

Grupos de Interés:

# La Sociedad Civil Expresa sus Demandas a las Autoridades Políticas

Hernán Rodríguez Fisse

## RESUMEN

*Conocer en profundidad los grupos de interés nos lleva a valorar su importancia en el funcionamiento del sistema político democrático. Este artículo nos permite ver a los grupos de interés contribuyendo a canalizar las demandas de la sociedad civil, de los ciudadanos comunes y corrientes. Ya sea a través de lo que se conoce como lobby en los Estados Unidos o los mecanismos de presión en Chile. Para esto último se dan a conocer los resultados de una investigación empírica realizada desde el ámbito académico.*

<PARTICIPACIÓN> <PARTICIPACIÓN SOCIAL> <CONTROL SOCIAL>  
<GRUPOS DE INTERÉS> <GRUPOS DE PRESIÓN> <SOCIEDAD CIVIL>

## ABSTRACT

*To know in depth the interest groups takes us to value its importance in the functioning of the political democratic system. This article let us visualize the interest groups contributing to direct the demands of the civil society of common citizens.*

*Either through what is knows as lobby in the United States or pressure mechanisms in Chile. For the latter the results of an empiric research are given, carried out from the academic environment.*

## Grupos de Interés: La Sociedad Civil Expresa sus Demandas a las Autoridades Políticas

Hernán Rodríguez Fisse

Las necesidades, carencias o demandas de los ciudadanos pueden tener alguna posibilidad de ingresar al sistema de toma de decisiones del gobierno si son expresadas y canalizadas por los llamados actores del sistema político: partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación de masas, opinión pública.

Si quisiéramos hacer una precisión más exacta tendríamos que señalar la enorme importancia de los medios de comunicación para canalizar las inquietudes de la población y contribuir al funcionamiento del sistema democrático, pero la mayoría de ellos son funcionales o claramente responden a diferentes intereses, ya sea de grupos y/o de partidos políticos. A su vez, la opinión pública no es una organización propiamente tal, sino que se trata de la expresión de sentimientos o puntos de vista, manifestados por una mayoría circunstancial de ciudadanos, en un determinado momento; se caracteriza por ser muy cambiante y manipulable (en muchos casos por los propios medios de comunicación), pero de gran valor para el gobernante. Hace ya varios siglos el famoso Nicolás Maquiavelo lo dijo en su obra *El Príncipe*: «Nadie puede gobernar por mucho tiempo a contrapelo de la opinión pública».

En consecuencia, los actores más apropiados para incorporar las demandas de la sociedad civil, en una democracia representativa como la nuestra, son los partidos políticos y los grupos de interés.

De los grupos de interés se sabe relativamente poco en comparación a los

otros actores del sistema político y en especial si lo comparamos con la abundante bibliografía que existe acerca de los partidos políticos.

Conceptualmente debemos entender que se trata de organizaciones de carácter formal o informal, que responden a los intereses de quienes deciden integrarse a ellas, de allí su nombre. El interés es entonces la principal característica del grupo, a diferencia de una familia o un grupo de amigos, donde lo determinante son los lazos afectivos. Otro elemento diferenciador dice relación con el número de sus integrantes, es decir, una cantidad que no ponga en peligro su existencia en caso de renuncia voluntaria, expulsión o muerte, como ocurre en otras situaciones. Podemos poner como ejemplo el caso de un club de fútbol, como Colo-Colo o la Universidad de Chile, donde la renuncia de un socio no afecta la existencia de la institución; distinta es la situación si se llega a producir una deserción masiva. Lo mismo vale para organizaciones como la Iglesia Católica en Chile o la Luterana en Alemania.

El aspecto cuantitativo hace que las relaciones humanas, en general, no se den en un plano de cara a cara, sino más bien de manera impersonal. Especialmente si el grupo tiene una presencia a nivel nacional o internacional y no sólo local. Existen grupos de interés que cuentan con estructuras organizacionales, con renovación periódica de autoridades y donde sus integrantes hacen aportes económicos de manera periódica y sistemática. En algunos casos sus socios, afiliados,

Los actores más apropiados para incorporar las demandas de la sociedad civil, en una democracia representativa como la nuestra, son los partidos políticos y los grupos de interés

Mientras más funcione el sistema democrático de un país, mayores serán las posibilidades de agruparse y las alternativas de organización

militantes, cualquiera sea el nombre que queramos darle, pueden ser sancionados por algún tribunal interno, conformado por los mismos miembros del grupo y que tiene como propósito corregir y sancionar aquellas conductas que se apartan de los intereses defendidos por la organización.

Los grupos no organizados, conocidos como informales, latentes, potenciales o no asociativos, que surgen de manera espontánea, según la coyuntura económica, política o social del momento, también deben ser considerados como grupos de interés. En algunos casos tienen una vigencia efímera, mientras dura el interés específico que los aglutina. A modo de ejemplo podemos recordar la agrupación de deudores de viviendas en Unidades de Fomento, que los unía el interés por sustituir el pago de sus deudas a pesos de parte de la autoridad económica; cuando la inflación decreció ostensiblemente el grupo como tal dejó de funcionar. Pertenecen a lo que se conoce como grupos transitorios. Desaparece la demanda, desaparece el grupo.

