

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA POLITÉCNICO GRANCOLOMBIANO

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

GRUPO DE INVESTIGACIÓN

DEPARTAMENTO DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

PROGRAMA:

-CIENCIA POLÍTICA

“EL LOBBY COMO HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA Y  
PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO”

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN COMO REQUISITO PARCIAL  
PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

PRESENTA:

WILFREDO ROMERO RUEDA

1410012325

ASESOR

Mg. DIEGO EDUARDO DÁVILA BENAVIDES

2019

EL LOBBY COMO HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA Y  
PARTICIPACIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| Resumen.....  | 3  |
| Introducción .....  | 5  |
| I. MARCO CONCEPTUAL.....  | 10 |
| 1.1 CORRUPCIÓN POLÍTICA.....  | 10 |
| 1.2 POSIBLES CAUSAS DE CORRUPCIÓN .....   | 13 |
| 1.3 EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.....  | 22 |
| 1.3.1 CAPTURA DEL ESTADO COMO DINAMICA DE LA CORRUPCIÓN.....                            | 24 |
| 1.4 CORRUPCIÓN POLÍTICA DENTRO DE LOS ESTADOS EN VIAS DE<br>DESARROLLO.....             | 27 |
| 1.4.1 CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD EN LOS<br>ESTADOS LATINOAMERICANOS..... | 29 |
| II. LOBBY COMO PUENTE ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.....                                | 32 |
| 2.1 EL LOBBY EN LA HISTORIA .....   | 33 |
| 2.2 LOBBY EN LA ACTUALIDAD .....  | 37 |
| III REGULACIÓN DEL LOBBY .....  | 39 |
| 3.1 EL CONTEXTO LATINOAMERICANO .....   | 44 |
| 3.2 PAISES LATINOAMERICANOS CON REGULACIÓN.....   | 49 |
| 3.2.1 PERU: UN ESFUERZO POR LA INSTITUCIONALIZACIÓN.....                                | 50 |
| 3.2.2 ARGENTINA: CAMBIANDO EL CONCEPTO DE LOBBY .....                                   | 63 |
| 3.2.3 CHILE: UNA OPCIÓN HACIA EL LOBBY TRANSPARENTE.....                                | 72 |
| Conclusiones.....   | 85 |
| Bibliografía .....  | 88 |

## Resumen

Actualmente los países latinoamericanos ocupan los últimos puestos en los diferentes rankings de medición de corrupción a nivel mundial, esto se debe a múltiples factores como lo son bajos grados de riesgo moral, instituciones débiles, sociedades poco participativas y bajos índices de legitimidad y representatividad.

Es gracias a esta combinación de elementos que diferentes sectores y/o grupos de presión entran a intervenir en la toma de decisiones en ausencia de una ciudadanía activa dentro de los diferentes estamentos gubernamentales, desencadenando en dinámicas corruptas como la captura del Estado, clientelismo, sobornos entre otros.

No obstante encontrar una herramienta que permita acercar lo público y lo privado de manera transparente y asertiva se ha convertido en la prioridad para diferentes países y organizaciones a nivel mundial, ejemplo de ello son Estados Unidos, Australia, Canadá, Inglaterra, Holanda, Unión Europea y demás, los cuales han instaurado reglas claras con relación a la influencia en la toma de decisiones. Así pues estos países han regulado el lobby como practica formal y transparente con el fin de evitar entrar en dinámicas corruptas como las antes descritas.

Sin embargo en Latinoamérica no ha sido posible aplicar normas que fortalezcan la institucionalidad como en otros países y la incógnita al final es ¿Por qué si algunos países tienen regulado el lobby, siguen persistiendo los altos niveles de corrupción y los bajos índices de transparencia, representatividad y legitimidad?

En consecuencia este trabajo busca establecer una posible relación entre la normativa y los índices de transparencia, representatividad y legitimidad, para ello se realizó un

análisis literario y comparado entre la normativa vigente que regulan el lobby en tres países de la región sur de América, permitiendo dilucidar una discusión que dentro de la ciencia política, la economía y la sociología se ha desarrollado desde hace varios años y es la fortaleza o debilidad institucional que caracteriza a los Estados latinoamericanos y como este impacta en la eficacia y efectividad del cumplimiento de la ley.

#### Palabras Clave

Lobby, captura del Estado, corrupción política, Regulación del lobby, lo público, lo privado.

## Introducción

Hablar de corrupción en Latinoamérica puede ser considerado repetitivo y hasta predecible, puesto que en los últimos años, tanto la academia como diferentes gobiernos y movimientos sociales han buscado maneras de atacar este fenómeno tan difícil de controlar.

Una de las razones por las cuales Latinoamérica se caracteriza por altos índices de corrupción radica en la fortaleza de sus democracias, entendiendo que por su contexto histórico y su trayectoria, son democracias jóvenes en proceso de consolidación. Adicionalmente su transición entre el subdesarrollo y el desarrollo los deja vulnerables a este fenómeno, así pues “los países en vías de desarrollo, y aquellos que están realizando una transición a partir del socialismo están especialmente expuestos a ella.” (ROSE-ACKERMAN, 2001).

Por otra parte, una situación en común que compartieron la gran mayoría de Estados Latinoamericanos fue el florecimiento de regímenes totalitarios o dictatoriales durante ciertos periodos de tiempo, distorsionando los conceptos de Estado y gobierno, dando un gran poder a las fuerzas armadas y desequilibrando los poderes públicos, estructura que aun hoy en día se mantiene latente dentro de sus construcciones sociales.

No obstante las necesidades actuales no dan espera y las sociedades globalizadas buscan soluciones prontas y eficaces frente a este y otros fenómenos, resultado de esta desesperación son los estallidos sociales que se han tomado las calles de las principales ciudades de toda la región, casos como las movilizaciones de Brasil (2015 – 2016), Argentina (2017 – 2018), Venezuela (2016- 2019) e incluso Chile (2018 - 2019), han

demostrado la inconformidad que siente el pueblo frente a sus gobernantes, dilucidando las graves crisis de representatividad, legalidad y transparencia que viven sus gobiernos.

Dado lo anterior, la gran mayoría de ciudadanos y de analistas culpan a la corrupción de casi todos sus problemas, y aunque puede ser cierto, definir y entender que es la corrupción en sí misma no es una tarea fácil, inicialmente debido a la complejidad que existe respecto a la definición, las múltiples consecuencias y los diferentes factores que pueden ocasionarla impiden una clara conceptualización de la misma, con relación a esto J Bailey (2009) indica que la “La corrupción es un término muy controvertido, cargado de equipaje normativo. El concepto no viaja bien a través de diferentes culturas, a través del tiempo o a través de diferentes individuos y categorías sociales.” (Pág 2)<sup>1</sup>

Existen múltiples maneras desde las cuales se puede abordar el tema, dada su complejidad, se han desarrollado perspectivas sociológicas, políticas, económicas y demás, que han brindado aproximaciones reales a lo que puede ser considerado corrupción. No obstante en la actualidad latinoamericana han florecido dinámicas específicas de corrupción, ejemplos de ello, es ver cómo empresas han influido de manera clandestina en las decisiones públicas, acomodando las normas y contratos a su acomodo, mediante prácticas sumamente corruptas; un claro ejemplo de ello fue el escándalo de Odrebrecht, empresa que ha salpicado a por lo menos 10 países relacionados a sobornos y beneficios extralegales a favor de contratos multimillonarios, otro ejemplo ha sido el poder de influencia que tuvieron grupos económicos en Colombia al impedir que creara una normativa de transparencia frente a las bebidas azucaradas como prevención en salud.

---

<sup>1</sup> “Corruption is a highly contested term, loaded with normative baggage. The concept doesn’t travel well across different cultures, through time, or across different individuals and social categories.”

Casos como los mencionados se podrían evidenciar en cada país de la región, identificando entonces que este tipo de corrupción se arraiga en la cultura política específicamente, y aunque buscar la manera de influir en las decisiones políticas es una de las características de las democracias, es importante mencionar que existen dos maneras de hacerlo.

La primera es la manera ilegal o corrupta que ya fue mencionada y que se entrara a profundizar a lo largo de este trabajo, denominada captura del Estado y la segunda por su parte, es una actividad que por desconocimiento, muchos la consideran corrupta, sin embargo al analizar y al reglamentar se ha convertido en una herramienta que permite acercar el Estado a la sociedad de manera correcta y transparente, a esta se le denomina lobby.

Por lo anterior, diferentes países alrededor del mundo han buscado la manera de evitar la captura del Estado, sin dejar de lado las necesidades de los diferentes sectores que influyen dentro de la toma de decisiones, creando medios de cooperación entre lo público y lo privado, dando como resultado la integración del lobby como actividad legal dentro de los gobiernos, orientando esta actividad hacia la transparencia y por ende a la representación y legitimidad.

Organismos Internacionales como la OCDE o la OEA han sugerido la implementación de políticas que regulen la actividad del lobby dentro de los estados latinoamericanos, no obstante entender que el lobby es una actividad legítima, que favorece a la construcción de democracias sólidas ha sido un trabajo difícil para la cultura política de estos países, ejemplo de ello son los pocos marcos normativos que tiene regulada dicha actividad y la dificultad que ha representado la creación de leyes para algunos de ellos.

Por lo tanto la pregunta fundamental de este trabajo es ¿Cómo la implementación de normas que regulan el lobby inciden en la percepción de transparencia, legalidad y representatividad en los países latinoamericanos? Teniendo en cuenta que las actividades orientadas a influir la toman de decisiones siempre se ha realizado de manera clandestina.

Disposición de la investigación:

El objetivo principal que tiene este trabajo es Identificar la relación que existe entre la regulación del lobby y la percepción transparencia, legalidad y representatividad.

Objetivos específicos:

1. Plantear y definir la relación que existe entre captación del estado y corrupción política, siendo la primera una consecuencia de la segunda.

2. Analizar el Lobby como mecanismo de cooperación entre lo público y lo privado a partir de la historia y la teoría.

3. Identificar puntos de convergencia, diferencia y resultados entre normativas vigentes que regulan el lobby en Latinoamérica mediante el análisis comparado entre Perú, Argentina y Chile.

Casos a estudiar:

El primero será Perú, dado que la normativa del Lobby aplicada en este país fue la precursora en toda la región, esto nos permitirá comenzar con la contextualización del interés en regular esta práctica y cuál ha sido el resultado a la fecha.



El segundo caso es Argentina, ya que dentro de la normativa aplicada se busca dar una imagen de transparencia y legalidad al Lobby, transformando el concepto negativo que este representa para las sociedades actuales.

Por último se analizara el caso de Chile, dado a que es el país más transparente de Latinoamérica según la OCDE y Transparencia Internacional y la norma aplicada es considerada por múltiples organismos internacionales como una de las más eficaces.

Es importante mencionar también que estos tres países hacen parte de programas de la OCDE, organización que busca la cooperación y el desarrollo, que en sus bases propende por mejorar la gobernanza, legitimidad y transparencia de los países.

### Metodología de investigación

Este trabajo será de enfoque cualitativo puesto que corresponde al análisis de dinámicas en el campo de las relaciones sociales con un alcance exploratorio debido a la poca literatura que plantea relaciones entre lobby y corrupción.

Como metodología se utilizará el análisis comparado dado que según el texto “Metodología de la Ciencia Política” permite “realizar un esfuerzo analítico consciente para explorar las diferencias y similitudes entre distintas unidades políticas, tomando este esfuerzo como base para desarrollar argumentos teóricos, verificar hipótesis, inferir relaciones de causalidad y producir generalizaciones teóricas” (Perea, Crespo, & Lago, 2009, pág. 121). Adicionalmente como herramientas de recolección de información se aplicara el análisis documental y la revisión bibliográfica.

## I. MARCO CONCEPTUAL

### 1.1 CORRUPCIÓN POLÍTICA

La corrupción no es un fenómeno que pueda asociarse a un único periodo de tiempo, cultura o sociedad, debido a que históricamente la corrupción ha permeado casi cualquier civilización, llegando incluso a concluir que este fenómeno es propio e inherente al ser humano, con relación a ello Oscar Diego Bautista (2006) plantea que

*“Si bien las actitudes antiéticas en los servidores públicos no son exterminables por ser inherentes al ser humano, sí pueden ser combatidas y reducidas siempre que exista conciencia, voluntad y se realice un gran esfuerzo por fomentar valores” (Pág. 151)*

Dichos valores deben ser enseñados desde el hogar o desde la formación social, sin embargo este tipo de conocimientos no hacen parte de las construcciones sociales modernas, es por ello que la corrupción en palabras de Laporta (1997)

*“ha existido y existirá siempre, pero tal cosa no nos exime de desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance.” (Pág. 19)*

En consecuencia tanto Bautista como Laporta hacen mención a buscar mecanismos que minimicen el riesgo de incurrir en prácticas corruptas, aun cuando se podría decir que la corrupción no tiene origen ni fin. Estas posturas plantean dos visiones sumamente interesantes, en el primer caso Bautista apela a la voluntad y al ser en su esencia, mientras que Laporta habla de medidas externas, planteadas por la institucionalidad que podría asumirse, es función del Estados.

Por lo tanto, aunque los dos autores plantean visiones distintas, el eje fundamental de sus afirmaciones es el sector público o lo público como principal foco de corrupción, en primera instancia se habla del servidor público y en segunda instancia en la institucionalidad como herramienta, dilucidando que la esfera política como creación del hombre, puede llegar a brindar posibles curas o incluso empeorar la enfermedad.

No obstante existen diferentes tipos de corrupción, claramente muchas de ellas motivadas por intereses propios de los individuos, sin embargo una de las afectaciones más graves y que más implicaciones tiene es la corrupción política, entendiéndola que esta:

*“se da cuando quienes ostentan el poder o una responsabilidad estatal son inducidos mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo e institución al que el funcionario pertenece o representa. Lo relevante es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas” (La corrupción política, 1997)*

Complementando lo anterior, José M Rico y Luis Salas citando a Arnold A. Rogow y D.H. Lasswell, indican que la corrupción respecto a la función pública es “toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función pública debido a consideraciones privadas tales las familiares, de clan o de amistad, con objeto de obtener beneficios personales -en dinero o en posición social” (Rico & Salas, 1996).

Este acercamiento permite evidenciar un matiz más de lo que es la corrupción política, dado que no solamente hace mención a la desviación de los deberes de la función pública, sino que también hace alusión a las relaciones que se construyen a partir de dicha desviación, siendo una de ellas es el clientelismo, característica importante de la cultura política latinoamericana para llegar al poder y afianzarse en él. No obstante, abordar el

clientelismo puede desviar el objetivo principal de esta investigación puesto que los grupos sociales que hacen parte de los “clientes” poca o nula influencia tienen a la hora de influenciar en la toma de decisiones políticas.

Por su parte, Johnston (1996) indica que “la corrupción es el abuso del oficio, poderes o recursos públicos, para el beneficio privado” (Pág 322). Complementando las diferentes definiciones que desde la ciencia política se han planteado.

Otra definición al respecto es la planteada por el economista Nathaniel Leff, quien indica que:

*“La corrupción es una institución extralegal utilizada por individuos o grupos para obtener influencia sobre las acciones de La burocracia. Como tal, la existencia de corrupción per se indica solo que estos grupos participan en el proceso de toma de decisiones en mayor medida de lo que lo haría de lo contrario sea el caso ”<sup>2</sup>*

Es importante resaltar que el autor no se refiere a una institución legalmente constituida, sino que al igual que el derecho tácito, estas instituciones se crean de manera informal con un único objetivo, utilizar el poder de influencia para mantener el status quo de quienes pueden pagar para hacerlo, incluso mejorando las condiciones que ya tienen.

Dadas las definiciones anteriores, se evidencia un común denominador y es la importancia que se le da a lo público y a lo privado, un tema que es abordado por Francis Fukuyama (2014) el cual considera que la razón por la cual existe la corrupción política es gracias a la diferenciación entre estos dos conceptos, dado que:

*La gran mayoría de las definiciones de corrupción se centran en torno a la apropiación de los recursos públicos en beneficio privado... Esta definición implica que la corrupción es,*

---

<sup>2</sup> “Corruption is an extra-legal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such, the existence of corruption per se indicates only that these groups participate in the decision-making process to a greater extent than would otherwise be the case”

*en cierto sentido, un fenómeno que solamente puede surgir en sociedades modernas o, al menos, en vías de modernización, ya que depende de que exista una distinción entre lo público y lo privado. (Pág. 116)*

El análisis planteado por Fukuyama es fundamental para entender que efectivamente la corrupción política contiene diferentes aristas, adaptándose entre lo público y lo privado, sin importar de qué cultura estemos hablando, aumentando de esta manera el impacto negativo generado en las diferentes esferas de una sociedad. Es por esta razón que al determinar que es corrupción política, permite analizar cuáles pueden ser sus causas de manera específica.

