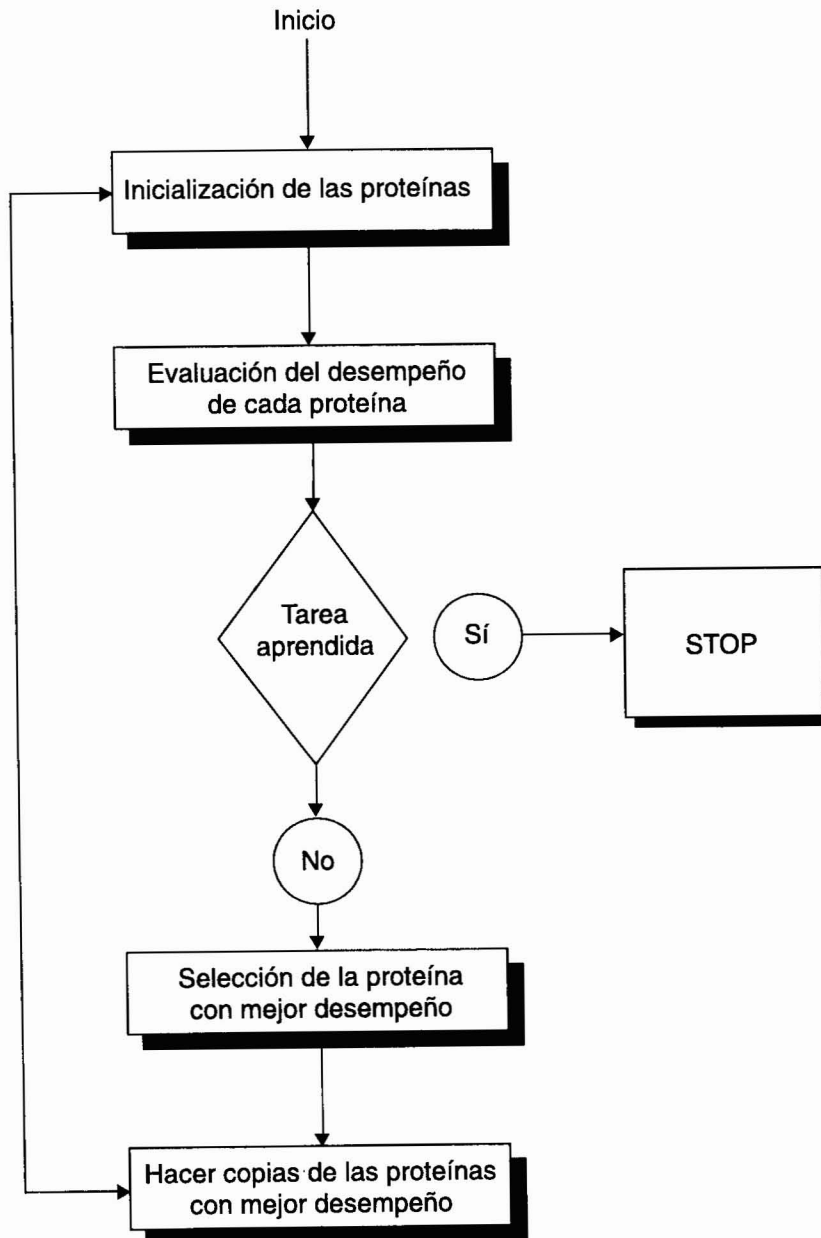


Figura 6. Algoritmo de aprendizaje evolutivo.



EL "LOBBYING"

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Abogado Universidad Javeriana, D.E.A. en Derecho Administrativo y especialización en Ciencias Políticas, Universidad de París II.
Profesor Universidad San Buenaventura - ICESI

En el curso del debate parlamentario que, a fines de 1994 culminó con la aprobación de la Ley de televisión, y por razón de las intensas presiones que hicieron los grandes grupos económicos interesados en la explotación del nuevo esquema de privatización, se habló de reglamentar el *lobby* o más exactamente el *lobbying*¹, en el país.

Tanto el presidente del Congreso como otros parlamentarios consideraron que era necesario enmarcar esa práctica en un marco legal serio y severo.

Sería conveniente y deseable, sin embargo, que el proyecto, y la ley que finalmente resulte, tengan en cuenta que nuestras instituciones jurídico-políticas, inspiradas en el modelo francés, parten de la existencia de un *interés general*, que conviene a todos y cuyo intérprete exclusivo es el Estado al cual corresponde el monopolio de su definición y búsqueda. Pocas acusaciones se consideran más graves en ese modelo

que la de actuar con un fin distinto al interés público, o de comprometer a la administración pública con tal o cual categoría de intereses privados o partidistas.

