



IDEOLOGÍAS IMPORTANTAN - ACCESO PARA *LOBBY* EN AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LA 55 ° LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS

Luiz Paulo Vaz de Figueiredo¹

Resumen: Desde la perspectiva del *lobby* informativo, este artículo indagó en la importancia de las ideologías de los legisladores en el acceso de los grupos de interés a la búsqueda de influencia en las audiencias de la Cámara de Los Diputados en la 55ª legislatura. Para ello se analizaron las solicitudes de audiencias públicas realizadas por diputados, de las cuales se extrajeron datos en encuestas sobre los perfiles de invitación de diputados de izquierda y derecha, la distribución de grupos de interés por comisión, el desempeño de partido a partido, la dinámica de disputa de requisitos, entre otros. Se concluye que las ideologías son relevantes, principalmente en patrones de invitación de izquierda y derecha, aunque con algunas contradicciones. Las audiencias, en conjunto, son territorios de relativa igualdad entre la izquierda y la derecha, aunque audiencias específicas tienen un dominio ideológico. La ideología del presidente de la Comisión no cambia la agenda ideológica de las audiencias.

Palabras-clave: *Lobby*; Grupos de interés; Poder legislativo; Cámara de los diputados; Ideologías

1 Introducción

Las audiencias públicas constituyen espacios de carácter consultivo, onde, idealmente, la sociedad civil se hace presente para ser oída delante de los tomadores de decisión política. En el Congreso Nacional, como parte accesoria al proceso legislativo, las audiencias son mantenidas como medios de obtención de información por los diputados. Y, por la perspectiva del *lobby estratégico*, entre un universo de posibilidades, que pueden englobar acciones en instituciones del Estado o directamente al electorado y haciendo uso de canales de comunicación más amplios, la presencia en audiencia pública es una de las tácticas adoptadas para que un grupo de interés busque influenciar a los que toman decisiones (SCHLOZMAN, TIERNEY, 1986; BAUMGARTNER, LEECH, 1998; WRIGHT, 1996). El uso de las audiencias por los grupos de interés tiene como ventaja el bajo costo para el acceso a legisladores (WRIGHT, 1996) y la posibilidad de aumentar la publicidad sobre el tema y alcanzar más fácilmente a las partes interesadas en la sociedad. Santos *et al* (2017) apuntan que, en el Congreso Nacional, la participación en audiencias es la tercera principal acción de *lobby*, por detrás solo del contacto directo con los parlamentarios y del seguimiento de Comisiones.

El *lobby* en Brasil se ha profesionalizado e intensificado, aunque presente sus complicaciones, como la desigualdad de representación provocada por los altos costos y por su lado oscuro, atribuido a la falta de reglamentación en Brasil (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

¹ Maestro en Ciencias Políticas de la Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ). Correo electrónico: lpaulo08@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5568-8266>

En la tramitación legal, grupos de interés se benefician de sus relaciones previas establecidas con diputados. Según Taglialegra (2006), la actuación de grupos de interés se da por instituciones formales e informales. Por medios formales, la actuación tiene lugar por la “participación directa de los grupos de presión en audiencias públicas promovidas por las Comisiones del Congreso” y por medios informales, por las “relaciones personales de los grupos de presión con los parlamentarios”.

Estudios sobre *lobby* anteriores que abordan audiencias públicas en el Legislativo² dieron sustentación especialmente a su aspecto informacional (TAGLIALEGRA, 2006) y a las diferencias de actuación - y mayor éxito - de ciertos grupos de interés sobre otros, especialmente, de los ligados a la representación del sector productivo sobre los demás (MANCUSO, 2004; VIEIRA, 2009; MANCUSO, 2011; SANTOS, 2015; SANTOS ET AL, 2017; CESARIO, 2016; TROIANO, 2017). Con excepción de Troiano (2017), existe una laguna a ser abordada, que es la importancia de las ideologías de los diputados en el acceso de estos representantes de intereses al proceso del Legislativo.

Una serie de otros trabajos, partiendo de perspectivas teóricas también abordaron audiencias públicas en el Legislativo. Siguiendo la clave-interpretativa deliberativa, audiencias públicas fueron estudiadas, en nivel local, por Brélaz (2012) y Zorzal (2017) y, en el Congreso Nacional, por Macedo (2018). Y más específicamente, fueron estudiados más a fondo comportamientos de actores involucrados y dinámicas informacionales y deliberativas en las comisiones de Ciencia y Tecnología, Información e Informática (RESENDE, 2017) y Derechos Humanos (Bacovis; Santos, 2019), además de audiencias públicas interactivas (BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018).

El análisis propuesto en este artículo tendrá como base la Teoría Informacional del *Lobby*, la cual defiende que “grupos de interés alcancen influencia en el proceso legislativo estratégicamente brindando información para cambiar o reforzar las creencias de los legisladores sobre los resultados legislativos, los efectos operacionales de políticas, y las ramificaciones electorales de sus acciones” (WRIGHT, 1996, p. 75). Según los defensores de esa teoría, existe un factor fundamental, que es la creencia de los legisladores, y que los grupos de interés intentan cambiar. En el presente artículo, usaremos la ideología (si de izquierda o derecha), a partir de la escala desarrollada por Scheefer (2017), para averiguar si la posición ideológica tiene efecto sobre las elecciones de los diputados en el acceso de grupos de interés. La ideología (si de izquierda o de derecha) se mostró como una explicación de la actuación de grupos de interés en la campaña de ciertos candidatos en detrimento de otros (MCKAY, 2010). Y además de eso, frente a las posturas ante pautas del momento, o en un plazo mayor, es posible estimar las ideologías de los

² Cabe dimensionar la extensión del uso de audiencias públicas más allá del Legislativo. En nivel federal, hay también estudios que abordan la actuación de grupos de interés en audiencias en el ámbito del Ejecutivo (SILVA, 2012; BAIRD, 2016).

grupos de interés (MCKAY, 2008).

Usaremos un banco de datos desarrollado en el período de una legislatura del Congreso Nacional (2015-2018), extrayendo de los requerimientos por audiencias públicas, hechos por diputados, junto a las respectivas Comisiones de la Cámara, datos de acceso al proceso de influencia: el partido y la postura ideológica del diputado requirente, la categoría del grupo de interés invitado, la comisión de la audiencia y si hubo no un requerimiento adicional. A partir de estos datos, serán probadas hipótesis.

2 Teoría del *Lobby* Informativo

Las comisiones del Congreso Nacional son órganos descentralizados, que existen idealmente para fomentar la especialización de diputados y para incentivar un debate libre sobre las materias (ARAÚJO, 2007). Las Comisiones son efectivas y desempeñan un “poder positivo”. En su interior, durante los trabajos de sus integrantes, la mayoría de los proyectos de ley son alterados, con nuevas enmiendas y substitutivos antes de llegar al Plenario de la Cámara (FREITAS, 2016).

Por la perspectiva informativa, los legisladores no poseen la información necesaria sobre los efectos de las políticas y, por lo tanto, precisan buscarla para la reducción de incertezas. Cuanta más información especializada obtenga el legislador medio, el Congreso más estará consonante con el principio organizacional. En una organización legislativa eficiente, bienes colectivos son dados al Parlamento a partir de la especialización informativa que será distribuida entre todos los parlamentarios, principalmente aquellos con afinidad de preferencia; y, en última instancia, habrá chequeo por la fuerza decisoria de la mayoría (KREHBIEL, 1992). En las palabras de Santos y Almeida (2005): “La audiencia pública es el mecanismo reglamentario más directamente volcado a la recolección de información (alternativa a la del gobierno) sobre las consecuencias de políticas públicas.” Además de las audiencias, actores específicos poseen papel informativo en las comisiones. La redacción es fundamental, más allá del formalismo de las posturas, teniendo “poder de hecho” sobre el contenido de los proyectos (SANTOS; ALMEIDA, 2005); y la asesoría parlamentaria es reductora de incertezas, cualificando informativamente las decisiones tomadas (SANTOS, 2014).

Más allá del análisis de los actores del legislativo como agentes informativos que se interrelacionan en un “sistema cerrado”, los grupos de interés pueden ser señalados como actores participantes externos, trayendo informaciones nuevas, posicionándose, presentando peticiones, memoriales o pareceres a los diputados federales (ZAMPIERI, 2013).

