

## Capítulo 3

### El lobbying en Argentina y México

Tanto México como Argentina han estado transitando hacia la democracia en los últimos 25 años, por lo que los procesos y normas disponibles para el funcionamiento de las instituciones del Estado han cambiado con respecto al pasado cercano. Asimismo, han cambiado las naturalezas de sus gobiernos, así como las libertades y derechos de sus ciudadanos, destacándose la consumación periódica de elecciones libres, creíbles y respetadas. En tal sentido, los procesos de transición hacia la democracia que tanto México como Argentina han estado llevando a cabo, aunque con ciertas dificultades para sus consolidaciones y diferencias entre sí, disponen de condiciones mínimas para la aparición más prominente del lobbying.

Cambios en el tipo de relación que mantiene el Poder Ejecutivo con el Legislativo y cambios en la estructura interna del parlamento de ambos países, así como el cambio del comportamiento de los grupos de interés, en los últimos tiempos han impulsado el afianzamiento del lobbying en ambos países latinoamericanos. Tomando en cuenta los cambios estructurales provocados en ambos países por el advenimiento de la democracia, como por ejemplo la necesidad de información y conocimiento técnico en referencia a una amplia gama de temas complejos que los representantes públicos tienen que solucionar, el lobbying ha comenzado a ser más profesional que otrora. Empero, ni México ni Argentina aun han podido reglamentar la actividad de los lobbyistas en los poderes e instituciones públicas y transparentar la influencia del dinero en la política proveniente de los grupos de interés (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2003: 79; Piñeiro, 2000: 55).

Aunque el cambio real con el pasado no democrático en relación al lobbying se comprueba, a simple vista, con el hecho de que existen varios proyectos de ley que las legislaturas de México y Argentina han tratado en comisiones para reglamentarlo, y que éste último cuenta con un decreto presidencial que de alguna manera busca normar el lobbying, la realidad muestra que todavía no se ha aprobado ninguna ley que lo regule y transparente debidamente, como por ejemplo lo han hecho Estados Unidos, Inglaterra y la Unión Europea (Piñeiro, 2001: 33; Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2003: 87). Así, como se verá con los ejemplos de la Ley de Reforma Petrolera en México y la Ley de Retenciones a las Ganancias Agropecuarias en Argentina, el crecimiento del lobbying en ambos países es exponencial y ha comenzado a ser tomado en cuenta por distintos actores como una posibilidad de influir en la toma de decisiones del gobierno. No obstante, hasta que no se logre una ley del parlamento que reglamente el lobbying, tanto en México como en Argentina, no es posible que la profesión rinda cuentas ni que la ciudadanía sepa de las actividades que se llevan a cabo para representar tanto intereses privados y económicos de sectores empresariales como también grupos con intereses sociales y públicos (Barón, 2004).

En este sentido, cabría preguntarse, ¿cómo ha sido asimilado y desarrollado el lobbying en México y Argentina tras las transiciones hacia la democracia de ambos países? ¿Es posible hablar de lobbying profesional en países que todavía no cuentan con una reglamentación adecuada? Antes de buscar responder estas y otras preguntas, hace falta notar la necesidad de una comparación como la presente, así como su profundización, ya que la escasa cantidad de trabajos de la ciencia política argentina y mexicana que se dediquen a este tema tan importante y apasionante es notoria. En tal sentido, se proseguirá con un estudio comparativo entre México y Argentina, en relación a las implicancias del lobbying en ambos casos y a las similitudes y diferencias

que se han dado en torno al lobbying y a la agregación de demandas al sistema político de ambos países.

### ***3.1- Método del estudio comparado***

El método comparativo ofrece bondades para establecer, por ejemplo, el estado de la situación del lobbying en Argentina y México. Al confrontar sistemas políticos como el de México y Argentina, entre otras cosas, se está ante dos casos que comparten el tipo de sistema político, del mismo modo que ciertos rasgos en las funciones que cumplen las estructuras o instituciones con que dispone el Estado para dar respuestas y soluciones a las demandas de la sociedad. También, se está frente a casos que en cierto grado comparten el nivel de inserción en las relaciones internacionales, la región geográfica, el tipo de desarrollo económico, cultural y político, entre otros aspectos, lo cual hace propicio un análisis comparado entre estos dos países con respecto al lobbying y las implicancias de éste sobre las transiciones hacia la democracia de ambos países. De esta manera, los casos elegidos en este trabajo pueden mostrar similitudes y diferencias entre sí, en términos generales y con respecto al lobbying en particular, entre otras cosas debido a paralelismos y contrastes históricos, así como la naturaleza de los regimenes que imperaron en ambos países antes de las transiciones hacia la democracia y, justamente, similitudes y diferencias de sendos procesos de transición y consolidación de la democracia.

Para entender cómo funciona el proceso político de un Estado-Nación por medio de la comparación con otros casos, los tres términos pilares del método comparativo de Almond y Verba son fundamentales. “Sistema”, “estructura” y “funciones” son tres conceptos esenciales para el estudio de un régimen político, para establecer explicaciones del funcionamiento del mismo y para la comparación de sistemas

políticos entre sí (Almond y Powell, 1984: 2-3). El término “sistema” se refiere a las partes y actores de un todo que, de un determinado modo y bajo ciertas normas, interactúan entre sí para lograr definir y alcanzar las metas colectivas de la sociedad. Así, el concepto rescata la idea de legitimidad en la relación entre gobernados y gobernantes, al igual que sitúa al sistema político de un Estado en el plano internacional donde interactúa con otros sistemas políticos (Almond y Powell: 3-4). Para lograr dar respuestas a las demandas de la sociedad, el sistema tiene “estructuras” o instituciones como parlamentos, burocracias, cortes, partidos políticos, etcétera, capaces de llevar a cabo tareas para cumplir con las “funciones” que permiten al sistema político formular e implementar sus medidas políticas (Almond y Powell: 4). En este sentido, el sistema recibe *inputs* de demandas y apoyos provenientes de los contextos y actores sociales, económicos, culturales e internacionales, y el sistema político busca contrarrestarlos con *outputs* que los satisfagan (Almond y Powell: 4).

Pero las comparaciones entre sistemas políticos toma relevancia cuando, además de un análisis comparativo *vis-à-vis* institución por institución, se hace énfasis y se comparan los roles que juegan las instituciones o estructuras de los sistemas, las cuales buscan dar soluciones a las demandas de la sociedad y para eso tienen que interactuar entre sí y con la sociedad (Almond y Powell, 1984: 5). El proceso político comienza, y así la posibilidad de comparar casos empíricos, cuando los intereses y demandas de la sociedad son expresados al sistema político, que para dar soluciones tiene que realizar funciones específicas a fines de implementar políticas efectivas y eficientes para el bien colectivo de la sociedad. En este sentido, para comparar los sistemas políticos de México y Argentina así como las implicancias del lobbying en estos sistemas en transición, es necesario tomar en cuenta cómo funcionan y qué roles toman las estructuras que en estos países hacen posible los respectivos procesos políticos

tendientes a lograr la articulación y agregación de demandas, las alternativas de políticas y la implementación efectiva de las mismas (Almond y Powell: 8).

En resumen, el método comparativo se centra en analizar y contrastar los procesos, funciones y las relaciones que desarrollan las estructuras políticas de un número de sistemas políticos, como pueden ser los tres poderes del Estado, los partidos políticos, los grupos de interés, la burocracia, los medios de comunicación y las diferentes organizaciones sociales, entre otras instituciones con funciones dentro de la comunidad política. De manera tal que, contrastando dos o más casos empíricos sea posible establecer coincidencias y diferencias e inferir cómo funciona un sistema político con respecto a la socialización, el reclutamiento y la comunicación política, así como en la articulación y agregación de intereses, y los procesos para hacer, implementar y adjudicar políticas públicas y leyes (Almond y Powell, 1984: 8). A continuación se proseguirá con una comparación entre México y Argentina en relación al lobbying y sus impactos en dichos sistemas políticos en transición hacia la democracia. Por lo cual, se compararán los comportamientos de variables como los grupos de interés, los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, y los intentos de reglamentaciones del lobbying en ambos países.