## 1.2 POSIBLES CAUSAS DE CORRUPCIÓN

Existen múltiples teorías sobre cuáles pueden ser las causas de la corrupción, alguna de estas destacan el comportamiento, otras las normas, sin embargo intentar plantear un origen, al igual que una definición exacta de corrupción, es sumamente complicado, con relación a esto Ana María Arjona plantea que:

*“Un problema importante de esta literatura, es la dificultad que existe para establecer relaciones causales a partir de los resultados de correlaciones econométricas. Existen amplios debates en torno a las afirmaciones sobre las causas y consecuencias de la corrupción, ya que mientras algunos autores creen tener suficiente evidencia de causalidad, para otros está aún por demostrarse si las variables en cuestión son una consecuencia o una causa de la corrupción, o incluso un fenómeno paralelo.” (Arjona, 2002, pág. 21).*

No obstante si bien es cierto la discusión aún persiste, se pueden analizar algunas teorías a partir del contexto latinoamericano, por consiguiente gracias a la revisión

bibliográfica y a los planteamientos de diferentes autores, se han planteado tres grandes enfoques, siendo estos: sociales, económicos y políticos

### **Enfoque Social:**

#### *Teoría de las Tres Voluntades:*

Como tal, esta teoría es planteada por José Rubio Carracedo (2008) a partir de lo desarrollado por Rousseau en el “Contrato Social” donde este indica lo siguiente:

*“Hemos de distinguir en la persona del magistrado tres voluntades esencialmente diferentes. Primera, la voluntad propia del individuo, que tiende a su ventaja particular; segunda, la voluntad común de los magistrados, que se orienta únicamente a la ventaja del gobierno, y que puede denominarse voluntad de cuerpo, la cual es general con relación al gobierno, y particular con relación al estado, del que el gobierno forma parte; tercera, la voluntad del pueblo o voluntad soberana, que es general tanto con relación al estado considerado como un todo, como con relación al gobierno considerado como parte del estado. En una legislación perfecta, la voluntad particular o individual debe ser nula, la voluntad de cuerpo propia del gobierno debe estar muy subordinada y, por consiguiente, la voluntad general o soberana debe ser siempre dominante y la regla única de las otras dos»*

Dado lo anterior, se puede intuir que una causa de la corrupción política es la dominación de la voluntad particular o individual sobre la voluntad del “magistrado” y del pueblo. Estas voluntades deben ser controladas por el hombre y la sociedad partiendo de unos principios generales que regulen la actividad de cada individuo.

Es por esto que Carracedo continua analizando el texto del “Contrato Social” y determina que el mismo Rousseau plantea una solución a la corrupción, siendo el control social la herramienta principal para evitar la corrupción. “Es decir, sólo si sois ciudadanos

activos y vigilantes podréis imposibilitarlo, al menos, dificultar la tiranía y la corrupción” (CARRACEDO, 2008).

### *La corrupción moral*

Si bien es cierto el control social es importante para legitimar o rechazar la actividad de la clase política, existen también unos parámetros establecidos por las sociedades. Estas estructuras se han encargado de construir las bases de una sana convivencia, dando como resultado la ética y la moral; pilares fundamentales sobre los cuales se han construido todas las grandes culturas. Por lo tanto, más allá de la mera institucionalidad, estos dos ejes fundamentales dan dirección a lo que es o debe ser.

En consecuencia, definir estos dos pilares es fundamental para entender a que se hace referencia específicamente. Así las cosas la ética puede ser definida como el “deber ser de nuestro actuar, telón valorativo que nos permite autorregularnos para saber, comparativamente y desde la construcción social y cultural que se tenga en un momento histórico específico, qué puedo hacer y qué me está prohibido hacer” (Gómez, 2003), o en términos de Adela Cortina (1999) “La ética trata de lo que debe ser, no de lo que es, no se trata de levantar acta de qué es lo que ocurre, que es bastante desastroso, sino de decir qué es lo que debe ser y qué es lo que debería ocurrir” (Pág 122).

Por su parte la moral “nos muestra la costumbre predominante; es la vivencia concreta de la ética en la tensión, construcción, reconstrucción de su significado desde la práctica” (Gómez, 2003).

Entendiendo lo que es la ética y la moral, puede decirse que “la corrupción política es un atentado o transgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable” (López, 1997).

Por lo tanto una de las causas de la corrupción dentro de los Estados y más específicamente dentro de sus gobiernos la falta de ética, esta se ve representada en los

*“actos concretos con repercusiones evidentes en la que políticos y funcionarios utilizan su autoridad y sus atribuciones para beneficio propio, solos o en complicidad con grupos, desviando los recursos públicos y afectando a una parte de la sociedad al generar desigualdad”* (BAUTISTA, 2005)

Teniendo en cuenta estas posibles causas sociales, se puede determinar que es a partir de la ética, la moral y la voluntad que existe una apropiación de lo público a lo privado buscando siempre un beneficio personal, sin embargo este beneficio personal usualmente se ve representado no solo en el poder político, tema que será tratado en los enfoques económicos.

#### *Riesgo Moral y Clasificación de la aceptación:*

El riesgo moral es descrito como “cualquier situación donde una persona decide cuánto riesgo tomar mientras que alguien más paga” (Krugman, 2009) , en otras palabras "tanto desde los corruptores como de los corruptos el móvil de su conducta es el cálculo de utilidad para maximizar los beneficios, llegando tan lejos como es posible con el mínimo riesgo" (Arana, 2013).



El riesgo asumido es determinado en primera instancia por el nivel de aceptación o negación de las dinámicas corruptas y en segunda instancia por la aplicación estricta de la norma instaurada en una sociedad.

Con relación a los grados de aceptación, la teoría contemporánea plantea tres niveles dados en colores (Negro, gris y blanco). La corrupción negra es considerada castigable necesariamente dentro de la mayoría de la sociedad (Elites y masa), por su parte la corrupción gris vendría a ser un punto medio, donde una parte de la población considera que el accionar es punible, mientras que la otra parte considera que no necesariamente debe ser castigada, dando como resultado una consideración ambigua. Por último la corrupción blanca, hace alusión a esas actividades o dinámicas que son tolerables para casi toda la población, por consiguiente no se considera punible. (Heidenheimer. Johnston, 2002)

Esta última teoría está directamente relacionada con los principios éticos y morales de las sociedades, por lo tanto la escala de “colores” o de aceptación de corrupción y el riesgo moral pueden variar dependiendo del contexto sociológico, político y económico de cada sociedad.

Continuando entonces con las posibles causas sociales de la corrupción política, se puede afirmar entonces que uno de los intereses principales a parte del poder, son los recursos, es por esto que las siguientes teorías serán enfocadas a dicho tema.

### **Enfoque Económico:**

A diferencia del enfoque social, este enfoque va principalmente orientado a principios de elección racional o de costo – beneficio en un sentido netamente monetario. Por consiguiente al analizar que provecho pueden sacar los funcionarios públicos y quienes

influyen la toma de decisiones de pueden determinar tipos dos de ventajas, “las primeras son principalmente financiación para los partidos a través de la corrupción, y las personales pueden ser de beneficio económico o de honores; beneficio económico cuando se produce un enriquecimiento injusto.”(Cortina, Peces-Barba, Velazco & Zarzalejos, 1996). Por su parte quien influencia en la toma de decisiones puede obtener otro tipo de beneficios, como mantener su estatus quo o mejorarlo.

Partiendo entonces de lo anteriormente planteado existen diferentes teorías orientadas las cuales serán expuestas a continuación.

#### La Racionalidad económica:

La racionalidad económica en términos generales consiste en que el hombre actuando de manera lógica le da una asignación de valor a una actividad en específico, optando por hacer o dejar de hacer algo dependiendo del rendimiento económico que esta actividad le genere (Streb, 1998).

Entendiendo entonces el concepto básico ¿cómo puede entonces relacionarse con la corrupción política? Esta teoría es aplicable cuando “el político ideológico es suplantado por el político de negocios. En este sentido, incluso el funcionario público que tiene el deber de cuidar los intereses de los gobernados, es suplantado por el funcionario negociante” (Lazcano, 2017). Por lo tanto, la función pública pierde su esencia y se convierte en una función privada, así es planteado por Van Klaveren (1989) al indicar que

“podemos concebir la corrupción en términos de un funcionario público que ve su oficio como un negocio (...) cuyo ingreso debe maximizar”, de modo que su ingreso dependerá de “la situación del mercado y de sus talentos para encontrar el punto de ganancia máxima en la curva de demanda del público”

En consecuencia se puede concluir que el funcionario público en pro de aumentar su capital interpone el interés particular de quien paga un valor adicional por sus servicios, en vez de entender que su labor está relacionada al cumplimiento de sus deberes como servidor público.

Un ejemplo de esta teoría es el pago de sobornos para agilizar procesos burocráticos en los países latinoamericanos, así lo evidencia Transparencia Internacional al mencionar que “Más de uno de cada cinco ciudadanos que accedieron a los servicios públicos, como atención médica y educación, habían pagado sobornos el año anterior.” (Transparencia Internacional, 2019).

Esta situación permite visualizar sociedades débiles con relación a la aplicación de normas y principios básicos, ya que el pago de sobornos se ha vuelto común dentro de la cultura política de los países latinoamericanos.

Así las cosas es importante analizar cómo estas falencias estructurales se pueden relacionar con el enfoque económico de las causas de la corrupción. Para esto las teorías políticas permiten desarrollar un poco más a fondo este fenómeno.

### **Teorías Políticas:**

Muchas de las definiciones sobre corrupción política están dadas sobre la visión de la ciencia política y la economía, puesto que los impactos generados en estas dos ramas de las ciencias sociales son muy notorios y relevantes.

Dado lo anterior se procede a plantear algunas de las teorías enunciadas en los diferentes enfoques que posee la ciencia política.

### *Teoría de Sistemas De Control Social*

Dentro de los análisis institucionalistas de la ciencia política, se ha terminado que existen falencias estructurales dentro de las democracias en proceso de consolidación como lo son las latinoamericanas.

Una de estas falencias es el control social ejercido por parte de la ciudadanía a los gobiernos de turno y gracias a esto “es más probable que haya corrupción allí donde prevalece la visión de que las leyes son negociables y donde existe poca o nula presión ciudadana en pos de una actuación política responsable” (Cousinou, 2006)

Aunque el control social es sumamente importante, la cultura política latinoamericana no tiene como objetivo principal realizar un control político a las decisiones del gobierno en turno, un claro ejemplo de ello son los altos índices de abstención en las elecciones presidenciales, regionales y locales, así como los pocos mecanismos que existen dentro de los sistemas para que la sociedad efectúe un control real.

### *Debilidad Institucional*

La incapacidad de hacer cumplir la ley de los Estados en el Sur de América favorece la creación de dinámicas corruptas como lo es la captura del Estado y el clientelismo, siendo estas dos las principales causas del estanco en el que se encuentran las democracias de la región y sus economías.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que

*“una de las causas de la gran corrupción que existe en los nuevos estados y en los estados en vías de desarrollo, es que la policía y los jueces tienden a ser poco eficientes y en ocasiones ellos mismos son focos de corrupción. Un estudio presentado en el World Development Report*

*de 1997 encontró evidencia en 59 países de que la falta de predictibilidad del sistema judicial aumenta los niveles de corrupción”. (Arjona, 2002)*

Al no existir instituciones sólidas que permitan el cumplimiento y el desarrollo de leyes orientadas a la disminución de la corrupción, el riesgo moral será menor y por consiguiente el crecimiento de la corrupción política será mayor.

Esta correlación ha sido planteada por múltiples autores, no obstante la debilidad institucional no ha sido el único factor determinante en la creación de dinámicas corruptas dentro de los Estados. Los sistemas políticos también tienen suma importancia a la hora de evitar la expansión de la corrupción dentro de los Estados, para respaldar esta afirmación Arjona (2002) plantea que “la democracia, los sistemas parlamentarios y la estabilidad política están correlacionados con bajos índices de corrupción”. No obstante si dentro de los sistemas políticos ya enunciados existe algún tipo de falencia, es factible que se desarrollen dinámicas corruptas. Un ejemplo de ello es la alternancia en el poder por parte de los partidos políticos, según Caciagli (1996):

*“La falta de alternancia de partidos políticos o de coaliciones de partidos puede disminuir el temor al castigo en los burócratas; también el poder de nombramiento de algunos cargos genera mayores espacios para la corrupción. Por otra parte, el aumento del número de miembros de los partidos hace más altos los costos de la política, lo que da lugar a una mayor necesidad de apoderarse de recursos”.*

Estas fallas estructurales analizadas desde la institucionalidad permiten dilucidar algunas de las causas más comunes de corrupción política dentro de los Estados no solo latinoamericanos, sino a nivel mundial, viéndose con mayor impacto en los países que se

encuentran en vías de desarrollo, dado los efectos negativos que este fenómeno genera dentro de esferas sociales, económicas y políticas.

Como conclusión de este apartado, podría decirse que las posibles causas expuestas por si solas no explican la aparición de dinámicas corruptas, dado que usualmente cada planteamiento se encuentra correlacionado con otro, por lo tanto determinar qué postura es más relevante que otra sería entrar en un debate sin sentido. A pesar de ello el orden en el que se presentaron las diferentes teorías permite entrelazarlas de manera lógica, las causas sociales, económicas y políticas de este fenómeno, enfocándose de cierta manera en los efectos que este puede tener.

### 1.3 EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.

Los efectos de la corrupción política son variados y pueden afectar diferentes sectores, como son los vistos en el enunciado anterior, por lo tanto han sido analizados desde múltiples perspectivas.

Algunos autores plantean la relación directa que existe entre la corrupción y el bajo desarrollo económico de los países, siendo esta perspectiva una de la más analizadas, por ejemplo, para Fukuyama (2014) la corrupción:

*“ tergiversa los incentivos al no canalizar los recursos a sus usos más productivos, sino a los bolsillos de los funcionarios con poder político para aceptar sobornos. En segundo (lugar), la corrupción actúa como un impuesto muy regresivo: si bien en muchos países existen pequeños casos de corrupción por parte de pequeños funcionarios mal pagados, el grueso de la apropiación indebida de fondos corresponde a la elites que pueden utilizar sus cargos para extraer dinero de la población.”(Pág 114)*

Otro efecto negativo con relación al gasto público, es planteado por Vito Tanzi (1998) al plantear que la corrupción “reduce los ingresos públicos y aumenta el gasto público”<sup>3</sup>, por consiguiente favorece al aumento de la deuda externa o déficit fiscal, uno de los fenómenos más recurrentes en las económicas Latinoamericanas.

Citando nuevamente a Tanzi, este hace relación no solo al ámbito económico, sino también realiza un acercamiento al funcionamiento del Estado e indica que uno de las consecuencias de la corrupción es que:

*“Reduce la legitimidad de la economía de mercado y quizás también de democracia. De hecho, las críticas expresadas en muchos países, especialmente en economías en transición, contra la democracia y la economía de mercado están motivados por la existencia de corrupción. Por lo tanto, la corrupción puede ralentizar o incluso bloquear el movimiento hacia la democracia y una economía de mercado”*<sup>4</sup> (TANZI, 1998, pág. 583)

Estas consecuencias se encuentran directamente relacionadas el enfoque económico del que ya se ha hablado. No obstante es importante resaltar que existen otro tipo de consecuencias que se han identificado con anterioridad, por ejemplo la fortaleza institucional, la consolidación de democracias estables y la inclusión de la sociedad frente al control político son algunas de las consecuencias que se evidencian en los Estados permeados por la corrupción política.

Con relación a lo anterior Jorge Malem Seña (2002) indica que “la corrupción socava la estructura social, el principio de la mayoría y las bases mismas de la democracia. El

---

<sup>3</sup> “Corruption reduces public revenue and increases public spending.”

<sup>4</sup> “It reduces the legitimacy of the market economy and perhaps also of democracy. In fact, the criticisms voiced in many countries, especially in transition economies, against democracy and the market economy are motivated by the existence of corruption. Thus, corruption may slow down or even block the movement toward democracy and a market economy”

entretendido de las redes de corrupción tiene un impacto gravísimo en el proceso democrático.” Este gran impacto del que habla Seña se debe principalmente a que “las decisiones políticas dejan de tomarse atendiendo al interés general. El decisor corrupto se convierte así en una polea de transmisión que lleva los deseos de quien paga a las instancias estatales.” (Seña, 2000)

Por lo anterior, la corrupción permea las diferentes esferas del Estado, desequilibrando aspectos económicos y políticos de un país, dando como resultado un fenómeno llamado captura del Estado el cual será analizado a continuación.

### 1.3.1 CAPTURA DEL ESTADO COMO DINAMICA DE LA CORRUPCIÓN

Uno de los resultados que trae consigo la corrupción política es la captura del Estado, que en términos de Garay citando a Revéz (1989) señala que es un “sistema de pactos ad-hoc o mesocontratos entre grupos de interés, regiones y fracciones del Estado” los cuales buscan beneficiar única y exclusivamente a algunos sectores que trabajan de manera conjunta.

Sin embargo la definición de captura del Estado es la dada por Garay, Salcedo, León y Guerrero (2008) en la cual afirman que:

*La Captura del Estado (CdE), se ha concebido usualmente como una forma de corrupción a gran escala que debilita la estructura económica de un país porque distorsiona la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones. Cuando la formulación de leyes y regulaciones tiene el propósito de favorecer intereses que contradicen el bienestar general, se generan fuertes distorsiones culturales, sociales y económicas. (Pág 15)*



Complementando la definición antes planteada, el mismo texto se cita al World Bank (2000) donde relaciona la captura del Estado como

*“La acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos*

Partiendo entonces de las definiciones ya expuestas y entendiendo que este fenómeno tiene su origen en el factor relacionado a la “Estructura institucional y sistema político”. Se puede establecer que la Captura del Estado es la representación máxima de un lobby no regulado, traducido en corrupción política, teniendo como consecuencia una crisis profunda de representación y legitimidad.