Esta dinámica informativa es bien descrita por la Teoría del *lobby* Informativo, en la cual existe una relación de acercamiento entre grupos de interés y el legislador. El grupo de

interés, portador de la información³, busca al legislador, a fin de influenciar la política pública en cuestión, según su interés; por otro lado, el legislador busca el grupo de interés porque él posee la información esencial y costosa para fundamentar sus decisiones y, así, hacer mejores políticas, destacarse en la carrera legislativa y garantizar reelección (AUSTEN-SMITH, 1992; LEYDEN, 1995; WRIGHT, 1996).

Para describir temporalmente esta relación mutua, Wright (1996) elaboró un continuo esclarecedor del proceso de influencia pretendido por el grupo de interés, que a partir de divergencias teóricas, nunca se había definido con exactitud. El autor cita diversas definiciones dadas al fenómeno, siendo la de Hansen (1991) la más popular. Para este autor, el acceso es la “relación cercana entre miembros del Congreso y *outsiders* privilegiados” (HANSEN, 1991, p.77). Seccionando en etapas para evitar la interposición sugerida por las teorías previas, Wright (1996) representa en el continuo un proceso que va del acceso de los grupos de interés a los legisladores hasta el momento final a ser concretado, que es la influencia efectiva de la postura del grupo sobre la del legislador.

El *acceso* es el primero de los objetivos de los lobistas en el legislativo y puede ser dividido en dos partes: posicionamiento y mensaje. En el primero, los lobistas establecen contactos con los legisladores y sus asesores, pero sin desarrollar sus pautas específicas. En el *mensaje*, la información relevante es expuesta sobre la legislación específica. En esta etapa se encuentran las audiencias. El *acceso* es hecho para, en última instancia, alcanzar cambio de creencia previa del legislador por el mensaje del lobista - la *influencia*.

Figura 1 – Continuo acceso-influencia



Fuente: Wright (1996)

Otro desenlace de la teoría, que será probado en este artículo, son las dos posibilidades estratégicas de *lobby* según las creencias: el *lobby persuasivo*, que actúa sobre la intención de cambiar las creencias previas de un legislador sobre una política y el *lobby contrario*, que sirve como prevención para el cambio de creencia en legisladores ya simpáticos a la política defendida por el grupo de interés. Las dos ocurren solo en situaciones de necesidad efectiva. En otras palabras, cuando existe la posibilidad de que un legislador contrario cambie a la opinión favorable o cuando un legislador a favor está sufriendo *lobby* de otro grupo para ser contra (WRIGHT, 1996). Explorando esa discusión, Hojnacki & Kimball (1998) afirmó que el *lobby persuasivo*

³ Dahn & Porteiro (2008) analizaron si la información siendo entregado de manera estratégica no resultaría en omisiones de datos importantes. Los autores concluyeron que la retención es baja, y los lobistas tienden a buscar un camino de mayor credibilidad.

sería hecho muy particularmente en fases seminales del proceso legislativo, en que el proyecto tiene una imagen todavía neutra, sin posturas establecidas contrarias o a favor. Por su parte, Hall & Deardoff (2006) se opusieron a la idea del *lobby persuasivo*, defendido por Wright (1996), Austen-Smith & Wright (1994), Hansen (1991) y otros. Para ellos,

(...) el *lobby* directo típicamente no es una estrategia para cambiar la preferencia del legislador sobre las políticas. Es sí, una tentativa de subsidiar los recursos legislativos de los miembros que apoyan la causa del grupo (...) - (HALL; DEARDOFF, 2006, p.72).

Por ende, el *lobby* es más bien un subsidio informacional que una estrategia de persuasión capaz de dar vuelta posicionamientos de opositores. Así, la aplicación de recursos de los grupos de interés es racionalizada, no procurando convencer a parlamentarios con baja probabilidad de cambio de opinión.

Más tarde, Groll y Prummer (2016) reafirmaron el *lobby contrario*, pero también sustentaron la tesis del *lobby persuasivo*. Según el estudio, gran parte del esfuerzo sería en tomadores de decisión indecisos o no sesgados, así como en tomadores de decisión ya predispuestos a seguir las posturas del lobista. Este resultado es consistente con lo que Figueiredo y Richter (2014) habían notado:

(...) parece existir un consenso creciente en la literatura de que ambos, aliados y legisladores marginales, en los dos lados de la cuestión son blanco de esfuerzos lobísticos, pero enemigos convictos no son (...)” - (FIGUEIREDO; RICHTER, 2014, P. 167).

Schnakenberg (2017) fue uno más a confirmar el blanco de los lobistas en los legisladores aliados, y detectó también otro fenómeno, no percibido a través de modelos analíticos anteriores: los grupos de interés hacen uso de legisladores aliados para persuadir a legisladores opositores. Así, puede existir una transferencia de una atribución informacional de persuasión, *a priori*, entendida como del lobista al legislador aliado, que pasaría a tener el papel de convertir el voto a su favor.

3 Metodología

En búsqueda del entendimiento del papel de las ideologías en el acceso de grupos de interés al *lobby* en audiencias públicas, a partir de los requerimientos efectuados por legisladores para su realización, los datos usados son extraídos de las invitaciones hechas, o sea, que exponen las relaciones de legisladores de que partidos, que poseen determinada ideología, invitan a cierto grupo de interés, de determinada categoría específica. Es una forma de presumir la ‘relación cercana’ indicada por Hansen (1991). En la audiencia pública, conforme la teoría, el grupo de interés realiza la entrega del contenido de su *mensaje* explícitamente, a fin de influenciar al legislador. Cabe enfatizar que las dinámicas de la audiencia en sí, como las exposiciones de los

oradores, interpelaciones de legisladores y contenidos de las actas no serán considerados⁴; solo las invitaciones a la audiencia. La pregunta norte de este presente artículo entonces será: ¿el acceso de grupos de intereses a audiencias públicas del Congreso Nacional es determinado por las creencias de los legisladores?

Los datos a ser analizados por este estudio son extraídos de la página oficial de la Cámara de Diputados⁵, respetando el siguiente recorte: audiencias públicas con la finalidad específica de tratar cambios en la legislación⁶ ocurridas en Comisiones permanentes de la Cámara de Diputados realizadas en el período de la 55ª Legislatura (de enero de 2015 a diciembre de 2018). Para este período, serán considerados los siguientes aspectos: 1) el partido del diputado requirente de la audiencia pública; 2) la categoría del grupo de interés invitado; 3) el partido del presidente de la Comisión en el momento de la audiencia. El total analizado se dio entre las 25 Comisiones permanentes de la Cámara de Diputados, en 205 audiencias con vistas al cambio en la legislación y habiendo 1157 invitados.

El banco de datos construido para este artículo es limitado a solo un tipo específico de audiencia pública: aquellas que importan cambio en la legislación, o sea, en la modificación de leyes o en la creación de nuevos ordenamientos jurídicos. Aunque existan otros dos tipos de audiencias públicas (de debates más amplios o de rendición de cuentas), elegimos para el análisis aquellas volcadas a cambios en la legislación. Esa opción se debe a la adecuación a la Teoría de *lobby* Informacional en el Legislativo, por tener una finalidad bien delineada por los grupos de interés de alcanzar un cambio legal específico. Además de ello, el recorte de Comisiones permanentes no analiza las ocurridas en Comisiones mixtas y temporarias. Esa opción se debe al hecho de que esas Comisiones son permanentes y, por lo tanto, constantes en la legislatura, además del carácter temático.

Debemos destacar que son 25 diferentes Comisiones a ser analizadas. Ellas varían en relación a sus temas y, también, en la fase que actúan en el proceso legislativo. Dos Comisiones deben ser analizadas con un enfoque diferente, CCJC y CFT, pues todas las proposiciones serán invariablemente tramitadas en ellas.

