

**12th International Anti-Corruption Conference,
Guatemala City, 15 – 18 November 2006**

Influencia indebida de Grupos de Interés

Una propuesta de criterios¹

Silke Pfeiffer²

Cuando se habla de crisis de representatividad en muchas de las democracias modernas, se alude a una situación en la que la ciudadanía siente que las autoridades públicas descuidan su mandato de promover el interés de la sociedad en beneficio de su propio interés y/o de otros intereses particulares. Una parte de estas situaciones se genera a partir de comportamientos y transacciones que, claramente, pueden calificarse como corruptas e ilegales. Si se toma el ejemplo del soborno a un legislador para introducir cambios en un proyecto de ley o el aporte de fondos a una campaña electoral proveniente del narcotráfico a cambio de determinados favores, nos encontramos ante delitos que, por lo general, se encuentran tipificados como tales y, teóricamente, existirían los medios para investigar y sancionarlos. Teóricamente, porque en muchos países no se investigan y persisten altos niveles de impunidad.

Existe a la vez una segunda categoría de distorsión del interés general de las políticas públicas a partir de la incidencia de intereses particulares que no es tan fácilmente identificable como corrupción. Un grupo poderoso puede “capturar” procesos de formulación de políticas públicas a partir de su peso económico, su poder de negociación o contactos construidos con el aparato estatal. Los medios de incidencia del grupo pueden ser varios, pero no necesitan ser ilegales y hasta pueden ser muy indirectos, como lo serían determinadas decisiones de inversión con alto impacto social. No obstante, el costo social de esta captura puede ser tanto más alto.

En 1976, Gianfranco Pasquino caracteriza a la corrupción como “un modo particular de ejercer influencia” y, sin ofrecer mucha profundización al respecto, enumera tres diferentes tipos de influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima.³ 24 años después J. Hellmann, G. Jones y D. Kaufmann diferenciaron entre a) corrupción administrativa, b) captura del Estado y c) influencia a partir de su estudio de indicadores de gobernabilidad desde la perspectiva de la experiencia de empresas operando en 20 países de transición en Europa del Este y antigua Unión Soviética. En su publicación “Seize the State, seize the Day” dan cuenta del hecho que empresas no solo

¹ Presentado en la XII Conferencia Internacional Anti-Corrupción, Ciudad de Guatemala, 15-18 Noviembre del 2006. El documento construye sobre la siguiente publicación: Pfeiffer, Silke: “Bajo Sospecha. El lobby empresarial en Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en actividad legítima.” Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), Buenos Aires, Octubre de 2006.

² Directora Regional para las Américas, Transparency International

³ Paquino, Gianfranco: “Corrupción” en N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Diccionario de Ciencia Política, Siglo XXI, México, 1985. 1a edición 1976, p.438.

influyen las decisiones públicas aplicando pagos ilegales ya sea para beneficiarse de la aplicación de normas (*corrupción administrativa*) ya sea para “comprar” y modificar las reglas del juego (*captura del estado*). Contemplaron que la influencia también se ejerza a través de caminos legales como puede ser el financiamiento político (legal) (*influencia*).⁴ A partir de allí Kaufmann y Vicente llegaron, en el año 2005, a diferenciar entre *corrupción legal* por un lado y *corrupción ilegal* por el otro, dejando atrás definiciones legalísticas de la corrupción.⁵ Entre los indicadores que los autores utilizan para su Índice de Corrupción Corporativa Legal, instrumento que refleja el grado de influencia indebida por parte de las empresas en un país según la percepción y experiencia de las empresas, figuran el grado de neutralidad de funcionarios públicos hacia la influencia de individuos y compañías, la influencia de contribuciones políticas legales sobre políticas públicas y el grado de influencia de individuos y compañías bien conectadas en el aparato gubernamental.⁶

Si bien estas categorías representan un avance en tomar en cuenta, en la literatura anti-corrupción, un fenómeno poco estudiado, conceptos como influencia por un lado y neutralidad de las decisiones por el otro requieren aún de una mayor profundización. ¿Basado en qué criterios podemos diferenciar entre influencia debida e indebida en el momento que ambas se desarrollan en la legalidad? ¿Si la neutralidad de las decisiones frente a las influencias de intereses particulares implica que éstas estén orientadas hacia interés general, podemos visualizar entonces un proceso de formulación de políticas públicas, implicando la interacción entre Estado y grupos de interés, conducente al mismo?

Entramos aquí en un debate teórico que ha ocupado y enfrentado a diferentes corrientes durante muchas décadas y del cual solo podemos extraer algunas reflexiones puntuales pero muy relevantes para nuestra discusión.