Por consiguiente este fenómeno no se relaciona únicamente a la formulación, modificación o eliminación de leyes, también está relacionado con la obstrucción judicial de un Estado y el deseo por acaparar las ramas del poder público. De acuerdo a Garay et al. (2008) citando a Hellman y Kauffmann (2001)

*Interpretan como Captura del Estado a la práctica de sobornar a jueces de las altas cortes con el fin de influir en sus decisiones, pues en este caso también se manipula el marco jurídico de un Estado, lo cual redundará en inseguridad jurídica y, por lo tanto, en distorsiones económicas, políticas y sociales. (Pág 17 -18)*

Es por esto que el objetivo final de quienes quieren capturar el Estado está relacionado a sustraer “rentas del Estado para el beneficio de individuos privados, firmas o sectores mediante la distorsión del marco legal y regulatorio” (World Bank, 2000:xv).

A causa de lo anterior la corrupción vista desde la captura del Estado en términos de Tanzy se

*Reduce la capacidad del gobierno para imponer los controles e inspecciones regulatorios necesarios para corregir las fallas del mercado. Entonces, el gobierno no cumple satisfactoriamente su función reguladora sobre bancos, hospitales, distribución de alimentos, actividades de transporte, mercados financieros, etc. Cuando la intervención del gobierno está motivada por la corrupción, como por ejemplo cuando el gobierno crea monopolios para intereses privados, es probable que se sume a las fallas existentes en el mercado.<sup>5</sup>*

Es por estos motivos que la corrupción es considerada como el problema más grande de los países Latinoamericanos, africanos y orientales; la imposibilidad de plantear políticas fuertes que favorezcan la construcción de democracias consolidadas y la toma de decisiones que favorecen a sectores específicos impiden la mejora de los índices de representatividad y legalidad.

Sin embargo, la captura del Estado no puede ni debe ser la única vía por la cual los grupos de presión y de interés pueden ser escuchados y atendidos por el Gobierno. Es por esto que es necesario plantear puentes entre lo público y lo privado de manera legal y transparente sin incurrir en prácticas que atenten contra la democracia.

Es importante resaltar y nuevamente mencionar que la captura del estado y las múltiples consecuencias de la corrupción política se pueden evidenciar “en los países en vías de desarrollo, y aquellos que están realizando una transición a partir del socialismo.”

---

<sup>5</sup>” It reduces the ability of the government to impose necessary regulatory controls and inspections to correct for market failures. Then the government does not satisfactorily perform its regulatory role over banks, hospitals, food distribution, transportation activities, financial markets and so on. When government intervention is motivated by corruption, as for example when the government creates monopolies for private interests, it is likely to add to the existing market failures.” (TANZI, 1998)

(ROSE-ACKERMAN, 2001). Por consiguiente analizar estos Estados es fundamental para el desarrollo de esta investigación.

#### 1.4 CORRUPCIÓN POLÍTICA DENTRO DE LOS ESTADOS EN VIAS DE DESARROLLO.

Los países en vías de desarrollo y más específicamente los países latinoamericanos se han caracterizado por protagonizar algunos de los escándalos más grandes de corrupción en los últimos años, además de encontrarse usualmente entre los países más desiguales y poco transparentes a nivel mundial, esto de acuerdo al último informe de Transparencia Internacional (CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018) en el cual, países como Venezuela (168/180), Bolivia (132/180), Paraguay (132/180) o Colombia (99/180) se encuentran casi en los últimos lugares de la lista, comparados únicamente con países de África y Oriente.

Este fenómeno no es reciente en el continente, por el contrario, las dinámicas corruptas se encuentran arraigadas en la cultura desde la época de la colonia, afirmando incluso que las estructuras políticas y económicas que se mantienen en la actualidad fueron heredadas de dicho periodo, dando como resultado estructuras ineficientes, altos niveles de corrupción y sistemas legales débiles.

En relación con lo anterior un análisis realizado por La Porta (1998) et al. Logro relacionar algunos factores institucionales dentro de los altos niveles de corrupción en los estados Latinoamericanos, algunos de ellos relacionados directamente a la colonización de las diferentes naciones, dado que “el colonizador ha trasplantado a la colonia algunas de

sus instituciones clave, como la religión y la ley, que a su vez influyeron en el desarrollo posterior”.(Pag. 35)<sup>6</sup>.

El trabajo en mención plantea que las colonias francesas y españolas presentaron un atraso sustancial frente a las colonias inglesas y germanas, evidenciando una clara influencia de las instituciones y su transformación a lo largo del tiempo.

No obstante gracias a los avances de la comunicación y a las diferentes libertades adquiridas con el paso del tiempo, las dinámicas corruptas no han podido mantenerse ocultas como en un principio, es por este motivo que la percepción de la corrupción ha ido en aumento en los últimos años y consigo ha traído consecuencias nocivas para los Estados, como lo son crisis de legitimidad, representación y gobernanza, desencadenando en las actuales crisis económicas.

Todas estas situaciones están dadas por diferentes dinámicas arraigadas en las sociedades y sus culturas, es por ello que enmarcar la corrupción, no en un aspecto amplio, sino reduciéndolo a la política es de suma importancia para determinar cuál es el problema a tratar, cuál es su alcance y como puede ser visto desde las diferentes disciplinas que lo estudian.

---

<sup>6</sup> “The colonizer has transplanted into the colony some of its key institutions, such as religion and law, which in turn influenced subsequent development”

#### 1.4.1 CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD EN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS.

La crisis de representatividad puede ser vista como un común denominador en los Estados latinoamericanos debido a las diferentes inconformidades existentes entre la sociedad y el gobierno, desencadenando grandes movilizaciones sociales múltiples países a lo largo del tiempo, como ya se había indicado anteriormente. Sin embargo para entender este fenómeno es importante indicar el deber ser de la representatividad política, no obstante abordar este tema no es sencillo debido a las diferentes posturas teóricas que se poseen al respecto. Cabe aclarar que la actividad en sí misma es desarrollada dentro de los sistemas políticos representativos.

##### *Que es la Representación:*

La representación según Sartori (1992) es “presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente” (Pág 257). En consecuencia se entiende que corresponde a la acción de presentar bien sea a un grupo o a un individuo en un escenario político en el cual no todos los individuos de una sociedad o nación pueden ser escuchados.

Adicionalmente citando nuevamente a Sartori (1992) se plantean tres “direcciones” que se encuentran en sentidos contrarios pero que pueden correlacionarse de tal manera que construyen o permiten constituir una definición de representación política.

Estas tres vías corresponden a perspectivas de diferentes ramas, la primera es una visión jurídica, la segunda es sociológica y la tercera es una concepción de responsabilidad. Para entender cada una, el autor indica lo siguiente:

*En el significado jurídico hablamos con frecuencia del representante como de un <<delegado>> o de un mandatario que sigue instrucciones. En el significado sociológico, por el contrario, decimos que alguien es <<representativo de>> para decir que este personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece. En cuanto al tercer significado - que nos lleva a entender el gobierno representativo como un <<gobierno responsable>>. (Sartori, 1992)*

Por lo tanto, la relación que existe entre estas tres vías es la que permite determinar que es o en que consiste la representación política en términos teóricos.

Otra postura respecto a la construcción de una definición para representación político es la expuesta por Elena García en su texto “Crisis De La Representación Política: Las Exigencias De La Política De La Presencia”. En este documento se hace mención de cinco concepciones propuestas por Pitkin las cuales son:

*a) Representación equiparada a autorización. Concebida de esta forma, nos indica que el representante es alguien que ha sido autorizado a actuar y hace recaer sobre el representado las consecuencias de sus acciones.*

*b) Representación identificada con sometimiento a una rendición de cuentas (accountability). Desde esta perspectiva, el representante es aquel que debe responder por su actuación ante su representado.*

*c) Representación descriptiva. La representación se identifica con la existencia de cierta correspondencia entre representante y representado, que compartirían determinadas características o cualidades.*

*d) Representación simbólica. Se basa en una identificación emocional entre el representante y el representado, que en política se equipara a liderazgo efectivo.*

*e) Representación sustantiva. Enfatiza la necesidad de analizar el contenido*

*Sustantivo de la actividad de representar, que aparece definida como actuar en beneficio de otro o teniendo en cuenta sus intereses. (GUITIÁN, 2001)*

Al igual que lo planteado por Sartori, estas concepciones pueden relacionarse entre sí, brindando un concepto general de lo que podría ser la representación política. Ejemplo de

ello es la presentación asociada a la autorización, en esta se plantea la responsabilidad por parte del representante, la cual es asumir las consecuencias de sus acciones. Por su parte la segunda concepción plantea la rendición de cuentas, esta es una de las obligaciones que debe tener el representante. Sin embargo, este es uno de los puntos más débiles de las democracias representativas Latinoamericanas, ya que muchas veces los sistemas políticos no tienen contemplada la obligatoriedad de la rendición, ni están en capacidad de solicitarla, tampoco los representantes muestran mucho interés en realizar dicha actividad.

En consecuencia, cuando el elector no conoce cuál ha sido la gestión realizada por parte de su representante, este va perdiendo confianza en la labor de dicho funcionario. Adicionalmente muchas de las decisiones políticas tomadas por los representantes no atienden a los intereses del elector, siendo esta la principal causa de la crisis de representación existente.

De esta manera, entendiendo que “La democracia como sistema representativo obtiene, pues, su legitimidad de la creencia en que el pueblo está presente de alguna manera en los actos de gobierno, aunque sea a través de la elección de unos representantes que son los destinados a realizar dichas actividades.” (GUITIÁN, 2001) . Se puede decir que cuando el pueblo pierde la confianza en quienes lo representan, este ocasiona una crisis de representatividad y adicionalmente una crisis de legitimidad.

Debido a la crisis de representatividad evidenciada dentro de los Estados democráticos y por consiguiente una crisis de legitimidad con relación a las instituciones, es pertinente conceptualizar el termino y entender que la legitimidad, “implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas vigentes son las más apropiadas a la sociedad.” (Porto, 2000), basándose en la construcción “de valores y

argumentos por los cuales se acepta, valida y ejerce el poder. Esta legitimidad para el ejercicio, aceptación y obediencia se ha basado en la construcción de una ética en el espacio público.” (Meza, 2019).

En consecuencia la crisis de legitimidad consiste en la pérdida de credibilidad de las instituciones políticas que conforman un Estado por parte de la sociedad, la cual considera que deben ser modificadas o simplemente eliminadas, dado que no responde a los intereses de la sociedad.

Otros autores concuerdan en que la crisis de legitimidad puede deberse a la falta de ética que se desarrolla en el ámbito público. Esta falta de ética se ve reflejada en los diferentes escándalos de corrupción evidenciados dentro de los Estados. Es importante aclarar que el Estado de Derecho basa su legitimidad en el principio de legalidad, por consiguiente cualquier hecho que altere el principio de legalidad afecta la legitimidad de las instituciones políticas de un país.

En consecuencia, si los estados buscaran la manera de tomar decisiones que favorezcan a múltiples sectores de la sociedad, en vez de a solo unos cuantos, se podrían fortalecer las democracias y por consiguiente atacar directamente las dinámicas corruptas creando lasos de confianza y por consiguiente de legitimidad frente al Estado

## **II. LOBBY COMO PUENTE ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO**

El Lobby puede ser considerado por muchos como una actividad moderna, sin embargo este puente entre lo público y lo privado es mucho más antiguo de lo que se cree, traspasando la historia y las civilizaciones. No obstante en la actualidad muchos teóricos



y autores han considerado esta actividad como ilegal dado a su poca teorización y puesta en práctica. Dado lo anterior es menester entrar a detallar como ha sido su evolución y como desde la norma y la legalidad se puede ejercer sin incurrir en prácticas corruptas.

## 2.1 EL LOBBY EN LA HISTORIA

El termino Lobby proviene de la palabra “Vestíbulo” en su traducción al español, este es un lugar de encuentro que se ubica en la entrada bien sea de un teatro, cine u hotel.<sup>7</sup> Es en estos espacios en los que se debaten temas de actualidad o de política y es gracias a este último que se le acuña el nombre.

Inicialmente este término aparece en el contexto Norteamericano, más específicamente Estados Unidos. Para entrar en contexto diversos autores han indagado y dado posibles orígenes a la practica que hoy en día conocemos como lobby, con relación a esto Simón Salazar (2014) indica que por los años de

“1868 y 1877 durante el Gobierno de Ulysses S Grant. Se dice que la primera dama no permitía que el Presidente fumara tabaco dentro de la casa blanca, razón por la cual, al primer mandatario le tocaba ir hasta los lobbies (patios) del Willard Hotel ubicado muy cerca de la casa blanca, y es por esta razón que los mandatarios y aquellos que buscaban favores políticos se trasladaban a los lobbies del Willard Hotel para acercársele al Presidente y pedirle favores.” (SALAZAR, 2014)

---

<sup>7</sup> RAE (Real Academia Española)

No obstante el lobby moderno es muy diferente a su concepción histórica, de hecho la esencia como tal se remonta a los inicios de la propia humanidad, no a su origen occidental como han planteado múltiples autores.

En consecuencia, desde tiempos remotos se ejercen presiones y se trata de influir sobre quienes ostentan el poder para favorecer los intereses de un grupo determinado. Así las cosas, se pueden identificar en los grandes imperios clásicos como el romano o la antigua Grecia vestigios de lo que podría ser considerado lobby, ya que estas culturas y estructuras sociales si se quiere ver de esa manera, poseían instituciones gubernamentales orientadas a la toma de decisiones políticas y sociales mediante representantes del pueblo libre.

En Esparta el Gerusía con 28 gerontes o ancianos, en Roma el Senado, que estaba compuesto por aproximadamente 100 Patricios o ancianos de las casas más influyentes en su tiempo de esplendor.

Para entender de manera específica cómo funcionaba esta modalidad de influencia es necesario remontarse a la antigua Grecia en donde esta función la poseían los Sofistas; un grupo de individuos a los que se les consideraba sabios, de ahí su nombre “sophía (σοφία), «sabiduría» y sophós (σοφός), «sabio»”<sup>8</sup> los cuales se encargaban de enseñar las actividades necesarias del pueblo libre o en términos actuales las clases más altas de la sociedad.

Los tutores o sofistas eran a su vez grandes oradores, así lo plantea Ambrosio Romero en su texto La predica política de los Sofistas. Dentro del análisis realizado por el autor, se

---

<sup>8</sup> <https://definicion.de/sofista/>

plantea que en la retórica de los Sofistas imperaba la idea de ganar los debates defendiendo en si una postura, siendo su interés principal abogar al mejor postor.

Dado que eran expertos en la elocuencia, tenían gran facilidad a la hora de plantear y defender posturas en las asambleas Griegas, ganando debates que permitieran la creación de normas sobre los impuestos o las propiedades, favoreciendo a grupos minoritarios. Esto generó contraposiciones por parte de los grandes filósofos como Sócrates, Platón o Aristóteles, los cuales creaban “su propia doctrina basada en la Verdad, la Moral, el Bien y la Justicia, de la cual procede la philosophia perennis.” (CARRANZA, 1987). Mientras que los Sofistas únicamente buscaban un interés propio sin pensar en moral o ética.

Posteriormente en Roma existieron varias instituciones influenciadas por las múltiples culturas conquistadas por el gran imperio, una de estas fue un contrato denominado “clientelismo” (Domínguez & Triadú, Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia, 2013), este tipo de contrato generaba relaciones de poder en las cuales el patrón daba órdenes al cliente ( “ciudadanos o grupos de ellos que se adscribían al servicio de una persona de mayor rango social y económico” (Domínguez & Triadú, Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia, 2013)) el cual al hacer parte de su “gens” (familia) una especie de pago a la persona que obviamente no tenía un status social alto. Las condiciones para acceder a estos beneficios eran que este individuo debía acompañarlo a la guerra o “prestar servicios políticos” apoyando a su patrón en todo lo que hiciera públicamente, en el Senado o en el Foro, de tal forma que el que más clientes tuviera, mas “apoyo” tendría en los diferentes debates o en las votaciones, esto manipulaba la toma de decisiones inclinando la balanza de un lado a otro.