Los partidos de los legisladores requirentes de audiencias y/o invitados son datos fundamentales, pues evidencian las probables creencias políticas del legislador a tener iniciativa inicial de pedir la audiencia e invitar a los primeros - muchas veces los únicos - invitados. Para la 55ª Legislatura fueron electos diputados de 28 diferentes partidos; siendo así distribuidos, teniendo el PT (70), PMDB (66); PSDB (54); PSD (37); PP (36); PR (34); PSB (34); PSB (34);

4 Es posible, a través del Reglamento Interno, presumir cuatro fases en las audiencias públicas ocurridas en la Cámara: 1) iniciativa, partiendo de un diputado; 2) aprobación del requerimiento en reunión ordinaria; 3) la ocurrencia de la audiencia, con los invitados y diputados presentes exponiendo sus puntos; 4) por último, el archivamiento.

5 www.camara.leg.br

6 Del reglamento interno de la Cámara, es posible extraer tres tipos de audiencias: sobre rendición de cuentas, temas generales, o discusión de legislación en específico. La elección solo del último tipo se da debido a una mayor adecuación a la concepción tradicional de lobby, con el objetivo de influenciar política pública en específico.

PTB (25); DEM (22); PRB (21); PDT (17); SD (15); PSC (12); PROS (11); PC do B (10); PPS (10); PV (8); PHS (5); PSOL (5); PTN (4); PMN (4); PRP (3); PEN (2); PSDC (2); PTC (2); PRTB (1); PSL (1); PT do B (1).

Las creencias de los legisladores serán definidas por las posturas ideológicas de los legisladores⁷, de manera condensada, en izquierda y derecha. Adoptaremos la distinción ideológica desarrollada por Scheefer (2018), en la cual es considerado el comportamiento efectivo de los partidos en votaciones en el Congreso en temas clásicos (intervención económica, criminalidad, carga tributaria, legislación laboral, servicios públicos) y en temas nuevos (aborto, liberación de la marihuana, unión de personas del mismo sexo, acciones afirmativas, cuestiones ambientales, cuestiones morales). Cuanto mayor el número en la escala general, más a derecha se encuentra el partido político. El período de referencia es 2011-2015.

Cuadro 1 – Escala Ideológica de Partidos en Votaciones en Plenario en la Cámara de Diputados (2011-15)

Partidos	Escala General
PSOL	4,1
PT	26,7
PC do B	29,4
PDT	32,4
PPS	33,4
PV	38,5
PSB	41,7
PROS	48,2
PR	55,7
PRB	57,3
PSC	61,1
PTB	61,6
PSDB	62,9
PMDB	63
DEM	63,8
PP	65,4
PSD	65,7
SD	68,5

Fuente: Scheeffer (2018)

La definición utilizada en este artículo para grupo de interés es amplia: incluye no solo

⁷ Es consenso dentro de las tentativas de establecer clasificaciones ideológicas de los partidos en el Congreso (BOLOGNESI, BABIRESKI, MACIEL, 2019; SCHEFFER, 2016; TAROUCO, MADEIRA, 2015), que es tarea difícil tener claridad de definición por el multipartidarismo y la volatilidad del sistema partidario.

corporaciones, industrias y lobistas contratados; sino también “instituciones gubernamentales, como ciudades y gobiernos extranjeros; instituciones públicas y privadas como hospitales y universidades, fundaciones, y organizaciones filantrópicas; y tantas otras entidades que a veces se comportan como lobistas o se tornan de alguna forma activas en asuntos de interés público” (BAUMGARTNER, 1999:28).

Para este análisis, agrupamos los grupos de interés del siguiente modo:

- 1) Empresariado, agregando empresas, asociaciones comerciales, sindicatos patronales
- 2) Asociaciones Profesionales y Sindicatos de Trabajadores
- 3) Estado (Ejecutivo, Judicial, Legislativo, Ministerio Público)
- 4) ONGs y Movimientos Sociales
- 5) Especialistas de *think tanks*, de universidades o individuales

Sobre estos grupos y sus distinciones, podemos indicar algunas particularidades y contribuciones previas sobre sus actuaciones, a fin de elucidar sus distinciones. Los grupos representantes de intereses empresariales serían más profesionalizados (SANTOS *et al*, 2017), más influyentes y *sui generis*, pues tienden a asociarse menos con otros y tienen acción más puntual. El *lobby* de la industria es un buen ejemplo de sofisticación y efectividad (MANCUSO; SANTOS, 2004), siendo, por lo tanto, más efectivos (CESARIO, 2016).

Diferentes trabajos⁸ confirman lo que sería una especie de sentido común: grupos empresariales acaban por tener ciertas ventajas y son más exitosos. Existen, sin embargo, condicionantes, tales como el contexto político de un Congreso favorable y la falta o la existencia de grupos opositores de otros objetivos (HOJNACKI, 2015). La literatura muestra justamente que grupos empresariales son más exitosos cuando no encuentran tal oposición. Existen, además, otros condicionantes contextuales informacionales que pueden ser consideradas (VICTOR, 2007).

Los sindicatos y las asociaciones profesionales también poseen sus particularidades, inclusive en Brasil. Los sindicatos, marcados por el varguismo, poseían una forma específica de actuación corporativista, pero a partir de los años 1970, pasaron a tener características más pluralistas (BALBI, 2012). En la Constitución de 1988, fueron previstos aspectos del corporativismo y del pluralismo, formando así un sistema híbrido. Al respecto de la actuación en audiencias públicas y seminarios del Congreso Nacional, hay una centralidad de uniones sindicales con otros grupos del género en la articulación (CESARIO, 2016).

Existen diferencias entre sindicatos y asociaciones profesionales. Uniones sindicales tienden a poseer más miembros y poseer más relevancia en su individualidad, mientras que

8 Para citar solo algunos clásicos: Schattschneider (1960); Olson (1965) y Lindblom (1975). Gilens; Page (2014) definieron esta corriente de teorías como “Biased Pluralism”. Ellos buscan responder la pregunta “¿quién gobierna en la democracia americana?” La respuesta es que son grupos de interés, pero con clara ventaja en grupos de intereses empresariales.

asociaciones profesionales atienden a grupos profesionales - u ocupacionales - más específicos, pudiendo hasta ser divididos por género, etnia y orientación sexual (SCHLOZMAN, 2010). Sin embargo, por tratarse de grupos que defienden clases en específico, quedó determinado que, a los fines de este estudio, serían considerados conjuntamente.

Por Estado, se entiende todo y cualquier representante de alguna institución pública perteneciente a cualquiera de los tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), además del Ministerio Público. Se incluyen allí, por lo tanto, Ministros de Estado, miembros de entes autárquicos, diputados, senadores, jueces, fiscales y otros. Como se muestra evidente en Figueiredo (2020), representantes estatales son invariablemente llamados a las audiencias para discutir sus temas.

ONGs y movimientos sociales se asemejan al no poseer fines de lucro y al defender bienes colectivos. Aunque el IBGE señale que estas entidades crecen año tras años, Santos (2014) muestra que si se compara 1983 y 1984, el período del inicio de la redemocratización, con 2011 y 2012, no hubo aumento del número de esas entidades actuando en el Congreso Nacional⁹. Eso puede indicar la dificultad de financiamiento de la práctica del *lobby*, que requiere expresivos recursos.

Finalmente, tenemos a los especialistas *strictu sensu*. En un sentido más amplio, todo representante de un grupo de interés que va a encontrar un legislador para interferir en su decisión es un especialista. Sin embargo, si restringimos, para fines de análisis, quedando con aquellos representantes que tengan como actividad-fin la obtención de saber técnico y especializado, quedaremos con especialistas individuales, o pertenecientes a centros de estudios, universidades o *think tanks*.

La primera hipótesis a ser testada será: “las preferencias ideológicas determinan las preferencias de invitación de los legisladores a determinadas categorías de grupos de interés”. Esta hipótesis proviene de la concepción de dos tipos de *lobby*, a partir de las creencias de los legisladores: uno para refuerzo de creencias y el otro para cambio de creencias (WRIGHT, 1996). La tesis más común es la del *lobby* para refuerzo de creencias, a partir del acercamiento de grupos de interés y legisladores de las mismas preferencias (HOJNACKI; KIMBALL, 1998; HALL; DEARDOFF, 2006; FIGUEIREDO; RICHTER, 2014; GROLL; PRUMMER, 2016; SCHNAKENBERG, 2016). Para el test, serán buscados perfiles de comportamiento de legisladores de izquierda y derecha, teniendo en cuenta la proporción de iniciativas por audiencia y de invitación en la categoría de grupo de interés. Después de esto, serán consideradas las posturas ideológicas y sus preferencias de invitaciones por determinados grupos de interés. Por

⁹ El relevamiento de las Fasfil (Fundaciones Privadas Sin Fines de Lucro) empleado por el autor como referencia, considerando la serie histórica a partir del año 2010, incluyendo también 2013 y 2016, registra, En realidad, una caída en el número de las unidades locales de las fundaciones privadas y asociaciones sin fines de lucro (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-asociacoes-sem-fines-lucrativos-no-brasil.html?edicao=24159&t=series-historicas>).