Es tan arraigado este sentimiento en Francia, que el General De Gaulle expresaba en 1963, en una de sus alocuciones televisadas, que "el Estado tiene por objetivo y por razón de ser el servicio del interés general". Y su sucesor, el presidente Pompidou decía siete años más tarde ante el Consejo de Estado que "sólo el Estado, por los órganos constitucionales que la nación misma le ha otorgado directamente, puede tener del interés general una visión completa y desinteresada".

No es pues extraño que el concepto central y fundador de nuestro Derecho Administrativo, como el de buena parte de la retórica política, sea precisamente este del "interés general". Es él quien sustenta y legitima las nociones de *potestad pública* y de *servicio público*, crite-

1. Es preferible emplear la terminología inglesa al espantoso "cabildeo", cuyo uso mismo es prueba de la ignorancia que hay sobre el tema.

rios que han servido históricamente para que la administración pública justifique su derecho de exigir privilegios exorbitantes que rompen la igualdad de los contratos y explica en gran medida el poder discrecional que reclama en ciertos campos. Es en nombre del interés general que ciertas actividades se proclaman de **servicio público**, para sustraerlas, la mayoría de las veces, a las supuestas limitaciones de la iniciativa privada.

En una concepción tal, es apenas explicable la dificultad que siempre ha existido para reconocerle a los "grupos de presión" —en cuanto voceros de intereses particulares y concretos— un espacio en el ejercicio de la democracia. Ese espacio se espera que se limite a la simple expresión categórica, de unas ideas más o menos interesadas y nada más.

Desde esta perspectiva, no le faltó razón a algún viceministro del gobierno Barco cuando proclamó tranquilamente que en la nueva administración no se admitiría ningún papel a los gremios en cuanto grupos de presión, lo que provocó en ese entonces la justificada protesta de los afectados.

Y en cambio, es perfectamente comprensible que para la mayoría de los colombianos el **lobbying** no sea otra cosa que la versión norteamericana del "tráfico de influencias", una importación odiosa y perjudicial que, como tantas otras de las que proceden de allá, sólo tiene motivaciones utilitarias y efectos corruptores.

Pero como cada vez es más fuerte la acción de los intereses particulares en la actividad parlamentaria, se tiene la idea de que es imperativo crearles un severo marco de restricciones y controles.

Con el fin de contribuir a la discusión del tema queremos hacer algunas precisiones en torno de la figura del lobbying y la forma como realmente opera en los Estados Unidos.

Hay que tener en cuenta, ante todo, que en ese país, la noción de "interés general" se considera en crisis desde hace tiempo. La literatura de las ciencias sociales de los años 50 y 60, especialmente la Historia de la Filosofía del Derecho, se refiere a ello en forma muy clara. Así por ejemplo, los profesores Breyer y Stewart, de la **Harvard Law School**, lo expresan de la siguiente manera:

*"Durante el New Deal, los campeones del proceso administrativo suponían la existencia de un "interés público" objetivo que podría ser determinado y puesto en funcionamiento por administradores especializados, competentes y experimentados, con tal de que les fueran conferidos generosos poderes. Hoy estamos menos seguros de que tales "expertos" puedan determinar y ejecutar lo que corresponde al interés general. Tenemos derecho a ser escépticos sobre la existencia de un "interés público" objetivo, y apreciamos los problemas más importantes de política administrativa como una opción entre intereses económicos y valores sociales que compiten entre sí. En la medida en que los "tecnócratas" no pueden pretender una sabiduría particular frente a tales opciones, la tendencia contemporánea, consistente en considerar los problemas que se le plantean a la administración como problemas de opción social, ha exacerbado la controversia respecto de la legitimidad administrativa".*²

En este contexto, el lobbying es una de las varias categorías que tipifican el funcionamiento de las instituciones norteamericanas, pero es también el aspecto de ese sistema más antipático a nuestra ideología pública, e igualmente, el menos comprendido.

Miradas las cosas desde el punto de vista de la democracia norteamericana, el enfoque crítico pierde gran parte de su validez. Como el interés general no se percibe en los Estados Unidos como un dato *a priori*, sino solamente como la resultante de múltiples intereses particulares, al lobbying se le reconoce lógicamente derecho como forma de expresión de estos últimos. En otras palabras, al no estar construida la idea de la democracia alrededor de la noción de un interés general unitario, sino al contrario, de una representación tan completa como es posible de intereses particulares adversos, el lobbying se percibe como una forma de ejercicio de los derechos democráticos.