Planteamientos pluralistas contestarían la existencia de un concepto de interés general de manera a priori y en este sentido la posibilidad de una neutralidad de decisiones frente a intereses particulares. Partiendo de la heterogeneidad de intereses particulares y del conflicto natural entre éstos, reclamarían que el interés general no puede ser otra cosa que el producto de negociación entre diferentes individuos y grupos de interés de una sociedad. Sosteniendo que el poder está repartido entre múltiples actores que se organizan de manera oportuna y no necesariamente permanente para defender sus intereses particulares, los pluralistas excluirían, además, la posibilidad de intereses dominantes a lo largo del tiempo.⁷

Ahora bien, las realidades en muchos países nos muestran situaciones muy diferentes, motivo por lo cual estos supuestos han sido objeto de fuertes críticas que nos permiten profundizar las preguntas de este ensayo. Según los críticos, diferentes individuos y grupos disponen de recursos de organización y

⁴ Ver Hellman, Joel S., Jones, Geraint and Kaufmann, Daniel, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition" (September 2000). World Bank Policy Research Working Paper No. 2444. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=240555>

⁵ Ver Kaufmann, Daniel and Vicente, Pedro C., "Legal Corruption" (November 24, 2005). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=829844> www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/legalcorporat Corruption.html

⁶ Ver Kaufmann, Daniel: "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World" - September, 2004 www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gcr2004.html

⁷ Ver Graciano, Luigi: *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

representación muy divergentes, por lo que el sistema tiende a beneficiar más a los grupos poderosos además de facilitar la formación de oligopolios o monopolios en detrimento de aquellos grupos que no tienen acceso al poder. Bajo estas circunstancias, el Estado es fácilmente capturado por los intereses de los grupos dominantes convirtiéndose así en el mayor garante de su mantenimiento. Y, finalmente, hay intereses fundamentales que por su carácter amplio y general no encuentran representación.⁸

En el marco de estas objeciones, muchos pensadores en las últimas décadas volvieron a recurrir a conceptos normativos del interés general, tratando por un lado de establecer principios y objetivos básicos para la comunidad, orientados principalmente en nociones y conceptos como sostenibilidad, satisfacción de necesidades básicas y ejercicio de derechos fundamentales, y buscando, por el otro, delinear procesos de interacción democrática que reforzarían estos principios. Un lugar central en esta reflexión lo ocupa la calidad del debate y diálogo público entre diversos grupos, que se traduce en la formulación de políticas públicas. Según Amartya Sen, “los derechos políticos y civiles, particularmente aquellos relacionados a las garantías de discusión, debate y crítica abiertos, son fundamentales para el proceso de promover elecciones informadas y consideradas. Estos procesos son cruciales para la formación de valores y prioridades (...).”⁹ Los defensores del concepto de “democracia deliberativa” confían en el potencial de la democracia para transformar preferencias e intereses individuales en ideas “imparciales” a partir de procesos de deliberación.¹⁰ Requisito para que se produzca esta transformación es el acceso de todos los afectados a la deliberación y, por tanto, la disponibilidad de la mayor cantidad de información y argumentos posibles sobre el tema en cuestión. Si se da este requisito y los y las participantes deliberan basados en argumentos racionales¹¹, existe la posibilidad de llegar a consensos sobre las alternativas de política que, reconociendo los intereses particulares, mejor benefician el interés general. Mientras que este planteo también se enfoca en la naturaleza de las condiciones y procesos de participación en la formulación de políticas públicas, claramente incluye un postulado ético que exige ciertos comportamientos a todos los involucrados en la deliberación.¹² Al final, lo que convence deben ser los argumentos y no el poder de influencia. Al mismo tiempo, el Estado no se concibe como actor neutral, sino como un actor que incide activamente, abriendo espacios de participación y garantizando el acceso de los ciudadanos con menos recursos.

⁸ En su obra *The logic of collective action*, Mancur Olson argumenta que aun si los individuos se comportan según criterios estrictamente racionales, no tienen incentivos a organizarse a no ser que el interés y el grupo de interés estén claramente delimitados y/o que se encuentren obligados a hacerlo. Ver Olson, Mancur: “The logic of collective action. Public Goods and the Theories of Groups”, Cambridge, Harvard University Press 1971.

⁹ Ver Sen, Amartya: “Democracy as Universal Value” *Journal of Democracy* 10.3, 1998, p.3-17. Texto original: “Political and civil rights, especially those related to the guaranteeing of open discussion, debate, criticism, and dissent, are central to the process of generating informed and considered choices. These processes are crucial to the formation of values and priorities (...).”

