

Grupos de interés y Lobby en Chile

Hernán Rodríguez

Ediciones Zéjel, Santiago de Chile, 2006.

Patricio Orellana Vargas

La reciente ley sobre el lobby en Chile es el resultado de un proceso de varios años durante los cuales se ha discutido el tema sin mucha profundidad, y casi con exclusiva referencia a la experiencia norteamericana. Ahora surge la necesidad que los científicos sociales empiecen a investigar esta área, y en especial cómo aplicar este instrumento en la actividad política de Chile, aunque se utiliza desde hace décadas sin siquiera identificarlo. El libro de Rodríguez es una buena introducción al tema en la especificidad chilena.

El marco de la investigación de Rodríguez es el funcionamiento de la sociedad democrática, donde los actores políticos tratan de lograr sus demandas. Entre estos actores se destacan los grupos de interés, y en el caso de Chile, se selecciona a aquellos que defienden sus intereses económicos. Estos grupos de interés han desarrollado procesos que permiten estudiar cómo el sistema político acepta o rechaza sus demandas, y a través de los casos empíricos se puede entender con mayor profundidad todo el proceso.

La estructura del texto se caracteriza porque se explicitan con claridad, en primer lugar el tema, y en seguida el contenido de la investigación, señalando sus propósitos que parten del supuesto que la democracia se caracteriza por la existencia de estos grupos de interés que pueden procesar demandas en el sistema político, lo que no ocurre en regímenes autoritarios que rechazan a algunos de estos grupos y no los aceptan o integran a algunos como privilegiados sin considerar un trato igualitario. En segundo lugar, el conflicto se define como lo característico de las sociedades democráticas, existiendo reglas que norman esos conflictos dentro de ciertos cauces. El estudio se centra en los grupos de interés institucionalizados, aunque reconoce la existencia de otros grupos de interés no asociativos que actúan de manera informal, lo que, en este nivel no es posible de estudiar simultáneamente.

De esta manera el lector sabe anticipadamente los propósitos de la investigación y no es una incógnita que se resuelve en las últimas páginas. Además de esta amplia introducción, cada capítulo tiene su propia introducción donde se define el marco limitado del estudio del capítulo respectivo y sus propósitos en ese margen.

El autor separa conceptualmente a los grupos de interés y a los grupos de presión, aunque son facetas de la transformación del grupo en el proceso social y político. Los grupos de interés pretenden conseguir «bienes públicos, producidos por instituciones públicas». En cambio, los grupos de presión actúan en el campo de la política. La existencia y desarrollo de estos grupos es plenamente legítimo y los mecanismos de presión lo son a su vez, y ellos incluyen la persuasión, la publicidad de sus demandas, las amenazas y finalmente la acción directa. El lobby se relaciona directamente con la persuasión, se trata de convencer directamente a la autoridad o se utilizan personas o instituciones que tengan un acceso más fácil a ella para lograr su comprensión y finalmente la aceptación de sus demandas. El origen del lobby está en Inglaterra y especialmente en Estados Unidos, donde ha alcanzado una alta formalización. En Estados Unidos existen miles de grupos de interés muy específicos (agricultores de diverso tipo, productores de diversos bienes) y en los últimos tiempos han surgido otros más generales (consumidores, ambientalistas, bienestar social).

Desde 1950, hay una creciente legislación que regula el lobby en Estados Unidos, especialmente porque se pagó a legisladores para que votaran diversas asignaciones de gastos, lo que estimuló la regulación mencionada. Los lobbistas han aumentado de cinco mil en 1955 a más de 23.000 a fines del siglo XX. Una tendencia actual es la de crear alianzas de grupos de interés para actuar coordinadamente antes de llegar a las autoridades.

El autor constata la inexistencia de estudios de los grupos de presión en Chile. Aunque han existido libros más o menos históricos sobre líderes y organizaciones de los trabajadores, sin embargo, hay una gama variada de organizaciones legales que son grupos de interés asociativos. Desde 1998 se inscriben oficialmente cientos de asociaciones gremiales del más variado tipo. Éstas se consideran

conceptualmente como grupos de interés.

Se destacan las asociaciones empresariales que son de larga data y que corresponden a las especialidades económicas que se van organizando en niveles cada vez más amplios y que han jugado importantes roles en diversas etapas de la historia de Chile. El autor describe estas acciones en los siguientes períodos: Revolución en Libertad (1964-1970); Revolución Socialista (1970-1973); Dictadura Militar (1973-1989) y Transición (1989-1990). En cada uno de estos períodos describe cómo las asociaciones empresariales actuaron frente a la coyuntura política y los éxitos y fracasos que en determinados casos lograron. De esta manera, se ofrece a la vez el panorama de cómo las organizaciones empresariales formulaban sus demandas al sistema político y el desarrollo del proceso político en los cuatro períodos establecidos.