En otros casos perduran en el tiempo, aun careciendo de la organización formal, tal como ocurre con algunos grupos étnicos o culturales. Hay incluso situaciones en que prefieren mantener su condición de informalidad, como parte de su modo de ser. Pero eso no significa que se les pueda ignorar su existencia.

Si bien las posibilidades financieras, la capacidad de organización, el nivel de eficiencia de sus dirigentes o el grado de compromiso de los integrantes del grupo de interés son relevantes, no lo es menos el ámbito político, económico y social en el que le toca desenvolverse. Esto quiere decir que el grupo que ayer tuvo grandes fortalezas nada le garantiza que las pueda conservar hoy o mañana. En la mayoría de los casos esto no sucede por problemas propios, sino como consecuencia de los cambios en el entorno o producto de lo que conocemos como globali-

zación. Por ejemplo, los cambios en los sistemas de transporte han permitido que la fuerza de los sindicatos ferroviarios no sea la misma desde hace ya varias décadas. En cambio, otras organizaciones que tenían poco peso político, social y económico, han visto revertida esa situación, como el caso de los propietarios de camiones dedicados al transporte de carga.

Los grupos de interés representan a determinadas categorías de ciudadanos en forma exclusiva, por ejemplo, productores de salmón, exportadores de frutas, médicos, comerciantes, trigueros, profesores, trabajadores de la salud, estudiantes, empresarios bancarios. Un mismo ciudadano puede pertenecer a varios de ellos de manera simultánea o secuencial, dependiendo de los diferentes roles que le corresponde desempeñar en la sociedad. En su categoría de estudiante formará parte de la organización del respectivo colegio, posteriormente podrá integrar el centro de alumnos de la universidad, si tiene la posibilidad de seguir estudios superiores. En su etapa laboral se incorporará al sindicato respectivo y/o organización profesional. En su rol de padre podrá participar del centro de apoderados del colegio de sus hijos, como habitante de un barrio será miembro de la junta de vecinos y simultáneamente tendrá la calidad de socio de algún club deportivo, como también podrá estar afiliado a un partido político, logias o iglesias, ya sea a nivel nacional o internacional.

Mientras más funcione el sistema democrático de un país, mayores serán las posibilidades de agruparse y las alternativas de organización. Bajo una dictadura o un sistema autoritario de gobierno, existen fuertes impedimentos para que los ciudadanos se puedan organizar para defender sus derechos. Los gobiernos totalitarios reprimen los grupos que puedan manifestar alguna disidencia y prefieren mantener a la población atomizada, separada e impedida de reunirse.

## I. DEL INTERÉS A LA PRESIÓN

Es habitual caer en una confusión conceptual al denominar de manera indistinta a los grupos de interés como grupos de presión. Por definición los grupos se forman para la defensa y mantención de determinados intereses o para el logro de ciertos objetivos, como ya lo hemos explicado.

¿Cuándo los grupos son de presión? Ello ocurre cuando el grupo de interés necesita resolver una demanda a través de la decisión o acción que deba tomar una autoridad pública, llámese Ministro, Subsecretario, Intendente, Embajador, Senador, Diputado o el propio Presidente de la República. Al vincularse con los poderes públicos, que son los encargados, entre otras cosas, de resolver las necesidades colectivas, el grupo entra en el terreno político.

La participación del grupo de interés en política tiene diferencias significativas con respecto al rol que cumplen los partidos políticos. Mientras los partidos políticos buscan alcanzar el poder ocupando los cargos públicos mediante elecciones populares u otros medios, para desde allí intentar poner en práctica sus proyectos de sociedad, los grupos de interés tratan de influir entre quienes tienen el poder. El objetivo es influir para satisfacer determinadas demandas, pero no tienen como propósito explícito alcanzar el poder. Durante el proceso que dura la relación entre la autoridad pública y el grupo, este último se encuentra en mayor o menor medida presionando para lograr su objetivo. De allí entonces que se le llame grupo de presión, pero una vez resuelta su demanda vuelve a ser grupo de interés, sale del campo político, a diferencia de los partidos que siempre permanecen en él. En la mayoría de los casos los grupos de interés no buscan obtener cargos públicos, ni menos implantar un modelo de sociedad sustentada en principios ideológicos.

Mientras los partidos políticos buscan alcanzar el poder ocupando los cargos públicos mediante elecciones populares u otros medios, para desde allí intentar poner en práctica sus proyectos de sociedad, los grupos de interés tratan de influir entre quienes tienen el poder

## II. CONCEPTO DE LOBBY

La palabra inglesa *lobby* sirve para identificar el proceso mediante el cual un grupo presiona a las autoridades políticas de un país para obtener algo o modificar una determinada situación. Su origen se remonta a la época del parlamento inglés de los tories y los wigs. Cuando los parlamentarios circulaban por los pasillos o vestíbulos (*lobby*) se les acercaban diferentes personas para pedirles en forma oral o por escrito, la aprobación o el rechazo a determinado asunto. Algunas personas formaban parte de grupos organizados que compartían intereses y tenían claras ventajas en su labor de presión, llegando a convertirse en verdaderos «profesionales del *lobby*».

El hacer *lobby* fue heredado por los Estados Unidos y pasó a formar parte integral de su sistema político. Hay quienes sostienen que no se trata de una herencia inglesa sino de una creación norteamericana. Así lo afirma Gabriel Guerra-Mondragón, quien fuera Embajador de los Estados Unidos en Chile entre 1994 y 1997 y que trabajó en una firma de *lobby* de Washington, antes del nombramiento diplomático por parte del presidente Clinton.

