

## **Position Paper sobre el Lobby en Colombia con Pronunciamiento sobre el articulado del Proyecto de Ley Presentado**

Para nadie es un secreto el fracaso de la práctica del lobby en el país y que la falta de reglamentación afecta en una gran parte las relaciones de poder entre Estado y ciudadanía. El lobby o cabildeo en Colombia es una actividad no regulada, que se presenta rutinariamente en el Congreso, los Concejos, las Asambleas, las JAL, las Alcaldías, las Gobernaciones, los Ministerios, las Secretarías y en la Presidencia. Todas las instancias estatales que tienen que ver con la toma de decisiones son constantemente expuestas a encontrarse con profesionales de la práctica que buscan favorecer a uno u otro lado.

En el debate actual, la palabra lobby o cabildeo está comúnmente relacionada con la ilegalidad, ilegitimidad y corrupción. Esto sucede por la falta de claridad en las fronteras de lo legal y el conflicto de intereses y al no estar claras las condiciones en las que se puede ejercer, el cabildeo tiene el riesgo de caer en acciones ilegales. Desde hace más de 20 años se ha intentado regular el cabildeo en Colombia, por eso debemos analizar la manera como los partidos políticos toman decisiones y se posicionan frente a un respectivo proyecto de ley; por medio de un marco teórico referente a cómo medir las decisiones de los políticos.

### **¿Qué es el lobby o Cabildeo? Definiciones y diferencia con captura del Estado**

Se dice que el término lobby o cabildeo fue creado por Ulysses Simpson Grant, Presidente de Estados Unidos entre 1869 y 1877, quien tenía como costumbre recibir en el Hotel Willard's, en Washington, a delegados de diferentes Estados para obtener de ellos información que creía que le podía ser útil en la toma de decisiones. Dice la historia que, al no poder fumar en la Casa Blanca, por orden explícita de su esposa, el presidente Grant utilizaba el lobby o pasillo del hotel para fumar y aprovechar a dialogar con los emisarios extranjeros y también para tocar temas de intereses de la nación y es de ahí de donde nace el término.

El lobby está regulado en muchas partes del mundo y es un instrumento que usan los sectores empresariales, principalmente, para buscar que las medidas gubernamentales o los proyectos de ley que se están llevando a cabo en un determinado periodo legislativo, les beneficie o, por lo menos, les perjudique lo menos posible.

Como se ha dicho anteriormente, el lobby tiende a ser visto como algo malo y corrupto, sin embargo este escenario de corrupción está directamente relacionado con la Captura del Estado y es por esto que es fundamental hacer y entender la diferencia entre cabildeo y captura del estado. Para ello hay que definir el concepto de lobby lo más preciso posible. Aunque esta investigación no pretende ahondar en el tema de cabildeo como acción sino como proyecto de ley a ser regulado en Colombia. Para ello utilizaremos la definición de (Drago, 2000):

“Toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y/o Congreso, llevada a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor” (Drago, 2000 en Boletín No. 4, 2004:4). Por otro lado, el cabildeo es una práctica antigua y ya regulada en algunos países.

El lobby ha sido utilizado desde el principio por las grandes corporaciones y las élites, es decir las clases que dirigen al país y no por el total de la sociedad. Esta acción de las élites en la política fue recogida por Charles Wright Mills (1959), y conocida como la teoría de las elites. Surgió en el contexto de los Estados Unidos y fue rápida y ampliamente acogida por diferentes países, a causa de la similitud de las situaciones.

En Colombia, específicamente, fue evidente con el pacto político llamado Frente Nacional, donde los dos partidos políticos dominantes excluyeron cualquier otro grupo político y monopolizaron el poder por 16 años consecutivos, dando como resultado una crisis de representatividad, un monopolio del poder, un bloqueo de las leyes y finalmente una transformación de la política en una maquinaria clientelista donde los partidos atrapan electores por medio de favores, ya sea compra de votos, sobornos etc.

Con dicha exclusión de opinión, los debates de ideas sucedían sólo entre los mismos políticos que conformaban un partido, convirtiendo el sistema político en un profundo caudillismo, que resulta inevitablemente en la pérdida de ideología partidista, de representación y de gobernabilidad.