Con el paso del tiempo se evidencian nuevas prácticas las cuales conducen al lobby actual. En el medioevo y el renacimiento la aparición de la clase burguesa y su influencia sobre la realeza puede considerarse parte de este proceso, no obstante es hasta

*“1829, en el ya independiente Estados Unidos, los términos “lobby” y “lobby-agents” se usaban corrientemente. La profesión de estos intermediarios (Mayoritariamente abogados) tuvo un rápido desarrollo en Washington y en las capitales de los estados, debido sobre todo al debilitamiento del poder ejecutivo a favor del legislativo (Xifra, 2000)*

Pero al decir que ya era una práctica reconocida, es importante resaltar que empezaron llegar múltiples individuos que se consideraban a sí mismos lobbistas sin ningún tipo de escrúpulo o norma ética, dando como resultado un gran número de personas realizando prácticas fraudulentas. Es por ello que el gobierno consideró necesario crear una norma sobre la actividad, así las cosas

*“en 1876, la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los lobistas en el secretariado de la Cámara (cuestión básica en toda propuesta de regulación, vigente hasta nuestros días); obligación que fue impuesta seguidamente en varios estados de la Unión. El recelo, justificado por ciertas pruebas documentales, ante la corrupción política encubierta por la presión legítima, provocó la primera propuesta legislativa en 1913 (...) hubo que esperar hasta 1946, año en que se dictó la “Federal Regulation Lobbying Act” (hoy muy desarrollada con la promulgación de la “Lobbying Disclosure Act” de 1995)” (Xifra, 2000)”*

Es en este punto en el que podemos hablar Lobby como actividad dentro de los Estados, buscando representar minorías o grupos económicos a la hora de tomar decisiones, logrando influenciar no solo a Norte América, sino también los desarrollos y avances respecto a este tema en Londres, la Unión Europea, Australia y demás países que adoptaron mecanismos de control y legalización del lobby con el fin de acercar lo público y lo privado impidiendo el desarrollo de dinámicas ilícitas.

## 2.2 LOBBY EN LA ACTUALIDAD

El lobby moderno es el cumulo de años de evolución social y entrar a determinar o definir de manera específica cuál es su función puede resultar difícil ya que existen diferentes perspectivas y por ende posturas positivas frente a los impactos en las sociedades, como perspectivas negativas de esta actividad. Sin embargo para el desarrollo de esta investigación Gerry Ferguson (2012) presenta tres definiciones que pueden dar una idea de lo que es considerado lobby en la actualidad.

La primera definición corresponde a la planteada por la OCDE, esta da un marco general de lo que es la actividad, explicándola como:

*“Los esfuerzos específicos para influir en la toma de decisiones públicas, ya sea presionando por un cambio en la política o buscando prevenir dicho cambio. Consiste en representaciones ante cualquier titular de un cargo público sobre cualquier aspecto de la política o cualquier medida que implemente esa política, o cualquier asunto que se considere o que pueda ser considerado por un organismo público”<sup>9</sup> (OCDE, 2012)*

Otra definición que usa Ferguson en su trabajo es la planteada por la Comisión Europea, en la cual se indica que el lobby es “cualquier comunicación solicitada, oral o escrita, frente a un funcionario público [destinado] a influir en la legislación, políticas o decisiones administrativas”<sup>10</sup> (European Commission, 2006). Esta descripción es simple, sin embargo contempla los actores y su destinación. Por último, Transparencia

---

<sup>2</sup> “The specific efforts to influence public decision making either by pressing for change in policy or seeking to prevent such change. It consists of representations to any public officeholder on any aspect of policy or any measure implementing that policy, or any matter being considered, or which is likely to be considered by a public body” (OCDE, 2012)

<sup>10</sup> any solicited communication, oral or written, with a public official [intended] to influence legislation, policy or administrative decisions.” (European Commission, 2006)

Internacional plantea el lobby como “cualquier comunicación directa o indirecta con funcionarios públicos, tomadores de decisiones políticas o representantes con el fin de influir en la toma de decisiones públicas realizada por o en nombre de cualquier grupo organizado”<sup>11</sup> (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009)

Dado lo anterior y para efectos del desarrollo de este trabajo, se tendrá como referencia la definición planteada por la OCDE, ya que permite tener una visión amplia del accionar del Lobby y puede ser adaptada a cualquier normativa interna de los países. Adicionalmente es necesario enmarcar el lobby dentro del accionar ejecutivo y legislativo ya que este únicamente debe ser orientado a la toma de decisiones políticas, esto excluye a la judicial puesto que intervenir en decisiones de otro índole termina siendo ilegal, como lo fue determinado en el apartado anterior. Por ejemplo, influir en una decisión judicial impide la subjetividad del juicio y distorsiona la ley siendo esta una dinámica corrupta propia de lo que se considera como captura o captación del Estado.

Adicionalmente se excluye del sector administrativo, dado que influir en la ejecución y/o adjudicación de procesos o actos administrativos conduce a vicios dentro de los mismos creando consigo dinámicas corruptas.

Aclarando entonces que el lobby bajo condiciones de legalidad y transparencia es considerado como una herramienta de construcción social y política, surge la siguiente incógnita: ¿por qué aún existen algunos países que no han podido implementar el lobby dentro de su normativa interna?

---

<sup>11</sup> any direct or indirect communication with public officials, political decision makers or representatives for the purposes of influencing public decision-making carried out by or on behalf of any organized group”

Uno de los principales motivos es la captura del Estado que existe en las instituciones políticas de cada país, es por ello que crear una norma que regule la influencia sobre las decisiones gubernamentales limita el alcance de su “poder”, impidiendo tomar el control total de las ramas del poder público. Situación que fue expuesta con anterioridad al mencionar que la captura del Estado impide la implementación de normas necesarias para la sociedad, siendo esta una clara tendencia en los países que se encuentran en vías de desarrollo.

### **III REGULACIÓN DEL LOBBY**

La participación de la ciudadanía y la existencia de grupos de presión dentro de los Estados democráticos hace parte de las dinámicas de la toma de decisiones, es por ello que múltiples sectores buscan ser escuchados a la hora de crear o modificar leyes, al respecto no solo me refiero a grupos económicos, también diferentes sectores de la sociedad, como lo son los grupos religiosos, la comunidad LGBTI, grupos ambientalistas, animalistas entre otros.

Ahora bien, si bien es cierto el Estado y sus instituciones deben responder a los intereses generales de la sociedad para que este sea legitimado, como se determinó en los apartados anteriores, en la práctica la realidad difiere un poco, esto debido a múltiples factores, sin embargo uno de los principales corresponde a los altos índices de corrupción política que se encuentran arraigados en la sociedad y más específicamente en los miembros de las instituciones públicas.

La ética y la moral son vistas con desdén y por ende incurrir en conflictos de intereses, clientelismo y captación del Estado son actividades vistas y entendidas con cierto grado de

aceptación dentro de la cultura política. Adicionalmente los países con sistemas jurídicos y sancionatorios débiles favorecen la adopción de las prácticas corruptas.

Sin embargo, la adopción de normas fuertes ha favorecido el crecimiento de las democracias no solo en países en vías de desarrollo, sino en grandes naciones en los últimos años. Gracias a ello, se ha podido determinar que el lobby juega un papel fundamental a la hora de tomar decisiones acercando lo público a lo privado y es por eso que se ha buscado reglamentarlo.

Es importante mencionar que el desarrollo de políticas que regulan en lobby ha sido lento a comparación de otros fenómenos, sin embargo ha permanecido y ha demostrado que puede ser una herramienta útil. Ejemplo del lento avance que ha tenido la normalización de esta práctica se evidencia al indicar que

*En 1991 sólo tres países junto con Estados Unidos habían regulado el lobby en algún aspecto. Incluso en el 2004, según un estudio realizado por el Irish Institute of Public Administration, los países con normas y regulación específicas sobre las actividades de lobby y los grupos de interés eran la excepción y no la regla general. (Almanza, 2017)*

Sin embargo la expansión masiva de los medios de comunicación, las graves crisis de representación, legitimidad y los grandes escándalos de corrupción han propiciado un ambiente ideal para la creación de normas que regulen el lobby a nivel mundial. Con relación a lo anterior Córdova citando a Malone indica que

*En los estados donde las prácticas y convenciones informales continúan prevaleciendo, el tema de una regulación más formal del cabildeo<sup>12</sup> está avanzando en la agenda política. Por lo general, los escándalos políticos destacan la influencia indebida de ciertos grupos de interés frente a los tomadores de decisiones en el dominio público. En consecuencia, existe una mayor presión pública y política para una regulación más formal. Tampoco hay necesariamente resistencia a esta presión. Hay evidencia que sugiere que algunos cabilderos aceptarían una*

---

<sup>12</sup> Lobby



*mayor regulación para diferenciarse de aquellos que amenazan con desacreditar a la profesión. (...) Arrojar luz pública sobre la relación entre la sociedad civil y el gobierno (políticos y burócratas) se considera cada vez más como un desarrollo deseable y necesario en interés del buen gobierno*<sup>13</sup> (Malone, 2004)

Partiendo de lo expuesto por Malone, se puede decir que las diferentes crisis suscitadas dentro de los Estados ha modificado la agenda política, dando espacio al debate de la participación de la sociedad en la toma de decisiones y la debida influencia de los grupos de presión dentro de la política en general. Así pues el lobby se ha convertido en un aliado de los Estados modernos evitando de esta manera que se llegue a dinámicas corruptas como las vistas en apartados anteriores.

Es importante para entender el funcionamiento actual del Lobby y su normatividad a nivel internacional la evolución del mismo y para ello es necesario analizar al país “precursor” en este aspecto, siendo menester dar inicio a este capítulo con una breve descripción del proceso adelantado por Estados Unidos.

No obstante entrar a hondar en la ley norteamericana con respecto a este tema es redundar en las múltiples investigaciones al respecto, por consiguiente únicamente se mencionaran los puntos más relevantes de la normativa y su evolución a lo largo del tiempo.

---

<sup>13</sup> In states where informal practices and conventions continue to prevail, the issue of more formal regulation of lobbyist is advancing up the political agenda. Typically, political scandals highlight undue influence on the part of certain interest groups vis-à-vis decision makers in the public domain. There is, consequently, greater public and political pressure for more formal regulation. Nor is there necessarily resistance to this pressure. There is evidence to suggest that some lobbyists would welcome greater regulation in order to set themselves apart from those who threaten to bring the profession into disrepute. (...) Throwing public light on the relationship between civil society and government (politicians and bureaucrats) is increasingly considered as a desirable and necessary development in the interests of good government (Malone, 2004)

Lobby en Estados Unidos.

El primer marco regulatorio que se creó fue el “Federal Regulation of Lobbying Act” implementado en 1946. Con este primer esbozo se planteó el registro único de lobbistas y su divulgación financiera, como lo plantea Craig Holman en su publicación “Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act” allí Holman (2003) indica que “El objetivo principal de la Ley de 1946 era establecer un sistema de registro y divulgación de cabilderos. Al igual que FARA, la Ley no intentó regular la conducta del cabildeo o la actividad financiera de los cabilderos<sup>14</sup>”.

Así las cosas se puede evidenciar que esta ley no buscaba intervenir en las dinámicas del lobby, sino por el contrario, únicamente llevar un registro de quienes ejercían. Es por ello que con el paso del tiempo, el vacío legal fue aprovechado por quienes querían aumentar su influencia, con relación a ello la norma posterior estableció que

*“Los estatutos de divulgación de cabildeo existentes han (habían) sido ineficaces debido a un lenguaje estatutario poco claro, disposiciones administrativas y de aplicación débiles y la ausencia de una guía clara sobre quién debe registrarse y qué deben divulgar; y*

*(3)La divulgación pública efectiva de la identidad y el alcance de los esfuerzos de los cabilderos pagados para influir en los funcionarios federales en la realización de acciones gubernamentales aumentará la confianza pública en la integridad del gobierno.” (UNITED STATES CONGRESS, 1995)*

Gracias a estos hallazgos se procede a actualizar la norma y a mejorarla, resultado de ello es el Lobbying Disclosure Act de 1995. Esta actualización de la norma consistía en una serie de disposiciones legales enfocadas a la visibilidad y transparencia del lobby,

---

<sup>14</sup> “The primary objective of the 1946 Act was to establish a system of lobbyist registration and disclosure. Like FARA, the Act did not attempt to regulate the conduct of lobbying or the financial activity of lobbyists”

generando un impacto positivo a la sociedad. Dicha ley también amplió y determinó el concepto de lobby, delimitó su alcance enmarcándolo únicamente en el ejecutivo y legislativo. Adicionalmente estipuló las condiciones para el registro de los lobistas, los reportes que estos deben suministrar, los tipos de contratos firmados y las relaciones que debían mantener con sus empleadores.

No obstante, la divulgación, definición y enmarcación no fue suficiente para garantizar un juego limpio dentro del lobby legal, ejemplo de esto fue el escándalo de Jack Abramoff, este hombre fue un gran manipulador, el cual fue acusado de tráfico de influencias y soborno al utilizar diferentes artimañas para aumentar los beneficios de sus clientes en contra de los principios éticos y morales que se estaban construyendo.

Y es debido a este caso que se genera un nuevo documento el cual es llamado Honest Leadership and Open Government en el año 2007. Esta reforma buscaba actualizar algunos procedimientos técnicos de las normas anteriores, adicionalmente plantea según el Reporte del Congreso ocho cambios relevantes, los cuales son:

*Presentación trimestral de informes de cabildeo; reducción en los umbrales de registro e informes; adicional divulgación de un cliente del gobierno estatal o local; informes semestrales de ciertas contribuciones; definición revisada de afiliación; adicional divulgación del empleo gubernamental anterior; electrónica obligatoria archivo de documentos LDA; y aumento de las sanciones civiles y penales<sup>15</sup>. (Straus, 2008)*

Estos cambios en la norma a partir de los diferentes sucesos ha llevado a que Estados Unidos tenga uno de los marcos regulatorios más efectivos en la actualidad, esto no quiere

---

<sup>15</sup> “quarterly filing of lobbying reports; reduction in the registration and reporting thresholds; additional disclosure of a state or local government client; semiannual reports of certain contributions; revised definition of affiliation; additional disclosure of past governmental employment; mandatory electronic filing of LDA documents; and increased civil and criminal penalties” (Straus, 2008)

decir que la corrupción no exista, evidentemente existen vacíos que son aprovechados, sin embargo es importante minimizar el accionar de los corruptos en su menor expresión.

Resumiendo entonces, Siim Kallas (2007) plantea los siguientes aspectos generales de lo que es la normativa norteamericana:

- “- registro obligatorio de grupos de presión;
- divulgación obligatoria de clientes, otras fuentes financieras y gastos de cabildeo;
- la divulgación obligatoria de las cuestiones legislativas y reglamentarias que se han presionado;
- toda la información puesta a disposición del público en Internet.”<sup>16</sup>. (Kallas, 2007)

Dado lo anterior, es importante mencionar que la norma no es complicada, ni tiene definiciones difíciles de entender, es por esto que diferentes países y organizaciones Internacionales han basado sus normas en los principios ya mencionados, aunque claramente muchos de ellos han planteado modificaciones, esto se debe a que la conformación política y sus estructuras socio culturales son diferentes y es necesario adaptar estas normas al contexto y lugar.

### 3.1 EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Las democracias latinoamericanas son recientes a diferencia de países Europeos e incluso los mismos Estados Unidos de Norte América, existiendo múltiples diferencias

---

<sup>16</sup> - mandatory registration of lobbyists; - mandatory disclosure of clients, other financial sources and lobbying expenditure; - mandatory disclosure of legislative and regulatory issues lobbied; - all the information made available to the public on the Internet. (Kallas, 2007)

entre la cultura política y la estructura institucional de dichos países y aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

Uno de los factores diferenciadores son las instituciones representativas, las cuales en los países desarrollados son estructuralmente fuertes y de cierta manera independientes unas de las otras, respetando el principio de pesos y contrapesos de las diferentes ramas del poder público, situación que no es clara en los países en vías de desarrollo, específicamente los Latinoamericanos.

Adicionalmente los altos índices de corrupción política y los bajos niveles de transparencia han afectado la estructuración y consolidación de las democracias en Latinoamérica.

Existen múltiples casos para demostrar que los países de la región se encuentran políticamente debilitados y estructuralmente ineficiente, uno de ellos es el caso de Venezuela.

Este país es uno de los más ricos en minerales y recursos no renovables del mundo, de hecho es el país con mayores yacimientos de petróleo del mundo, sin embargo las características de su gobierno actual han llevado a que sea uno de los países con mayor corrupción e inequidad en el mundo.

Actualmente Venezuela es según su constitución una democracia representativa, aunque realmente múltiples teóricos consideran que Venezuela se ha convertido en una “autocracia electoral” donde a pesar de celebrar elecciones, estas se encuentran influenciadas por el partido de turno para perpetuarse en el poder. Con relación a esto el chavismo (partido de gobierno) ha controlado en su totalidad las ramas del poder público,

eliminando por completo el principio de pesos y contrapesos de los poderes del sector público.

Por otra parte las fuerzas militares han sido el motor del poder que ha adquirido el gobierno de turno, este fenómeno ha sido utilizado por diferentes dictadores para perpetuarse en el poder, debilitando la fortaleza institucional democrática.

Adicional a ello se indica que los funcionarios públicos influyen de manera irregular en las elecciones dado que “ha sido evidente la participación abusiva de dichos funcionarios en los comicios ocurridos hasta ahora, actuando a favor de parcialidades políticas y obligando a los empleados, contratados o beneficiarios de aportes del Estado a realizar el acto de votación bajo presión” (THE CARTER CENTER, 2019).

Actualmente Venezuela se encuentra en la posición 168 de 180 en el Ranking de Transparencia Internacional 2018 con una puntuación de 18 sobre 100 siendo por tercer año consecutivo el país más corrupto de América Latina, superando a Haití y Nicaragua las cuales poseen 20 y 25 puntos respectivamente.

Otro ejemplo de bajos índices de transparencia, captación del Estado e instituciones relativamente débiles es Colombia. Aunque en el país existe una clara división de poderes, la conformación estructural de las instituciones públicas posee vicios, por ejemplo, la elección de contralores, procuradores y fiscales corresponde al ejecutivo y al legislativo, por lo tanto si el gobierno de turno posee las mayorías en el congreso, este puede influir en las diferentes ramas del poder público.