¹⁰ Ver Nino, Carlos: “La Constitución de la Democracia Deliberativa”, Gedisa, Barcelona, 1977

¹¹ En referencia a Carlos Nino, Martín Böhmer postula las siguientes características de argumentos: generalidad (no puedo decir algo que esté bien porque le conviene a determinada persona), *universalizabilidad* (tengo que estar dispuesto a hacer universal mi juicio, incluyéndome) y un acuerdo sobre evidencias (la idea acerca de cómo entendemos que un hecho se da o no se da) ver: Böhmer, Martín: “Iguales y traductores. La ética del abogado en una democracia constitucional”, Buenos Aires 2006, p.2 (still unpublished).

¹² Ver Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Ed.): „Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe“, Beck-Verlag, München 2002.

Si traducimos estas últimas reflexiones a las preguntas de este ensayo, se puede establecer una serie de hipótesis en términos de factores que califican procesos de formulación de políticas públicas como conducentes al interés general (o bien como neutrales frente a los intereses particulares). Poniéndolo a la inversa, identificamos aquellos factores que generan escenarios de riesgos de corrupción a partir de la incidencia de intereses particulares, entendiendo la corrupción como distorsión de esas políticas públicas en detrimento del interés general.

Los procesos de formulación de políticas públicas que deben contar con la participación de grupos de interés diversos se acercan tanto más al interés general cuanto:

- (1) cuenten con espacios de participación y deliberación y se asegure que la deliberación incluya la voz de todos los afectados.
- (2) haya pleno acceso a la información, con lo cual los diferentes actores que participan puedan ejercer efectivamente sus derechos.
- (3) exista un compromiso efectivo y una visibilidad de rendición de cuentas por las decisiones tomadas.
- (4) todos los participantes asuman la responsabilidad de aspirar a que la satisfacción de su interés particular coincida con el logro del interés general.

Basado en estas pautas podemos, entonces, establecer unos criterios para calificar la legitimidad de la influencia de grupos de interés, en otras palabras la influencia debida.

Los grupos de interés tienen todo el derecho de participar en la formulación de políticas públicas en la medida que su actividad de influencia:

- (1) Se desarrolle en la legalidad (no implica canales o medios/transacciones ilegales)
- (2) Se desarrolle con plena transparencia
- (3) Cuyo activo consista en proporcionar información y argumentos sustanciales (no ofrecer y buscar favores)
- (4) Se abstenga de prácticas “desleales” en el sentido de que no desacredite a sus competidores y no socave acuerdos colectivos a través de gestiones individuales y paralelas
- (5) Que aproveche los canales institucionales de participación y como tal contribuye a la discusión colectiva sobre aquellas políticas públicas que mejor hagan coincidir la satisfacción de los intereses particulares con el logro del interés general

Siguiendo el ejemplo de estudios iniciales, es importante que el movimiento anti-corrupción asuma estos temas como parte de su agenda, superando conceptos convencionales y limitadas de corrupción. Para poder desarrollar estrategias efectivas de prevención y reducción de la influencia indebida de grupos de interés

poderosos, es importante que aprendamos más sobre las prácticas, los canales, costos y efectos de la misma en diferentes contextos institucionales y económicos. Diferentes grupos aplican diferentes estrategias de incidencia dependiendo de distintos factores. En este sentido serán particularmente útiles estudios empíricos que puedan profundizar estos temas en contextos específicos.

Concretamente proponemos la siguiente agenda de investigación:

- Estudios de casos (1): análisis del efecto y de los canales de incidencia de grupos de interés específicos en la formulación, estudio, aprobación e implementación de políticas públicas específicas como serían lo proyectos de ley con relevancia para los grupos respectivos.
- Estudios de casos (2): análisis de la credibilidad y efectividad de determinados espacios institucionales de consulta y cooperación público-privados en el Ejecutivo (quién participa, con qué regularidad se reúne, cuáles son las funciones formales y las reales, qué se decide, etcétera).
- Estudios de prácticas de incidencia de un sector económico en particular. Esto para analizar en mayor profundidad como las características de diferentes sectores y mercados (regulación del mercado y de la competencia, productos, relación con el Estado etcétera) influyen en las prácticas y efectos de incidencia y los riesgos de corrupción inherentes en ellos. En este contexto sería importante establecer y analizar indicadores relacionados a la efectividad e independencia de agendas de control estatal que intervienen en estos mercados/sectores.
- Cruces de datos: Para confirmar y/o contrastar los datos de percepción acerca de factores que contribuyen a la capacidad de incidencia, cruzar de manera más sistemática datos disponibles acerca de principales donantes (y destinatarios) de contribuciones políticas (o bien indicadores relacionados al poder económico / concentración económica de ciertos sectores) con datos sobre sectores y grupos beneficiados por determinadas políticas públicas.