

# **Lobbying en México y Argentina:**

## **Lo que la transición encontró**

*Si no hay presión, no hay política.*  
Alfredo De Angeli,  
dirigente agropecuario argentino

El lobbying es un fenómeno que si bien no es exclusivo de ningún sistema político ni país en particular, comúnmente se lo relaciona con el presidencialismo estadounidense y el parlamentarismo inglés. En el primero es donde se desarrolló con mayor envergadura y en el segundo donde se fundó el hábito de peticionar frente a las autoridades. En presidencialismos como el de México y Argentina éste no es un asunto nuevo, porque la gestión de intereses es tan vieja como la política y se ajusta a la naturaleza de cualquier régimen, pero los procesos de transición hacia la democracia que ambos países han estado llevando a cabo por los últimos 25 años, permiten hablar de un reimpulso del lobbying, más allegado que otrora a los arquetipos de Estados Unidos e Inglaterra. Justamente, y buscando hacer una contribución sobre un tema relativamente poco tratado en castellano, esta tesis trata sobre el lobbying y sus implicancias en los casos de Argentina y México, países que aunque presentan condiciones positivas para desarrollar el lobbying también tienen serias dificultades con una actividad tan ligada a los entretelones del poder.

Tanto en México como en Argentina, como así en otras democracias, la reputación del lobbying no es positiva. La corrupción innegablemente ha ensuciado y deslegitimado a la actividad, siendo muy resonantes para la opinión pública y perjudicial para la rendición de cuentas de los gobernantes algunos casos de malas prácticas políticas en donde los lobbyistas toman parte para incidir en decisiones

comprometidas de maneras indebidas. Sin dudas que la corrupción y los abusos en la disposición de los bienes públicos son actos nocivos para la democracia y el bien general de una población, pero el lobbying aún sigue siendo un asunto sustancial para su funcionamiento. En este sentido, la complejidad del fenómeno y la diversidad de tácticas que los lobbyistas usan para acceder a la toma de decisiones públicas, hace que el entendimiento sobre el lobbying sea divergente entre autores. Aunadamente, la falta de suficiente material académico que trate al tema en un contexto latinoamericano genera mayores complicaciones para entender cabalmente este fenómeno en países en procesos de transición y consolidación de la democracia como los escogidos aquí. Por esto mismo, en un trabajo como el presente que trata sobre el lobbying, primero tiene que hacerse un desarrollo del fenómeno para después poder establecer qué implicancias e impactos tiene para los casos escogidos de México y Argentina.

Muchas cuestiones surgen a raíz del lobbying. ¿Cómo se justifica en la democracia un fenómeno que comúnmente se destaca públicamente por actos de corrupción o soslayada presión sectorial? ¿Qué implicancias tiene el lobbying en la democracia? ¿Se puede hablar propiamente de lobbying en democracias de baja calidad como las de Argentina y México? Para buscar responder estas y otras preguntas, la hipótesis que se plantea en este trabajo es que el lobbying es un fenómeno intrínsecamente relacionado a la democracia, porque se basa en la agregación de un cúmulo diverso de demandas desde la sociedad hacia el sistema político, por lo cual comprende aspectos positivos y negativos para la calidad de la democracia. Es decir, como lo argumentaban los autores de *El Federalista*, aunque riesgoso por el comportamiento de facciones abusivas que pueden quebrantar el cierto equilibrio entre mayorías y minorías de la democracia, el derecho de petición tiene que poder ser ejercido, de acuerdo a sus intereses particulares o colectivos, por todos los grupos o

facciones que coexisten en la sociedad (McGuinness, 1987: 3). En tal sentido, si bien el lobbying cumple con una tarea fundamental para el funcionamiento de un régimen de gobierno democrático y liberal, porque gestiona una vasta pluralidad de demandas provenientes de distintos individuos y grupos de la sociedad que pretenden ser capaces de participar asertivamente en las decisiones del gobierno, también puede presentar problemas como los de la sobrerrepresentación de intereses, la inequidad de trato del gobierno a las demandas ciudadanas, la corrupción, el nepotismo y abusos en la designación de bienes públicos de todo tipo.

Como se argumenta en este trabajo, estableciendo las condiciones mínimas para que la ciudadanía pueda participar en elecciones libres y confiables para elegir a sus representantes, acceder a la agregación de demandas y formulación de políticas, así como para debatir públicamente asuntos de interés general o sectorial (Dahl, 1971: 7), el sistema político democrático abre espacios y procedimientos que permiten prácticas como el lobbying. Pero por otro lado, también pueden abrirse canales para malas prácticas y abusos de autoridad, lo cual se agrava si el lobbying no está debidamente reglamentado. Justamente, como México y Argentina son países donde no existe una reglamentación y donde la rendición de cuentas de los actos de gobierno no es eficiente, el lobbying puede significar costos altos para la calidad de la democracia.