último, será realizada la distribución partido a partido y comisión por comisión.

La segunda de las hipótesis a ser testada será: “las audiencias públicas son montadas sin contestación de otros parlamentarios”. Esta hipótesis surge de la concepción previa a la Teoría Informativa del Legislativo, en que las audiencias públicas serían terrenos infértiles para el debate serio, y serían un espacio de confirmación de las tesis defendidas por la Comisión que la convoca (FARNSWORTH, 1961; BAUER ET AL, 1972; DENZAU; MANGER, 1986). El test de esta hipótesis puede dar luz en cuanto al propio carácter informativo de las audiencias, y también una elucidación para duda se grupos de interés buscan legisladores para refuerzo o cambio de creencias. Para el test de esta hipótesis, el foco estará en los requerimientos hechos por legisladores para la invitación de nuevos participantes, enfocando en el aspecto de la “contestación”. Si un partido de ideología contraria ha hecho una invitación que se suma a la anterior para la constitución de la audiencia, la audiencia será definida como “contestada”. El análisis será realizado en general y comisión por comisión.

Y finalmente, la tercera hipótesis es: “frente al cargo estratégico del Presidente de la Comisión, su posición ideológica afecta la aprobación de requerimientos de partidos a favor de sus preferencias”. Esta hipótesis surge del papel formal de los presidentes de las Comisiones en aprobación de requerimientos, corroborado por el poder de agenda que ellos poseen (AGUIAR, 2013); además de la evidencia retirada de Troiano (2017), de que la actuación de grupos empresariales se asocia a que posiciones-clave (redacción, presidencia de la comisión y requirente) sean ocupadas por legisladores de derecha. Esta hipótesis será testada observando las posiciones ideológicas de los presidentes de Comisiones en general y buscar identificar si hay efecto en la definición de los invitados para las Comisiones.

4 Ideología en el Acceso a Audiencias

A partir de relevamientos descriptivos de ciertas relaciones de proporciones derecha e izquierda en el total de legisladores en la Cámara en comparación a las iniciativas hechas por audiencias públicas, el trazo de perfiles de comportamiento en las invitaciones por grupos de interés y distinciones más detalladas partido a partido y comisión a comisión, es posible elucidar el peso de las inclinaciones políticas de los legisladores en el acceso de grupos de interés a audiencias públicas en las comisiones.

Tomando como referencia la escala ideológica de Scheeffer (2018), hay una desproporción de legisladores de partidos de izquierda y de derecha en la 55ª legislatura de la Cámara. De los 513 legisladores federales, 323 pueden ser considerados de derecha, 167 de izquierda y el resto no puede ser clasificado. En esta visión general, la proporción (derecha/izquierda) es aproximadamente 1,934. En consecuencia, prácticamente existen 2 (dos) legisladores de derecha por 1 (uno) de izquierda. Sin embargo, en la proporción entre los legisladores responsables por el primer requerimiento de invitación para audiencias públicas, hay

mayor equilibrio: de las 205 audiencias, fueron 111 por iniciativa de legislador de derecha, 84 de izquierda y el resto (10), no fueron clasificados; entonces, una proporción (derecha-izquierda) de 1,321, revelando una condición de mayor igualdad relativa en comparación a la proporción general del Congreso Nacional (Cuadro 2).

Cuadro 2 - Legisladores en la Cámara y legisladores con iniciativa de audiencia pública

	Derecha	Izquierda	Proporción
			(Derecha/Izquierda)
Legisladores en la Cámara	323	167	1,934
Iniciativas de Audiencia Públicas	111	84	1,321

Fuente: elaboración propia, 2020.

Al establecer un ‘perfil de comportamiento’ relativo de legisladores de izquierda y derecha, es posible concluir que los legisladores de izquierda son más propensos a tomar iniciativas de audiencia públicas que tratan de cambio legislativo en comparación con legisladores de derecha. Cada legislador de derecha tuvo, en promedio, 0,344 iniciativa, mientras cada legislador de izquierda tuvo, en promedio, 0,503 (Cuadro 3) En términos de proporcionalidad, en las audiencias públicas realizadas con vistas a cambios legislativos, la iniciativa de proposición de audiencias e invitaciones se equilibran (111 a 84) más de lo que se espera, siendo la Cámara un espacio desproporcional ideológicamente.

Cuadro 3 - Media de iniciativas por legislador de una posición ideológica

-	Derecha	Izquierda	Total
Número de legisladores	323	167	490
Número de iniciativas	111	84	195
Media de iniciativas por legislador	0,344	0,503	0,398

Fuente: elaboración propia, 2020.

De estos relevamientos expuestos en los cuadros anteriores, podemos detectar un ‘efecto equalizador’ de las audiencias públicas en la Cámara. Por más que hayan sido electos más legisladores de derecha que de izquierda, en el ámbito de las audiencias, esto no se nota tan claramente en el agregado de iniciativas. Una posible explicación es la elección estratégica de los propios grupos de interés y de los legisladores que se asocian a una visión ideológica de participar o no de audiencias públicas, por advertir en ellas la posibilidad o no de real influencia. Como demuestra Baird (2016), el proceso de influencia puede ser hecho en muchas etapas y la audiencia pública puede ser solo una de las tácticas utilizadas para el alcance del objetivo final de influenciar

una decisión.¹⁰ Sumado a esto, delante del ‘‘efecto ecualizador’’ detectado, las audiencias pueden ser vistas como una táctica de influencia interesante para minorías ideológicas, que encontrarán espacio de habla en estos espacios, al final, reglamentariamente, las audiencias se guían por principios de igualdad, contradictorio y pluralidad.¹¹

Fueron realizadas 1157 invitaciones por legisladores a grupos de interés, divididos en cinco diferentes categorías. El relevamiento abajo muestra que partidos de derecha realizan el 64% de las invitaciones a grupos del Empresariado, mientras partidos de izquierda, un 34%. Con respecto a los legisladores de izquierda, podemos decir que tienen mayor predilección por ONGs y Movimientos Sociales (54%). Hay equilibrio en los otros grupos: en requerimientos para representantes de asociaciones profesionales y sindicatos de trabajadores, hay un 49,6% para la izquierda y un 48,5% para la derecha; para el Estado, un 47,3% para la izquierda y un 51% para la derecha; y finalmente, en la convocación de especialistas, hay un 47,7% por la izquierda y un 51,4% por la derecha. (Cuadro 4).

Cabe destacar la presencia relevante de diversos tipos de grupos de interés: Empresariado (196), Asociaciones Profesionales y Sindicatos (257), Estado (403), ONGs y Movimientos Sociales (170) y Especialistas (110). Sobre todo, por ser de la sociedad civil, no solo de representantes del Estado. A título comparativo, cuando audiencias fueron estudiadas por Zorzal (2007), en el estado de Espírito Santo, la autora averiguó una presencia muchísimo mayor de participantes gubernamentales, ligados a la maquina pública, e ínfimo de representantes de la sociedad civil, en lo que Romano (2011) denota ‘‘mayor participación de la sociedad política en relación a la civil’’, común a muchas instituciones participativas. Es posible decir que, en el caso de las audiencias de la Cámara, hay una representatividad plural de la sociedad civil.