Con la pérdida de confianza en los partidos se incrementa el papel del caudillo, que a su vez tiene otros pequeños caudillos, que, por medio del cabildeo, representan los intereses de un grupo reducido y específico, aumentando así el clientelismo y la cadena de favores entre votantes y microempresas electorales (Leongómez, E. P. 2002).

Así, la nueva constitución, la Constitución de 1991, consciente de dicha desigualdad, buscó el pluralismo para abrir espacio a terceras fuerzas e incrementar la participación política de la sociedad. Sin embargo, las reformas parecen haber quedado en el papel (Leongómez, E. P. 2002). Con la ley de partidos, (Ley 130 de 1994), se abrieron ciertos canales para permitir la acción de más movimientos, pero creó mayor desorden partidista. Al existir tantos partidos y movimientos, hay menos representación y cada interés es aún más evidente, pues se crea un movimiento que recoge pocas personas e intereses notoriamente específicos. Aunque la Reforma Política del 2003 buscó organizar los partidos y darles personería jurídica, se logró solamente para aquellos que llegaron a un umbral específico, dejando por fuera ciertos movimientos.

Por otro lado, la Ley de Bancadas contribuyó a este aspecto, al exigir tener una afiliación y además someterse a ella creando una disciplina partidista, evitando los continuos desplazamientos de las personas de un partido a otro. Con base en lo anterior, podemos afirmar ante todo que existe en Colombia una experiencia de cabildeo, como acción de grupos en la política. Por otro lado, la herencia bipartidista del sistema político colombiano fue tejiendo de cierta manera la necesidad de crear nuevos mecanismos de participación que permitieran la igualdad.

Lo que podría ser visto como un juego de acuerdos que, incluso, podría servir de caldo de cultivo para el tráfico de influencias y la compra de conciencias, en la práctica es una actividad lícita en muchos países, en la cual cualquier sector tiene el derecho de defender sus intereses.

En ese sentido es muy importante que el cabildeo sea reglamentado, estableciendo unas reglas de juego, delimitando el alcance de esta actividad, al punto que sea visible la frontera entre lo legal y lo prohibido y prevalezcan ciertos principios éticos por encima de los intereses personales.

Ahora bien, basándonos en el documento de Transparencia por Colombia, La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia, hay que tener presente lo que es realmente la Captura del Estado. Según este documento, ésta se suele concebir como una forma de corrupción a gran escala que debilita la estructura económica de un país ya que distorsiona la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones. Se define entonces 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” (Albaran, E. S., Beltran, I. D. L., & Lozano, B. G. 2008). Se dice que, mediante pagos o dádivas no transparentes a funcionarios públicos, las empresas acceden a beneficios a la carta cuando adoptan prácticas para capturar el Estado. Cuando esto sucede, se configura un escenario en el que grupos con amplio poder económico manipulan la formulación de leyes. (Albaran, E. S., Beltran, I. D. L., & Lozano, B. G. 2008)

Aunque usualmente las definiciones de Captura del Estado se refieren a la formulación de leyes, Hellman y Kauffmann también 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 redundaría en inseguridad jurídica y, por lo tanto, en distorsiones económicas, políticas y sociales. El soborno a funcionarios del poder judicial, y específicamente la posibilidad de incidir en decisiones judiciales, es un elemento conceptual indispensable para entender niveles de Captura del Estado más complejos que los tradicionalmente analizados.

## REGULACIÓN DEL LOBBY EN COLOMBIA

No hay mejor momento que el actual para regular el lobby o cabildeo en el País. Llegamos a esta conclusión luego de analizar algunos puntos importantes, como es el contexto internacional, las regulaciones que países cercanos han logrado aprobar en los últimos años, las posiciones asumidas por organizaciones internacionales de gran relevancia, no solo para Colombia sino para los gobiernos de países alrededor del mundo.

Siendo esto así, se hace necesario desmembrar cada uno de estos elementos, para explicar por qué consideramos que es el momento propicio para, finalmente, regular el lobby en Colombia. En primer lugar, hablaremos de algunos países que ya han regulado esta actividad. Los Estados Unidos de América, fue el primer país en regular el cabildeo, lo hizo durante el siglo XX, generando una regulación estricta, donde se creó el registro de lobistas, se dio por primera vez, a nivel legislativo, una definición de lobby, así como de sus actividades y de quien es un lobista. Esta regulación ha contado con algunas modificaciones en los últimos años, pero sin duda fue la primera piedra en la edificación de una regulación completa del lobby, convirtiéndose así en el primer antecedente en este tópico.