Resultado de ello es el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en el cual se modificó la constitución política permitiendo la reelección del presidente, sin importar los medios,

desencadenando así en los escándalos más grandes de corrupción del país, siendo identificados los nexos entre miembros del gobierno y organizaciones al margen de la ley. A este periodo se le conoce como Para – política y FARC - política.

Adicionalmente en Colombia existe un alto grado de percepción de corrupción en los jueces y magistrados, según el informe Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2019 en el cual se indica que el país pasó de una percepción negativa del 37% al 47%, una diferencia del 10% con relación al año 2017 (Transparencia por Colombia, 2019).

Otra de las falencias evidenciadas es que en Colombia el fenómeno de captura del Estado ha sido evidente por parte de grupos económicos e industriales, sin nombrar nuevamente grupos ilegales.

Las apuestas de estos grupos económicos e industriales van enfocadas en favores políticos y en patrocinio de campañas políticas o entrega de recursos a partidos políticos, esto debido a los elevados costos de campañas en el país. Un informe realizado por las 2 orillas (medio independiente de comunicación) en el año 2018 indica que aproximadamente una campaña electoral para Senado “puede costar... 6 mil millones de pesos que se pueden perder en cuestión de horas.” (García, 2018). Así pues, múltiples sectores políticos aplican lo que coloquialmente se conoce como la “maquinaria política”, herramienta con la que llegan al poder candidatos tradicionales en la política colombiana.

Es importante mencionar que Consejo Nacional Electoral ha intentado regular los costos de campaña, es por ello que según dicha institución el tope máximo para financiar una campaña es de \$ 88.413.216.314 mil millones de pesos por lista la cual posee 100

curules, esto quiere decir que por candidato máximo pueden ser destinados a campañas \$884.100.000 millones de pesos (MOE, 2017), dejando en evidencia una clara diferencia económica la cual en teoría es penalizada por esta misma institución. Sin embargo los políticos no reportan la totalidad de sus gastos de campaña ni tampoco son reportados la totalidad de sus ingresos, recursos que pueden ser aportados por privados como empresas o personas naturales (ya mencionado con anterioridad); por consiguiente la ineficiencia y la falta de temor por el incumplimiento de la ley es un espacio propicio para la creación de dinámicas corruptas.

Gracias a estas situaciones Colombia se encuentra también dentro de los países mas corruptos del mundo, ocupando el puesto 98 de 180 en el índice de transparencia internacional y el primer puesto entre los países más corruptos según el U.S News.

En Brasil la situación es muy similar a la de sus vecinos, gobiernos altamente corruptos, alternados entre movimientos de derecha y de izquierda, altos índices de desigualdad, bajos índices de transparencia y legitimidad son el constante del país más grande de Sur América. Gobiernos como el de Luis Ignacio Lula da Silva y el de Dilma Rousseff ( la cual no pudo terminar su periodo presidencial por escándalos de corrupción ) del Partido de los Trabajadores dejaron al país en graves crisis económicas influenciadas por decisiones políticas que favorecían la inversión extranjera (golondrina), el crecimiento de sectores industriales monopolísticos y aumento de condiciones desfavorables para los trabajadores, siendo este periodo el que mayor crisis de representación ha evidenciado en el país.

Actualmente Brasil se encuentra en el puesto 105 de 180 países en el ranking de Transparencia Internacional 2018 con un puntaje de 35 sobre 100, lo cual deja en evidencia la alta percepción de corrupción en dicho país.



Estos ejemplos nos permiten evidenciar que la región posee democracias inestables y susceptibles autoritarismos e hiperpresidencialismos “resultado de la personalización a ultranza del poder y la fragilidad de los otros poderes” (Almanza, 2017). Adicionalmente se evidencian otros fenómenos como altos índices de desigualdad, bajos niveles de transparencia, representatividad y legitimidad.

Según Almanza existe una clara “correlación entre la corrupción de la función pública y la desconfianza que muchos ciudadanos sienten en sus gobiernos” (Almanza, 2017), adicionalmente el mismo autor plantea que organismos internacionales promueven que “las instituciones, los marcos jurídicos y las políticas públicas para luchar contra la corrupción son los mecanismos fundamentales” (Almanza, 2017) para lograr fortalecer las democracias latinoamericanas.

Por lo tanto la regulación del lobby haciéndolo transparente y legal permite mejorar las dinámicas democráticas de los países latinoamericanos y aumentar los índices de transparencia y legitimidad de los mismos.

### 3.2 PAISES LATINOAMERICANOS CON REGULACIÓN

Actualmente varios países del hemisferio Sur de América poseen algún tipo de reglamentación para la actividad del lobby, no obstante cada país ha instaurado estas normas de acuerdo a sus necesidades o situaciones coyunturales, por consiguiente no suelen ser muy efectivas o tienen un alcance muy limitado evidenciando vacíos jurídicos o fallas estructurales en las mismas.

Sin embargo analizar cada una de las regulaciones y determinar cuál puede ser la mejor vía para los países latinoamericanos es un factor fundamental para el desarrollo de este trabajo. Es por ello que se determinaron los siguientes elementos a analizar: El funcionamiento del Estado, su composición política, división de poderes, las características del ejecutivo y el legislativo y por ultimo su participación dentro de la OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico) ya que esta organización plantea una serie de lineamientos para el funcionamiento legal y transparente del lobby.

Para la realización de este apartado se analizara la tesis doctoral de David Córdova Almanza en la cual se estudian los diferentes marcos regulatorios de países Sur Americanos, se realizara un análisis comparado entre los diferentes países y de dará una importante relevancia a el resultado de la implementación de la normativa en cada uno de los países mediante los indicadores de transparencia internacional y el barómetro de corrupción latinoamericana.

### 3.2.1 PERU: UN ESFUERZO POR LA INSTITUCIONALIZACIÓN

La Republica del Perú según el artículo 43 de su constitución política (1993 es un “Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”

Dado lo anterior se deduce que es un Estado Unitario, democrático y derecho, el cual basa su poder en la representación (Democracia) y posee división de poderes. Adicionalmente el presidente es el Jefe de Estado y de Gobierno, siendo de esta manera un país presidencialista (rama Ejecutiva), por otra parte posee una única cámara en el congreso (rama Legislativa).

Entendiendo el funcionamiento del Estado peruano, es necesario mencionar que Perú fue el primer país presentar una legislación que regula el lobby, esta se da en un periodo coyuntural en dicho país debido a los grandes escándalos de corrupción presentados durante el gobierno de Alberto Fujimori, es menester recordar que aquel gobierno fue considerado como autoritarita por consiguiente la transición entre el gobierno de turno y la democratización trajo consigo un aire de reforma y necesidad de cambio.

Uno de los puntos importantes fue la transformación de la administración pública como tal, buscando eficiencia, modernización y transparencia. Sin embargo, entrar a hondar más en profundidad de la crisis que vivía el país, es analizar trabajos ya realizados por otros autores, por consiguiente se analizaran los puntos principales que contiene la ley vigente.

Principales características de la Ley 28024 del 2003:

La norma vigente tiene por nombre la “Ley que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública” (2003) (Ley 28024). El objetivo principal de esta ley es

“regular la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para asegurar la transparencia en las acciones del Estado”.

Según Almanza esta ley es el resultado de diferentes propuestas presentadas por el legislativo, las cuales fueron:

Héctor Chávez Chuchón (2002): Registro Público de Lobbies con dos secciones: una del Poder Ejecutivo y otra del Poder Legislativo.

Xavier Barrón Cebreros (2002): las autoridades de control y fijaba los deberes del lobista, así como las personas excluidas de poder realizar actividades de lobby.

Jesús Amado Alvarado Hidalgo Ley de Transparencia en la gestión en la gestión de intereses ante la administración pública.

Emma Vargas de Benavides (2002): Marco de regulación similar

(Almanza, 2017)

Los planteamientos de diferentes legisladores dieron como resultado la ley vigente, siendo relevante mencionar que dentro de la agenda política de ese periodo de tiempo en el cual el país peruano se encontraba en una grave crisis de transparencia, representación y legitimidad, uno de los intereses fundamentales fue pretender recuperar estos factores a través de normativas como la regulación del lobby.

### Gestión de intereses como definición de Lobby

La ley peruana 28024 del 2003 no define la acción del lobby, si no que hace alusión a esta como “Gestión de intereses” de ahí su nombre. El artículo tercero establece que “Se entiende por gestión de intereses a la actividad mediante la cual personas naturales o

jurídicas, nacionales o extranjeras, promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas...” (Ley 28024 del 2003, Artículo 3)

Con respecto a la norma, se puede evidenciar que posee una definición base del lobby haciendo alusión a “orientar dicha decisión en el sentido deseado” mediante la promoción de sus puntos de vista de manera transparente. Sin embargo los mecanismos para presentar esos puntos vista en la ley son limitados ya que únicamente se entiende la “actividad de gestión” como toda “comunicación oral, escrita, cualquiera que sea el medio que utilice, dirigida por el gestor de intereses<sup>17</sup> a un funcionario de la administración pública, con el propósito de influir en una decisión pública” (CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ , 2003)

Dado lo anterior solamente se hace mención a la “comunicación oral y escrita” de manera específica, con respecto a “cualquiera que sea el medio” no da una definición clara de a lo que ello corresponde, sin embargo el mismo artículo tercero de la ley en mención indica cuales no se consideran gestión de intereses de la siguiente manera:

*Para efectos de esta ley, no se considera gestión de intereses:*

*a. Las declaraciones, expresiones, testimonios, comentarios o similares realizados mediante discursos, artículos o publicaciones;*

*b. La difusión de noticias o de otro material distribuido al público en general o difundido a través de cualquier medio de comunicación social;*

*c. La información, por escrito o por cualquier otro medio susceptible de registro, proporcionada a la administración pública en respuesta a un requerimiento hecho por ella;*

*d. La información brindada en cualquier medio de comunicación social en el marco del ejercicio de la libertad de expresión;*

---

<sup>17</sup> Lobbista

*e. Las afirmaciones, declaraciones, comentarios hechos en cualquier reunión pública, en el marco del ejercicio del derecho de la libertad de expresión, de opinión y de reunión;*

*f. El libre ejercicio de la defensa legal y de la asesoría, dentro de lo previsto en el ordenamiento jurídico; y*

*g. Otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisión por parte de la administración pública. (CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ , 2003)*

Por lo anterior “La ley que regula la Gestión de Intereses en la Administración Publica” permite dilucidar la definición, el accionar y los mecanismos por los cuales se pueden o no gestionar los intereses de los diferentes grupos de presión.

¿Sobre quiénes se puede ejercer la Gestión de Intereses?

Únicamente pueden ser presentadas solicitudes a funcionarios públicos que tengan poder de decisión entiendo esta por

*decisión pública, para los efectos de la presente ley, al proceso mediante el cual la administración pública establece políticas o toma de decisiones de cualquier naturaleza que tengan una significación económica, social o política de carácter individual o colectivo, o que afecten intereses en los diversos sectores de la sociedad (Ley 28024 del 2003, Artículo 4)*

Se establece entonces que corresponde a los diferentes niveles del poder público, sin embargo la ley en el artículo 5 es clara al indicar que los funcionarios públicos que tienen capacidad de decisión son:

|             | Central   | Regional   | Municipal  |
|-------------|---|--|--|
| Funcionario | Presidente de la República;<br>Primer y Segundo Vicepresidentes de la República, cuando se encargan del Despacho Presidencial;<br>Congresistas de la República;<br>Ministros, viceministros, secretarios generales, directores nacionales y directores generales, prefectos y subprefectos, consejeros, asesores y demás funcionarios de rango equivalente;<br>Presidente y miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, incluyendo su gerente general; | Presidentes regionales y vicepresidentes cuando asumen la Presidencia, así como los miembros de los Consejos Regionales y gerentes regionales; | Alcaldes, regidores y directores de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de municipalidades provinciales y distritales de toda la República;<br><br>Presidente y miembros de los directorios de las empresas comprendidas en la actividad empresarial del Estado, así como los gerentes generales de las mismas; |

Fuente: Elaboración propia

En general los funcionarios con capacidad de decisión pública, de acuerdo a lo que establezca el reglamento de la presente Ley”. (Ley 28024 del 2003, Artículo 5.)

De acuerdo a lo anterior únicamente se puede aplicar la Gestión de los Intereses, presión o lobby sobre miembros de las Ramas Ejecutiva y Legislativa.

No obstante quienes se encuentran en capacidad de tomar decisiones tienen obligaciones y prohibiciones con relación a la Gestión de Intereses, estos son expuestos en el artículo diez y seis y diez y siete respectivamente, de esta manera los funcionarios públicos que hayan sido contactados por un Gestor de Intereses deben notificar al Registro Público de Gestión de Intereses mediante un formato establecido por el SUNARP, adicionalmente remitir un documento con el resumen de la reunión y los documentos entregados por parte del Gestor. (Artículo 16)

Por otra parte, las prohibiciones consisten en la aceptación directa o indirecta de “obsequios, donaciones, servicios gratuitos, ofertas de cargos o empleos.” Por parte de los

funcionarios públicos o miembros de su familia hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. (Artículo 17)

### Gestor de Intereses

Se entiende por Lobbista al Gestor de intereses y únicamente pueden ejercer esta actividad las personas descritas por la ley, esto de acuerdo al artículo expuesto a continuación:

#### *“Artículo 7.- Del gestor de intereses*

*Se define como gestor de intereses a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscrita en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios públicos.”*

Adicionalmente la ley contempla la existencia de dos tipos de Gestores, los cuales pueden ser:

#### *Art. 8.- De las clases de gestores de intereses*

*Los gestores de intereses pueden ser de dos clases:*

- a) Los que realizan actos de gestión de sus propios intereses; y*
- b) Los que realizan actos de gestión en representación de intereses de terceros,*

*Percibiendo un honorario, remuneración o compensación económica, a los que se llamará en adelante gestores profesionales. (Ley 28024 del 2003, Artículo 8,)*

Una característica que permite dilucidar lo anterior, corresponde a un elemento en común frente a la gran mayoría de normativas aplicables al Lobby, este es el registro



obligatorio de quienes deseen influir en la toma de decisiones, por consiguiente es menester identificar cuáles son los deberes de estos Gestores de Intereses.

### Deberes del Gestor de Intereses

El artículo diez indica algunas de las principales obligaciones del gestor de Intereses tales como acatar las normas éticas de sus actividades, informar los actos de gestión a las autoridades pertinentes, denunciar el incumplimiento de la ley o actos ilícitos, no divulgar la información privada que por su gestión obtenga a menos de que contravenga a la ley y deba ser denunciada y nuevamente hace alusión a la presentación del informe semestral. (Ley 28024 del 2003, Artículo 10,)

Sin embargo el principal deber del gestor de intereses se encuentra planteado en el artículo séptimo de la ley al indicar que quienes desee influir en la toma de decisiones deben estar inscritos en el Registro público de Gestión de Intereses, no obstante es el artículo doce es el indica que "Para ejercer los actos de gestión de intereses los gestores profesionales deben inscribirse en el registro público de gestión de intereses..." y "Los actos de gestión de intereses que se realicen deben inscribirse de manera obligatoria" (CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ , 2003). Este registro debe poseer la siguiente información:

*“El registro público de gestión de intereses deberá contener como mínimo lo siguiente:*

- a) Datos de la persona o personas que actúan como gestores de intereses;*
- b) Información sobre la relación jurídica que vincula al gestor profesional con la persona a favor de la cual se lleva a cabo la gestión;*

*c) Descripción general de las actividades que comprenden la gestión de interés profesional;*

*d) Identificación de los funcionarios de la administración pública con los que el gestor profesional lleva a cabo de gestión de intereses;*

*e) Declaración de no tener incompatibilidad para el desempeño de la función de gestor de intereses;*

*f) La constancia de los actos de gestión emitida por los funcionarios públicos a la que se refiere el último párrafo del artículo 5 de la presente ley;*

*g) Cualquier otra información o documentación que sea precisada en el reglamento de la presente ley.*

*La información precedente tendrá carácter de declaración jurada” (CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ , 2003)*

Con esta información se busca mantener una base de datos con los registros de quienes desean influir en la toma de decisiones, el ente que se encarga de gestionar y publicar esta información es SUNARP (Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.)

Otra de las obligaciones del Gestor de Intereses es realizar informes semestrales de manera escrita y de carácter juramentado ante el Registro Público de Gestión de Intereses, dichos informes según el artículo catorce de la ley peruana, debe contener un “breve resumen del objeto, medios empleados y funcionarios públicos contactados para el ejercicio de los actos de gestión” además de “cualquier otra información precisada en el reglamento de la presente ley”. Las solicitudes expuestas en la ley son simples y no poseen mayor profundidad, impidiendo de cierta manera que se desarrollen dinámicas transparentes.