Cuadro 4 – Invitaciones a grupos de interés, por posición ideológica

			Posición Ideológica del Legislador		
			Izquierda	Derecha	Total
Categoría de Grupo de Interés	Empresariado	Nº	68	128	196
		%	34,0%	64,0%	100%
	Asociaciones Profesionales y Sindicatos	Nº	130	127	257
		%	49,6%	48,5%	98,4%
	Estado	Nº	194	209	403
		%	47,3%	51,0%	98,3%
	ONGs y movimientos sociales	Nº	94	76	170
		%	54,0%	43,7%	97,7%

10 Santos et al (2017) señala una serie de otras tácticas posibles a ser utilizadas en el Legislativo: contacto directo con los parlamentarios, seguimiento de reuniones de las comisiones, contactos con la asesoría de las comisiones, visitas a los gabinetes de los parlamentarios, contacto con otros grupos para acciones articuladas, seguimiento de reuniones plenarias, contacto con líderes, seguimiento de grupos parlamentarios y frente y contactos con la consultoría legislativa.

11 Es importante resaltar que las audiencias públicas surgen en la línea de la emergencia de mecanismos participativos dentro de la sociedad brasileña (ABRITCER; SANTOS, 2002), y estos siguen ciertos ideales aspiracionales: igualdad, respeto mutuo, ausencia de poder coercitivo, uso de la razón, búsqueda del consenso y dar claridad a los conflictos, orientación hacia el bien común, publicidad, accountability y sinceridad (BATCHINGER et al, 2018).

	Especialistas	Nº	53	57	110
		%	47,7%	51,4%	99,1%

Fuente: elaboración propia, 2020.

Nuevamente, si buscamos un ‘perfil’ en el comportamiento de los legisladores de izquierda y derecha, tendremos la relación proporcional presentada en el Cuadro 8. De esta relación podemos concluir que, a excepción de la fuerte inclinación de un legislador de derecha de invitar a representantes del Empresariado, en las otras categorías existe equilibrio entre legisladores de izquierda y derecha. (Cuadro 5).

Cuadro 5 - Proporción derecha/izquierda en invitaciones la categoría de grupo de interés

Grupo de Interés	Proporción D/E
Empresariado	1,882
Asociación Profesional/ Sindicatos	0,976
Estado	0,941
ONGs y Movimientos Sociales	0,787
Especialistas	1,075

Fuente: elaboración propia, 2020.

Por lo tanto, es posible concluir que existe de hecho una predisposición mayor de legisladores de izquierda a requerir audiencias públicas, y además de eso, hay preferencias de invitaciones por ciertas categorías de grupos de interés, principalmente por ONGs y Movimientos Sociales. Por otro lado, los legisladores de derecha, en los dos relevamientos hechos inmediatamente arriba, se muestran más inclinados a la invitación de grupos ligados al Empresariado. Esta diferencia de comportamiento entre los legisladores de las dos posiciones ideológicas, confirma aún más la hipótesis de que posiciones ideológicas explican las invitaciones por ciertos grupos de interés.

Para elevar el nivel de detalle del análisis, fue evaluado el comportamiento de los partidos políticos individualmente en relación a los requerimientos. (Cuadro 6). Si ignoramos, las preferencias por organizaciones de Estado, por su contenido ‘neutro’, por la presencia prácticamente invariable en audiencias públicas ¹², podemos identificar que la *elección preferencial (+) o mayor rechazo (-)* de partidos de izquierda o izquierda pueden poseer coherencias y también contradicciones.

¹² Como se observa en el Cuadro 6, la excepción del PSC, que no invitó a ningún representante del Estado, todos los demás partidos invitaron como mínimo en un 26,4% (DEM) representantes del Estado.

Cuadro 6 – Invitaciones a categorías de grupos de interés, por partido

			Categorías de Grupo de Interés				
			Empresariales	Asoc. Profesionales/ Sindicatos	Estado	ONGs y Movimientos Sociales	Especialistas
Partido del Requirente	PSOL	Nº	3	3	10	13	3
		%	9,4% (-)	9,4% (-)	31,3%	40,6% (+)	9,4% (-)
	PT	Nº	14	35	62	27	25
		%	8,6% (-)	21,5% (+)	38,0%	16,6%	15,3%
	PCdoB	Nº	0	6	8	3	1
		%	0,0% (-)	33,3% (+)	44,4%	16,7%	5,6%
	PDT	Nº	13	47	36	17	9
		%	10,7%	38,5% (+)	29,5%	13,9%	7,4% (-)
	PPS	Nº	0	2	4	2	1
		%	0,0% (-)	22,2% (+)	44,4%	22,2% (+)	11,1%
	PV	Nº	17	3	14	5	9
		%	35,4% (+)	6,3% (-)	29,2%	10,4%	18,8%
	PSB	Nº	18	17	45	20	5
		%	17,1%	16,2%	42,9%	19,0% (+)	4,8% (-)
	PROS	Nº	3	17	15	7	0
		%	7,1%	40,5% (+)	35,7%	16,7%	0,0% (-)
	PR	Nº	10	13	16	2	2
		%	23,3%	30,2% (+)	37,2%	4,7% (-)	4,7% (-)
	PRB	Nº	6	7	17	4	4
		%	15,8%	18,4% (+)	44,7%	10,5% (-)	10,5% (-)
	PSC	Nº	7	2	0	1	1
		%	63,6% (+)	18,2%	0,0%	9,1% (-)	9,1% (-)
	PTB	Nº	1	10	9	4	4
		%	3,6% (-)	35,7% (+)	32,1%	14,3%	14,3%
	PSDB	Nº	32	30	59	10	18
		%	21,5% (+)	20,1%	39,6%	6,7% (-)	12,1%
	PMDB	Nº	19	7	31	15	6
		%	24,4% (+)	9,0%	39,7%	19,2%	7,7% (-)
	DEM	Nº	7	25	24	27	8
		%	7,7% (-)	27,5%	26,4%	29,7% (+)	8,8%
	PP	Nº	20	10	15	1	7
		%	37,7% (+)	18,9%	28,3%	1,9% (-)	13,2%
	PSD	Nº	12	4	23	7	5
		%	23,5% (+)	7,8%	45,1%	13,7%	9,8%
	SD	Nº	14	19	15	5	2
		%	25,5%	34,5% (+)	27,3%	9,1%	3,6% (-)
	PHS	Nº	1	1	2	2	0
		%	16,7%	16,7%	33,3%	33,3% (+)	0,0% (-)
	PMN	Nº	2	0	3	2	1
		%	25,0% (+)	0,0% (-)	37,5%	25,0% (+)	12,5%
	PTdoB	Nº	1	4	2	0	0
		%	14,3%	57,1% (+)	28,6%	0,0% (-)	0,0% (-)

Fuente: elaboración propia, 2020.

Desde la perspectiva de la *elección preferencial*, en general, partidos de izquierda invitan más entre las categorías Asociaciones Profesionales y Sindicatos (PT, PC do B, PDT, PPS, PROS) y ONGs y Movimientos Sociales (PSOL, PSB). La contradicción entre partidos de esta posición ideológica está en la preferencia del PV por invitar entre el empresariado. Entre partidos de derecha, es más común que inviten a grupos empresariales (PSC, PSDB, PMDB, PP, PSD), aunque los partidos cercanos al corte entre izquierda y derecha de la escala ideológica, PR y PRB, y los partidos de trabajadores (PTB y SD), prefieren invitar a asociaciones profesionales o sindicatos. El comportamiento más raro es del DEM, que tiene preferencia acentuada por ONGs y Movimientos, muy cercana de Asociaciones Profesionales y Sindicatos. Una explicación posible es que, según Scheefer (2018), el partido cambió su inclinación: de la posición de principal partido de derecha, a un partido más cercano al centro.

Por la perspectiva del *mayor rechazo*, complementario a la de la *elección preferencial*, podemos advertir entre los partidos de izquierda mayor rechazo en invitar a grupos empresariales (PSOL, PT, PC do B, PPS), también pudiéndose destacar el rechazo entre especialistas (PSOL, PDT, PSB, PROS). Las grandes contradicciones se dan, nuevamente, por el PV, y también por el PSOL, que no invitan mucho entre Asociaciones Profesionales y Sindicatos. Este rechazo del PSOL puede ser explicado por la inclinación radical del partido a favor de ONGs y Movimientos Sociales. Los legisladores de partidos de derecha, por su lado, tienden a no invitar mucho entre ONGs y Movimientos Sociales (PR, PRB, PSC, PSDB, PP, PSD), así como Especialistas (PR, PRB, PSC, PMDB, SD). DEN y PTB tienden a no llamar a tantos representantes de intereses empresariales. Una vez más revelando un comportamiento aparentemente contradictorio del DEM.