### ***3.2- El lobbying en Argentina y México tras las transiciones hacia la democracia***

Argentina y México, a pesar de compartir el tipo de sistema político y el hecho de estar en procesos de transición y consolidación de la democracia, son casos en donde se presentan diferencias y similitudes entre sí en relación al lobbying. En los últimos lustros en ambos países se empezaron a plasmar cambios significantes en el régimen político y en las funciones de sus estructuras, así como en el comportamiento de los actores políticos, lo que ha permitido abrir nuevos canales institucionales de acceso a la

toma de decisiones, ampliar la participación y mejorar la inserción de las demandas de los grupos de interés en el sistema político. La relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo comenzaron a cambiar tanto en México como en Argentina, de igual modo que los grupos de interés de la sociedad también comenzaron a actuar más regularmente y conforme a parámetros democráticos (Espinosa Toledo y Weldon *coords.*, 2007: 9). Paralelamente, el lobbying comenzó a tornarse más profesional y funcional a sectores que anteriormente no lo contemplaban, plausiblemente comprobando que el lobbying es un fenómeno conexo a la democracia, con implicancias positivas y negativas.

### ***3.2.1- Cambios en los poderes legislativos y ejecutivos: posibilidades para el lobbying***

Con anterioridad a los procesos de transición hacia la democracia, aunque la naturaleza del régimen político argentino era distinta a la del mexicano, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de ambos países estaban caracterizadas por los avances unilaterales del primero ante el segundo (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 153). Los pasados militar autoritario y de partido hegemónico que imperaron respectivamente en Argentina y México por buena parte del siglo XX, hacían poco probable el abandono de los poderes otorgados en tiempos pasados por las constituciones políticas de ambos países a sus presidentes (Llano y Nolte, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 154). Aunadamente, los contextos de crisis económicas que heredaron ambas democracias hicieron que los países acentuaran, ya adentrados sus procesos de transición, la concentración del poder en el Ejecutivo y la expedición de decretos presidenciales en cantidad y velocidad (Llano y Nolte, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 155). Así, las insipientes democracias presidencialistas latinoamericanas empezaron a ser denominadas “democracias delegativas, en el sentido de ser regimenes políticos con sistemas de pesos y

contrapesos ineficientes, rendición de cuentas escasa y una capacidad legislativa del presidente que condiciona sistemáticamente la capacidad de acción de los otros poderes y actores” (O’Donnell, 1994: 60).

A pesar de que a mediados de los años noventa México no había todavía realizado comicios propiamente democráticos, lo cual no llegaría sino hasta el año 1997, y que Argentina ya había llevado a cabo tres procesos electorales en donde el resultado de las urnas fue respetado, factores similares han contribuido para que los presidentes de México y Argentina hayan contado con poderes superlativos para legislar durante distintos momentos de sus transiciones (Teichman, 1997: 33). Dos de ellos son: el tipo de legislatura con la que cuenta el presidente, por un lado, y la capacidad de los poderes para sancionar leyes y ejercer controles entre las estructuras políticas, por el otro. En concreto, si bien los pasados no democráticos de México y Argentina muestran disparidades importantes en cuanto a la naturaleza del régimen de cada país y la manera en que las estructuras llevaron a cabo sus funciones, entre otras diferencias que resaltan la homogeneidad política del Estado mexicano en comparación a la del argentino, durante las transiciones hacia la democracia de ambos países los procesos de toma de decisión que llevaron a cabo los actores políticos convergieron de maneras no experimentadas anteriormente (Teichman: 33-34).

Durante la década de los noventa, con cambios estructurales importantes con respecto a los pasados de ambos países que, de alguna manera, representaron el paso a la consolidación prematura de la democracia en ambos países, como fueron la reforma constitucional argentina de 1994 y la reforma al código electoral mexicano de 1996, los presidentes de Argentina y México comenzaron a contar con “poderes de agenda” extraordinarios (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 157). Los presidentes Salinas de Gortari y Menem fueron capaces de promover temas e iniciativas

legislativas de diferente índole, apresurar sanciones de reformas de leyes y cambios constitucionales importantes, entre otras facultades especiales (Llano y Nolte, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 158). Dicha situación, en ambos casos convergente, estuvo enmarcada durante los años ochenta y noventa por un contexto de crisis económica e hiperinflación, lo cual hizo mella con políticas de reducción del papel del Estado en la economía y las llamadas reformas neo-liberales que se llevaron a cabo, ante la dificultosa situación económica, sin rendición de cuentas ni mucho debate por parte de los legisladores (Teichnman, 1997: 49). No obstante, si bien los sistemas de pesos y contrapesos y la división de poderes de los presidencialismos latinoamericanos como los tratados aquí, pueden presentar contrariedades para el proceso de consolidación de la democracia y el crecimiento de las legislaturas, se ha observado que los diputados y senadores han jugado un rol importante en dicha situación de delegación de poderes, dándose casos en donde las legislaturas entraron en procesos de negociación y conflicto con los presidentes, así como casos de total sumisión del Poder Legislativo ante el Ejecutivo (Llano y Nolte, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 158).

En tal sentido, es plausible catalogar a los tipos de instituciones legislativas en transición caracterizando la relación que éstas mantienen con el Poder Ejecutivo y las funciones que llevan a cabo. “Legislaturas recalcitrantes” son las que se encuentran en el polo extremo de la oposición, obstruyendo todo lo que presente el Ejecutivo, mientras que las “legislaturas subordinadas” son las que acatan todo y tal cual lo dicta el presidente. En el medio se pueden encontrar legislaturas más aptas para llevar una relación fructuosa entre poderes, como las “legislaturas reactivas limitadas”, las “legislaturas reactivas obstruccionistas” y las “legislaturas reactivas constructivas” (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 159). Por otro lado, factores como la posibilidad de configurar mayorías contrarias o favorables al



presidente, la disposición estructural del parlamento en una o dos cámaras, las distintas facultades constitucionales de los legisladores y la posibilidad de la reelección de los cargos electivos, lo cual depende de los sistemas de partidos y electoral, condicionan la formación de distintos tipos de relaciones entre legislaturas y presidentes (Llano y Nolte, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 166). Es decir, tanto factores institucionales como organizativos afectan la manera en que los poderes interactúan y se coordinan entre sí.

Así, tanto en México como en Argentina, el crecimiento del ejercicio del lobbying está ligado a la aparición del Poder Legislativo y de los legisladores como instancias reales de decisiones, ya sea para accionar o reaccionar de manera obstructiva o constructiva de caras al Ejecutivo y sus proyectos (Piñeiro, 2001: 60; Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2004: 105; Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 167). Entre los cambios sustantivos que han ocurrido en ambos casos, se destaca que las funciones del Poder Legislativo ya no solamente se limitan a la producción de leyes, sino que también abarca tareas de control político (Sartori, 1992: 199-201). Aunque con diferencias de funciones, las legislaturas de Argentina y México no sólo cuentan con capacidades constitucionales para incidir en el proceso de toma de decisiones al estar facultadas para presentar, modificar, demorar y rechazar proyectos de leyes, sino que también comienzan a tener poderes para controlar la implementación de las políticas (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 63). Asimismo, tanto México como Argentina han dado jerarquía constitucional a los instrumentos de control con los que dispone el Poder Legislativo para monitorear e interpelar al Ejecutivo, habilitándose en ambos países las figuras de juicio político, el establecimiento de comisiones legislativas de investigación e interpelación a ministros y secretarios del Presidente, así como la participación de legisladores en los

nombramientos de distintos funcionarios del Estado (Llano y Nolte, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 163).

Con todo, la incidencia del parlamento para el proceso político en general y el lobbying en particular depende de factores como: la conformación de gobiernos mayoritarios o divididos, la fuerza del veto presidencial, la existencia de limitaciones formales o temáticas a la participación del parlamento en la redacción de leyes, la participación del parlamento en la determinación de los gastos presupuestarios, la posibilidad del Poder Legislativo de rechazar el plan de presupuesto del Ejecutivo, la facultad presidencial de legislar por decreto o de convocar a referendo o plebiscito, entre otros (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 167). En este sentido, los poderes presidenciales en materia legislativa pueden ser una variable que condicione el funcionamiento del sistema político, así como la cantidad y las formas del lobbying, impactando en la articulación de demandas e intereses entre poderes y en la interacción sistémica entre los *inputs* y *outputs*.