Los cuestionamientos a raíz de los riesgos que existen por el uso del lobbying en democracias con capacidades escasas para controlar y hacer sujetos de rendición de cuentas a los distintos actores que ejercen su derecho a formular demandas a los gobernantes, no son sinsentidos, sin embargo, a veces pueden carecer de matizaciones. Es decir, matizar qué significa el lobbying es fundamental: si bien es cierto que el lobbying puede ser contraproducente para la agregación equitativa de demandas hacia el sistema político, éste no podría funcionar consecuentemente para solucionar los retos

que enfrenta si no fuese por el sistemático trabajo informativo, técnico e interactivo que aporta el lobbying. Mientras que por un lado los problemas ligados al lobbying son tangibles en pago de sobornos para la aprobación de ciertas leyes, como constó tanto en México como en Argentina, países que cuentan en su haber con más de media docena de proyectos legislativos que buscar reglamentar la actividad (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2003; Piñeiro, 2000), los cambios productos de la transición hacia la democracia y de la creciente complejidad de los asuntos a resolver, han hecho que el lobbying verse cada vez más en la capacidad técnica e informativa con que busca acceso que en contactos y relaciones de amistad entre lobbyistas, funcionarios y representantes públicos.

Como se verá en el tercer capítulo de este trabajo, los intentos para reglamentar el lobbying y hacer registros de lobbyistas que países como Argentina y México han estado llevando a cabo en sus legislaturas, son indicios de que el ambiente de ambos países para la “gestión de intereses”, “lobby” o el “cabildeo” como se llama comúnmente al lobbying en dichos países, está cambiado en relación al pasado cercano. A la par, las funciones que las instituciones de ambos Estados y las relaciones que están llevando los poderes del Estado en cada sistema han estado cambiando, lo cual permite una mayor intensidad del lobbying en instancias de poder que no son el Poder Ejecutivo, lo cual hasta no hace mucho tiempo no era muy factible. Cabe mencionar que el caso de México es comparativamente más próspero que el de Argentina para el crecimiento del lobbying tanto en cantidad de firmas de lobby como de grupos y sectores interactuando para acceder a la toma de decisiones, porque el Poder Ejecutivo mexicano ha cedido mayores atribuciones al parlamento que el argentino. De tal forma, una hipótesis secundaria de este trabajo es que a pesar de no contar con los mecanismos legales para transparentar y regular al lobbying, el crecimiento y los cambios

estructurales para la agregación de las demandas en el sistema político en transición hacen al lobbying más profesional, visible y democrático que con antelación.

No obstante, se argumenta que de todos los proyectos de ley para reglamentar el lobbying, incluyendo un decreto presidencial de Argentina para indirectamente intentar transparentar el lobbying, nada ha surgido en los hechos para desincentivar los abusos de ciertos grupos de interés que agregan y gestionan demandas sectoriales en el Poder Ejecutivo, Legislativo y hasta Judicial. Lo cual es una limitante importante para la afirmación del párrafo anterior. Por lo tanto, para indagar lo anterior y llegar a afirmar la hipótesis del trabajo, en el primer capítulo se hará un estudio sobre el surgimiento del lobbying, sus implicancias y fenómenos adyacentes como la corrupción. Asimismo, se analizarán las variables que comprenden al lobbying, ofreciéndose diferentes definiciones del mismo y mostrando cambios que le han sucedido a la actividad durante el tiempo.

En el segundo capítulo se desarrolla el contexto en donde el lobbying se desarrolla más naturalmente, es decir, la democracia. Para lo cual se desarrollará una discusión sobre el significado y la teoría de la democracia, llegando a establecer que el lobbying es propio de una democracia mínima o un orden poliárquico. A la par, y para llegar a los casos comparativos, se hará un análisis sobre el proceso de transición hacia la democracia y consolidación de la misma que tanto por los últimos 25 años Argentina y México han estado llevando a cabo. Con todo, en base a la comparación de los casos de México y Argentina, en el tercer capítulo se argumentará que a pesar de no contar con una reglamentación apropiada para reglamentar al lobbying, variables como el cambio en la organización y relación de los poderes públicos, la apertura de canales para que los grupos de interés participen más asertivamente en la agenda y toma de decisiones públicas, así como la mejor organización de distintos sectores,

organizaciones y grupos de interés en ambos países, han sido clave para que el lobbying crezca, se haga más presente y coadyuve a mejorar democracias como la mexicana y la argentina.