups* (New York: Thomas Y. Crowell Co., 1964).

(6) Ver David Truman, *The Governmental Process* (New York: Alfred A. Knopf, 1964).

formulación y en la de implementación de políticas públicas, respectivamente (7). Como contraparte, el estrecho vínculo existente entre los servicios y agencias especializadas del gobierno federal y los grupos de interés en el seno de los comités del Congreso han sido abiertos al escrutinio de la opinión pública y de grupos de interés públicos mediante sus sesiones abiertas o *public hearings*. Por otro lado, se ha desarrollado un mayor control del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, incluso en materias concernientes al presupuesto y a la política exterior.

Lo anterior se ha visto acompañado de una mayor legislación que regula las actividades del *lobby* y muy especialmente de aquellas concernientes al aporte de sumas de dinero para las campañas electorales de los congresales por parte de los *Political Action Committees* creados por agrupaciones empresariales para representar sus intereses. De aquí a que el *lobbying* haya recurrido en el último tiempo a técnicas que consisten en entregar información cada vez más refinada y sofisticada a los congresales y de influenciar a la opinión pública a través de artículos en revistas y diarios y del ejercicio de las relaciones públicas (8).

Comparados con los Estados Unidos, los países de Europa Occidental presentan una tradición de corporativismo liberal más que un estricto pluralismo, existiendo una concertación institucionalizada entre el gobierno y por ende de la coalición política dominante en el Parlamento al momento, organizaciones empresariales y sindicatos para la fijación de la política económica. De hecho, la mutua interpenetración de la burocracia estatal con grandes grupos de interés hacen de los mecanismos de *lobbying* y del marco de la democracia liberal norteamericana, eventos un tanto ajenos a la cultura y práctica política europea. Con un sistema parlamentario y partidos políticos más orientados ideológicamente que los norteamericanos, el *lobbying* se realiza a través de la representación institucional de los diversos grupos en organismos tales como los Consejos Económico y Social existentes en aquellos países que pueden ser clasificados como liberales-corporativos: Austria, Holanda, Suiza, Alemania Occidental y los países escandinavos (9). El caso norteamericano difiere del europeo donde el *lobbyist* llega al Parlamento incorporado

- (7) Sobre la expansión del liderazgo legislativo del ejecutivo ver mi artículo *The President's Legislative Leadership in American Politics*, *Estudios Norteamericanos I* (Nov. 1987), pp. 17-18.
- (8) Ver el capítulo *Lobbying* en *Congressional Quarterly's Guide to Congress* (Washington, D.C.: CQ Press, 1982), pp. 791-815; John M. Barry, "The New Breed of Lobbyist", *Business Month* (April 1988), pp. 44-54; Gwen Rubinstein, "A New Age for Lobbyists?" *Association Management Magazine* (December 1986), pp. 36-42.
- (9) Gerhard Lehmbuch, *Liberal Corporatism and Party Government* y Philippe C. Schmitter, *Modes of Interest Intermediation and Model of Societal Change in Western Europe*, en Philippe

con el apoyo de otras asociaciones. Pero, en definitiva, lo que más caracteriza al sistema europeo son el conjunto de transformaciones sustanciales que ha experimentado el contexto institucional del *lobbying* debido a la entrada en vigencia de mecanismos de integración continental, donde la existencia de un Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea constituyen un elaborado sistema de pesos y contrapesos que deben reconciliar una diversidad de leyes incompatibles y los intereses de doce naciones soberanas.

Mi tesis es que el *lobbying* no es una práctica limitada a los países anglosajones y europeos occidentales y que en el caso chileno, éste se ha venido realizando a través de mecanismos institucionalizados que han asegurado a las grandes agrupaciones empresariales desde la década de los años 30 en que se crea la Confederación de la Producción y del Comercio (que agrupa a las grandes asociaciones sectoriales como la Sociedad Nacional de Agricultura, Sociedad Nacional de Minería, Sociedad de Fomento Fabril y Cámara de Comercio) un acceso directo a las comisiones del Parlamento, comisiones especializadas ministeriales y en muchos casos directamente al Presidente de la República para interceder por sus propios intereses. Aún más, la mayor parte de las agrupaciones empresariales y sindicatos se aseguraron en el pasado una representación en los directorios de importantes instituciones financieras y de desarrollo tales como el Banco Central, Banco del Estado y Corporación de Fomento, y en las grandes empresas públicas manejadas por esta última.