Según distintos autores, como consecuencia de su particular transición y proceso de consolidación de la democracia, Argentina se encuentra dentro de los países de América Latina que más facultades legislativas otorgan a su presidente, lo cual liga a ese país con un sistema presidencial fuerte. México, por su lado, con otro tipo de experiencia, ha ido desligando a su presidente de los poderes que anteriormente tenía, llegando a transformarse en un sistema político en donde el presidente, en comparación con casos como el argentino, tiene pocas atribuciones para legislar (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 169). De tal forma, se puede inferir que en México el lobbying se encuentra en un terreno más fértil que en Argentina, dado que el Poder Legislativo del primero tiene cada vez mayores facultades que el presidente para tomar decisiones efectivas y éste deja de ser la única puerta de acceso para plantear

demandas o alternativas de políticas en una variada cantidad de cuestiones. Lo cual no quiere decir que el lobbying en Argentina no sea utilizado, sino que en México, al existir un mayor número de canales institucionales de acceso, derivado del creciente rol del Poder Legislativo y la disminución de las facultades legislativas del presidente, el lobbying puede desarrollarse con mayor pluralidad, efectividad y rendición de cuentas que en un escenario donde el presidente es más poderoso que el parlamento para sancionar leyes y controlar el proceso político.

Justamente, en México se registra una cantidad creciente de interpelaciones y gestiones de intereses en el Poder Legislativo, el cual comienza a tener mayor poder de gestión. Como consecuencia de la transición hacia la democracia en este país, el parlamento ha sido arropado con facultades constitucionales para decidir en aspectos de las políticas presupuestales, tributarias y jurídicas, entre otras áreas legislativas y administrativas que otrora controlara la presidencia (Lerdo de Tejada y Herrera Godina, 2004: 40). Además de las arduas sesiones y negociaciones que se han dado en los últimos años para lograr reformas constitucionales y de distintas leyes, como en los casos de la ley fiscal del año 2007 y la ley federal de telecomunicaciones, entre otros ejemplos en donde las negociaciones parlamentarias en donde el lobbying tuvo lugar, la actual complejidad para la aprobación anual de la ley de presupuesto de egresos de la federación ha hecho del lobbying de distintos sectores, actores e intereses un puente para consensuar posturas entre partidos y poderes (Lerdo de Tejada y Herrera Godina: 122). En tal sentido, para reflejar la posibilidad del lobbying a raíz de la apertura y crecimiento del rol del parlamento mexicano, cabe destacar brevemente la ley de reforma energética que se aprobó en México en el año 2008.

En el año 2008 el Presidente Calderón envió al Poder Legislativo una iniciativa de ley para reformar el sector energético y la empresa estatal de petróleo, PEMEX. Pero

como consecuencia de los cambios estructurales en el sistema y las implicancias de un “gobierno dividido”<sup>1</sup> en el mismo proceso político de México, la iniciativa presidencial se encontró con un Congreso sin mayorías partidarias en las cámaras y con una “legislatura reactiva constructiva” (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 155). Con lo cual, el Presidente y demás actores tuvieron que buscar canales institucionales para adentrarse en la negociación de la ley posible de sancionar.

Sin dudas que se trató de un tema relevante y conflictivo en la opinión pública y entre los actores políticos mexicanos, a punto tal de que se organizó un movimiento social para intentar bloquear cualquier tipo de reforma y que una de las fracciones parlamentarias opositoras llegó a clausurar por la fuerza varias sesiones ordinarias del pleno del Congreso (*La Jornada*, 25-02-08; *El Universal*, 10-04-08). Ante esta situación, la Junta de Coordinación Política del Senado estableció la realización de una serie de foros informativos para debatir ampliamente, en el ámbito legislativo, las propuestas de los diferentes partidos políticos, de los grupos sectoriales, las empresas, los directivos de PEMEX y diversos especialistas, de manera tal que, como declaró Manlio Beltrones, presidente de la comisión organizadora, “ningún interesado se quede sin participar en este debate” (*El Universal*, 9-4-08). Es decir, los actores lograron acordar “enriquecer y modificar” la propuesta de reforma energética enviada por el presidente, no bloquearla unos o decretarla otros (*El Universal*, 21-07-08).

Dichos foros, además de remarcar la preponderancia del Poder Legislativo para tomar decisiones que anteriormente hubiesen sido tomadas de acuerdo a la voluntad del presidente o de espaldas a la sociedad, han servido para que el lobbying directo e indirecto se practique abierta y ampliamente en la búsqueda de influencia en un tema relevante para el interés público. En resumidas cuentas, dada la relación de poderes que

---

<sup>1</sup> “Gobierno dividido” se refiere a un gobierno cuyo Poder Ejecutivo no tiene mayoría partidaria en el Legislativo, ya sea en la cámara baja, en la alta o en las dos (Cassar, 2006).

en este caso mantuvieron el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las siete iniciativas de ley que envió el presidente para reformar el sector petrolero no pasaron íntegramente, sino que tuvieron que ser consensuadas por los distintos partidos para adecuar las propuestas de cada uno para su aprobación (*El Universal*, 26-07-08). Para esto, el lobbying, o cabildeo como se llama comúnmente en México al fenómeno, entre distintos tipos de asesorías, jugó un rol preponderante al aportar datos técnicos y argumentos políticos sobre la reforma, los cuales lograron gestionar acuerdos necesarios entre diputados y senadores tanto de oposición como oficialistas (*El Universal*, 23-7-08). A la postre, a pesar de no conseguir la promulgación de la reforma tal cual él la había enviado al Congreso con huecos en cuanto a las demandas del sector y la empresa, el Presidente Calderón se congratuló con la ley obtenida en el Congreso por los partidos para modernizar PEMEX (*El Financiero*, 23-10-08).

Por su lado, en Argentina también se han dado cambios que amplían constitucionalmente las facultades del Poder Legislativo. Pero a diferencia de México, el tipo de relación que últimamente ha mantenido el Presidente con el parlamento ha sido de otro tipo, en buena medida porque en Argentina no se ha presentado tan frecuentemente el fenómeno de un “gobierno dividido” como en el caso de México, sino que más bien se ha dado el fenómeno del “carro completo”<sup>2</sup>. Por otro lado, el Presidente de Argentina no ha reducido sus facultades legislativas en la medida que se ha llevado a cabo en México (Resella, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 234). En tal sentido, es plausible argumentar que en Argentina las facultades parlamentarias del presidente y la capacidad de los legisladores para controlarlo son insuficientes o inferiores a las de México, llegando a darse escasa coordinación entre los partidos y los poderes, así como pocos cambios en muchas leyes con impulso oficialista, como por

---

<sup>2</sup> “Gobierno de carro completo” se refiere a un gobierno cuyo Poder Ejecutivo tiene mayoría partidaria en ambas cámaras del Poder Legislativo o en una de las dos cámaras del Congreso (Cassar, 2006).

ejemplo en la ley presupuestaria, entre otras (Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 15-16). No obstante, el lobbying en Argentina se practica tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo y Judicial, pero a diferencia de México el poder presidencial es más preponderante para tomar decisiones que involucran a diversos intereses, por lo cual el lobbying en el caso argentino se concentra no tan marcadamente en el parlamento, para la ley presupuestaria por ejemplo, y se focaliza mayormente en las secretarías que realmente tienen peso en las decisiones, como el Ministerio de Economía, del Interior y en la misma presidencia (Valenzuela, 2006).