En lo que va corrido de este siglo, hemos visto un boom de regulaciones del cabildeo en el mundo. A nivel europeo podemos resaltar las regulaciones propuestas por Estonia, por la misma Unión Europea o por Alemania. Todas, regulaciones diferentes, algunas más estrictas que otras, más completas las locales que la instaurada por la Unión, pero sin duda han sido avances en el objetivo de blindar la creación de políticas públicas, y garantizar el acceso de todos los individuos en estos procesos.

A nivel latinoamericano podemos resaltar regulaciones como la de Perú o la de Chile, esta última más reciente. La regulación peruana, fue la primer en producirse e implementarse por parte de un país latinoamericano, y surgió como respuesta a escándalos de corrupción que involucraban miembros del cuerpo legislativo, así como funcionarios del gobierno nacional. Esta regulación, utilizando la estadounidense como base, primo por la constitución de un registro de lobistas, en determinar las actuaciones que se considerarían como cabildeo y las sanciones a las que podrían exponerse los lobistas y funcionarios públicos por omitir o contrarían las disposiciones legales.

A su turno, la regulación chilena, estableció una tendencia diferente a las anteriormente mencionadas. En esta oportunidad, la ley priorizó determinar cuáles son las conductas que constituyen cabildeo, y cuáles son las autoridades del nivel nacional como descentralizado que pueden ser susceptibles de ser influenciados en la toma de decisiones. Acá el registro de lobistas

no fue una prioridad, es más la razón para que el Congreso chileno aprobara esta ley, se centraba en cambiar el enfoque de la ley.

Sobre esta situación y a manera de antecedente debemos recordar que esta ley fue presentada en su momento por el gobierno de Michelle Bachelet, pero fue el gobierno de Sebastián Piñera el que logró conseguir el respaldo necesario para aprobar esta ley. Y la razón principal, no es otra sino el cambio del modelo de regulación que el proyecto perseguía. La identificación y registro de lobistas fue una piedra en el zapato en cada uno de los proyectos que se presentaban ante el Congreso, y fue cambiar la estructura de la regulación para que los partidos políticos tradicionales, junto con el apoyo del gobierno nacional, lograran expedir la ley de regulación del cabildeo.

Ahora bien, este boom de regulaciones del cabildeo no ha venido solo, también ha generado que organizaciones internacionales centren sus ojos en esta actividad y en su regulación. Sin duda las grandes promotoras de esta iniciativa mundial han sido la OCDE y Transparencia Internacional. Dos entidades de naturaleza diferente, con objetivos y estructuras desemejantes pero que han centrado la regulación del lobby como uno de sus objetivos principales.

Estas organizaciones han expedido sin número de artículos, recomendaciones o estudios detallando los beneficios que trae para un estado democrático la regulación del lobby. Y es que, sin duda garantizar la participación de todos los ciudadanos en los procesos de estructuración de políticas públicas garantiza una mejor implementación y satisfacción de intereses generales y específicos.

La OCDE, organización a la que Colombia se ha adherido recientemente, genera informes detallados y concretos sobre la transparencia, participación y ética de las actuaciones que el Estado parte realiza a la hora de elaborar sus políticas, es por eso por lo que se enfoca en una regulación completa e integral del lobby, para garantizar la transparencia y la ética de los procesos.

Siendo esto así, en el año 2013, expidió los diez principios para garantizar la ética y la transparencia en el cabildeo, estos principios son guías para la regulación de la actividad, resaltando que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los miembros del gobierno y a los del congreso para garantizar que sus intereses sean protegidos, y que las regulaciones futuras sean afines, pero para ello se debe poder permitir que todo aquel pueda tener las mismas oportunidades.

Por su parte, Transparencia Internacional expidió 38 estándares internacionales para la regulación del lobby, con la premisa de brindar mayor transparencia, integridad y participación en el proceso

de creación de políticas. Estos patrones buscan que las regulaciones adoptadas por los países, sean completas, integrales, y sobretodo, sean coherentes con los principios democráticos que los estados deben perseguir y garantizar a todos sus ciudadanos.

Estas organizaciones, a su manera han logrado transmitir el mensaje de necesidad a los diferentes estados de regular el lobby, más ahora que se buscan herramientas en la lucha anticorrupción o al menos de brindar de mayor transparencia los procesos gubernamentales.