Si bien es cierto esta situación experimentó algunas variaciones hasta 1970, fecha en que las agrupaciones empresariales adoptan una posición abiertamente política, su acceso al Congreso y al Ejecutivo fue siempre institucional. De aquí que se sostenga que Chile ha tenido un sistema de intermediación de intereses definido como corporativo liberal, donde han coexistido un sistema de partidos políticos multipartidista y competitivo junto con un sistema de representación funcional de intereses. Esta representación funcional se vio reforzada durante el gobierno militar, que en el contexto de un régimen político autoritario marginó a los partidos políticos del gobierno, incorporando a diversos personeros de las agrupaciones empresariales a cargos ministeriales, no ajenos, sin embargo, al conflicto con los tecnócratas del

gobierno, e instituyó muy hacia el final de su período un Consejo Económico y Social asesor de la presidencia (10).

Sin embargo, el rol del *lobbyist* profesional ha estado ausente del panorama político chileno, incluso en el contexto de regímenes políticos contrastantes. A mi modo de ver la razón de esta ausencia se encuentra en parte en la tradición de un corporativismo liberal y en la organización y estructura nacional de los partidos políticos, jerárquicos y disciplinados, que han incorporado el *lobbying* a su maquinaria partidista, y que utilizando formas de clientelismo político se han asegurado un virtual monopolio de la canalización de las demandas de la población y de los grupos organizados a cambio de apoyo electoral. Quizás el caso más típico es el de la relación entre los gobiernos municipales y el gobierno central, donde los regidores de cada partido en la localidad han actuado en el pasado como articuladores entre la localidad y el gobierno central a través de sus diputados y senadores para efectuar peticiones a altas autoridades de gobierno del propio partido. Ha avalado esta situación el rol político que ha jugado la administración pública y la magnitud del Estado, que con sus recursos y poder en el manejo de la economía, han proveído al partido o coalición de partidos en el gobierno de los medios para sustentar dicho clientelismo político. Evidentemente esta situación ha cambiado con la privatización y la disminución del rol del Estado en la sociedad chilena.

TEMAS PARA EL DEBATE

¿Es posible implementar un *lobbying* profesional en nuestro sistema político, dada nuestra cultura política, estructura de gobierno y actuales prácticas partidistas?

¿Corresponderían los cambios en la diversificación y especialización de nuestra sociedad y economía en los últimos años, a nuevas prácticas de articulación de intereses que pudieran ser efectivamente delimitadas y reguladas?

¿Mejorarían ellas la relación entre gobernantes y gobernados o las entorpecerían?

(10) Ver William E. Dugan y Alfredo J. Rehren, *Public Agencies and Organized Interests in Chile: A preliminary Analysis* paper presented at the Annual Meeting of the Western Political Science Association, Salt Lake City, Utah March 30-April 1, 1989.

¿Cómo influye un sistema de intermediación de intereses liberal corporativo?

¿Es compatible el *lobbying* con los intereses y prácticas clientelistas que han practicado nuestros partidos políticos?

Ante la necesidad de información de mejor calidad por parte de los parlamentarios, ¿qué están haciendo los partidos políticos para contrarrestar los informes especializados manejados por instituciones privadas nacionales e internacionales y aquellos que los propios técnicos de gobierno ponen a su disposición?

¿Cuál es la actitud con respecto a la implantación de un sistema de *lobbying* profesional por parte de los actuales representantes en el Parlamento, la tecnocracia y las agrupaciones empresariales chilenas?