Inhabilidades

Adicional a las obligaciones que tienen los Gestores de Intereses, estos tienen también algunas inhabilidades, son expuestas en el artículo noveno la ley 28024, siendo estas:

- a) Los suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía;*
- b) Los funcionarios de la administración pública , durante el ejercicio de sus funciones y hasta 12 (doce) meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional director, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 3 de la presente ley;*
- c) Las personas naturales y los representantes de personas jurídicas de derecho privado que participan en forma honoraria en órganos colegiados de la administración pública;*
- d) Los propietarios y directivos de los medios de comunicación nacionales o extranjeros o sus empresas;*
- e) El cónyuge y sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad de las persona comprendida en el inciso b) solo con la relación en materia que tengan competencia funcional directa del funcionario público, o estén bajo su responsabilidad exclusiva de decisión en el ejercicio de su función. (CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ , 2003)*

Una característica interesante de estas inhabilidades es la correspondiente a lo que se conoce como revolving door, o puerta giratoria; con relación a esto se indica que no pueden realizar la actividad de Gestor quienes hayan ocupado cargos publicos antes de 12 meses, aunque este periodo de tiempo es corto con relación a otras normativas, genera un impedimento a quienes deseen utilizar sus contactos de manera corrupta. Un uso adecuado de esta regla disminuye considerablemente el tráfico de influencias que puede llegarse a presentar dentro de las actividades de Lobby o Gestión de Intereses.

### Sanciones

Uno de los aspectos importantes de esta normativa son las sanciones o penalidades que se pueden aplicar por el incumplimiento de la ley, en cuanto a esto, el artículo 19 expone que

*Sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y cualquier otra que el ordenamiento jurídico prevea, el gestor de intereses que transgreda lo dispuesto en la presente ley será pasible de las siguientes sanciones, previa notificación:*

a) Amonestación

b) Multa

c) Suspensión de la licencia

d) *Cancelación de la licencia e inhabilidad perpetúa.* (CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ, 2003)

Las sanciones son relativas a la gravedad del incumplimiento, en el texto “Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas” (Almanza, 2017) realiza un cuadro en el cual se observan las diferentes sanciones junto con su respectivo nivel, el cual es expuesto a continuación.

| NIVEL GRAVEDAD | HECHO PUNIBLE   | SANCIÓN  |
|----------------|---|--|
| Muy grave      | Actuar como gestor profesional sin estar inscrito en el registro.   | Multas mayores de 20 UIT hasta 50 UIT o, suspensión de licencia mayor de 3 a 24 meses o, cancelación de licencia e inhabilitación <sup>1</sup> |
| Muy grave      | Ejercer actividades de gestión encontrándose suspendido.  | Multas mayores de 20 UIT hasta 50 UIT o, suspensión de licencia mayor de 3 a 24 meses o, cancelación de licencia e inhabilitación              |
| Muy grave      | Ejercer la actividad de gestor profesional encontrándose en algún supuesto de incompatibilidad previsto por la Ley y el Reglamento. | Multas mayores de 20 UIT hasta 50 UIT o, suspensión de licencia mayor de 3 a 24 meses o, cancelación de licencia e inhabilitación              |
| Grave          | El incumplimiento reiterado de las normas de ética.   | Multas mayores a 3 UIT hasta 20 UIT – Suspensión de licencia de 3 meses  |
| Grave          | Omitir o proporcionar datos incorrectos o falsos al funcionario con capacidad de decisión pública para fines de la constancia.      | Multas mayores a 3 UIT hasta 20 UIT – Suspensión de licencia de 3 meses  |
| Grave          | No proporcionar información cierta y veraz al funcionario con capacidad de decisión pública.  | Multas mayores a 3 UIT hasta 20 UIT – Suspensión de licencia de 3 meses  |
| Grave          | No actualizar la información entregada a los funcionarios con capacidad de decisión pública cuando sea requerida.                   | Multas mayores a 3 UIT hasta 20 UIT – Suspensión de licencia de 3 meses  |
| Leve           | No solicitar la Inscripción en el registro de los informes semestrales  | Multa 40 % UIT   |
| Leve           | No suscribir la constancia del acto de gestión  | Multa 20 % UIT   |
| Leve           | No solicitar la inscripción en el registro de la Constancia de los actos de gestión.  | Multa 20 % UIT   |
| Leve           | Solicitar la inscripción de los informes semestrales fuera de plazo.  | Multa 20 % UIT   |
| Leve           | Solicitar la inscripción de la Constancia de los actos de gestión fuera de plazo.   | Multa 10 % UIT   |
| Leve           | Omitir información que corresponda al informe semestral.  | Multa 10 % UIT   |
| Leve           | El incumplimiento de las normas de ética  | Amonestación escrita o multa de hasta 3 UIT  |

*Fuente: Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas; (Almanza, David. 2017)*

Este cuadro nos permite dilucidar cuales son las sanciones que pueden ser aplicadas a la Gestión de Intereses sin que esta interfiera con responsabilidades penales o civiles, dado que estas tienen repercusiones diferentes a las aquí expuestas, por lo tanto actos como corrupción o tráfico de influencias no están contempladas dentro de este cuadro.

### Análisis de la legislatura

Si bien es cierto, la ley peruana posee características estructuralmente fuertes el resultado evidenciado durante y después de la ejecución de la misma no ha sido el esperado. Actualmente la República del Perú se encuentra en el puesto 105 de 180 según el último reporte de Transparencia Internacional, Adicionalmente el Barómetro Global De La Corrupción América Latina Y El Caribe 2019 reporta que en Perú el 30% de los encuestados ha pagado algún tipo de soborno, también se indica que “Perú y Colombia registran el porcentaje más alto de ciudadanos que consideran que la corrupción en el Gobierno es un problema grave en su país (96 % y 94 %, respectivamente). (Transparencia Internacional, 2019).

Teniendo en cuenta este contexto, el gobierno peruano ha expedido un nuevo decreto el cual busca subsanar estas falencias, sin embargo el decreto fue expedido en Junio del 2019 por lo tanto los resultados y vigencias aun no son perceptibles y no poseen un sustento sólido para ser integrados en la realización de este trabajo.

Una de las explicaciones del porque el resultado de esta reforma no fue el esperado es debido a las funciones que se le asignan al SUNARP, ya que esta institución posee múltiples funciones en el gobierno y no la única labor de vigilar la Gestión de Intereses, adicionalmente Almanza (2017) plantea que “la ley es ambiciosa en sus fines, pues busca

asegurar la transparencia en todos los procesos que conducen a una decisión pública, tanto en el poder ejecutivo como legislativo.” Esto hace que el cumplimiento de la misma no pueda ser calculado y evaluado de manera eficiente.

Es posible también señalar que en el artículo tercero se evidencian algunos vacíos y falencias estructurales, en primera instancia como ya se había enunciado, la ley únicamente contempla como medios de transmisión de Gestión de Intereses la comunicación oral o escrita de manera específica, frente a esta situación es de aclarar que en la actualidad existen diferentes mecanismos de comunicación los cuales son excluidos por la presente ley dejando un vacío jurídico frente a ese aspecto. En relación a lo anterior Almanza (2017) indica que

*Es muy importante que las acciones de influencia no se limitan a “la comunicación directa oral o escrita”, sino que buscan trasladar, comunicar, influir o presionar a través de otros sistemas de información indirectos como pueden ser los medios de comunicación, la opinión de expertos académicos, las declaraciones de organismos internacionales o la organización de foros, jornadas o congresos. Todos estos elementos no están por lo general sujetos a ninguna regulación, entre otras cosas, por la imposibilidad de supervisar si este tipo de acciones realmente tienen el objetivo directo de influir en las decisiones públicas. (Pág 113)*

Por otra parte señalar que no es considerado como actividades de la Gestión de Intereses todas “Las afirmaciones, declaraciones, comentarios hechos en cualquier reunión pública, en el marco del ejercicio del derecho de la libertad de expresión, de opinión y de reunión”(artículo 3), ya que son en estos encuentros y espacios en los cuales la población civil y los diferentes grupos de presión pueden expresar sus intereses y en los cuales puede influenciar la toma de decisiones; en el mismo artículo indica que la Gestión de intereses tampoco corresponde a “Otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisión por parte de la administración pública”, este tipo de prohibición puede ocasionar

contradicciones entre el marco legal y la ejecución de las actividades relacionadas a la Gestión de Intereses, ya que usualmente los intereses de los grupos de presión no son de carácter inmediato.

Así mismo Jaras Mujica en su texto *El lobby en un escenario de agendas fragmentadas*, plantea que existen dos grandes falencias

“la ausencia de mecanismos de control sobre muchas parcelas de la agenda política (lo que genera diversas fisuras); y la ausencia del actor central racional (los partidos políticos) como valla y filtro de las diversas formas de presión y los intereses en negociación.” (MUJICA, 2015).

Por lo tanto, puede que la norma sea estructuralmente fuerte, pero si las instituciones no pueden hacer efectiva la norma ya sea por las ineficiencias de las mismas o por su envergadura, esta no va a proporcionar los resultados esperados.

### 3.2.2 ARGENTINA: CAMBIANDO EL CONCEPTO DE LOBBY

La República Federal de Argentina es según el artículo primero de su constitución un Estado democrático y representativo con un gobierno de carácter Federal. Posee división de poderes por lo que se compone de una Rama Ejecutiva siendo su representante el Presidente de la Republica que cumple funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. La Rama Legislativa está compuesta por un Congreso Bicameral (Senado y Cámara de

Diputados) y por último la Rama Judicial compuesta por la Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público.

La Republica de Argentina ha tenido diferentes periodos en los cuales se ha visto inmersa en dictaduras militares o cívico militares, la última dictadura militar se dio entre el año de 1976 hasta 1983, proceso que fue llamado Reorganización Nacional.

Este periodo de tiempo fue considerado uno de los más violentos de Argentina, ya que el poder más alto era el ejercido por las Fuerzas Militares, las cuales mediante la Junta Militar del Gobierno eran quienes se encargaban de poner o quitar presidentes.

Posterior a esto y a la instauración de Gobiernos parcialmente democráticos o democráticos el país vivió un gran crecimiento y se observaba con gran interés por parte de las potencias mundiales, sin embargo en el año 2001 se presenta una de las crisis más grandes que ha vivido el país austral.

Desde el año de 1990 con la apertura económica de Menen, la privatización y la creación del principio de convertibilidad del Austral al Dólar, se empezó a evidenciar el declive económico de la República Argentina, en el primer año el PIB decreció en un -1,3%, posterior a esto se evidencia un crecimiento exponencial de la economía, pero esto no se debe a la implementación de buenas políticas económicas, si no que se debe al aumento de la deuda externa del país, ya que para mantener el sistema de convertibilidad el país se endeudo de manera exorbitante llegando hasta los 146.219 millones de Dólares en el año 200 (Gelman, 2012). Como resultado del gran incremento de la deuda externa y de la inflación el país evidencio como la inversión extranjera disminuyo y el capital empezó a salir del país, por consiguiente la decisión del gobierno fue implementar lo que fue



llamado coloquialmente como Corralito. Frente a este tema se ha hablado mucho, sin embargo las malas decisiones económicas, los bajos niveles de transparencia, legitimidad y altos niveles de corrupción que se evidenciaban en el país dieron como resultado la creación de diferentes normas que buscaban mejorar dichas falencias.

Uno de los primeros proyectos de este periodo coyuntural en el país Austral fue el decreto 41/1999 del Código de Ética de la Función Pública, este decreto fue modificado posteriormente por la ley 25188, estas dos normas sirvieron de base para la creación del decreto 1172/2003 con sus diferentes anexos, siendo de principal relevancia para este trabajo el III, ya que este es el encargado de crear el “Reglamento General Para La Publicidad De La Gestión De Intereses En El Ámbito Del Poder Ejecutivo Nacional”.

El interés por regular el Lobby en Argentina es un aspecto interesante frente a esto el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) plantea un análisis interesante de lo que para el gobierno significa la actividad de lobby o cabildeo, e indica que

*“El lobby es una actividad legítima que permite enriquecer el debate público en el Congreso. Sin embargo, sin una adecuada regulación, la actividad de cabildeo aumenta las oportunidades de que se comentan actos de corrupción y cooptación del Poder Legislativo por parte de grupos económicos poderosos que buscan incidir en la sanción de nuevas leyes que pueden ir en detrimento del libre funcionamiento del mercado y la competencia leal entre empresas privadas.” (CIPPEC, 2019)*

*La Gestión de Intereses como sinónimo de Lobby:*

Al igual que en el marco regulatorio del Perú se hace alusión al lobby como Gestión de Intereses, posiblemente esto se deba a la utilización de una jerga conocida o entendible

en los países de habla hispana con respecto a extranjerismos como el termino natural del mismo.

El artículo primero del decreto 1172/2003 plantea que:

*Se entiende por Gestión de Intereses a los fines del presente, toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. (Art. 1)*

Con relación a lo planteado la definición de Gestión de Intereses ya trae consigo la descripción de la actividad limitándola únicamente a las audiencias presenciales, siendo su objetivo principal “influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones” únicamente del poder ejecutivo.

Así mismo el decreto en mención, en su artículo tercero plantea la obligatoriedad de registrar el tipo de audiencia mantenido, este registro debe ser presentado en el Registro de Audiencias de Gestión de Intereses.

¿Sobre quién se ejerce la Gestión de Intereses?

El artículo primero del decreto 1172 del 2003 indica que únicamente se puede ejercer la gestión de intereses sobre el poder ejecutivo. No obstante con la obligatoriedad de registrarse planteada en el mismo decreto establece quienes son los encargados de reportar las audiencias, para ello el artículo cuarto indica que

*“Se encuentran obligados a registrar las Audiencias de Gestión de Intereses, los siguientes funcionarios:*

*a) Presidente de la Nación;*

*b) Vicepresidente de la Nación;*

*c) Jefe de Gabinete de Ministros;*

*d) Ministros;*

*e) Secretarios y Subsecretarios;*

*f) Interventores Federales;*

*g) Autoridades superiores de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del PODER EJECUTIVO NACIONAL;*

*h) Agentes públicos con función ejecutiva cuya categoría sea equivalente a Director General.*

*Cuando la solicitud de audiencia sea dirigida a un funcionario que dependa jerárquicamente y que cumpla funciones de dirección, asesoramiento, elaboración de proyectos o que tenga capacidad de influir en las decisiones de los sujetos enumerados en el presente artículo, debe comunicar tal requerimiento por escrito al superior obligado, en un plazo no mayor de CINCO (5) días a efectos de que éste proceda a su registro. (Decreto 1172 del 2003 Art. 4)*

Es importante resaltar que el legislativo es excluido de esta normativa, dejando de esta manera un gran vacío legal a la hora de querer reglamentar el lobby, dado que el ejecutivo no es la única rama pública que toma decisiones políticas. Esto se debe a que los decretos son únicamente aplicables a la rama Ejecutiva, lo cual limita mucho el alcance de la misma

Deberes de quienes deben ejercer la Gestión de Intereses

El decreto es claro al indicar la obligatoriedad de registrar cualquier tipo de reunión en la cual se busque influir sobre decisiones públicas, adicionalmente lo deben hacer tanto los funcionarios públicos como quien se presente en representación propia o de un tercero.

El documento en el cual se realiza el registro debe contener según lo estipulado en la ley vigente:

- a) solicitudes de audiencias;*
- b) datos del solicitante;*
- c) intereses que se invocan;*
- d) participantes de la audiencia;*
- e) lugar, fecha, hora y objeto de la reunión;*
- f) síntesis del contenido de la audiencia;*
- g) constancias de las audiencias efectivamente realizadas. (Decreto 1172 del 2003).*

La información contenida en dicho registro debe ser de carácter pública, por lo que es obligación de la institución o funcionario publicar dichos registros por los canales que le sean posibles. Si en alguno de los casos la información suministrada o el tema tratado son de carácter reservado o secreto se abstiene de registrarse y de publicar dicha información, siendo esta una de las excepciones

## Sanciones

Respecto a este punto únicamente hace mención que el incumplimiento de la ley puede acarrear sanciones de carácter Civil o Penal, esta es una de las falencias más importantes de la presente regulación, ya que al no tener sanciones claras la ley puede ser fácilmente ignorada, únicamente para casos como el de tráfico de influencias y los patrocinios a partidos políticos podrían decirse que tienen sanciones

estrictas, por ejemplo en el caso de la financiación de partidos políticos la ley 25600 establece que las empresas o diferentes entidades no pueden realizar aportes en periodos electorales a los partidos políticos, únicamente fuera de estos periodos pueden realizarse donaciones, pero estos también están reglamentados, sin embargo las sanciones únicamente recaen sobre los partidos políticos y no sobre los Gestores de Intereses.

### Organismos de control

Para la aplicación del presente decreto el gobierno determino que la Jefatura de Ministros mediante la Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia es el encargado de velar por el cumplimiento de la publicación y ejecución de lo planteado. Y es La Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos la encargada de recibir las denuncias por el incumplimiento de la normativa.

### Análisis de la Legislatura

A pesar de que en lo escrito para el gobierno Argentino el lobby debe ser reglamentado, su regulación no es estructuralmente fuerte y posee diferentes vacíos los cuales han sido aprovechados para evitar el cumplimiento de la misma.

Si bien es cierto que la simplicidad permite la ejecución, en el caso Argentino lo único que con el paso del tiempo la norma se va dejando de ejecutar, por la falta de estructura y por la falta de sanciones desincentiven el incumplimiento de la norma.