De esta manera, al igual que en México con el petróleo, que es uno de los principales sectores económicos para el Estado y el país, en Argentina el importante sector agropecuario fue sujeto de atención política en el año 2008. A raíz del intento de la Presidenta Fernández de Kirchner de decretar una suba impositiva en las retenciones sobre las exportaciones del sector agropecuario, sistemáticas quejas de la oposición parlamentaria, partidaria, sectorial y social hicieron cambiar los planes presidenciales. Como consecuencia del descontento social que se levantó ante la situación conflictiva entre el sector agropecuario y el gobierno, el Poder Ejecutivo tuvo que dar marcha atrás en la sanción del decreto y enviar su proyecto de suba de retenciones al parlamento, para que se ponga en consideración de los legisladores y se sancione una nueva ley impositiva para el sector (*Perfil*, 6-07-09).

Así las cosas, en un contexto social y político crispado, en parte dado por la cantidad de manifestaciones ciudadanas apoyando las demandas de las organizaciones del campo, en paralelo a los numerosos paros agropecuarios –es decir, al igual que en el caso de México se realizaron esfuerzos de lobbying indirecto en cantidad–, el Poder Legislativo abrió canales de comunicación informativos y de debates formales, de manera tal que los grupos de interés agropecuarios y otros sectores afectados debatan y

hagan lobbying directo con los legisladores de los distintos grupos parlamentarios (*Crítica*, 12-07-08).

Pero los resultados no fueron parecidos a los del caso mexicano. Dado que el tipo de relación entre la cámara baja del parlamento y la presidencia, en este caso, fue de tipo “subordinado” y que numéricamente el oficialismo contaba con mayoría de diputados en el Congreso, a pesar de que se debatió el proyecto de ley en distintas sesiones de comisiones, se votó y aprobó en el pleno el proyecto de ley sin modificaciones (*Perfil*, 6-07-09). Por su parte, en el Senado la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo fue otra, al igual que el rol del lobbying y el desenlace legislativo del tema.

Al comienzo del tratamiento de la llamada “Resolución 125” en la cámara alta del Poder Legislativo, el Ejecutivo contaba numéricamente con los senadores necesarios para aprobar la ley y desarrollar en el Senado una relación de autoridad similar a la que había tenido en el Congreso. Pero a medida que el incesante lobbying de los sectores agropecuarios en el Senado transcurrió en estrategias directas e indirectas, buscando por distintas vías de persuasión reunir la cantidad necesaria de votos para derogar las retenciones impositivas aprobadas por los diputados, la correlación de escaños en el Senado cambió. (*Perfil*, 13-07-08). Es decir, a diferencia de lo que sucedió en la Cámara de Diputados, la relación entre los poderes tornó de tipo “reactiva obstruccionista”, porque el bloque oficialista del Senado que contaba con la mayoría de escaños, perdió los votos necesarios para aprobar la ley y no hubo canales parlamentarios eficientes para consensuar una ley posible entre el oficialismo y la oposición. Empero, la disposición de la cámara alta del parlamento amplió los canales de participación de los grupos sectoriales e hizo efectiva su influencia, a punto tal que los senadores opositores y algunos oficialistas lograron derogar al proyecto de ley impositiva que venía intacto del

decreto presidencial, ya que el mismo había sido aprobado en el Congreso “a libro cerrado” (*La Nación*, 19-06-08).

Con todo, si bien en los casos presentados de México y Argentina las legislaturas tomaron un rol primordial, las diferencias entre uno y otro caso pueden estar sujetas a factores como la posibilidad de reelección de los cargos de representación pública y a la estructura interna de las cámaras, además de lo ya nombrado acerca del tipo de relación que mantiene el Poder Ejecutivo con el Legislativo. Aunque los legisladores mexicanos no tienen la posibilidad de reelegirse y los argentinos sí, en consecuencia hay incentivos mayores que los mexicanos para desarrollar relaciones de trabajo duraderas con lobbyistas y obtener amplios conocimientos sobre los temas y los sectores. Así, es plausible argumentar que la capacidad técnica para encarar los distintos temas reside más que nada en la estructura de las comisiones y subcomisiones legislativas (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon: 174). Como se puede argumentar, comparando los procesos políticos de leyes para reformar PEMEX en México y para reformar el sistema tributario agropecuario en Argentina, además del tipo de relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, las legislaturas responden de acuerdo a su capacidad organizativa y de trabajo en las comisiones. Es decir, la estructura y las funciones legislativas de las comisiones legislativas son fundamentales para recabar información y otorgar apoyo técnico a las bancadas parlamentarias y a los legisladores en lo individual, que entre otras cosas supone el contacto asiduo de éstos con lobbyistas de distintos sectores y clientes. Asimismo, la estructura interna del parlamento es una bisagra para lograr una relación de poder más equitativa y responsiva con el Poder Ejecutivo (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon: 174).

De tal modo, “determinados requisitos son necesarios para que las comisiones legislativas actúen de manera eficiente y, de esta manera, aumenten la capacidad



profesional-técnica de los parlamentos en el proceso legislativo y en la supervisión *ex post* de la administración” (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon: 175). Tales requisitos incluyen que las comisiones no sean demasiado numerosas, que el tamaño de cada una no sea muy grande, que sus áreas de competencia correspondan a la jurisdicción de los ministerios, y que cuenten con apoyos de asesores técnicos (Llano y Nolte, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon: 175). Así, mientras que en Argentina el número de comisiones de las cámaras y al que cada legislador tiene que atender es elevado, en México es medio e inferior al de Argentina<sup>3</sup>. Además, a diferencia de Argentina que no cuenta con el apoyo técnico de asesores técnicos propios de las comisiones, la legislatura de México no sólo cuenta con asesores técnicos fijos, sino que también puede contratar los servicios de una agencia de lobby para que haga lobbying entre poderes y partidos, como ocurre comúnmente para la ley presupuestaria y reformas estructurales del Estado (Lerdo de Tejada y Godina Herrera, 2004: 120).

No obstante, más allá de diferencias substanciales entre las estructuras del gobierno de México y Argentina, los dos países coinciden en que el lobbying se está haciendo presente a medida que la transición hacia la democracia se va consolidando y el Poder Ejecutivo va siendo cada vez más equiparado y escrutado por el Legislativo. Aunque se puede decir que México difiere en grado con Argentina, las legislaturas en ambos casos comienzan a ser una puerta de acceso real a la toma de decisiones, dado que los presidentes ya no cuentan con el mismo grado de “poderes de agenda” que con el que contaba años atrás. Es así que, para lograr efectividad, los esfuerzos de lobbying de los grupos de interés, entre otros del energético y petrolero en México y del agropecuario y exportador en Argentina, comienzan a dirigirse más comúnmente al Legislativo que al Ejecutivo, como anteriormente era norma (Piñeiro, 2001: 63; Lerdo

---

<sup>3</sup> En Argentina el número de comisiones es . , mientras que en México es . ( )

de Tejada y Godina Herrera, 2004: 106). Se puede inferir, de todos modos, que por cuestiones que se remiten a la composición numérica y partidaria de las cámaras, que en México se presenta el fenómeno de “gobierno dividido” y en Argentina el de “gobierno con carro completo”, y por los tipos de relaciones que se desarrollan distintamente entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo de los dos casos, la presencia efectiva del lobbying legislativo sea más notoria en México que en Argentina. Pero no deja de ser similar que en ambos casos, como en distintas partes de América Latina, tras las transiciones hacia la democracia y durante los procesos de consolidación, se registra crecimiento por parte del lobbying a medida que las instancias parlamentarias se desenvuelven como centro de poder real y los presidentes son controlados por el voto popular y los otros poderes (Rodríguez Fisse, 2006: 17). En tal sentido, los grupos de interés de ambos países son una variable importante para evaluar al lobbying en México y Argentina tras las transiciones hacia la democracia, porque los grupos de interés son quienes contratan y encaran mayormente actividades de lobbying en búsqueda de gestionar efectivamente sus demandas.