«El *lobby* surge en los Estados Unidos cuando empiezan las tensiones entre el Norte y el Sur por las leyes sobre la abolición de la esclavitud. Se denomina *lobby* porque esta actividad se inició en un hotel que aún existe en Washington y que, en esa época, era el único buen establecimiento de su tipo en nuestra capital. En ese establecimiento, ubicado cerca de la Casa Blanca, hay un gran «*lobby*» o vestíbulo, una antesala a los restaurantes y bares del hotel, que era frecuentado en las horas del almuerzo y cena tanto por funcionarios de gobierno, como por los parlamentarios. Allí se instalaban quienes deseaban abordar o contactar a alguna de esas autoridades para abogar, influir o presionar a favor de sus intereses.



La práctica del *lobby* aumentó en los Estados Unidos a medida que el gobierno federal creció en tamaño, importancia e influencia, especialmente durante el gobierno del presidente Roosevelt. La consecuencia más evidente fue que se hizo necesaria la presencia de personas en Washington para defender intereses, ya que, el Poder Ejecutivo estaba adoptando muchas decisiones y efectuando enormes gastos de dinero. Los legisladores tampoco quedaron al margen de estas actividades, ya que, eran cruciales para la aprobación de las asignaciones de fondos. En la década del '50 se dictaron las primeras medidas destinadas a regular lo que se consideraba un abuso de poder de algunas personas que recibían dinero para presionar a favor o en contra de leyes de los poderes Ejecutivo y Legislativo...

Al consolidarse Estados Unidos como un poder internacional de gran peso en el acontecer mundial, los gobiernos extranjeros comienzan a contratar a personas o a firmas, como las oficinas de abogados, que antes cumplían sólo funciones legales, para realizar el trabajo de defender, resguardar, promover o influir a favor de sus intereses en Washington».<sup>1</sup>

A modo de ejemplo, y para ilustrar lo señalado por el Embajador Guerra-Mondragón, podemos recordar que a mediados de la década de los '70 y durante la postulación a un segundo período, el presidente Carter fue atacado en la prensa por sus opositores, al publicarse que su hermano Bill Carter dirigía una oficina de *lobby* a favor del dictador de Libia, Mohamed Kadaffi, enemigo declarado de los Estados Unidos en esos momentos. Algunos analistas políticos sostuvieron en aquella oportunidad que ese hecho contribuyó, entre otros factores, a la no reelección de Carter para un segundo período presidencial.

Desde 1963 existe una ley que exige una inscripción en el Departamento de Justicia norteamericano para cualquier institución nacional o extranjera que quiera utilizar los servicios de *lobby* en Washington. Allí se registra el nombre del cliente y el dinero que paga mensualmente, información que es pública, lo cual garantiza transparencia. Adicionalmente, los *lobby*istas deben dejar constancia de todas las reuniones que tengan con parlamentarios, registrando la materia tratada y la fecha. En el caso de los contactos con los funcionarios del Poder Ejecutivo, la información solicitada es aún más rigurosa.

Cualquiera puede hacer *lobby* de manera profesional. No hay una especialidad, pueden ser abogados, pero no es un requisito para practicar la actividad. Algunos *lobby*istas llegan a contar con grandes equipos de trabajo que incluyen gerentes, asesores de prensa, especialistas laborales, tributarios y hay otros que funcionan en oficinas de una persona.

En representación de sus clientes encaran amenazas reales o latentes, presentan puntos de vista, análisis, tratan de convencer y cuando lo consideran necesario hacen intervenir al cliente mismo frente a los parlamentarios o autoridades del gobierno.

Existen centenares de grupos de interés, de la más variada naturaleza, radicados en Washington que practican el *lobby*. Jeffrey Berry, cientista político de la Universidad de Princeton, publicó hace unos años el libro «Lobbying for de people»<sup>2</sup>, donde presentó los resultados de la investigación realizada a 83 grupos de interés público.

Entre ellos figuraban la Liga Nacional de Consumidores, Federación Nacional de la Vida Silvestre, Liga de Mujeres

<sup>1</sup> Conferencia ofrecida por el embajador Gabriel Guerra-Mondragón en agosto de 1995 en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Princeton University Press, New Jersey, 1997.

Votantes, Consejo Nacional de Iglesias, Centro para la Seguridad en el Automóvil, Defensores de la Vida Silvestre, Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales, Consejo Nacional para Abolir la Bebida, Pesca Ilimitada de la Trucha, Crecimiento Cero de la Población, Club Sierra, Amigos de la Tierra, Unión Conservadora Americana, Unión de Abstinencia de Mujeres Cristianas.

La información fue recolectada a través de entrevistas realizadas a los dirigentes de las organizaciones. En cada caso se solicitó información adicional contenida en cartas, revistas institucionales, artículos publicados en la prensa, informes, memorándums, solicitudes, volantes. Paralelamente el autor de la investigación intervino como observador participante, compartiendo los logros y frustraciones de varios grupos.

### III. MECANISMO DE PRESIÓN

Los métodos para alcanzar éxito en la gestión emprendida por algún grupo de interés, son muy variados.