Por ello es que, desde el punto de vista de muchos politólogos norteamericanos, el lobbying expresa el dinamismo de la sociedad civil y su capacidad de iniciativa en relación con la acción gubernamental. Se piensa que si, históricamente, el movimiento de la sociedad civil ha precedido siempre al de la nación en los Estados Unidos, el lobbying no es sino un modo moderno, más estructurado, de comunicación con un Estado que se ha vuelto, él también, más completo y más intervencionista.

Ahora bien, el lobbying comprende en realidad varios tipos de actividad diferentes entre sí. La primera de ellas se corresponde con la idea generalmente compartida entre nosotros, es decir, es una actividad de **relaciones públicas**. Se trata de influir sobre la actuación del Congreso y los organismos administrativos con el fin de que se adopte, modifique o derogue una ley o una reglamen-

tación de acuerdo con los intereses de quienes componen el lobby. Esta presión se ejerce individualmente sobre los miembros del Senado o de la Cámara de Representantes, y especialmente sobre los influyentes congresistas que sesionan en las poderosas Comisiones o Subcomisiones parlamentarias. Los instrumentos de que se valen son, la organización, la capacidad de voto y naturalmente, el dinero, recurso vital del proceso electoral norteamericano.

Pero incluso esta actividad se desarrolla de una manera diferente de la imagen que se tiene corrientemente en nuestro medio y que suscita con tanta frecuencia simplificaciones distorsionadoras. Institucionalizado, reglamentado, enteramente público, exponiendo abiertamente los intereses que defiende y la manera como podrían quedar afectados por la acción legislativa, el lobbying juega un papel y llena una función específica, que el propio legislador reconoce. La complejidad del proceso legislativo, la tecnicidad de las materias tratadas y la multiplicidad de las partes que intervienen hacen la tarea del congresista norteamericano —mucho más poderoso que la de su homólogo de la mayoría de los otros países— particularmente ardua. En estas condiciones, al *lobbyist* se le tiene como portador de un punto de vista sobre el asunto, y llena una misión de explicación frente al legislador. Es lógico suponer que él hará una exposición exhaustiva de los argumentos que interesan a su punto de vista. En consecuencia, lo esencial es oír a todas las partes interesadas, antes de legislar.

Existe por otra parte, una segunda forma de lobbying, menos sospechosa, que podría llamarse el *lobbying técnico*. Lo complejo de muchas materias hace del lobbying un trabajo de expertos, ejercido con mayor frecuencia por juristas, ellos mismos especializados por mate-

2. Breyer and Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy*, p. 104 Boston, Little Brown, 1979.

ria: energía, comunicaciones, finanzas, impuestos, medio ambiente, comercio internacional, informática. En este evento, el lobbying se parece más a la preparación de documentos técnicos orientados a explicar las consecuencias jurídicas y económicas de tal o cual legislación propuesta o existente, que a simples argumentaciones de persona a persona alrededor de una buena mesa. Esta actividad de los bufetes de abogados, muy desarrollada en Washington, es justamente denominada "actividad legislativa". Ella es, efectivamente, un complemento de la función parlamentaria, efectuada sin embargo, en el seno del sector privado, por aquellos que sufrirán el impacto de las leyes y se considerarán, por ende, los más calificados para conocer sus efectos.

También es importante el control del lobbying que se ejerce ante la administración. La *Administrative Procedure Act*, célebre estatuto expedido en 1946, y varias veces actualizado, obliga a las agencias administrativas norteamericanas a someter sus proyectos de actos administrativos a los "comentarios del público" (*public comments*) durante un lapso determinado. Estos comentarios están destinados, por un lado, a garantizar que las partes a las cuales afectará la reglamentación tengan la oportunidad de manifestar su punto de vista, y por el otro, a mejorar el contenido mismo o las modalidades técnicas de esa reglamentación, de acuerdo con las reacciones de los interesados y de los especialistas.

Cuando los proyectos estatales afectan a los fuertes intereses económicos y sociales, los encargados de redactar los comentarios y conceptos son los grandes gabinetes de juristas.

Desde este modo, también aquí, el sector privado participa en la actividad reglamentaria, por invitación de la misma administración. Por más que sea lobbying, puesto que los que se repre-

sentan sean intereses particulares (muy a menudo considerables), la utilidad y la calidad de la contribución de los abogados a la actividad reglamentaria se reconoce sin discusión.