### ***3.2.2- Los grupos de interés en la transición hacia el lobbying***

Como argumentan distintos autores sobre la situación latinoamericana, “en la actualidad, la diversidad de grupos de interés encuentran las condiciones para involucrarse en el terreno parlamentario con el propósito de influir en las iniciativas de reforma, sea presionando o persuadiendo a los integrantes de las fracciones partidistas involucradas” (Arrieta Cisneros y González Castillo, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 65). En este nuevo contexto producto de la transición hacia la democracia, el cambio de naturaleza en los regímenes de México y Argentina se acentuó por la urgencia de ambos países por reformar leyes estructurales, producto de

las crisis económicas y los cambios de paradigmas manifestados en el llamado “Consenso de Washington” (Teichman, 1997: 30). Así fue posible que se generaran nuevas relaciones políticas entre los grupos de interés y los poderes del gobierno y sus representantes, recreando la sinergia democrática producida entre los *inputs* y los *outputs*. A la vez cambió la correlación de fuerzas entre los distintos grupos y se posibilitó la aparición de nuevos actores otrora impensados por la falta de libertades y garantías (O’Donnell y Schmitter, 1988: 7). En tal sentido, la capacidad estratégica de cada grupo, la cohesión interna, el sector al que pertenece, la relación que mantiene con el gobierno y la sociedad, así como su capacidad económica, entre otros aspectos, son factores que, tanto en México como en Argentina, hay que tener en cuenta para evaluar la posibilidad y el tipo de lobbying que llevan a cabo las organizaciones con intereses (Malamud, 2001: 174-175).

Si bien los casos de México y Argentina encuentran anuencias debido al sistema corporativista que imperó en ambos países a lo largo de una considerable parte del siglo XX, la naturaleza y la estructura histórica de cada caso hallan diferencias. Comparado al caso mexicano, el Estado argentino ha sido débil y no ha sido un actor dominante con capacidad de aglutinar los distintos sectores en su seno, como lo ha hecho México en los tiempos del PRI, cuando logró crear diversas instituciones paraestatales que contuvieron tanto a grupos laborales como patronales (Teichman, 1997: 34-35). Sin embargo, el Estado argentino bajo el régimen peronista fue capaz de forjar las bases para aglutinar a las entidades sindicales bajo una organización corporativista y hacerlas dependientes del Estado –es más, Perón logró crear una sola central obrera, la CGT, que a diferencia del caso mexicano concentraba a todos los sindicatos del país y sólo permitía, y aún hoy permite, un solo sindicato por rama laboral–. Pero a diferencia de México, el caso argentino muestra cómo el Estado no pudo establecer una relación

corporativista o conducente con los grupos de interés económicos a semejanza del caso mexicano. Es decir, el Estado mexicano pudo mantener y crear organizaciones tanto del trabajo, con la CTM, como mantener relaciones afines con los grupos empresariales, que realmente no participaban de política como sus pares argentinos, en parte porque el Estado posrevolucionario de México nunca amenazó sus intereses en la medida que los gobiernos populares supuestamente lo hacían en Argentina (Vega, 2006: 126; Malamud, 2001: 176).

Mientras los grupos de interés económicos, en el caso mexicano, se mantuvieron por buena parte alejados de la escena política y lograron arreglar con el gobierno el resguardo de sus intereses, en el caso argentino los grupos de interés económicos han participado en política ligados a las facciones militares. De allí el fenómeno de los golpes militares en la Argentina, entre los años de 1930 y 1983, y la participación civil en las carteras económicas de los gobiernos militares (Malamud, 2001: 180). Esto último radicalmente opone el caso mexicano al argentino, ya que los grupos de interés de éste último país han estado ligados a diferentes gobierno autoritarios para acceder a la toma de decisiones, mientras que los grupos empresariales del caso mexicano no. Justamente, la historia de México muestra que los grupos de interés económicos empezaron a participar en política alineándose con el partido de oposición, el PAN, a medida que los gobiernos del PRI, especialmente el de López Portillo, comenzaban a cambiar las reglas de juego establecidas desde administraciones anteriores a los años cincuenta (Vega, 2006: 126).

De tal forma, el corporativismo mexicano y argentino anterior a los procesos de transición hacia la democracia fueron distintos entre sí, aunque ambos fueron una piedra angular para los regimenes políticos de los dos países y, dada la concentración de poder, para la poca proliferación de actividades de participación política como el lobbying

profesional. Pero en la década de los ochenta, a consecuencia de una crisis financiera mundial, el crecimiento de la deuda externa en México y en Argentina fue un determinante para la reorganización estatal tal como estaba estructurada, lo cual produjo rupturas con el pasado sumados a los cambios políticos de apertura y democratización que comenzaron a debilitar al Estado corporativista (Feinberg, 2008: 154). En este contexto, tanto en México como en Argentina los distintos grupos se vieron obligados a rediseñar sus roles e identidades, comenzando a utilizar la acción colectiva e institucional para acceder a la toma de decisiones (Espinosa Toledo y Weldon *coords.*, 2007: 8).

Una característica similar en ambos casos es la falta de equilibrio entre los grupos de interés económicos, por un lado, y los grupos de intereses laborales y sociales, por el otro (Teichman, 1997: 32). Aunque en ambos casos los grupos con demandas civiles y sociales del ámbito público, del mismo modo que los grupos de interés económicos, han sido actores ciertamente relevantes e influyentes durante los últimos lustros, las propias agendas de los presidentes y el tipo de estructura de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ha resaltado la presencia de los grupos ligados al capital (Teichman: 35). En parte es plausible argumentar que dicha situación de superioridad está caracterizada por la capacidad organizativa de estos grupos y la agenda propia que mantienen (Vega, 2006: 129). Pero por otra parte, dicha situación de disparidad entre los temas y demandas de los distintos grupos también se debe al tipo de gobierno, de su agenda y la conformación legislativa con la que cuenta el Presidente (Leech, 2006: 24).

Ahora bien, mientras en el caso mexicano los sectores han logrado formar grupos y organizaciones cohesionadas y estables, los grupos sectoriales de Argentina no han podido actuar de manera conjunta y armoniosa por mucho tiempo (Malamud, 2001:

181). A excepción del sindicalismo, que en la CGT ha podido aglutinar a todos los trabajadores y organizaciones laborales en una sola central obrera y actuar de manera cohesionada cuando demandando o apoyando al gobierno, los otros grupos argentinos no han podido actuar conjuntamente como en el caso mexicano. En este sentido, el sector obrero, tanto en México como en Argentina, ha tenido experiencias similares, al grado que es posible establecer que en ambos casos los grupos de interés laborales, es decir, los sindicatos, se comportan de acuerdo a cánones corporativistas un tanto anacrónicos, como lo hacen la CGT en Argentina y la CTM en México (Arrieta Cisneros y González Castillo, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon: 71; Malamud, 2001: 180). Es decir, por lo general el pacto sindical con el PJ en Argentina y con el PRI en México ha perdurado, logrando establecer pautas de comportamiento pertenecientes a los viejos regimenes políticos y perpetuarlas hasta la fecha, como ser la alineación con los gobiernos de esa extracción política y la negociación política en base a las prebendas (Teichman, 1997: 36).

Por otro lado, es similar el crecimiento que en ambos países han tenido los grupos de interés del sector social y civil. Tanto en México como en Argentina se han dado movimientos de lobbying indirecto y directo de agrupaciones ciudadanas que piden por políticas sociales inclusivas, de empleo, de respeto al voto, por los derechos humanos y por políticas de seguridad, entre otros casos. Ya sean movimientos sociales u organizaciones no gubernamentales y civiles que plantean demandas ligadas a intereses públicos, como pueden ser en México el CONAH y México Unido por la Seguridad, y en Argentina el AARA y Poder Ciudadano, entre muchas otras agrupaciones, en los dos países se promueven abiertamente diferentes causas sociales. En este sentido, es coincidente y notable que actualmente en ambos países los sectores sociales están

demandando a través de lobbying indirecto y directo mejoras en las políticas de seguridad.