El primer paso para hacer *lobby* es lo que se conoce como el «camino de la persuasión». Es el intento que realiza el grupo por convencer a las autoridades sobre la validez de su inquietud. Le envían cartas y/o documentos que respalden adecuadamente la petición. Los dirigentes del grupo de interés pueden pedir directamente una entrevista para explicar sus planteamientos o bien recurrir a una persona que haga de puente o intermediario; si tiene algún grado de influencia o amistad tanto mejor.

El responder en forma positiva, negativa o no dar respuesta alguna, es una prerrogativa de la autoridad. Si la entrevista se materializa y se produce el diálogo, hay mayores posibilidades de persuasión; sólo mayores posibilidades, ya que igual la respuesta podría ser negativa o bien dilatarse la solución al problema.

Se puede pasar a una segunda etapa de presión cuando la autoridad no recibe a los dirigentes del grupo o no lee los documentos presentados, como también si tras la entrevista, la respuesta es negativa o insatisfactoria. La etapa siguiente se la conoce como «hacer pública la demanda», ya que hasta ese momento tenía manejo privado entre los interlocutores.

Romper el silencio tiene como finalidad que la opinión pública se entere del problema para obtener apoyo de sectores no involucrados. En esta etapa hay que lograr que los medios de comunicación de masas como las radios, canales de televisión, diarios, revistas, den cabida a la demanda. Lo importante es convertir a los medios en aliados para llegar a la opinión pública. Si éstos asumen una posición crítica frente a lo que solicita el grupo, el efecto será negativo y en lugar de ganar apoyo van a obtener rechazo.

No se debe olvidar que lo que la gente opina en forma masiva depende fuertemente de la influencia de los medios, es difícil desconocer su carácter manipulador. A la prensa se accede proporcionando información, publicando una inserción pagada (lo que va a depender de los recursos financieros que tenga el grupo) o ambas cosas.

Para hacer pública la demanda también se puede recurrir a desfiles callejeros con pancartas, siempre y cuando el grupo tenga una capacidad de movilización significativa. En las ciudades donde existen espacios públicos para esos propósitos como el zócalo de ciudad de México, la rambla de Barcelona, o el parque frente al capitolio en Washington, las ventajas para dar a conocer las demandas van a ser mayores que en aquellos lugares en que se interrumpe el tráfico vehicular y tiene que intervenir la fuerza pública, como ocurre en Chile, hasta que no se construya la Plaza de la Ciudadanía, que ayudaría a estos propósitos. Los organizadores del desfile tienen que tomar las precauciones para que no se infiltre lumpen y con

El primer paso para hacer *lobby* es lo que se conoce como el «camino de la persuasión». Es el intento que realiza el grupo por convencer a las autoridades sobre la validez de su inquietud

sus acciones violentas se distorsione el objetivo de la manifestación.

Si se cuenta con recursos suficientes se puede hacer cadenas telefónicas de divulgación, recolección de firmas, envío de correspondencia y, en general, todo aquello que permita obtener mayor apoyo para que la autoridad perciba un escenario que lo obligue a cambiar su decisión. El correo electrónico ha sido fundamental en el proceso de difusión de los planteamientos de los grupos de interés.

La tercera etapa entra a funcionar sólo si fracasó la anterior y consiste en amenazar a la autoridad con medidas más radicales. Lo habitual es advertir que si en un cierto plazo no se adoptan determinadas actitudes el grupo va a recurrir a una instancia de fuerza. El grado de conflicto se agudiza porque, a su vez, también la autoridad formula sus propias amenazas al grupo.

Finalmente se produce la acción directa, se cumplen las amenazas y aparecen las pruebas de fuerza. El típico ejemplo es la huelga: gana el que tiene más poder.

Los cuatros mecanismos de presión se van desarrollando en secuencia. Es más lento, pero el grupo tiene más probabilidades de éxito que cuando se saltan etapas. Todos corresponden a procedimientos legales, abiertos, conocidos y reconocidos. Existe también un conjunto de acciones ocultas, reñidas con la ética o francamente delictuales como el soborno, chantaje, secuestro y otras «delicadezas», cuyo uso es inmoral e inaceptable, pero que no se pueden ignorar.

#### IV. GRUPOS DE INTERÉS EN CHILE

Según la normativa legal vigente en nuestro país las asociaciones gremiales son organizaciones que reúnen a «personas naturales, jurídicas o ambas, con el objeto de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes, en razón de su profesión, oficio, o rama de la producción o

de los servicios y de las conexas a dichas actividades comunes».

La ley también establece los requisitos para formar la asociación gremial. La cantidad mínima de socios debe ser 25 personas naturales o 4 personas jurídicas. Luego se debe tener la primera reunión constitutiva, ante un notario público, donde se aprueban los estatutos y se elige el directorio.

Se levanta un acta de la reunión y desde ese momento existe un plazo de 60 días para remitirla al Ministerio de Economía y publicar un extracto en el Diario Oficial. A partir de esta publicación, el organismo tiene personalidad jurídica y puede comenzar a funcionar libremente. Eso significa celebrar contratos o abrir cuentas corrientes, entre otras actividades. Si los requisitos no se cumplen dentro del plazo se debe iniciar todo el trámite de nuevo.

El Ministerio de Economía, por otra parte, tiene un plazo de 90 días para determinar si la asociación gremial cumple con los objetivos señalados por la ley. Posteriormente debe supervisar su funcionamiento y en casos calificados puede sancionarla con multas o incluso llegar a su cierre definitivo.