Colombia, encuentra hoy en el mundo un ambiente más propicio para regular el lobby, se cuenta con mayor y mejores regulaciones que sirven de soporte, sustento y ejemplo a la hora de surtir la discusión en el seno del Congreso. Así mismo, se cuenta con el asesoramiento constante de organizaciones internacionales y sin ánimo de lucro expertas en la materia, que han acompañado y asesorado distintos procesos de regulación con resultados muy satisfactorios.

Así mismo, otro elemento de gran importancia es la inclusión de Colombia al selecto grupo de países de la OCDE; entidad que ha establecido como objetivo a mediano y corto plazo que sus estados miembros tengan regulado el lobby lo antes posible, por eso es por lo que ya más de 13 estados cuentan con una regulación de esta actividad.

El momento para regular el cabildeo en Colombia es ahora, se cuenta con el apoyo internacional suficiente, se cuenta con ejemplos y enseñanzas que han dejado estos procesos en países similares al nuestro, solo hace falta que el gobierno nacional se decida y cumpla lo establecido en su Plan Nacional de Desarrollo, donde se comprometió a regular esta actividad en este cuatrienio y consiga el apoyo de las mayorías en el Congreso de la República para acometer esta hazaña.

#### **Comentarios de la Dirección de Asuntos Públicos y Buen Gobierno frente al articulado del proyecto presentado**

Desde la Dirección de Asuntos Públicos y Buen Gobierno, realizamos una revisión de la propuesta del Proyecto de Ley a la luz de la literatura existente y de las experiencias previas de intentos de regulación de este ejercicio en Colombia. Así, nos permitimos presentar los siguientes comentarios con respecto al articulado propuesto en el Proyecto de Ley.

Para empezar, consideramos que el objeto u objetivo de este Proyecto de Ley en últimas no es regular el ejercicio del cabildeo o “Lobby”, la regulación como bien se establece en la literatura y en la misma exposición de motivos, es un mecanismo o canal para evitar la captura del Estado, para promover la democracia y la transparencia al interior de la Rama

Legislativa y las instituciones del Estado. Por esta razón el propósito fundamental debe ser prevenir la captura del Estado derivado de las relaciones de funcionarios del sector público con otras audiencias, con lo cual, para lograrlo, se propone la regulación de estas relaciones.

Por otro lado, si bien la propuesta de definición de cabildeo del Proyecto de Ley *“Cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas”*, la percibimos como adecuada, es importante incluir y recalcar que la comunicación a la que se refiere es aquella que se realice de manera legítima y dentro del marco normativo con el fin de hacer explícito la importancia de acogerse a las directrices de la Ley.

A su vez el PL ofrece una definición de Cargo Público explicada como *“(...) todas aquellas personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, nombradas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional y territorial”*. En este sentido, desde la Dirección de Asuntos Públicos, consideramos que el Cargo Público per se, no es el sujeto de regulación. Cargo público puede ser funcionario público definido por la constitución y la ley, sin embargo, dependiendo de la jerarquía dentro del marco institucional al que corresponda, tiene capacidad de decisión o no, por lo que se debe limitar a qué funcionarios públicos en particular debería aplicar la regulación de cabildeo.

Finalmente, como último comentario, -y no menos importante- determinamos que, si bien el Título III establece unos lineamientos disciplinarios, el Proyecto de Ley no especifica los alcances y limitaciones del ejercicio del cabildeo con el propósito de ser consecuente con el Artículo 144 de la Constitución Política y con el objetivo de prevenir y combatir actos de corrupción y la temida captura del Estado. A pesar de que un código disciplinario y comportamental es absolutamente necesario, la posterior expedición de un decreto reglamentario podría definir este aspecto, mientras que la Ley podría enfocarse en abarcar la regulación general, el cumplimiento de la Constitución, la garantía de representatividad política y el fomento a herramientas que protejan la democracia como lo ha advertido la OCDE, Transparencia Internacional, la Unión Europea y un amplio número de naciones que han reglamentado este ejercicio en pro de lo anteriormente expuesto.

Por: Daniel Quiroga Plazas

Daniel Mendoza Sánchez

Pablo Corredor Gómez

Miembros de la Dirección de Asuntos Públicos y Buen Gobierno de AlCentro