Dada la creciente cantidad de crímenes, asaltos y secuestros de personas en el año 2008, en México un conjunto de organizaciones de ciudadanos se propusieron realizar marchas públicas para manifestarse en apoyo a mayores políticas de seguridad pública. Anteriormente lo habían hecho en el año 2004, con la ganancia de haber instalado el tema en la agenda política del país. Pero dada la magnitud de la situación actual, las organizaciones civiles que estaban organizando dos manifestaciones distintas a principios de 2008, aunaron esfuerzos y decidieron hacer una sola marcha por Avenida Reforma hasta el Palacio de Gobierno a fines de hacer más notoria y sintética la demanda (*Excelsior*, 13-08-08). De manera similar, en Argentina la inseguridad ciudadana ante el crimen ha juntado a diferentes organizaciones ciudadanas y religiosas para llevar a cabo manifestaciones para demandar mayor seguridad pública. Así, primero en el año 2004 y posteriormente en 2009 distintas organizaciones realizaron una manifestación multitudinaria frente al Congreso de la Nación para ejercer presión indirecta a los representantes y tratar obtener políticas públicas que solucionen el problema de inseguridad que acosa a la ciudadanía (*Perfil*, 21-03-09).

Los grupos de interés económicos, por su parte, presentan otro escenario en ambos casos. En México sobresalen el Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, COPARMEX, CONCAMIN, CANACINTRA y CONCANACO-SERVITUR (Arrieta Cisneros y González Castillo, 2007, en Espinosa Toledo y Weldon *coords.*: 73). A diferencia de los grupos económicos argentinos, las agrupaciones mexicanas mencionadas han logrado actuar cohesionadamente a través del ejercicio del “lobbying cruzado” entre sí, aunando esfuerzos y promoviendo más eficientemente los temas de sus agendas de caras al gobierno. Asimismo, a diferencia

del caso argentino, en México se ha producido un cambio significativo en el accionar de este tipo de grupos, al pasar de una acción defensiva a una prepositiva (Vega, 2006: 132). Además, desde la firma del TLCAN en el año 1994, lo cual significó un aprendizaje significativo sobre las tácticas del lobbying estadounidense para los grupos mexicanos, los empresarios empezaron a tener mayor participación e influencia en las decisiones del gobierno, aumentado esta tendencia durante la administración del Presidente Fox (Vega: 133). Pero desde 1997, año en que por primera vez el Presidente de México no contó con la mayoría parlamentaria de su mismo partido, los grupos de interés empresarios que anteriormente se dirigían al Poder Ejecutivo para arreglar diferencias entre el sector público y el privado, comenzaron a notar que el Poder Legislativo también era un centro de poder al cual había que acceder para lograr defender sus intereses (Vega: 137). Por ejemplo, aunque con éxito parcial, durante los foros que se realizaron en la cámara alta del Poder Legislativo para la reforma petrolera del año 2008, la CONCAMIN y la COPARMEX fueron de los grupos de interés económicos más activos en el lobbying directo ante los legisladores para que contemplen en la reforma la posibilidad de inversión privada en actividades complementarias a las que realiza PEMEX (*Milenio*, 20-08-08).

En contraste, en Argentina los grupos de interés económicos no han podido desarrollar una presencia tan efectiva y regular como en el caso mexicano desde la transición hacia la democracia (Malamud, 2001: 182). Principalmente, la diferencia entre los dos casos reside en que la Unión Industrial Argentina, la CAC, ABRA y ADEBA, entre otras organizaciones de distintos sectores económicos, nunca lograron aglutinar a una base considerable de adherentes y sectores patronales, lo cual aunado a las incapacidades que tuvieron para actuar legalmente durante los años del segundo peronismo y del último golpe militar de 1976, profundizó la falta de acuerdos y



“lobbying cruzado” entre estos grupos económicos y empresariales (Malamud: 177-178). De todas formas, como en el caso mexicano, desde el establecimiento de la transición hacia la democracia los grupos de interés económicos comenzaron a plantear sus demandas de diferente forma al pasado, dirigiéndose al Poder Legislativo y Ejecutivo en los marcos del pluralismo y no del corporativismo (Teichman, 1997: 35).

Como uno de los grupos de interés económico más importante del país, desde el advenimiento de la democracia la UIA ha llevado a cabo un férreo lobbying para políticas económicas de distinta índole, destacándose recientemente el que en el año 2008 llevaron a cabo para denunciar los malos manejos que el Secretario de Comercio estaba haciendo de las estadísticas oficiales del Estado, lo cual también estaba aunado a las disputas por la política impositiva a las ganancias del gobierno. No obstante, a diferencia de la COPARMEX por ejemplo, la UIA se encuentra con el problema de tener que hacer lobbying con mayor presencia en el Ejecutivo que en el Legislativo, con lo cual encuentra menos posibilidades o canales de acceso a las decisiones. Por otro lado, y a diferencia de los grupos empresariales mexicanos, los problemas internos de la UIA no han posibilitado muchos resultados beneficiosos en estos temas (*Crítica*, 20-06-08 y 12-08-08).

De igual forma, cabe resaltar la diferencia que muestra el caso argentino con el mexicano con respecto al crecimiento y la maduración que el sector agropecuario ha experimentado en los últimos años. En contraste al caso argentino, los grupos de interés agropecuarios o campesinos de México todavía se comportan de manera dispersa y corporativista (Vega, 2006: 125). Justamente, si bien en Argentina el sector agropecuario se ha comportado por buena parte del siglo XX de manera dividida, actualmente las cuatro entidades que representan los intereses de los campesinos, SRA, CRA, FAA y CONINAGRO, han podido agruparse en una sola organización a la que

denominaron Mesa de Enlace. En el año 2008 con motivo de la sanción de una nueva ley de retenciones impositivas a las ganancias del sector agropecuario, los líderes de los cuatro grupos de interés del campo de manera conjunta comenzaron a pedir audiencias con la Presidenta y Secretarios ni bien se anunció la medida por el gobierno (*Crítica*, 7-05-08). Posteriormente, y manifestaciones de presión indirecta mediante, los representantes y lobbyistas de la Mesa de Enlace se movieron por el Senado y lograron cosechar los votos necesarios para derogar la ley, justamente por haber actuado conjuntamente de cara a los legisladores (*Crítica*, 20-06-08 y 17-07-08). Así, el sector agropecuario ha marcado una diferencia con los grupos de interés empresariales que en Argentina todavía no han podido agruparse y actuar conjuntamente, lo que facilita y efectiviza los esfuerzos de lobbying que se llevan a cabo frente al gobierno.

Por último, se puede hacer referencia al crecimiento que tienen los lobbies que representan los rectores de universidades, tanto en México como en Argentina, a través de la ANUIES y el CIN respectivamente (Espinosa Toledo y Weldon *coords.*, 2007: 8). Asimismo, el lobby de los supermercadistas mayoristas y minoristas, el de las farmacéuticas, de las firmas de comercio exterior, de pensiones de retiro, aseguradoras, medios de comunicación, etcétera. De manera similar, a pesar que el crecimiento del lobbying en México ha estado más acentuado que en Argentina sobre el Poder Legislativo, es anuente el hecho de que en ninguno de los dos países se ha reglamentado legalmente la práctica del lobbying, con lo cual todavía existen resquicios para el lobbying y la rendición de cuentas de la representación política de los grupos de intereses en ambos países. No obstante, como se verá a continuación, se han presentado en los dos países proyectos para hacerlo, lo cual abre un margen de expectativa sobre este tema tan controversial y nuevo para los dos países.

### ***3.3- Los proyectos para reglamentar al lobbying en Argentina y México***

Las discusiones e intentos por reglamentar y transparentar al lobbying han tomado relevancia tanto en México como en Argentina hasta tiempos recientes. Si bien el lobbying ha existido en ambos países desde tiempos lejanos, no ha sido sino hasta el advenimiento de la consolidación de la democracia que se ha empezado a hablar propiamente de reglamentar el creciente lobbying. No sólo los mismos políticos han hecho avances sobre el tema, presentando proyectos de ley, sino que en cierto grado la sociedad civil, los mismo lobbyistas, los grupos de interés, sectores de la prensa, académicos, entre otros actores, han pugnado por transparentar y hacer asequible la información que respecta a la representación y gestión de intereses en los poderes públicos de ambos países (Barón, 2004).