Según datos de 1998 en adelante, todos los años se inscriben en el Ministerio de Economía entre 150 y 200 asociaciones gremiales de pequeños y medianos empresarios, agricultores, pescadores, transportistas, comerciantes, importadores, exportadores, dueños de supermercados, proveedores de supermercados y de las más variadas actividades.

Existen empresas que se unen en una organización para luchar por su propia subsistencia, como la Asociación Chilena de Productores de Asbesto Cemento o quienes desean mayores libertades para el ejercicio de su profesión, como el caso de la Asociación Nacional de Trabajadoras Sexuales.

También están los que se organizan para protegerse de las ventas en el mer-



cado negro y ambulante como la Asociación de Importadores de Cosméticos.

Como una forma de contribuir al mayor conocimiento de los grupos de interés en Chile nos correspondió dirigir una investigación en el marco del quehacer académico de la Universidad de Chile. Dentro de la formación profesional de los Administradores Públicos, la Escuela de Gobierno, Gestión Pública y Ciencia Política, ofrece a los alumnos de cuarto año de la carrera la posibilidad de incorporarse a seminarios, de un semestre de duración, que tienen como propósito el análisis crítico de determinados temas y que con rigor metodológico puedan concluir en la formulación de proposiciones concretas relacionadas con problemas reales.

De esta manera se desarrolló el seminario «Grupos de Interés y Servicio Público» en cuatro oportunidades diferentes, durante el período comprendido entre el segundo semestre de 1998 y el segundo semestre del 2001, inclusive, con la participación de un promedio de 12 alumnos en cada seminario.

Los alumnos eligieron libremente el grupo de interés objeto del estudio y sólo en un par de ocasiones optaron por las sugerencias efectuadas por el profesor, entre varias opciones. El único requisito para seleccionar el grupo era que tuviera su sede en Santiago y que en los últimos cinco años existiera una demanda expresada a la autoridad política.

La demanda podía estar ya resuelta, en forma positiva o negativa a los intereses del grupo, como también en proceso o pendiente de solución al momento de hacer la investigación.

Para los alumnos es importante aprender acerca del rol que pueden desempeñar los grupos de interés en la formulación de demandas al sistema político, cómo se pueden convertir, de manera legítima, en grupos de presión y las respuestas que se generan de las autoridades, materializadas, la mayoría de ellas,

Para los alumnos es importante aprender acerca del rol que pueden desempeñar los grupos de interés en la formulación de demandas al sistema político, cómo se pueden convertir, de manera legítima, en grupos de presión y las respuestas que se generan de las autoridades, materializadas, la mayoría de ellas, a través de las instituciones del Estado, los servicios públicos

a través de las instituciones del Estado, los servicios públicos.

Los conocimientos previos de los alumnos sobre la administración pública chilena fueron muy valiosos para entender la relación entre la demanda (input) de la sociedad civil y la respuesta (output) de las autoridades públicas.

## V. ORGANIZACIONES OBJETO DEL ESTUDIO

Durante los cuatro semestres en que se impartió el seminario «Grupos de Interés y Servicio Público» se alcanzaron a estudiar 20 organizaciones con un promedio de 5 por semestre y en el 60% de los casos le correspondió la investigación a dos o tres alumnos y el 40% restante fue realizada de manera individual. En seis oportunidades los alumnos debieron cambiar el grupo originalmente elegido por diferentes dificultades. En dos de ellas no existió voluntad para entregar la información requerida a los estudiantes. En otras dos los dirigentes consultados expresaron falta de tiempo o viajes fuera del país. En un caso específico los estudiantes observaron que la organización estaba pasando por serios problemas internos, a raíz del descubrimiento de un desfalco de dinero, y en otro la legitimidad de los dirigentes estaba siendo cuestionada por sus integrantes.

### **La lista definitiva fue la siguiente:**

1. Asociación de Isapres de Chile
2. Colegio Médico de Chile
3. Cámara de Comercio de Santiago
4. Sociedad Nacional de Agricultura
5. Colegio de Profesores de Chile
6. Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile
7. Central Unitaria de Trabajadores
8. Colegio de Periodistas de Chile
9. Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile
10. Asociación Metropolitana del Transporte de Pasajeros

11. Colegio de Cirujanos Dentistas de Chile
12. Movimiento de Minorías Sexuales
13. Servicio de Paz y Justicia
14. Asociación de Suplementeros de Santiago
15. Asociación de Industriales Molineros del Sur
16. Asociación de Viñas de Chile
17. Asociación de Dueños de Botillerías de Renca
18. Asociación de Operadores de Metrobús
19. Gran Logia de Chile
20. Federación Nacional de Sindicatos Profesionales de Choferes de Taxis de Chile

La información que se recopiló en cada caso fue la relacionada con sus principales actividades, el número de sus socios o afiliados, estructura organizacional, formas de renovación de sus dirigentes, niveles de educación, fuentes de ingreso, medios para informar de sus actividades, sistema de reuniones y toma de decisiones, infraestructura con la que cuenta para sus funciones (locales u oficinas, teléfono, fax, internet) personal rentado, año de inicio de las actividades y breve cronología his-

tórica, principales logros, vínculos con otras organizaciones a nivel nacional e internacional.