Inicialmente se puede evidenciar que se hace alusión únicamente a las audiencias como acción de Gestión de Intereses , dejando de lado cualquier comunicación oral, escrita o

cualquier medio de comunicación disponible, limitando de esta manera los otros medios por los cuales pueden ser expuestas las necesidades o requerimientos de los diferentes grupos de presión, adicionalmente la Gestión de Intereses únicamente sopesa sobre la Rama Ejecutiva, esto favorece la captación del legislativo el cual es el encargado de crear, modificar o eliminar leyes a nivel central, a nivel federal tampoco hace mención de los organismos de toma de decisiones.

Otro factor importante es que no especifica que tipos de gestores de intereses pueden existir, lo que le da la libertad a cualquiera, sin previo registro, únicamente diligenciando el formulario al momento de efectuada la audiencia imposibilitando determinar si uno o más gestores de intereses actúan en representación propia o en representación de terceros, generando información incompleta o carente de valor para la evaluación del lobby.

Uno de los factores que se puede rescatar es que en sus inicios la ley fue aplicada de manera eficiente, tal vez por su simplicidad. Las instituciones públicas presentaban en sus páginas los reportes de audiencias y los resúmenes de las mismas. Según el texto de Marcos Novaro titulado “Regulación de lobbies en Argentina Análisis de situación y alternativas de reforma” el autor recata el funcionamiento del Ministerio de Economía, el cual presento de manera oportuna los reportes de Gestión de Intereses hasta el año 2008, sin embargo con el paso del tiempo las instituciones fueron siendo transformadas y al no existir ninguna sanción real por el incumplimiento de la norma, esta fue siendo dejada de lado.

Con respecto a las instituciones que se encargarían de vigilar el cumplimiento de la ley, también fueron perdiendo vigencia y funciones, con relación a esto Novaro indica que “La Oficina Anticorrupción realizó tareas de investigación sobre altos funcionarios en sus primeros tiempos y comenzó a acumular y evaluar las declaraciones patrimoniales de los

miembros del Ejecutivo, pero a partir de 2003 tendió a ser desactivada y la mayor parte de sus atribuciones para investigar y acusar le fueron retiradas.” (Novaro, 2015) Por lo que a pesar de que la ley entró en vigencia la institución que debía encargarse de aplicarla, no estaba en facultades de hacerlo.

Se rescata por otra parte que existen normas que deberían encontrarse relacionadas con el lobby, que han venido funcionando con el paso del tiempo, por ejemplo, la ley relacionada a la financiación de partidos políticos, la cual implementa topes y periodos en específico, no obstante reaparece la incapacidad institucional para hacer valer la ley y nuevamente Novaro indica que los partidos políticos no presentan sus declaraciones en los tiempos establecidos y que no es posible determinar la influencia de los privados sobre los partidos políticos.

Actualmente según transparencia internacional en su reporte anual Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe 2019 la República de Argentina ocupa el puesto 85 de 180 con un puntaje de 40 sobre 100 lo cual quiere decir que la percepción de corrupción es alta. Adicionalmente el 67% de los encuestados considera que el gobierno está realizando de manera errada su labor y el 19% ha pagado algún tipo de soborno con respecto a algún servicio público (Transparencia Internacional, 2019).

A pesar de que la corrupción tiene diferentes variables, es importante considerar que la ineficiencia de las instituciones políticas y las normas débiles o que poseen vacíos jurídicos pueden afectar de manera directa la transparencia, legitimidad y representatividad, dado esto aunque existan reglamentos estos no podrán hacer efectivos.

### 3.2.3 CHILE: UNA OPCIÓN HACIA EL LOBBY TRANSPARENTE

La Republica de Chile según la Constitución Política de 1980 es un Estado Unitario (Art. 3), democrático (Art. 4) y de derecho (Art. 7).

Constituido por las tres ramas del poder público, el Ejecutivo en cabeza del Presidente de la Republica que ejerce tanto como jefe de Estado como Jefe de gobierno, por otra parte el poder Legislativo se compone por el Congreso Nacional, este se encuentra dividido en dos cámaras, la alta es el Senado y la baja es la cámara de Diputados, de acuerdo al capítulo V de la constitución política de Chile.

Con relación al poder Judicial, se encuentran diferentes tipos de tribunales, sin embargo los principales corresponden a la Corte Suprema y los Ministros de Cortes, estos se encargan de los asuntos legales Nacionales.

Conociendo entonces el tipo de gobierno chileno, es menester indicar que al igual que en el resto de países, las intenciones por regular el lobby y su funcionamiento se dan en un contexto coyuntural o de transformaciones políticas debido a escándalos de corrupción o crisis de legitimidad dentro de las instituciones políticas, ejemplo de ello fueron los escándalos de corrupción presentados en el gobierno del expresidente Patricio Aylwin, periodo en el cual se demostró según diferentes medios periodísticos que se efectuaron varios contratos irregulares y con sobrecostos. (POLÍTICA, 2015)

Adicionalmente según Almanza (2017) en los años 90 se evidencio un auge con relación a la creación de empresas destinadas a la prestación de lobby, en su mayoría compuestas por familiares de políticos que se encontraban en el poder. Estas situaciones



dieron como resultado el espacio propicio para la búsqueda de normas que regularan actividades que podían terminar en dinámicas corruptas.

Desde el año 2002 los diputados chilenos habían buscado implementar algún tipo de reglamento al funcionamiento del lobby sin éxito alguno. Los principales proyectos buscaban generar dinámicas transparentes a la hora de tomar decisiones en los diferentes niveles del gobierno, sin embargo se encontraron con varios impedimentos y bloqueos por parte de los miembros activos (Lobbistas) como de los pasivos (Funcionarios Públicos).

Ejemplos de ello son el Proyecto de Ley sobre regulación del Lobbying en Chile del año 2002, este marco legal buscaba según Almanza, citando el proyecto de ley prevenir “influencias o presiones indebidas de personas o grupos de interés” mediante “la regulación de la conducta pública por parte de quienes ejercen un cargo de autoridad”. Este proyecto al igual que el propuesto por el diputado Jorge Burgos en el mismo año, fueron archivados. No obstante un año después fue retomado por la Secretaria General de la Presidencia mediante el título de Proyecto de Ley que regula el lobby dentro del marco del Acuerdo Político Legislativo sobre Modernización del Estado, Transparencia y Promoción del Crecimiento. Este proyecto también fue archivado 5 años después debido a los impedimentos impuestos por miembros de la Cámara, Senado e incluso el presidente de turno.

No fue sino hasta el año 2014 que se pudo crear e implementar la ley 20.730 que “Regula El Lobby Y Las Gestiones Que Representen Intereses Particulares Ante Las Autoridades Y Funcionarios”. Esta normativa fue el resultado de once años de intentos en el Congreso Nacional, lo cual tiene diferentes implicaciones, pero en términos generales fueron más los aspectos positivos que negativos, ya que permitió la creación de una ley

precisa, basada en la realidad institucional del país, pero por sobre todo tomando los aspectos favorables de procesos internacionales y principios importantes como los planteados por la OCDE.

#### Características principales de la norma

Como eje fundamental de toda normativa, el objetivo principal de la ley 20.730 es regular “la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado.” Dado lo anterior y como se había indicado con anterioridad, esta norma brinda una definición precisa frente a su objeto por lo que define la actividad en el artículo dos como:

“Lobby: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3° y 4°.

Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismos público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.” (Ley 20.730 del 2014, Art. 2)

Esta decisión es una aproximación a lo planteado en capítulos anteriores, no obstante es importante aclarar que no indica específicamente cuales son los mecanismos por los cuales un Gestor de Intereses o Lobbista pueda presentar o promover sus intereses. Sin embargo, en el artículo sexto se hace claridad sobre cuales no corresponden a los mecanismos que deben ser utilizados o considerados como lobby.

Uno de los aspectos importantes de la norma chilena es distinción que presenta entre el Gestor de Intereses y el lobbista, la diferencia fundamental radica en la remuneración o

no de la actividad, siendo el Gestor quien busca influir de manera propia o en representación de un tercero sin recibir remuneración alguna por su labor, mientras que el lobbista si recibe pago (Ley 20.730 del 2014, Art. 2 – Numeral 5)

Otro punto que resulta importante mencionar es la relevancia que les da a los grupos de presión, denominándolos como Gestión de Interés particular ya que es

*aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3° y 4° (Art. 2 – Numeral 2)*

Esta gestión no es de carácter individual, si no que se refiere a personas en plural, por lo tanto incluye a cualquier grupo que desee influir, esto es importante ya que muchos gremios, ONG'S, iglesias, medios de comunicación, grupos LGBT y demás, no se consideran lobbistas pero si buscan influir en la toma de decisiones, algo contradictorio dentro de su forma actuar.

### Sujeto Pasivo y Sujeto Activo

Es importante mencionar la forma en que la norma presenta a quienes ejercen y sobre quienes se aplica el lobby. Al respecto se hace alusión a los sujetos pasivos (Funcionario público) y al sujeto activo (Lobbista o Gestor de Intereses).

Ya conocemos quienes son los lobbistas y los Gestores de Interese, por lo tanto es importante conocer cuáles son los sujetos pasivos (véase cuadro 1), de acuerdo al artículo tercero de la presente ley:

| Vigencia                 | Autoridades  |
|--------------------------|--|
| 28 de Noviembre del 2014 | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ministros/as</li> <li>* Subsecretarios/as</li> <li>* Embajadores/as</li> <li>* Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas</li> <li>* General Director de Carabineros</li> <li>* Director General de la Policía de Investigaciones</li> <li>* Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto</li> <li>* Encargados/as de las adquisiciones de los anteriores, individualizados cada año mediante resolución del jefe superior.</li> <li>* Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos.</li> <li>* Los integrantes de los Paneles de Expertos creados en la ley N° 19.940 y en la ley N° 20.378 y del Panel Técnico creado por la ley N° 20.410, sólo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.</li> </ul> |
| 28 de Abril del 2015     | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Jefes/as de servicios</li> <li>* Directores/as Regionales de los servicios públicos</li> <li>* Intendentes/as</li> <li>* Gobernadores/as</li> <li>* Secretarios/as Regionales Ministeriales</li> <li>* Jefes/as de Gabinete, cualquiera sea su forma de contratación</li> </ul>   |
| 28 de Agosto del 2015    | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Consejeros/as regionales</li> <li>* Alcaldes/as</li> <li>* Concejales/as</li> <li>* Secretarios/as ejecutivos/as de los Consejos Regionales</li> <li>* Directores/as de obras municipales</li> <li>* Secretarios /as Municipales</li> </ul>   |

Elaboración propia, Fuente: <https://www.leylobby.gob.cl/>

Este artículo incluye no solo a los representantes o funcionarios públicos, sino a sus equipos de trabajo o personas que puedan influenciar al sujeto pasivo, lo cual no da lugar a vacíos jurídicos, es importante resaltar que la ley misma indica como el sujeto pasivo puede nombrar a un miembro de su comité como sujeto pasivo de acuerdo a lo planteado en el artículo cuarto numeral octavo. Adicionalmente contempla todos los niveles del Estado, tanto a nivel nacional, regional y municipal, indica quienes son los sujetos pasivos.

Un aspecto relevante de este artículo es la mención que realiza sobre la rama judicial, ya que ningún reglamento menciona a los miembros de dicha rama a excepción de esta, donde hace relación al Fiscal General y los Fiscales regionales.

Deberes del Sujeto Pasivo:

La norma indica que el sujeto pasivo posee tres deberes principales, el primero es el de registro contemplado en el artículo séptimo de la ley vigente, el segundo es el de publicidad indicada en el artículo noveno y por último el de igualdad de trato estipulado en el artículo once.

El primer deber registrado en la normativa vigente es el Registro de Agenda Pública, este debe contener:

*“en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada.” (Ley 20.730 del 2014)*

Este registro debe ser llevado por el sujeto pasivo y presentado ante la entidad que él representa, adicionalmente el gobierno chileno ha facilitado una página de internet denominada “plataforma Ley del Lobby”. En esta página deben estar registrados todos los lobistas tanto personas naturales como jurídicas, los gestores de intereses y los funcionarios públicos o sujetos pasivos.

Es obligación también entregar los Registros de Viajes y el de Donativos, estos deben poseer datos similares al de Agenda Pública, como por ejemplo el motivo del viaje, el costo, quien lo financia y el objeto del viaje. Con relación a los Donativos, el registro debe contener la fecha y ocasión de la recepción, individualización de la persona, organización o entidad que realizó el donativo.

Es relevante mencionar que no es necesario que el lobbista o el Gestor de Intereses se reporte ante la entidad, ya que con el Registro de Agenda Pública la entidad deja en el sistema los datos de quien haya intentado contactarse con el funcionario pasivo.

El segundo deber está relacionado al principio de publicidad, por lo tanto el funcionario debe remitir la información de los Registros el primer día hábil de cada mes, este reporte permite actualizar el registro de sujetos pasivos, entregar los registros de agenda pública directamente al consejo de transparencia y la publicación en la institución de la cual haga parte. Por otra parte anualmente debe ser enviada la información antes indicada a la Contraloría General de la Republica. Es de aclarar que únicamente se registran los encuentros entre sujetos activos y pasivos, no las audiencias o reuniones que mantenga el funcionario público en ejercicio de su deber con el Estado, estas quedan exentas de reporte.

El tercer deber es el de igualdad de Trato, este es uno de los ejes fundamentales de la legislatura chilena y uno de los principios planteados por la OCDE con relación al lobby o Gestión de Intereses. Dado que no tiene relevancia el poder económico o político que posea una empresa o lobbista, el funcionario pasivo debe velar por el “acceso de los ciudadanos y grupos interesados a los procesos de decisión”. Sin embargo “La autoridad no está obligada a conceder audiencias, pero si lo hace respecto a una materia, debe concederla a todos los que las soliciten sobre el mismo asunto, con respeto y deferencia concediendo a éstos un tiempo adecuado para exponer sus peticiones. Aunque no es obligación atender todos los requerimientos, pero en caso de que acepte alguna con respecto a un tema en específico, este debe atender todas las solicitudes con relación a ese tema.” (Portal de Ley del Lobby, 2015)

Por último, aunque no se encuentra dentro de la ley 20.730 sino en el reglamento a la Ley, es obligación del funcionario responder el requerimiento en un lapso no mayor a 3 días hábiles, aceptando o denegando la solicitud de audiencia.

#### Deberes de los Sujetos Activos

Con relación a los deberes del Lobbista o del Gestor de Intereses, estos para efectos de la ley únicamente son dos. El primero es el deber de Información Previa, consiste en presentar la solicitud de audiencia o reunión mediante un formulario elaborado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Dicho documento se encuentra disponible de manera física en las oficinas de la entidad en la que se encuentre el sujeto pasivo o en la página web del ministerio.

El documento debe contener:

Individualización de las personas que solicitan o que asistirán a la audiencia: por lo tanto se solicita el nombre, documento de identidad, correo, celular u otro número de contacto.

Individualización de la persona, organización o entidad a quienes representan: En caso de que sea una persona natural debe registrar el nombre y número de identificación, por el contrario si es persona jurídica este debe contener “Razón social, RUT, descripción giro y actividades, domicilio, nombre de representante legal, naturaleza y nombre de quienes integren el directorio u órgano de administración, si los conociere” (Portal de Ley del Lobby, 2015)

Caracterización entre lobbista o Gestor de Intereses: Notificación de si se está recibiendo algún tipo de remuneración por la labor que está realizando.

Motivo de la audiencia: Tema a tratar y decisión que se pretende modificar.

La segunda obligación es la de “Entregar información adicional si es requerida”. Luego de presentar la solicitud de audiencia, es posible que el sujeto pasivo o funcionario, solicite al sujeto activo información adicional con respecto a la meta a tratar, por lo tanto se pueden presentar dos situaciones:

#### Antes de la Audiencia

Después de la Audiencia: Cuando el sujeto pasivo solicite información adicional posterior a la audiencia (máximo 10 días hábiles luego de la misma), el sujeto activo tiene 5 días hábiles para remitir lo solicitado.

En caso de vencimiento de términos, el pasivo debe corregir la información suministrada y publicada. (Portal de Ley del Lobby, 2015)

Por otra parte de acuerdo al reglamento de la ley, se crea el Código de Buenas Practicas de los Lobbistas. Este código posee los principios que se deben seguir, la relación que se debe tener con los sujetos pasivos y con el mismo cliente que lo está contratando.

Dado lo anterior es debe ser cumplido a cabalidad por parte de quienes deseen ejercer la labor de Lobby.

#### Sanciones

Como se ha evidenciado en el análisis de la normativa chilena, la gran mayoría de deberes corresponde al sujeto pasivo, ya que es este quien debe reportar los encuentros y debe notificar de manera correcta la información tratada en las audiencias efectuadas. Por



consiguiente la mayoría de sanciones se encuentran directamente relacionadas con la actividad del sujeto pasivo.

Sin embargo el título III relacionado a las Sanciones plantea las siguientes:

| Sujeto | Hecho punible   | Sanción Unidades Tributarias Mensuales (UTM) |
|--------|---|--|
| Activo | información inexacta o falsa sobre las materias a tratar      | De 10 a 50                                   |
| Pasivo | información inexacta o falsa sobre las materias a tratar      | De 20 a 50                                   |
| Pasivo | Incumplimiento en los plazos de publicación de la información | De 10 a 30                                   |

Fuente: Realización propia.