De manera general, por lo tanto, existe una confirmación de la tesis de acercamiento de grupos de interés y legisladores con las mismas preferencias (HOJNACKI; KIMBALL, 1998; HALL; DEARDOFF, 2006; FIGUEIREDO; RICHTER, 2014; GROLL; PRUMMER, 2016; SCHNAKENBERG, 2016)¹³, en detrimento de una aproximación de opuestos para una tentativa de influencia, aunque existan comportamientos aparentemente contradictorios por parte del PV, DEN y PSOL, sin considerar, es claro, un examen más cuidadoso de otras importantes variables, como los programas partidarias y el tenor de las audiencias a los cuales los partidos hicieron las invitaciones.

El artificio de requerir audiencias públicas, sin embargo, presenta mayor inflexión a la derecha, cuando analizamos detalladamente comisión por comisión¹⁴. Al considerar las diez comisiones con mayor número de audiencias con vistas a cambios legislativos ocurridos, es más

¹³ Las coherencias entre partidos y grupos de interés invitados también pueden ser investigados como una ‘reproducción del juego partidario en la esfera participativa’ (COELHO; FAVARETO, 2008), donde partidos acaban por dar énfasis a grupos mejor relacionados, en detrimento de otros desfavorecidos en organizaciones y ligaciones políticas.

¹⁴ Las comisiones consideradas fueron las que más tuvieron más audiencias públicas que tratan de cambio legislativo en el período 2015 a 2015: CSSF (26), CDEICS (25), CCJC (24), CEDU (18), CTASP (17), CAPADR (14), CVT (13), CFT (11), CCTCI (10), CDU (10), CSPCCO (8).

común que la mayor parte de los requerimientos partan de legisladores de derecha en el interior de las comisiones (Cuadro 7).

Cuadro 7 - Posición ideológica del requirente, por comisión

Comisión	Izquierda	Derecha	No-Clasificado	Proporción Derecha-Izquierda
CAPADR	6	8	0	1,334
CCTCI	7	2	1	0,286
CCJC	10	12	2	1,200
CDU	3	7	0	2,334
CDEICS	11	14	0	1,273
CEDU	7	11	0	1,571
CFT	5	6	0	1,200
CSPCCO	4	4	0	1
CSSF	10	11	5	1,1
CAPADR	6	8	0	1,334

Fuente: elaboración propia, 2020.

Es importante señalar que estos datos por comisión deben ser relativizados por considerar una muestra mucho menor de audiencias que los datos en agregado, aunque es interesante notar, además de la citada superioridad relativa de requerimientos partiendo de legisladores de derecha en prácticamente todas las comisiones, la excepción de la CCTCI y la CSPCCO, también las diferencias más expresivas: la CCTCI, como la única comisión dominada por iniciativas por audiencias partiendo de la izquierda, y de la CDU, de la CTASP y de la CVT, proporcionalmente mucho más dominadas por la derecha. Estos datos nos dan pistas sobre las preferencias de legisladores - igualmente, grupos de interés - sobre sus elecciones estratégicas, en qué comisiones actuar para conquistar sus intereses, aunque de manera no conclusiva.

5 Contestación de Audiencias Públicas

Los legisladores poseen sesgo en sus invitaciones a audiencias públicas. Cuando idean a través de su primer requerimiento el tema allí abordado y los invitados que buscan tener presentes, existe inclinación a sus preferencias. Por ello, es interesante analizar la reacción de la oposición ante este hecho. Otro concepto que surge entonces es el de ‘‘contestación’’, en contraposición a la idea de que las audiencias serían solo un espacio de confirmación de las tesis defendidas por la Comisión que la convoca (FARNSWORTH, 1961; BAUER ET AL, 1972; DENZAU & MANGER, 1986) y del *lobby* como un subsidio informacional a las decisiones de los legisladores, sin necesariamente interferir en un cambio de posición más drástica (HALL; DEARDOFF, 2006).

Establecemos dos categorías para las audiencias: ‘‘contestadas’’ o ‘‘no-contestadas’’. La primera se refiere a aquellas donde otro requerimiento es propuesto partiendo de un legislador

que es ideológicamente opuesto del legislador proponente. Ello indicaría al menos la intención de llevar a cabo una oposición de ideas durante la audiencia ideada por un parlamentario de ideología diferente. La segunda categoría se refiere a las audiencias que prosiguen sin un requerimiento presentado por un legislador de partido ideológicamente opuesto al proponente. Entonces, en esta situación es grande la posibilidad de que la audiencia pública ocurra sin un contraste claro de posiciones de los invitados.

El relevamiento identificó que, de las 205 audiencias, el 16,1% presentan contestación, o sea, requerimientos proponiendo otros invitados más allá de aquellos previstos por el requirente. Por otro lado, el 80,5% de las audiencias mantiene a los invitados del primer requerimiento presentado por el legislador requirente (Cuadro 8).

Cuadro 8 - Audiencias públicas contestadas, o no, o no clasificadas

	Nº	%
Contestadas	165	16,1
No contestadas	33	80,5
No clasificado	7	3,4
Total	205	100,0

Fuente: elaboración propia, 2020.

Las audiencias poseen predominancia de su espectro ideológico en su concepción a través del requerimiento. De esto, podemos concluir que existe un dominio en su orientación en lo que se refiere a tema e invitados, y una precondición para refuerzo de un sesgo. No significa, sin embargo, que el dominio de los resultados de influencia ocurra¹⁵. Hay otras tácticas de *lobby* posibles que pueden ser utilizadas. Además de eso, la divergencia y la confrontación a las opiniones de los invitados no se dan solamente por otros invitados, sino también por legisladores durante los debates¹⁶. De esa forma, otra dimensión de contestación es la presencia plural de legisladores a las audiencias y el uso que hacen de su tiempo de habla.

Otra información relevante que puede ser presentada a partir de los datos son las Comisiones con audiencias por cambios en la legislación más “contestados” o “no-contestados” (Cuadro 9).

¹⁵ Cabe recordar que una estrategia de lobby puede englobar una serie de otras acciones (BAIRD, 2016; SANTOS *et al*, 2017), además de la ya complicada dificultad de mensurar sus resultados (BAUMGARTNER, 1999), en el caso de las audiencias públicas, es aún mayor, dado que audiencias públicas poseen carácter consultivo y ningún efecto vinculativo a ninguna decisión directamente.

¹⁶ Es una prerrogativa reglamentaria la interpelación por diputados, presentando cuestiones o anexos a las hablas de los invitados.

Cuadro 9 - Contestaciones de requerimiento, por comisión

	No Contestada			Índice de
CAPADR	12	2	0	0,167
CCTCI	8	2	0	0,25
CCJC	14	9	1	0,60
CDU	8	2	0	0,25
CDEICS	22	2	1	0,087
CEDU	16	2	0	0,125
CFT	8	3	0	0,375
CSPCCO	5	2	0	0,40
CSSF	21	3	2	0,130
CTASP	16	1	0	0,063
CVT	11	2	0	0,182

Fuente: elaboración propia, 2020.

Al establecerse un índice de las audiencias ‘contestadas’ divididas por las ‘no contestadas’, podemos tener una visión más clara de cuáles Comisiones suelen tener audiencias más contestadas. Nuevamente, fueron consideradas las Comisiones con más audiencias que tratan de cambio legislativo que el promedio. Quedaron como no clasificadas las audiencias contestadas por partidos no clasificados en la escala ideológica; o que tuvo iniciativas de legisladores de esos partidos y, *a posteriori*, contestada.

Existen, por tanto, tres Comisiones que se destacan por el índice mayor de contestación. Las dos Comisiones, CCJC (0,6) y CFT (0,375), tienen en común que todos los proyectos de cambio legislativo deben pasar por ellas y el carácter terminativo. Por estos motivos, esas Comisiones de “neutralidad temática” acaban por ser un especial blanco de estrategias de influencia de los más variados grupos de interés y por recibir alta participación de parlamentarios de izquierda y de derecha. Sus Comisiones son, por lo tanto, espacios estratégicos y disputados, donde la presencia de invitados ligados a diferentes posturas ideológicas estará presente de forma más marcante. La CSPCCO (0,4), que trata de temas de seguridad pública y delito organizado, tuvo un rol destacado en el período de 2015 a 2018, principalmente después del cambio de abordaje en la política de seguridad pública, a partir del Gobierno Michel Temer. Junto a este cambio, vinieron debates acalorados en audiencias.