Hasta aquí la información recopilada correspondía a un estudio descriptivo, muy al estilo del que realizó Jeffrey Berry en Estados Unidos y que mencionamos anteriormente. Descripción que permite tomar conocimiento del grupo, pero nada más. Lo medular del trabajo efectuado por los estudiantes fue considerar una demanda específica del grupo, ver los resultados logrados y analizar los mecanismos de presión o *lobby* utilizados frente a la autoridad respectiva. Para este propósito fue necesario llegar hasta los servicios públicos involucrados en cada demanda, para conocer la posición de la otra parte en el proceso demanda-respuesta.

A continuación podemos ver un cuadro resumen de las 20 organizaciones estudiadas, una demanda específica en cada caso y las respuestas de la autoridad. Estas últimas se clasificaron en positivas cuando el grupo logró lo que quería, en negativas cuando la demanda fue rechazada y en pendiente cuando no se había producido una respuesta definitiva, ni a favor ni en contra de la organización, al momento de hacer el estudio.

	GRUPO DE INTERÉS	DEMANDAS	RESPUESTAS
1	ASOCIACIÓN DE ISAPRES DE CHILE	Mantener el 2% del Fondo de Salud otorgado por el Estado	<i>Negativa</i> El Parlamento legisló en contra de las Isapres
2	COLEGIO MÉDICO DE CHILE	Tomar medidas para disminuir la contaminación en Santiago	<i>Positiva</i> Diferentes instituciones del Estado comenzaron a aplicar medidas de descontaminación
3	CÁMARA DE COMERCIO DE SANTIAGO	Disminuir las atribuciones del proyecto de ley del consumidor	<i>Positiva</i> La ley del consumidor que aprobó el Parlamento dejó fuera varias de las iniciativas del Poder Ejecutivo
4	SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA	Introducir aranceles diferenciados para la importación de productos agrícolas	<i>Negativa</i> Se mantuvieron aranceles parejos por parte de la autoridad competente
5	COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE	Reajuste de salarios en octubre de 1998	<i>Negativa</i> La autoridad no entregó el reajuste solicitado, sino que un porcentaje menor



	GRUPO DE INTERÉS	DEMANDAS	RESPUESTAS
6	ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE SALMÓN Y TRUCHA DE CHILE	Impedir la acusación de dumping presentada por el gobierno de Estados Unidos	<i>Positiva</i> Con un trabajo de <i>lobby</i> en el sistema político norteamericano y el apoyo de las autoridades chilenas se logró impedir la sobretasa adicional a la exportación de salmónes
7	CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES	Sindicalización por rama de actividad productiva	<i>Negativa</i> El Ministerio del Trabajo no introdujo el tema en las Reformas Laborales del 2001
8	COLEGIO DE PERIODISTAS DE CHILE	Modificaciones a la Ley de Prensa en trámite legislativo	<i>Positiva</i> La Ley de Prensa promulgada contiene gran parte de las demandas solicitadas
9	FEDERACIÓN DE ESTUDIANTES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE	Mantener en \$100 el pasaje escolar y bajar el precio cobrado por el pase escolar	<i>Positiva</i> Los Ministerios respectivos (Educación y Transporte) cedieron a la petición de los estudiantes
10	ASOCIACIÓN METROPOLITANA DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS	Rechazar la incorporación de cobradores automáticos en los microbuses	<i>Negativa</i> Se extendió el plazo para su aplicación, pero la medida no fue derogada
11	COLEGIO DE CIRUJANOS DENTISTAS DE CHILE	Exigir el retiro de un aviso publicitario considerado ofensivo para los cirujanos dentales	<i>Positiva</i> Antes de que el asunto llegara al Poder Judicial la empresa de Cuadernos Torre ordenó a su agencia de publicidad retirar el aviso
12	MOVIMIENTO DE MINORÍAS SEXUALES	Libre ejercicio de la prostitución de travestis en la calle San Camilo de Santiago	<i>Negativa</i> La autorización municipal mantuvo la prohibición
13	SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA	Abolición de la pena de muerte en Chile	<i>Positiva</i> Fue aprobada la ley que termina con la pena de muerte en Chile
14	ASOCIACIÓN DE SUPLEMENTEROS DE SANTIAGO	Impedir la distribución gratuita del diario el Metro en las estaciones del tren subterráneo	<i>Positiva</i> Un fallo judicial impidió la circulación del diario en el interior de las estaciones, no así en los exteriores.
15	ASOCIACIÓN DE INDUSTRIALES MOLINEROS DEL SUR	Incorporar la harina importada al sistema de bandas de precios	<i>Positiva</i> El Ministerio de Agricultura a través del Servicio Agrícola y Ganadero dio su conformidad a lo solicitado
16	ASOCIACIÓN DE VIÑAS DE CHILE	Que Chile suscriba el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Prácticas Enológicas	<i>Pendiente</i> Se estima que a comienzos del 2003 quede resuelto el tema en el Parlamento. La respuesta puede ser positiva o negativa.
17	ASOCIACIÓN DE DUEÑOS DE BOTILLERÍAS DE RENCA	Terminar con las restricciones de horario nocturno para la venta de licor	<i>Negativa</i> La Municipalidad respectiva rechazó en forma sistemática modificar la normativa vigente
18	ASOCIACIÓN DE OPERADORES DE METROBÚS	Participar en la fijación de los recorridos para los cuales concursan	<i>Negativa</i> La Subsecretaría de Transportes estimó que la fijación de recorridos es un asunto de su absoluta competencia
19	GRAN LOGIA DE CHILE	Traspasar el 10% de las ventas de CODELCO desde las FF.AA. al sector educación	<i>Pendiente</i> El tema se encuentra en debate en la agenda pública
20	FEDERACIÓN NACIONAL DE SINDICATOS PROFESIONALES DE CHOFERES DE TAXIS DE CHILE	Poder tomar y dejar pasajeros en las vías segregadas de la Avda. Alameda Bernardo O'Higgins	<i>Positiva</i> Mediante resolución exenta del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones se establecen paradas para taxis en las vías segregadas