Ahora bien, el mayor defecto de un sistema de representación de intereses montado en el lobbying, es sin duda la desigualdad que existe en esa representación. Es obvio que sólo los más poderosos, los más ricos y los mejor organizados acceden a él. De allí una sobre-representación del *Big Business*, y en una menor medida, de los sindicatos relativamente poderosos, en detrimento de las minorías y de los grupos de interés desprovistos de recursos financieros o de peso político suficiente (consumidores, ecologistas, minorías étnicas, categorías desfavorecidas).

No obstante, el sistema político norteamericano intenta remediar la desigualdad de representación inherente al lobbying de varias maneras. La primera de ellas es la celebración de audiencias (*hearings*) ante las Comisiones o Sub-comisiones del Congreso y también ante los organismos administrativos, con el objeto de garantizar la representación de los intereses contrarios a la acción de un lobbying en curso. La actividad de las partes llamadas a testimoniar a esas audiencias se distingue del lobbying en que no es espontánea y en que puede necesitar menos medios y recursos. Es posible también que las partes convocadas sean representadas por abogados, según las reglas propias del lobbying técnico.

Un segundo remedio a la desigualdad de representación se ha buscado mediante el desarrollo de los "Grupos de Interés Público" (*public interest groups*). Se trata generalmente de juristas especializados en la defensa de los intereses generales de la sociedad, tales como los derechos de las minorías, y la protección de los consumidores o del medio ambiente.

La *public interest advocacy*, especie de misión de servicio público, patrocinada por grupos privados, emplea a la vez el lobbying y los recursos del contencioso judicial para constituirse en un contrapeso eficaz a la sobre-representación de los intereses poderosos.

A pesar de los mecanismos citados, el vicio mayor del lobbying lo constituye, sin duda, el papel creciente del dinero en el proceso electoral norteamericano. La financiación de las campañas de los congresistas exige hoy en día recursos enormes que se obtienen en parte por el lobbying. En consecuencia, éste forma parte del mecanismo de obtención de fondos (*fund raising*) y de participación en la campaña electoral de los congresistas. Implantada en 1974, la reglamentación de la financiación de las campañas electorales ha variado de múltiples formas. Lobbys especializados en este nuevo tipo de actividad, actúan como intermediarios entre intereses particulares opulentos, en busca de "acceso" al proceso legislativo, y los candidatos en busca de finanzas.

Por ser más indirecto, este nuevo poder no es más democrático. Se sostiene que los *lobbies* compran simplemente un acceso al proceso legislativo, no promesas electorales. No obstante, puesto que queda en una especie de dependencia de sus banqueros, el hombre político una vez elegido, tiene ya comprometido una buena parte de su capital de innovación política en las manos de quienes los financian.

De todos modos, en el modelo norteamericano, el elemento fundamental de control es la transparencia asegurada por una circulación óptima de la información. Únicamente la revelación a la luz del día, y de manera contradictoria, de todos los elementos de información disponibles puede permitir, en la ética democrática norteamericana, la manifestación de la verdad y una eficacia global de la autorregulación. Esta con-

cepción de la información se refleja a un nivel más general, por la agresividad de la prensa norteamericana, y especialmente, por la importancia del periodismo de investigación.

Después del caso Watergate, símbolo victorioso de esta filosofía exhaustiva de la información, la exigencia de transparencia se ha concentrado en la actividad del ejecutivo, con la revisión de la *Freedom of Information Act* en 1974 y la adopción del *Government in the Sunshine Act*, en 1976. La *Freedom of Information Act*, por su parte adoptada en 1966, obliga a las agencias administrativas a comunicar a toda persona que lo demande todos los documentos o informaciones en su posesión, bajo reserva de un cierto número de excepciones clásicas (seguridad nacional, informaciones obtenidas sobre una base confidencial, reglas y documentos internos...) La *Government in the Sunshine Act* requiere que las reuniones de los entes directivos de las agencias administrativas sean abiertas al público (bajo reserva, también aquí, de ciertas excepciones).

La finalidad común a estos textos es la mejora de las decisiones del ejecutivo, especialmente por el control de la influencia que ejercen sobre él los *lobbies* más poderosos, aun a riesgo de que se emplee mal la información obtenida, lo que también sucede ocasionalmente.

En conclusión: es necesario tener en cuenta que al aceptarse la acción del lobbying, se estará reconociendo que los intereses particulares tienen derecho a expresarse, y será necesario que esa visión se articule con la concepción tradicional del "interés general" unitario en el cual se inspiran nuestras instituciones.

Y no sería menos importante dejar en claro cómo habrá de operar ese lobbying frente al modelo de *concertación* adoptado por el gobierno actual para respaldar el "Pacto Social".