Podemos señalar los datos anteriores como una prueba más de que existe un movimiento de ‘refuerzo de creencias’ en las audiencias, pues si los grupos de interés, y también los legisladores de una determinada posición ideológica, no buscan interferir en una audiencia pública de posición ideológica contraria, no hay un esfuerzo para ‘cambio de creencia’. Este comportamiento ‘contestador’ acaba por mostrarse presente en las comisiones temáticamente ‘neutras’, o como un evento esporádico. Vieira (2009) ya había identificado, en la CDU, una dinámica análoga, en que grupos con puntos de vista diferentes evitaban participar en una ‘efectiva deliberación’ en una audiencia en específico, prefiriendo hacer uso de su espacio para

direccionarse a los tomadores de decisión sin recibir confrontación. La ausencia de deliberación también es consistente con los hallazgos de Macedo (2018):

(...) Las audiencias no tendrían un carácter deliberativo en el sentido de los cambios informacionales sobre proyectos de ley u otros tipos de propuestas. El análisis de proyectos consume solo el 20% de las audiencias. (...) Las audiencias están más concentradas en la fiscalización del Ejecutivo y en la exploración de asuntos nuevos (en 2013) (...) - (MACEDO, 2018, p.120).

Como una ponderación a las conclusiones al respecto de la dinámica contestataria analizada, otras dos líneas de razonamiento pueden ser tomadas. La primera es: más allá de la interpretación de la "contestación" propuesta en este análisis, existe también la posibilidad, aunque menos probable, de que los requerimientos iniciales hayan sido hechos de manera equilibrada¹⁷, respetando las diferentes visiones y grupos, no habiendo necesidad de un nuevo requerimiento, lo que llevaría a un debate sobre la fuerza de las reglas reglamentarias como realizadora de principios deliberativos¹⁸ La segunda es: los actores parte del proceso de *lobby* pueden reconocer audiencias públicas como tácticas de influencia de baja efectividad dentro de una estrategia mayor de influencia y, siendo así, no aplican sus recursos intentando cambiar creencias de legisladores ya inclinados en una dirección. Como se sabe, los recursos aplicados en el *lobby* son altos (MANCUSO; GOZETTO, 2011) y, especialmente grupos ligados al Empresariado, son muy profesionalizados (Santos *et al*, 2017), llevando a que las acciones sean tomadas con cálculo de efectividad, y como se sabe, el cambio posicional frente al tema es caso raro entre tomadores de decisión.

6 Influencia del Presidente de la Comisión sobre los Requerimientos por Audiencia

El Presidente de la Comisión es una posición clave. Según Aguiar (2013), él es responsable por controlar la agenda de las reuniones ordinarias, retirar de pauta *ex officio* propuestas, designar redactores contrarios y conducir la votación de la propuesta. Troaino (2017) señaló una dinámica de acercamiento entre grupos del empresariado y partidos de derecha para alcanzar éxito en su práctica de influencia sobre proyectos. Cabe señalar que una vez en pauta, la votación de la comisión a favor de la comisión ocurre solo *pro forma*, aunque según Macedo (2018), existe proximidad entre la Presidencia de la Comisión y el partido del diputado requirente, y comúnmente, son rechazados requerimientos de audiencia sobre denuncias más fuertes contra el Gobierno.

En lo que se refiere a las posiciones ideológicas, existe una predominancia de Presidentes de Comisión de derecha en las audiencias estudiadas, reflejando la mayoría de los partidos de

¹⁷ Es un presupuesto reglamentario, expresado en el §1 del Art. 256: "En el caso que haya defensores y opositores relativamente a la materia objeto de examen, la Comisión procederá de forma que posibilite la audiencia de las diversas corrientes de opinión".

derecha en aquella Legislatura. Las Comisiones fueron presididas en un 81% por legisladores de derecha, mientras el 17,6%, de izquierda (Cuadro 10). Dado el equilibrio absoluto entre los requerimientos aceptados por legisladores de izquierda y de derecha, es posible afirmar que la posición ideológica de un Presidente de Comisión no afecta el equilibrio de las audiencias.

Cuadro 10 - Posición ideológica del Presidente de la Comisión de la audiencia

Posición Ideológica del Presidente de la Comisión	Nº	%
Izquierda	36	17,6
Derecha	166	81,0
No clasificables	3	1,5
Total	205	100,0

Fuente: elaboración propia, 2020.

Existen algunas posibilidades para explicar ese aspecto de indiferencia de quien preside la Comisión a incorporar audiencias en una ‘agenda ideológica’. Una explicación sería el bajo interés del presidente en indisponerse políticamente por un mecanismo de *lobby* y transferencia de información de baja efectividad. Otra sería el simple interés mayor de la izquierda, en relación a la derecha, en utilizar la audiencia pública para direccionar sus posicionamientos a los legisladores. Como fue averiguado por los datos sobre iniciativas por audiencias, existe un ‘efecto ecualizador’ provocado por las audiencias, además del arcabuz reglamentario propicio para la pluralidad y la igualdad, que favorece las minorías, por lo tanto, para la izquierda y sus grupos de interés más cercanos, la audiencia puede representar una oportunidad estratégica de traer a la luz sus puntos de vista y crear una compensación de su desventaja numérica en electos en la Cámara.

7 Conclusión

De este artículo, que pretendió determinar la importancia de las creencias ideológicas de los legisladores como un determinante del acceso de grupos de interés a audiencias públicas de la Cámara de Diputados, fue posible, a partir de la exposición descriptiva de datos, detectar estándares de comportamiento en las invitaciones de legisladores de izquierda y de derecha, revelar detalles sobre la dinámicas de ‘contestación’ en proposiciones por nuevas audiencias públicas y dirimir la importancia del Presidente de la Comisión como un definidor de una agenda ideológica.

Las premisas teóricas de que existe un acercamiento de ‘iguales’, en lo que se refiere a ideologías de grupos de interés y legisladores (MCKAY, 2008; 2010) y con el fin de promover un refuerzo de creencias (HOJNACKI; KIMBALL, 1998; HALL; DEARDOFF, 2006; FIGUEIREDO; RICHTER, 2014; GROLL; PRUMMER, 2016; SCHNAKENBERG, 2016), fueron confirmadas con excepciones a través del análisis de los requerimientos. Existe acercamiento mayor entre legisladores de izquierda con ONGs y Movimientos Sociales, así como

de legisladores de derecha con el Empresariado. Por otro lado, existe igualdad de requerimientos en las otras categorías consideradas. Las contradicciones notables están en el análisis partido a partido, que muestran al DEN con un comportamiento típico de un partido de izquierda, mientras que el PV posee fuerte acercamiento con el Empresariado y el PSOL, que evita invitar a Asociaciones Profesionales y Sindicatos.

La 'contestación' de los requerimientos iniciales de audiencias públicas fue demostrado como una dinámica rara, con excepción de tres comisiones: la CCJC, la CFT y la CSPCCO. Habiendo una mayor relevancia de las dos primeras, pues son comisiones terminativas, o sea, de importancia diferenciada de las demás y un carácter "neutro", por todos los proyectos pasar por ellas independiente de cualquier decisión política.

Por último, fue concluido que la agenda de audiencias públicas de las comisiones no es afectada por la posición ideológica del Presidente de la Comisión, que aun siendo en su gran mayoría de derecha (81%), no existe una inclinación mayor para la aceptación de audiencias de izquierda. Muy por el contrario, es más bien una confirmación de un "efecto ecualizador" de las audiencias públicas, bajo el aspecto ideológico.