## VI. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio efectuado en cada uno de los 20 grupos de interés consideró tres aspectos: una demanda específica, los mecanismos de presión utilizados para lograr ingresar la demanda al proceso de toma de decisiones de la autoridad y finalmente los resultados o respuestas logradas. Si nos remitimos a este último aspecto se puede observar a simple vista que los grupos obtuvieron 10 respuestas positivas, 8 negativas y 2 se encuentran pendientes.

Si el grupo de interés obtuvo una respuesta negativa por parte de la autoridad política ello no es sinónimo de abandono de la demanda. Según el cientista político norteamericano David Easton, las respuestas generan a su vez nuevas demandas al sistema político, mediante lo que denomina *feedback* o retroalimentación. El grupo puede persistir en su misma demanda, abandonarla o incorporarla dentro de un proceso diferente.

Cada una de las 20 organizaciones utilizaron diferentes mecanismos de presión para lograr, en primer lugar, que la demanda fuera tomada en cuenta y enseguida obtener resultados favorables. En todos los casos, salvo uno, las demandas llegaron a conocimiento de la opinión pública, ya que no fueron suficientes los caminos de la persuasión, donde la demanda se negocia entre los dirigentes del grupo y las autoridades respectivas. La excepción fue con la Asociación de Industriales Molineros del Sur al lograr que se incorporara a la banda de precios la harina importada, al convencer sus dirigentes a las autoridades del Ministerio de Agricultura de la validez de la demanda.

Para acceder a la opinión pública y obtener apoyos para su demanda, fue evidente la diferencia de recursos de cada organización. Mientras en algunos las posibilidades financieras les permitieron

estar presentes en la prensa hasta con inserciones pagadas, como la Asociación de Isapres de Chile, en el otro extremo, la Asociación de Dueños de Botillerías de Renca sólo logró que entrevistaran a uno de sus dirigentes en un canal de televisión a la hora del noticiero principal. La Gran Logia de Chile, más conocida como la institución de la masonería, modificó su estilo tradicional de no figurar de manera pública en sus demandas y sólo actuar a través de los miembros de su organización, que se desempeñan en diferentes cargos de responsabilidad, tanto del sector público como del privado de la sociedad chilena. Efectivamente, mientras se efectuaba el estudio, el Gran Maestro manifestó en una conferencia de prensa su interés en mejorar la educación de los niños de Chile, mediante el traspaso del 10% de las ventas de Codelco asignadas a las Fuerzas Armadas durante el Gobierno Militar, al Ministerio de Educación.

Los recursos financieros que poseen las organizaciones tienen su origen en las cuotas que pagan sus socios, pero también por la venta de determinados servicios, como estudios, suscripción de publicaciones internas, organización de ferias de exposición, como en el caso de la Sociedad Nacional de Agricultura. Pero también hay ingresos provenientes de otras fuentes, de origen nacional o internacional, difíciles de constatar en un estudio por su falta de transparencia. A modo de ejemplo podemos mencionar la desclasificación de los documentos de la Central de Inteligencia Americana, durante el período de la Unidad Popular en Chile, que permitió demostrar el ingreso de dólares a las organizaciones de transporte de carga y pasajeros para financiar la paralización de sus actividades y contribuir a la desestabilización del gobierno de Salvador Allende.

Los apoyos que reciben los grupos son fundamentales para incrementar su poder frente a las autoridades. Que una

o varias organizaciones apoyen a la que se encuentra formulando una demanda no solamente es una expresión de carácter solidario, sino que también, en la mayoría de los casos, obedece a la existencia de intereses comunes. Así se pudo constatar con la demanda de la Asociación de Suplementeros de Santiago, que tuvieron un fuerte respaldo por parte de la Asociación Nacional de la Prensa, organización empresarial que no veía con buenos ojos la distribución gratuita de un periódico. Las numerosas inserciones aparecidas en los diarios así lo demostraron.

La Asociación de Productores del Salmón y Trucha de Chile obtuvieron el apoyo de organizaciones en los Estados Unidos, como los dueños de supermercados, restaurantes, transportistas de carga en el aeropuerto de Miami, que les interesaba que se mantuvieran las exportaciones de salmón provenientes de Chile. En esa ocasión se contrataron los servicios profesionales de lobbyists para lograr éxito en la demanda frente a las autoridades norteamericanas. Con la experiencia que vivió esta organización se pudo demostrar que las demandas pueden cruzar las fronteras e ir más allá del ámbito local.

La contratación de equipos técnicos especiales para fundamentar de mejor manera la demanda, o de abogados, en el caso de iniciar un proceso judicial, es otro de los mecanismos de presión utilizados en Chile. Así ocurrió en el primer caso con la Cámara de Comercio de Santiago (recordemos que posteriormente se aprobaron una serie de modificaciones a la ley del consumidor) y el Colegio de Cirujanos Dentistas de Chile, que no sólo enfrentó a la empresa fabricante de los cuadernos Torre, sino a la organización que agrupa a los publicistas que salió en defensa del autor del comercial de televisión.