En caso de que la sanción sea aplicada sobre el pasivo el encargado de aplicarlas es la Contraloría General de la República o en su defecto si corresponde a un sujeto pasivo de un nivel territorial, local o reportado por parte de una institución, será el jefe directo quien se encargue de denunciar el incumplimiento y reportar la sanción aplicable.

Por otra parte si se genera algún otro hecho punible que no corresponde a la gestión de la ley en mención como el tráfico de influencias, información privilegiada, cohecho entre otras, serán juzgadas por el código penal.

#### Instituciones reguladoras

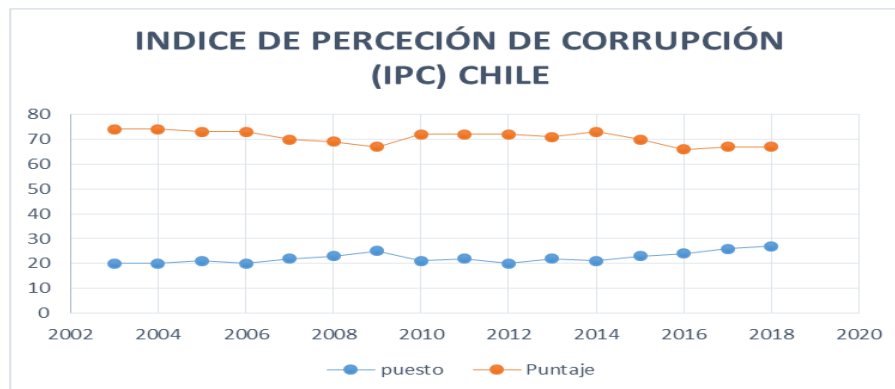
Para la disposición y ejecución de la ley se plantea la integración entre diferentes instituciones públicas de acuerdo al Artículo decimo, dentro de las cuales se encuentra el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Contraloría General de la Nación, las

Comisiones de ética de cada cámara, el Consejo para la transparencia y demás Instituciones Públicas que por disposiciones de la ley se vean comprometidas con la misma.

### Análisis de la legislatura

La norma chilena es una de las más estructuradas y fuertes con relación a la regulación del Lobby no solo a nivel Latinoamérica, si no a nivel Mundial, esto puede deberse al lapso de tiempo que fue necesario para su creación que como se había indicado al inicio de este apartado fue de once años. Sin mencionar la importancia que tuvo la participación de sectores sociales internas como externas, incluyendo el manual de buenas prácticas de la OCDE.

Por otra parte Chile es considerado por Transparencia Internacional como el país más transparente de América del Sur, encontrándose usualmente entre los 20 primeros países, con puntajes entre el 60% y 70% de transparencia como se evidencia a continuación:



Fuente: Elaboración propia (IPC)

En el último reporte del Barómetro De Corrupción para América Latina ocupa el puesto 27 con un puntaje de 67 sobre 100, a pesar de las diferentes situaciones que han

llevado al país a una crisis social en la actualidad, la percepción del gobierno es muy positiva.

Es importante resaltar varios aspectos de la norma vigente, uno de ellos es la especificidad que tiene, ya que toma los elementos más importantes del lobby y logra enmarcarlos de tal manera que sea fácil de entender y de ejecutar.

Otro aspecto es la capacidad institucional que posee el gobierno chileno para aplicar y hacer valer la ley, adicionalmente las herramientas que presenta para la ejecución de la misma, un ejemplo de ello es la página especializada que tienen para el registro de la Agenda Pública, Viajes y Donaciones, la cual es interactiva, fácil de usar y de entender.

Sin embargo según el análisis realizado también se encuentra algunos detalles que dependiendo el punto de vista pueden ser positivas o negativas para el desarrollo del lobby.

Una de ellas es no enunciar en la ley cual es el medio por el cual deben realizarse las solicitudes, no obstante mientras se fue hondando en la ley se evidencia que únicamente se deben realizar las solicitudes mediante audiencia estipulado en el Estatuto que Regula la ley del lobby en el que se indica que una Audiencia

“Es el acto de oír en la cual el sujeto pasivo de lobby recibe a un lobbista o gestor de intereses particulares, en forma presencial o virtual por medio de una videoconferencia audiovisual, para tratar alguna de las materias reguladas, en la oportunidad y modo que disponga el sujeto pasivo. No son audiencias o reuniones aquellas conversaciones sostenidas telefónicamente o por medios distintos de una conferencia audiovisual.”

Por consiguiente se puede determinar que cualquier notificación escrita en físico o de manera virtual no es considerada una acción de influencia o de lobby.

Es importante tener en cuenta esto ya, que los medios de comunicación son muchos y variados en la actualidad, por consiguiente no considerar otros medios que pueden influir sobre la toma de decisiones puede ser considerado un vacío legal.

Otro aspecto que puede ser interesante con relación a la legislatura chilena, es la relevancia que le da al sujeto pasivo y no al sujeto activo. Esto puede deberse al interés del gobierno por la transparencia de las actuaciones del mismo, dejando de lado las empresas y sus intereses, lo cual puede ser perjudicial para el desarrollo de la actividad de manera transparente, en casos como el colombiano, se crean empresas de carácter ficticio con el fin de dar legalidad a actividades que no lo son, considerando de esta manera falla en la norma.

Un punto relevante es el de incluir a miembros de la rama Judicial. Para algunos autores como Almanza esta concepción es positiva, no obstante considerar a los jueces y fiscales como sujetos susceptibles de ser influenciados mediante gestión de intereses o lobby es contradictorio, puesto que si es cierto estos sujetos dentro del cumplimiento de sus deberes están expuestos a escuchar partes y contra partes en un proceso judicial, esto no es considerado lobby, por lo tanto tendríamos que asumir que los testigos o partes de un proceso judicial hacen lobby para influenciar o no la decisión del juez es contrario a la ley. Como ya se ha explicado en apartados anteriores, el lobby busca influenciar la creación, modificación o eliminación de leyes u otro tipo de decisiones públicas.

## Conclusiones

Al principio de esta investigación nos preguntamos ¿Cómo la implementación de normas que regulan el lobby incide en la percepción de transparencia, legalidad y representatividad?

Para ello, se realizó un análisis comparado entre diferentes países de Latinoamérica, los cuales fueron Perú, Argentina y Chile.

A partir de los casos analizados es posible afirmar que no fue posible determinar en su totalidad la relación entre una norma que regule el lobby y como esta incide en la mejora de los índices de transparencia, representatividad y legitimidad dentro de los estados Latinoamericanos.

El resultado de este trabajo no se debe principalmente a la formulación de las normas en sus aspectos generales, por el contrario la norma existe y puede ser aplicada, sin embargo la fortaleza institucional encargadas de aplicar y ejecutar la norma es débil y no posee las herramientas necesarias para judicializar o sancionar a quienes incumplen la norma por consiguiente no es posible determinar la influencia que posee o no frente a dichas variables.

Claro ejemplo de ello es la norma aplicada en el Perú, dicha ley se puede considerar robusta, sus definiciones eran precisas y las sanciones que parecían estrictas, debían impedir el incumplimiento de la norma. No obstante el resultado luego de diez y seis años no ha sido el esperado, de hecho el cumplimiento de la ley ha sido mínimo y en la actualidad se han planteado múltiples mejoras a la norma vigente sin obtener ni un solo dato positivo.

Es importante resaltar que esta norma no creo nuevas instituciones, sino que asigno a las ya existentes, funciones adicionales a las que ya tenían, dejando en manos los mismos corruptos, la aplicación de una norma que buscaba disminuir la corrupción. Por otra parte el alcance de la ley era demasiado ambicioso en múltiples aspectos, dejando algunos vacíos legales que con el tiempo han sido aprovechados por quienes buscan su propio interés.

En consecuencia se puede plantear que una norma robusta, requiere de instituciones mucho más fuertes y capaces de asumir el cumplimiento de la misma. Pero esto no quiere decir que al no existir instituciones fuertes, la norma deba ser débil, como se puede evidenciar en el análisis del caso Argentino.

Con relación a ello, la simplicidad de la norma y el alcance de la misma han conducido al incumplimiento casi total de la misma, así pues la ley no será efectiva y tampoco contribuirá a la generación de transparencia o a mejorar los índices de legitimidad y representatividad, sino todo lo contrario, puesto que la norma existe pero nadie la aplica se da por hecho que las instituciones no tienen interés alguno en cambiar la situación del país, reforzando las profundas crisis de transparencia, legalidad y representatividad.

En consecuencia, múltiples factores pueden afectar la eficacia y efectividad de las normas, sin embargo lo más importante de toda gestión pública es determinar cuál es el papel que juega la sociedad dentro de la toma de decisiones. Es por ello que otro de los hallazgos de esta investigación es la necesidad de incluir a la sociedad en el control y ejecución de la norma por parte del sector público.

Con relación a ello, la norma chilena encuentra el punto ideal para unir lo público a lo privado con una fuerte participación social y con instituciones específicas que buscan mejorar los índices de transparencia, legalidad y representatividad en su país.

Dado lo anterior, es necesario distinguir cuáles son esas características que hacen tan especial la ley chilena. En primera instancia la norma es clara y precisa sobre sus alcances y objetivos.

También plantea herramientas sencillas y al alcance de los implicados para que el lobby se pueda ejecutar de manera correcta haciendo participe no solo a la ciudadanía, sino a las instituciones que se encargaran de vigilar el efectivo cumplimiento de la norma, dando como resultado dinámicas transparentes entre el Estado y el privado, permitiéndole a la sociedad conocer cuáles son los temas a tratar que legislatura se pretende modifica y quienes son los implicados.

Este aspecto es fundamental para la construcción de democracias en América Latina siendo la participación ciudadana una de las falencias más grandes en su cultura política y la capacidad en como esta puede influir a la hora de tomar decisiones. Esta igualdad que se ve reflejada en la normativa chilena puede ser considerada como un ejemplo para los países que poseen normas frágiles o que desean implementar normativa regulatoria para el lobby.

Por último y no menos importante, este trabajo permitió entender que fenómenos fueron necesarios para la implementación del lobby en cada uno de los países analizados, es por ello que ha sido gracias a las diferentes crisis, bien sea de legitimidad, gobernabilidad o transparencia, que las sociedades buscan atacar el fenómeno de la

corrupción y los Estados se ven obligados a responder frente a esa presión. Es por ello que considero que Colombia y Brasil se encuentran en un punto clave para la implementación de normas que busquen hacer la política transparente y eficiente implementando el lobby como herramientas que acerque lo público a lo privado de una manera legal, evitando caer en el ciclo de la corrupción, eso sí, fortaleciendo sus instituciones y dando mayores capacidades de veeduría a sus ciudadanos.

### Bibliografía

(s.f.).

Almanza, D. C. (2017). *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas*. Madrid.

Arana, J. R. (2013). SOBRE LA CORRUPCIÓN: UN ANÁLISIS MULTIDISCIPLINAR. *REVISTA DO DIREITO*, 110 - 168.

Arjona, A. M. (2002). *LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA*. Madrid, España: Universidad Carlos III de Madrid.

Bailey, J. (2009). *Corruption and Democratic Governability*. In C. B. Morris,. Pittsburgh : University of Pittsburgh .

BAUTISTA, O. D. (2005). *LA ÉTICA Y LA CORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* .

CARRACEDO, J. R. (2008). *LA FUENTE DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: LA TEORÍA DE ROUSSEAU SOBRE LAS TRES VOLUNTADES DEL CIUDADANO*. Madrid: Revista de Estudios Políticos.

CARRANZA, A. R. (1987). *LA PREDICA POLITICA DE LOS SOFISTAS*. Valparaiso: Pontifica Universidad catolica de Valparaiso.

Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *SciELO*.

CIPPEC. (10 de 11 de 2019). *(Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)*. Obtenido de <https://www.cippec.org/publicacion/apuntes-para-una-definicion-del-lobby-y-la-gestion-de-intereses-en-la-argentina/>



- CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ . (2003). *LEY QUE REGULA LA GESTIÓN DE INTERESES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. LIMA.
- Cousinou, G. M. (2006). La corrupción política: nuevas aportaciones para un viejo debate. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 197-265.
- Domínguez, D. C. (2007). *Manual de Relaciones Públicas*. Madrid.: Vision Net.
- Domínguez, D. C., & Triadú, J. X. (2013). *Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia*. Madrid: ISSN: 1137-0734.
- European Commission. (03 de 05 de 2006). *EUROPEAN UNION LAW*. Obtenido de EUROPEAN UNION LAW: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:114521>
- Fiscalía General de la Nación . (2019). *Rendición de Cuentas 2017 - 2018*. Bogotá D.C.
- Fukuyama, F. (2014). *Orden y decadencia de la política*. Barcelona : Grupo Planeta.
- Garay, S. L. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Grupo Método.
- García, P. P. (2018). *Seis mil millones vale una campaña tradicional al senado*. Bogotá : Las 2 orillas .
- Gelman, S. G. (2012). ANALISIS DE LA DEUDA EXTERNA ARGENTINA. *REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS*.
- Gómez, Á. D. (2003). *Ética y corrupción. Lo público y la democracia*. Toluca: Revista de Ciencias Sociales.
- GUITIÁN, E. G. (2001). CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: LAS EXIGENCIAS DE LA POLÍTICA DE LA PRESENCIA. *Revista de Estudios Políticos*, 215-226.
- Holman, C. (2003). Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act. *Public Citizen*.
- Kallas, S. (2007). Lobbying: What Europe can learn from. *American Chamber of Commerce EU Plenary meeting*. Bruselas: American Chamber of Commerce EU Plenary meeting.
- Krugman, P. (2009). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. Norton Company Limited.
- La corrupción política. (1997). *Francisco Laporta; Silvina Álvarez*. Madrid: Alianza.
- Lazcano, A. O. (2017). Percepción de la corrupción, el narcotráfico y la esfera política en la zona metropolitana de la ciudad de Pachuca, Hidalgo. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas* .

- Luis Jorge Garay Salamanca, E. S.-A.-B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Grupo Método.
- Luzón, J. M. (1999). *EL CLIENTELISMO POLÍTICO: HISTORIA DE UN CONCEPTO MULTIDISCIPLINAR*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Malone, M. M. (2004). *Regulation of Lobbyists in Developed Countries: Current Rules and Practices*. Dublin: Institute of Public Administration.
- Meza, M. L. (2019). Crisis de legitimidad del estado contemporáneo. Replanteando el papel de la ética pública. *Scielo*.
- MOE. (2017). *TOPES DE GASTOS ELECCIONES PRESIDENCIA Y CONGRESO 2018*. Bogotá: MOE.
- MUJICA, J. (2015). El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 41.
- Novaro, M. (2015). *Regulación de lobbies en Argentina Análisis de situación y alternativas de reforma*. Buenos Aires: CADAL.
- OCDE. (20 de 09 de 2012). *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2*. Obtenido de Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: <http://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-publictrust-volume-2-9789264084940-en.htm>
- Perea, E. A., Crespo, I., & Lago, M. M. (2009). *Metodología de la ciencia política*. Madrid.
- POLÍTICA. (22 de 07 de 2015). Los casos más emblemáticos de la corrupción política en Chile. *sputniknews*.
- Portal de Ley del Lobby. (2015). *Manual jurídico de la Ley N° 20.730*. Buenos Aires: Gobierno de Chile.
- Porto, M. P. (2000). LA CRISIS DE CONFIANZA EN LA POLÍTICA Y SUS INSTITUCIONES: LOS MEDIOS Y LA LEGITIMIDAD DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL. *América Latina hoy* .
- Rico, J. M., & Salas, L. (1996). *LA CORRUPCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: MANIFESTACIONES Y MECANISMOS DE CONTROL*. La Florida: CENTRO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .
- ROSE-ACKERMAN, S. (2001). *LA CORRUPCIÓN Y LOS GOBIERNOS. CAUSAS, CONSECUENCIAS Y REFORMA*. SIGLO XXI DE ESPAÑA.
- SALAZAR, S. S. (2014). *EL LOBBY Y SU FUNCIONAMIENTO COMO PRÁCTICA INFORMAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*. Bogotá.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de la Teoría Política*. Madrid.

- Seña, J. F. (2000). La corrupción política. *Jueces para la Democracia* , 26-34.
- Straus, J. R. (2008). *Honest Leadership and Open Government Act of 2007: The Role of the Clerk of the House and Secretary of the Senate*. Government and Finance Division.
- TANZI, V. (1998). *Corruption Around the World*. International Monetary Fund.
- THE CARTER CENTER. (2019). *Financiamiento Político Y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*. The carter center .
- Transparencia Internacional. (2019). *BARÓMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN 10.ª EDICIÓN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2019*. Bogotá D.C: Transparencia Internacional.
- Transparencia por Colombia. (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. Bogotá D.C.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (14 de 09 de 2009). *TRANSPARENCY INTERNATIONAL*. Obtenido de TRANSPARENCY INTERNATIONAL: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2009](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2009)
- UNITED STATES CONGRESS. (19 de 12 de 1995). PUBLIC LAW 104-65-DEC. 19,1995 109 STAT. 691. *PUBLIC LAW 104-65-DEC. 19,1995 109 STAT. 691*. WASHINGTON, UNITED STATES.
- Xifra, J. (2000). *Lobbying: como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*. Barcelona: Gestion .