Una conclusión general, confirmada por todas las hipótesis mejora la comprensión de las elecciones estratégicas elegidas por los diferentes grupos en disputa. Sabemos que los grupos del Empresariado, más ligados a la Derecha, poseen una serie de ventajas competitivas sobre los otros, teniendo mayor efectividad en sus estrategias (MANCUSO, 2004; TAGLIAGNA, 2006; MANCUSO, 2011; SANTOS, 2015; SANTOS ET AL, 2017; CESARIO, 2016; TROIANO, 2017). Por lo tanto, la audiencia pública puede ser vista, por sus principios de igualdad, transparencia y contradictorio, como una táctica usada por grupos minoritarios y con menos recursos como una forma de encontrar espacio de habla para alcanzar influencia. Y al tiempo que grupos y legisladores ligados al Empresariado no emplean todo su potencial numérico para hacer uso de estos espacios, talvez prefiriendo otras tácticas de influencia más efectivas y menos transparentes.

Algunas cuestiones elucidadas por este trabajo, sin embargo, carecen de examen más cuidadoso. Debido a que el estudio empírico mantiene el foco sobre el requerimiento y el acceso, otras dinámicas de una audiencia acaban por no ser analizadas, como la presencia o no de invitados, la actuación de los diputados y representantes de grupos de interés en las audiencias en sí y el alcance de los efectos buscados por el *lobby* o no. Estos análisis serían mejor realizados estudiando casos individuales, no en agregado, como fue el objetivo de este artículo.

8 Bibliografía

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.

- AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os Atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E -Legis**, v. 6, n. 12, p. 137-152, 2003.
- AUSTEN-SMITH, David; Wright, John. Competitive Lobbying For a Legislator's Vote. **Social Choice And Welfare**, v. 9, n. 3, p. 229-257, 1992.
- BÄCHTIGER, André et al. Deliberative Democracy. **The Oxford handbook of deliberative democracy**. Oxford University Press, 2018.
- BACOVIS, Maria Cristina; SANTOS, Fabiano. Alarme de Incêndio como Estratégia Legislativa: O Caso da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. **E-Legis**, v. 12, n.30, p. 72-88, 2019.
- BAIRD, Marcello Fragano. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 67-91, 2016.
- BALBI, Irineu Belo. Entre o corporativismo e o pluralismo: um estudo sobre o sistema de representação de interesses dos trabalhadores. **Revista Habitus**, v. 10, n. 1, p.123-137, 2012.
- BAUER, Raymond; POOL, Ithiel De Sola; DEXTER, Lewis Anthony. American Business & Public Policy. **The International Executive**, v. 5, n. 3, p. 25-27, 1963.
- BAUMGARTNER, Frank r.; Leech, Beth I. **Basic Interests: The Importance Of Groups In Politics And In Political Science**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- BARROS, Antonio Teixeira de; MONTEIRO, Adriana Resende and SANTOS, Thais Teixeira. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.26, p.131-185, 2018.
- BOLOGNESI, Bruno; BABIRESKI, Flávia Roberta; MACIEL, Ana Paula. Conhecendo o vazio: congruência ideológica e partidos políticos no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 18, n. 42, p. 86-116, 2019.
- BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 803-826, 2013.
- CESÁRIO, Paulo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: Como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 109-127, 2016.
- DAHM, Matthias; PORTEIRO, Nicolas. Informational lobbying under the shadow of political pressure. **Social Choice and Welfare**, v. 30, n. 4, p. 531-559, 2008.
- DENZAU, Arthur T.; MUNGER, Michael C. Legislators And Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. **American Political Science Review**, v. 80, n. 4, p. 89-106, 1986.
- FARNSWORTH, David Nelson. **The Senate Committee On Foreign Relations**. Urbana: University of Illinois Press, 1961.
- FIGUEIREDO, John M. de; RICHTER, Brian Kelleher. Advancing the empirical research on lobbying. **Annual Review of Political Science**, v. 17, n. 3., p. 163-185, 2014.
- FREITAS, Andréa Marcondes De. **O Presidencialismo Da Coalizão**. Tese De Doutorado. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.
- GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I. Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. **Perspectives on Politics**, v. 12, n. 3, p. 564-581, 2014.
- GROLL, Thomas; PRUMMER, Anja. **Whom to lobby? targeting in political networks**. Working Paper Series, School of Economics and Finance, Queen Mary University of London, 2016.
- HANSEN, John Mark. **Gaining Access: Congress and the farm lobby, 1919-1981**. Chicago: University Of Chicago Press, 1991.

- KASNIUNAS, Nina Therese. **Impact Of Interest Group Testimony On Lawmaking In Congress**. University Chicago Press, 2009.
- KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. University of Michigan Press, 1992.
- HALL, Richard L.; Deardorff, Alan V. Lobbying As Legislative Subsidy. **American Political Science Review**, v. 100, p. 69-84, 2006.
- HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. Organized Interests And The Decision Of Whom To lobby In Congress. **American Political Science Review**, v. 92, n. 3., p. 775-790, 1998.
- LEYDEN, Kevin M. Interest Group Resources And Testimony At Congressional Hearings. **Legislative Studies Quarterly**, v. 57, n.3, p. 431-439, 1995.
- MACEDO, Silvia Mugnatto. **Deliberação e barganha nas audiências públicas das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, 2018.
- MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby Da Indústria No Congresso Nacional: Empresariado e Política No Brasil Contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 2, p. 505-547, 2004.
- MANCUSO, Wagner Pralon; Gozetto, Ana Cristina Oliveira. 2011. Lobby: Instrumento Democrático De Representação De Interesses? **Organicom**, v. 8, n.2., p. 118-128, 2011.
- MCKAY, Amy. A simple way of estimating interest group ideology. **Public Choice**, v. 136, n. 1-2, p. 69-86, 2008.
- MCKAY, Amy. The effects of interest groups' ideology on their PAC and lobbying expenditures. **Business and Politics**, v. 12, n. 2, p. 1-21, 2010.
- RESENDE, Ciro Antônio Da Silva. Representação de Interesses na Câmara Dos Deputados: Estratégias, Atores e Agenda Política. **Revista Brasileira De Ciência Política**, n.23, p. 123-139, 2017.
- ROMÃO, Wagner de Melo. Conselheiros do Orçamento Participativo nas Franjas da Sociedade Política. **Lua Nova**, n. 84, p. 219-244, 2011.
- SANTOS, Fabiano; Almeida, Acir. Teoria Informacional e a Seleção De Relatores Na Câmara Dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 693-735, 2005.
- SANTOS, Fabiano. O Legislativo em busca de informação: Um Estudo Da Estrutura De Assessoria Da Câmara Dos Deputados. **Texto para Discussão IPEA**. Brasília, Instituto de Pesquisa econômica Aplicada, n. 1958, p. 23-41, 2014.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara Dos Deputados (1983-2012). **Texto para Discussão IPEA**. Brasília, Instituto de Pesquisa econômica Aplicada, n. 1975, p. 35-48, 2014.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Financiamento de Campanha e Apoio Parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara Dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p.33-59, 2015.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Lobbying no Brasil: Profissionalização, Estratégias e Influência. **Texto para Discussão IPEA**. Brasília, Instituto de Pesquisa econômica Aplicada, n. 2334, p.17-34, 2017.
- SCHEEFFER, Fernando. A Alocação Dos Partidos No Espectro Ideológico a Partir Da Atuação Parlamentar. **E-Legis**. v. 11, n. 28, p. 119-142, 2018.
- SCHLOZMAN, Kay Lehman. **Counting the voices in the heavenly chorus: Pressure Participants In Washington Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2002.
- SCHNAKENBERG, Keith E. Informational lobbying and legislative voting. **American Journal of Political Science**, v. 61, n. 1, p. 129-145, 2017.

TAGLIALEGNA, Gustavo H; CARVALHO, Paulo Afonso. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto De Lei De Biossegurança. **Revista De Informação Legislativa**, v. 43, n.169, p. 161-188, 2006.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. 24-39, 2015.

TROIANO, Mariele. **Os Empresários no Congresso Nacional: a Legitimação de Interesses via Audiências Públicas**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, 2017.

WRIGHT, John R. **Interest Groups and Congress: Lobbying, Contributions, and Influence**. Boston: Allyn & Bacon, 1996.

VIEIRA, Ricardo Modesto. O estudo do lobby no legislativo: caso de sucesso da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. **E-Legis**, v.1, n. 2, p. 45-59, 2009.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos Grupos de Pressão No Processo Decisório das Comissões Permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, v. 12, n. 26, p. 122-136, 2013.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.