El nivel de eficiencia de los dirigentes, la confianza que inspiran, el recono-

cimiento que logran de parte de las autoridades, es otro de los factores que contribuyen para el éxito o fracaso de una demanda. Según el trabajo de investigación efectuado, este factor estuvo presente en el caso de la Asociación Metropolitana del Transporte de Pasajeros.

Dentro de las 20 organizaciones que fueron objeto de la investigación se dio la situación de los que llegaron a la etapa de amenazar a la autoridad con una paralización de actividades, e inclusive la cumplieron por algunas horas. Así ocurrió con la Federación Nacional de Sindicatos Profesionales de Choferes de Taxis de Chile y con la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. El Colegio de Profesores de Chile entró de lleno en un proceso de huelga prolongada, donde no obtuvo apoyo de otros sectores y muy por el contrario, recibió el rechazo de apoderados y alumnos que debían rendir la prueba de Aptitud Académica ese año; hay que recordar que la huelga se efectuó en el mes de octubre de 1998.

Existen demandas de los grupos que a veces son coincidentes con los intereses del Poder Ejecutivo. Lo mismo puede ocurrir con determinados Senadores y Diputados en el Poder Legislativo, cuando es necesaria la promulgación de una ley o una reforma constitucional. Así sucedió con las modificaciones a la ley de prensa propiciadas por el Colegio de Periodistas de Chile. Situación parecida se produjo con la abolición de la pena de muerte liderada por el Servicio de Paz y Justicia y una serie de otras organizaciones. En términos prácticos, eso significó que los mecanismos de presión encontraron un terreno más abonado.

En resumen, las diferentes formas de presión empleadas por los grupos, sumadas a los factores de poder con que cuentan y el contexto social, político y económico imperante en el país, en el momento de la demanda, son determinantes para que la sociedad civil pueda tener alguna

El nivel de eficiencia de los dirigentes, la confianza que inspiran, el reconocimiento que logran de parte de las autoridades, es otro de los factores que contribuyen para el éxito o fracaso de una demanda

Esta investigación contribuye a demostrar que para que exista una sociedad democrática es necesario un funcionamiento muy activo de los grupos de interés y que puedan canalizar en forma civilizada las carencias, necesidades y demandas de los ciudadanos comunes y corrientes del país. Eso forma parte de la tan anhelada participación

posibilidad de ingresar al sistema de toma de decisiones sus demandas y posteriormente obtener una respuesta favorable.

Esta investigación contribuye a demostrar que para que exista una sociedad democrática es necesario un funcionamiento muy activo de los grupos de interés y que puedan canalizar en forma civilizada las carencias, necesidades y demandas de los ciudadanos comunes y corrientes del país. Eso forma parte de la tan anhelada participación.

Junto con incrementar la presencia de grupos hay que perfeccionar los ya existentes, de tal manera que no queden ciudadanos al margen de la posibilidad de ver representados sus intereses, y no se produzcan desequilibrios entre sectores muy bien organizados y otros que por la vía de la violencia o de la apatía ven la forma de expresar sus molestias sociales. Esto es posible lograrlo a través de una mejor preparación de los dirigentes y líderes, en cuanto a la transparencia de su gestión, renovación periódica de sus cargos de responsabilidad, lograr involucrar activamente a los afiliados y habilidad para negociar con las autoridades. Sobre esto último saber desarrollar una estrategia de persuasión y convencimien-

to de la otra parte para llegar a un ganar-ganar (ver artículo del autor, «Administrar los conflictos» en revista «Estado, Gobierno, Gestión Pública, N° 1 Marzo 2002).

Esta investigación es sólo una primera mirada para aproximarse a los grupos de interés en Chile y a las circunstancias que los convierten en grupos de presión ante una determinada demanda. Decíamos al comienzo que año a año más de cien organizaciones obtienen autorización legal para funcionar en el país, lo que abre un amplio abanico de posibilidades de estudio. Si a ello le sumamos la incorporación de nuevas demandas y la posibilidad de hacer un seguimiento de los mecanismos de presión, estamos en presencia de una excelente oportunidad para contribuir al conocimiento del funcionamiento del sistema democrático, de la ciencia política, de la gestión pública (no necesariamente estatal) y en definitiva de un aporte a las ciencias sociales, el pariente pobre de la investigación científica chilena. Lo que hace falta es que más profesores y alumnos se decidan a incursionar en la aventura del trabajo empírico para enriquecer el conocimiento de nuestra propia realidad.



#### HERNÁN RODRÍGUEZ FISSE

Administrador Público. Universidad de Chile; Periodista. Universidad Católica de Chile. Magíster (c) en Ciencia Política. Ha ejercido ambas profesiones en instituciones del sector público y empresas privadas. Actualmente se desempeña como profesor de Negocios Internacionales en la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago y de las cátedras de Teoría General de la Administración Pública y Negociación y Manejo de Conflictos en la Escuela de Gobierno, Gestión Pública y Ciencia Política de la Universidad de Chile. Es Director de la Revista de arte, ciencia y literatura Zéjel.

Contacto con el autor, e-mail: hrodrigu@uchile.cl