Pero hasta el momento, aunque como se explicará a continuación con una salvedad por parte de Argentina, en ninguno de los dos países se ha aprobado una ley que reglamente particularmente al lobbying de una manera similar al *Lobbying Disclosure Act* de los Estados Unidos, la cual es una “ley madre” que viene de una ley de 1946 que se ha ido mejorando y reformando, ya con dicho nombre, conforme los años desde 1995 (Piñeiro, 2000: 91). En este sentido, desde el año 2002 el Poder Legislativo de México ha presentado un total de 17 proyectos para reglamentar el lobbying (Mascot Sánchez, 2007: 19 y *Honorable Cámara de Diputados de la Unión*, Información Parlamentaria, 17-06-07), mientras que el de Argentina, un total de 25 desde 1989 (Piñeiro, 2000: 130; Barón, 2004). Es decir, de manera impresionantemente similar en los dos casos aunque con diferencias en los márgenes de tiempo y cantidad de proyectos, las legislaturas han presentado un número considerablemente elevado de proyectos de ley para reglamentar la rendición de cuentas del lobbying y sus usuarios.

Igualmente, ninguno de los dos países cuenta con una ley propiamente dicha sobre el lobbying.

La salvedad que representa el caso argentino, como se dijo, se debe al decreto presidencial 1172/03 del año 2003, que el entonces Presidente Kirchner promulgó en su administración desde la Oficina Anticorrupción –OA–, creada en 1999, con el título de “Publicidad de la gestión de intereses” (Baron, 2004). Si bien dicho decreto presenta un gran paso hacia la transparencia y la reglamentación del lobbying, todavía dista de ser una ley con capacidades de implementación y controles reales para la actividad, además de que el decreto no tiene el mismo resultado que una ley del Poder Legislativo (Barón, 2004). Además, este decreto presidencial promovido desde la OA, más que un intento de reglamentar propiamente al lobbying, en los hechos, viene a funcionar como otros intentos que anteriormente tanto en Argentina como en México se han llevado a cabo para reglamentar el derecho a la información pública sobre los actos del gobierno. De esta forma, con la creación de institutos autárquicos que controlan el libre acceso a la información de los ciudadanos y la rendición de cuentas de los actos del gobierno, como por ejemplo lo ha hecho Argentina con las reformas a la constitución del año 1994 y la creación de la OA y México con las reformas constitucionales para el acceso a la información del año 1977 y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información –IFAI– en el año 2002, una diferencia con el pasado es posible de notar en ambos casos (Barón, 2004; Máscot Sánchez, 2007).

No obstante ciertos avances, en ningún país de América Latina, por lo cual tampoco en México ni en Argentina, los diputados y senadores se han puesto de acuerdo para llevar a votación ningún proyecto de ley para crear un marco legal que fiscalice y controle al lobbying. Por cualesquiera sean las razones para la dilatación de todos estos proyectos de ley en las comisiones, ni los resonados casos de corrupción y tráfico de

influencias que se han dado en Argentina y México en los últimos años han alentado suficientemente a los legisladores para aprobar alguno de los proyectos de ley ya presentados. Como lo argumentó Jorge Yoma, ex diputado y senador argentino, autor de dos proyectos para reglamentar el lobbying en ese país y actual embajador en México: “El lobby es muy práctico, por lo que su reglamentación es una necesidad en la Argentina y una materia pendiente. En este sentido, transparentar la relación entre los lobbyistas, o los ‘gerentes de relaciones institucionales’ como son conocidos en Argentina, representa un alto riesgo para algunos poderes económicos y políticos así como una necesidad para otros. La diferencia está en que los que no quieren acceder a transparentar sus acciones son lobbyistas *truchos* [“falsos”], y los que sí lo hacen son profesionales que todos conocen por su carrera. [Por lo cual], si soy diputado otra vez, el primer proyecto de ley que presentaría sería el registro de lobbyistas” (Entrevista personal, 27-02-09).

Diferentes autores han argumentado que los incentivos para la no reglamentación son bastantes, dado que los beneficios de la corrupción y el tráfico de influencias pueden mantener en secreto intereses escrupulosos y beneficiar a ciertos actores que interactúan en la “constelación del poder” (Piñeiro, 2001: 20). Pero por lo mismo, el grado de secreto que mantiene el lobbying sin una reglamentación es perjudicial para la calidad de la democracia, ya que no existe una posibilidad de rendición de cuentas de los actores hacia la ciudadanía y un marco de transparencia para el dinero en la política entre otras cosas que generan aun más desconfianza ante la profesión. Inclusive, el lobbying no legalizado es perjudicial para la misma actividad y sus profesionales, que tienen que competir en un mercado imperfecto donde se pueden practicar estrategias sucias que no necesariamente se relacionan con la capacidad informativa y técnica que provee el lobbying tanto en los *inputs* como en los *outputs*

que ingresan y egresan del sistema político. Es decir, “sin una reglamentación hay quienes pueden trabajar de manera encubierta para abogar por intereses personales, aunque lo cierto es que a los lobbyistas profesionales, por lo general, se los conoce y respeta” (Entrevista Personal con Jorge Yoma, 27-02-09).

Similarmente en Argentina y en México el número de firmas que se dedican al lobbying se ha incrementado recientemente. Aunque éstas hacen lobbying propiamente dicho, se reconocen a sí mismas como firmas de cabildeo, de comunicación institucional o de gestión de intereses (Valenzuela, 2006; Barranco, 2007). Este es el ejemplo de firmas como LGA Consulting, CSC, GEP y LTG, entre otras en México, y firmas como Lavore y Asociados, Piñeiro y Asociados, entre otras en Argentina, así como los propios lobbyistas de algunos grupos y grandes empresas tanto nacionales como transnacionales. Incluso en México, a diferencia de Argentina, existe una asociación de cabilderos, es decir un lobby de lobbyistas, llamado Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo o PROCAB. Es decir, el contexto y el estado de desarrollo de la profesión en los dos países hacen propicio la reglamentación eficaz e inmediata en este respecto. Por otro lado, asociaciones civiles como Transparencia Mexicana y Poder Ciudadano, tanto en México y Argentina, respectivamente, han estado siguiendo de cerca el crecimiento del lobbying y los beneficios y contrariedades que éste puede tener en cada país. Pero todavía existen dudas de la factibilidad de una ley de registro de lobbyistas en países en donde la calidad de la democracia no es alta.

Ahora bien, los proyectos de reglamentación que las legislaturas de ambos países han estado manejando en comisiones, así como el decreto presidencial de Argentina sobre la publicidad de la gestión de intereses, sin dudas son avances hacia el establecimiento de un registro de lobbyistas en los dos sistemas políticos. En líneas generales, dichos proyectos mantienen coincidencias y diferencias entre sí, tanto entre

los proyectos de las mismas legislaturas como entre la de los países. La primera y más significativa similitud es que en ninguno de los dos casos se ha podido aprobar una ley sobre el lobbying. Pero más allá de este hecho, relevante por cierto, vale la pena resaltar que tanto en México como en Argentina los proyectos de distintos diputados y senadores toman como arquetipos a las reglamentaciones que se han hecho en los Estados Unidos, Inglaterra y la Unión Europea. Por esto mismo, el entendimiento que se tiene sobre el lobbying es similar, aunque en Argentina se le llame “lobby” o “gestión de intereses” y en México “cabildeo”.

Todos coinciden en que se trata de actividades destinadas a influir en decisiones legislativas, administrativas y de políticas públicas. Asimismo, hay coincidencias en distintos proyectos que señalan objetivos similares y maneras de llevar a cabo un registro con reportes sobre las actividades de los lobbyistas. Sin embargo, tanto en México como en Argentina hay proyectos de ley que difieren en los objetivos principales, la manera en que reconocen a un lobbyista, en la forma que confeccionan los registros de lobbyistas. Del mismo modo, difieren al determinar qué poderes y funcionarios del Estado tienen que estar sujetos a rendir cuentas en relación a los contactos que mantienen con lobbyistas, así como hay diferencias en los marcos para fijar quiénes son clientes de los lobbyistas y sobre qué tipo de actores interfieren en el lobbying (Mascot Sánchez, 2007: 20; Piñeiro, 2000: 115).