En el capítulo dedicado al lobby en Chile, se describe la incorporación de este concepto en la vida política, sus primeras manifestaciones elementales y la forma como los periodistas y académicos que lo observaron y lo describieron en sus artículos, o que analizaron en casos específicos tales como la demanda de algunos empresarios para eliminar la sobretasa arancelaria a la fructuosa, y la demanda opuesta de mantener esa sobretasa sostenida por otras asociaciones empresariales. Otros casos descritos son el del aeropuerto de Buin, la protección del Mall Plaza y la eliminación o reducción del impuesto al diesel. También entró a la discusión la relación entre ética y lobby en función de la experiencia norteamericana.

Este proceso de actividades de lobby y su discusión en niveles empresariales, políticos y académicos condujo finalmente a la presentación del proyecto de ley sobre lobby, que es resumida para información del lector y que está justificada por parte del Gobierno, quien veía algunos peligros en esta actividad por la existencia de desigualdades que no contribuyen a favorecer a los más necesitados, por los riesgos de corrupción implícitos, y por la posibilidad de que la libre competencia sea distorsionada.. También se consideró la necesidad de regular esta actividad para mantener una imagen de país serio en las relaciones internacionales.

El proyecto define al lobbysta profesional y establece las actividades que serán reguladas y las que quedan excluidas, tema que es controvertido ya que en ambos casos el lobby está presente de alguna manera.

Este proyecto de ley también establece los derechos y deberes de los lobbystas. La ley también prohíbe expresamente el financiamiento de los lobbystas a la actividad política y fija condiciones especiales para las autoridades que después de dejar sus cargos se dediquen al lobby. Finaliza el capítulo presentando un resumen de una investigación sobre el lobby en Chile que realizó una entidad universitaria.

El capítulo siguiente se dedica a analizar casos empíricos investigados para determinar cómo actúan, y otros casos para estudiar el resultado de sus demandas. Algunos de estos grupos son la Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile, la Cámara de Comercio de Chile, la Asociación de ISAPRES, la Sociedad Nacional de Agricultura, el Colegio de Profesores, el Colegio Médico, la FECH y otros casos que se identifican como « casos de aspiración de intereses». En cuadros resúmenes se sintetiza lo investigado según grupos de interés, demandas y respuestas, agregándose otro cuadro más complejo.

Las conclusiones del autor son que los grupos de interés han entrado al campo político, algunos se han transformado en grupos de presión y también ha habido un proceso inverso. Las organizaciones empresariales tienen un mayor poder, lo que les permite un «uso habitual de los mecanismos de presión». La tarea de los otros grupos de interés es la de «convertir lo latente en manifiesto» para que las autoridades puedan hacerse cargo de sus demandas y desarrollar una sociedad democrática. El autor termina sosteniendo que hacer lobby no es una actividad turbia y que sólo requiere ser normada; y señala algunas debilidades en el proyecto de ley que deben ser subsanadas a su juicio para definir con precisión el lobby.

El autor reconoce el carácter preliminar de su estudio y convoca a estudiantes y profesores a que se aventuren en el trabajo empírico en esta área para conocer mejor a la sociedad chilena.

No sólo en Chile, sino en todo el mundo, las ciencias sociales demuestran una extraordinaria

debilidad, especialmente en lo que se refiere a hacer pronósticos de lo que viene. Todos ellos rechazaban la simplicidad y consideraban la complejidad de sus estudios como garantía de seriedad. El libro que reseñamos adopta otra postura metodológica, no parte de proposiciones y soluciones o de anticipación de los problemas. Recurre al enfoque de rechazar la innecesaria complejidad de la cultura y presenta ordenadamente el panorama de un tema analizando los elementos que la componen, el desarrollo de los procesos, y el estudio de casos empíricos que muestran los sujetos en el proceso, para terminar con las conclusiones que surgen de esta presentación, y de un contraste entre lo presentado y el proyecto de ley del lobby que entonces se discutía, lo que implica una aproximación a la realidad proponiendo aportes sin eludir la responsabilidad del error, pero sin declamar que esa es la verdad infalible y probada.

El libro de Rodríguez es una excelente introducción al tema. En él el autor hace gala de un orden riguroso en el ordenamiento de la información, y lo escribe con una claridad que permite al lector abarcar todos los aspectos sin incurrir en complejidades que lo hagan engorroso o inentendible. La simplicidad, virtud opuesta a lo simple, es sin duda la experiencia de Rodríguez como profesor de la Universidad de Chile, que debe explicar a sus alumnos estas materias de tal manera que realmente las puedan comprender, sin recargos literarios ni esfuerzos de pedantería para impresionar al auditor o lector. Y no cabe duda que esta es una tarea muy difícil, pues resulta más cómodo exponer las propias confusiones antes que ser capaz de ordenar un panorama completo y complejo y hacerlo entendible a los alumnos universitarios, a los políticos sin vivencias académicas y al lector interesado en el acontecer social. Junto a la experiencia como pedagogo, sin duda que la formación como periodista del autor es lo que ha permitido este transparente trabajo de investigación.

notas