Mientras algunos identifican como lobbyista a quienes perciben una remuneración por su trabajo, otros no hacen distinciones entre aquellos que representan un interés o grupo y para ello no perciben un sueldo (Mascot Sánchez, 2007: 21). Del mismo modo, varios proyectos argentinos y mexicanos se centran en discutir el asunto del tráfico de influencias, los sobornos, la corrupción y en llegar a establecer un código de ética para normar este tipo de relaciones políticas y profesionales. Pero el mal

entendimiento que algunos proyectos muestran sobre el lobbying, abre espacios para proyectos legislativos sin real aplicabilidad en ambos países, por ejemplo dejando de reglamentar los contactos que los lobbyistas tienen con los asesores de los legisladores y funcionarios, quienes muchas veces significan el real acceso a las decisiones (Piñeiro, 2000: 162). Diferencias en el tipo de información que los lobbyistas, los funcionarios y representantes públicos tienen que proporcionar en los registros de lobbyistas, indican que tanto en México como en Argentina pareciera no haber un acuerdo tácito sobre este fenómeno y lo que involucra. Es decir, tanto en México como en Argentina hay quienes suponen que el lobbying se fundamenta exclusivamente en los contactos entre la elite económica y los políticos a cargo del poder público en turno, lo cual está reflejado en distintos proyectos de ley que legisladores de ambos países han impulsado con marcos normativos que son poco factibles. Además, la no aprobación de ninguna propuesta de ley resalta la dispersión técnica y política sobre el asunto.

Entre otras cosas, hay anuencias en varios proyectos de ambos países con respecto a las instituciones y poderes del Estado que están sujetos a transparentar los contactos con lobbyistas. Si bien se han presentado proyectos que solamente hablan del Poder Legislativo, el lobbying se practica en todos los poderes, por lo que la mayoría de los proyectos de ley de ambos países buscan reglamentarlo en el Poder Legislativo pero también en el Ejecutivo y Judicial. Otra similitud es que ninguno de los proyectos de ley toma en cuenta la reglamentación sobre los gastos económicos que los lobbyistas hacen para acceder a los políticos, los cuales pueden ir desde regalos materiales y comidas hasta viajes, contratos y otros tipos de recursos económicos que, sin una reglamentación pertinente, los lobbyistas pueden gastar y estar incurriendo en actos de corrupción. Asimismo, ni en Argentina ni en México se ha tomado en cuenta al lobbying indirecto, no sólo en las definiciones del fenómeno, sino que tampoco como una forma de



lobbying sujeta a rendición de cuentas. Más bien, en ambos casos, se contempla al lobbying directo y se centra la atención en las audiencias entre los lobbyistas y los representantes y funcionarios del gobierno. Tampoco se tienen contemplado restricciones para los ex legisladores y funcionarios que presentan servicios de lobbyistas, lo cual abre margen para el problema de la “puerta giratoria” y asemeja más al lobbying con los contactos personales que con otra cosa.

Hay que notar que en el caso argentino existe un decreto presidencial que, en el año 2003 a través de la Oficina Anticorrupción, de alguna manera vino a sintetizar todos los proyectos de ley que se habían presentado en el Poder Legislativo sobre la reglamentación del lobbying (Barón, 2004). Pero después de casi seis años de su sanción, el decreto ha encontrado fallas que se basan en la poca capacidad de control que esta oficina autárquica tiene, además de que un decreto no tiene el peso de una ley. Por otro lado, resulta curioso que en la entrevista que se mantuvo con Jorge Yoma para hablar del lobbying en Argentina, él insistiera en la necesidad de reglamentar al lobbying y crear un registro de lobbyista acorde a las necesidades, ignorando el decreto de la OA. Es decir, el decreto del año 2003 no sólo ha sido insuficiente, sino que inadvertido por buena parte de los actores políticos argentinos.

No obstante, vale recalcar que proyectos de esta naturaleza en donde se contempla la posibilidad de contar con registros de lobbyistas, tanto en México como en Argentina no eran ni factibles ni reales hace 25 años atrás. Es necesario tomar en cuenta que este es un tema relativamente nuevo y difícil de controlar cabalmente para dos democracias que todavía están en procesos de consolidación, con avances, retrocesos y peculiaridades. En este sentido, diferentes proyectos de ley presentados para regular y transparentar el lobbying en México y Argentina tienen en cuenta los siguientes puntos: definir con toda claridad las naturalezas y los alcances de la actividad profesional del

lobbying; precisar con certeza los sujetos activos y pasivos, es decir lobbyistas y clientes; producir un código de conducta de la profesión; la obligatoriedad de un registro público de lobbyistas; definir las obligaciones de los responsables de los poderes públicos; regular las actividades de lobbies nacionales por un lado y extranjeros por el otro; establecer sanciones y medios para controlar a los lobbyistas; entre otros puntos (Lerdo Tejada, 2003: 143-144). Es decir, en ambos países se toma al lobbying como una necesidad y un derecho, promocionándose en distintos proyectos legislativos la profesionalización de la actividad, buscando asegurar su transparencia con la instauración de un registro público y eficaz para establecer castigos a quienes estén haciendo abuso de algún bien público o quebrando la ética profesional.

Concluyendo este capítulo y esta comparación entre México y Argentina con respecto al lobbying, se puede argumentar que el lobbying es una realidad en ambos países. Tras las transiciones hacia la democracia, de manera similar en los dos casos el lobbying comenzó a ser utilizado más abiertamente por distintos grupos de interés y organizaciones sociales. En cierta forma, la importancia del acceso al Poder Ejecutivo comenzó a perder el peso que solía tener porque el Legislativo comenzó a ser un poder cada vez más importante para los actores argentinos y mexicanos. Pero vale recalcar que las distintas configuraciones de los Poderes Legislativos y el tipo de relación que mantiene el Ejecutivo con los legisladores y los partidos hacen variar la intensidad y diversidad del lobbying en ambos casos y entre sí. Asimismo, a diferencia de Argentina, México ha contado con grupos de interés económicos, laborales, sociales, entre otros, más cohesionados y practicantes del lobbying cruzado entre sí, lo cual no ha sido el caso en Argentina que ha tenido que lidiar con grupos fracturados que no consiguen aunar criterios y esfuerzos para llevar a cabo estrategias de lobbying en los poderes.

En este sentido, el lobbying legislativo es quizá, como algunos argumentan, más significativo en México que en Argentina, porque esta institución y los mismos representantes han ganado preponderancia y terreno político en comparación al pasado cercano, así como el Presidente dejó de tener poderes legislativos excepcionales. Por lo mismo, en Argentina si bien el lobbying ha crecido en volumen y el Poder Legislativo es una instancia de decisiones importante, el lobbying se practica todavía en mayor grado ante el Ejecutivo, que mantiene el poder real de decisiones en muchos temas que en México ya no controla directamente, como por ejemplo la ley presupuestaria. Sin embargo, el crecimiento del lobbying en ambos casos es bastante parejo y está ligado al advenimiento y consolidación de la democracia, lo cual se refleja en la cantidad de proyectos de ley que los parlamentos de México y Argentina han estado tratando en comisiones pero todavía no consiguen ser aprobados.

Por último, el caso de Argentina muestra una particularidad con el decreto presidencial del año 2003 para reglamentar la gestión de intereses. Pero como se argumentó, un decreto no es una ley del parlamento y tampoco puede buscar los mismos resultados. El problema del lobbying en países con democracias de baja calidad se acrecienta cuando no se puede sancionar una ley aplicable y correspondiente al lobbying y el binomio política-dinero. En países como México y Argentina, por lo visto, las condiciones para una reglamentación y la profesionalización del lobbying existen mínimamente, lo cual no quiere decir que estén dadas las condiciones necesarias para que sea posible transparentar y controlarlo efectivamente. Habría que indagar cuáles son los problemas o imposibilidades que el lobbying tiene en democracias que todavía no llegan a los estándares de calidad que son más conducentes para una profesión como el lobbying, la cual si bien puede practicarse para buscar beneficios sectoriales también puede tener impactos positivos para el bien público y general de una población.