

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Constitucional



TESIS DOCTORAL

**Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la
transparencia de los intereses en las decisiones públicas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

David Córdova Almanza

Director

Rafael Rubio Núñez

Madrid, 2017

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Constitucional



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**ANÁLISIS COMPARADO DE LA REGULACIÓN
DEL LOBBY EN IBEROAMÉRICA: DE LA
TRANSPARENCIA DE LOS INTERESES EN
LAS DECISIONES PÚBLICAS**

Tesis doctoral presentada por:
David Córdova Alamanza

Diriga por:
Rafael Rubio Núñez

Madrid, 2015

*Dónde está la sabiduría,
que se ha perdido en conocimiento;
dónde está el conocimiento,
que se ha perdido en información.*

T.S. ELLIOT

Agradecimientos

Estas líneas vienen a contradecir la expresión “yo me he hecho a mí mismo”. Esta investigación no sólo es el resultado de mucho esfuerzo, sacrificio y pasión por intentar contribuir a la legitimidad de nuestras democracias y al fortalecimiento de la sociedad civil. Es más bien el resultado de la compañía y apoyo de un sinfín de personas que han hecho posible que a día de hoy esto pueda ser realidad.

A mi mujer y a mis hijos a quienes les he robado tiempo y descanso durante seis años.

No por ser tópico no menos importante, un agradecimiento especial a mis padres y hermanos quienes además de darme la vida y la educación recibida, me han prestado un apoyo incondicional en todo momento y especialmente en los momentos más difíciles.

A mi director de tesis, Rafael Rubio, quien fue el primero en adentrarse en los grupos de presión, y sin el cual, este trabajo hoy no sería realidad.

A mis amigos, que siguen siéndolo a pesar de no haberles dedicado el tiempo que se merecían en estos años.

A mi socia Elena, a Jorge, a Alfonso, a las Elenas, a Teresa y a Marta con quienes he podido hacer realidad un servicio profesional que tiene como horizonte la convicción de la legitimidad social como fundamento de la influencia.

A Él, al Misterio al que todos de una u otra forma hacemos referencia.

ÍNDICE

Introducción	8
I. MARCO CONCEPTUAL DEL LOBBYING	10
1. La crisis de la representación política en las democracias modernas	10
2. Diversas acepciones del lobbying	20
3. Hacia una definición del lobby.....	32
4. Quiénes demandan acciones de lobby	46
5. Hacia la profesionalización del lobby	62
II. HACIA LA GLOBALIZACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL LOBBY	69
1. Países con marco regulatorio del lobbying en el siglo XX	70
2. Algunos países que regulan el lobbying a partir del 2000	75
3. Algunos Países que analizan una posible regulación del lobbying	80
4. Estados con asuntos regulados relacionados con el lobby	82
5. El marco regulatorio del lobbying en Bruselas.....	82
6. Propuestas para regular la actividad de lobby en España.....	92
7. Fenómeno globalizador de la regulación del lobby.....	103
III. LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN IBEROAMÉRICA	106
1. Perú.....	108
El primer país iberoamericano que regula el lobby	108
Asegurar la transparencia como objetivo de la ley	112
La gestión de intereses como definición de la actividad de lobby	112
Gestor de Intereses	115
El Registro Público de Gestión de Intereses como obligatorio	118
La publicidad del Registro	123
Órgano de control y mecanismos para favorecer el cumplimiento de la Ley	124
Normas de ética como mecanismo de promoción de la integridad en la actividad	126
Revolving Door	128
Conclusiones preliminares	131
2. México: El cabildeo regulado en el Poder Legislativo.....	144

Pluralidad política y nuevos cauces de representación de intereses	144
La cultura de la mordida	145
Las primeras iniciativas de regulación del cabildeo	147
El cabildeo regulado en el Reglamento de la Cámara de Diputados	154
El cabildeo regulado en el Reglamento del Senado	157
Análisis comparado del cabildeo en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado	160
Diversidad de mecanismos de transparencia en el Senado y en la Cámara de Diputados	166
La reforma del artículo 6º de la Constitución y la nueva Ley de Transparencia	167
Sin códigos de conducta	172
Mecanismos de implementación	172
Conclusiones preliminares	174
3. Colombia: La regulación del lobby por mandato constitucional.....	177
Veinte años de propuestas para regular el lobby	180
La transparencia como motor de la regulación	189
Un Registro de mínimos	191
Conclusiones preliminares	193
4. Chile: Cinco registros en favor de la transparencia	196
Más de dos décadas promoviendo la transparencia y probidad	196
Promoviendo la regulación del lobby en el marco de las políticas de transparencia	198
Una norma para incrementar la transparencia y probidad	204
Sujeto activo y sujeto pasivo	214
¿El Poder Judicial puede ser objeto de acciones de lobby?	220
Cinco registros en cada institución para transparentar las decisiones públicas de cada institución	227
Un régimen sancionador exigente	231
El código de buenas prácticas para los lobistas profesionales	234
Conclusiones preliminares	236
IV. CONCLUSIONES: Recomendaciones para la regulación del lobby a la luz de la experiencia iberoamericana	240
BIBLIOGRAFÍA	252

Resumen

El objeto de estudio de la presente investigación consiste analizar de forma comparada la regulación del lobby en los cuatro países iberoamericanos en los que se ha aprobado un marco regulatorio específico, con la finalidad de determinar un posible modelo de regulación del lobby en Iberoamérica, y aprovechar los veinte años de debate y reflexión desde que se propuso la regulación del lobby en un país iberoamericano, para extraer lecciones que puedan ser de utilidad para aquellos países que quieran establecer su propio marco regulatorio.

La investigación se divide en tres partes. En primer lugar se aproxima al fenómeno del lobbying, se delimita el concepto, quiénes lo ejercen y quiénes lo demandan, y se recogen las reflexiones realizadas al respecto por instituciones como la OCDE. A continuación se revisan los marcos regulatorios de algunos países donde la actividad ya está regulada.

La segunda parte de este trabajo se concentra en el análisis de la regulación de los cuatro países iberoamericanos. Este análisis parte de la investigación y recolección de todas las propuestas de legislación previas a la aprobación de la regulación, con el objeto de comprender las causas, las motivaciones, y los intereses que promovieron la legislación.

En tercer lugar, se analiza comparativamente las cuatro regulaciones para observar si hay un modelo iberoamericano de regulación, que revisamos a través de la Recomendación de los Principios de Transparencia e Integridad del Lobbying que aprobó la OCDE como guía orientativa a los países que quisieran regular la actividad.

Finalmente, después de habernos adentrado en el conocimiento del fenómeno del lobby, a la luz del análisis comparado de la regulación de los países iberoamericanos, y de los veinte años de debate sobre la actividad en estos países, y con la experiencia regulatoria de la OCDE, sugerimos una serie de recomendaciones que pretenden contribuir a todos aquellos que quieran fortalecer la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos e incrementar los instrumentos legales para que las decisiones públicas sean adoptadas en bien del interés general.

Abstract

The purpose of this research consists of a comparative analysis of the lobby regulation in the four Latin American countries in which a specific regulatory framework has been approved, in order to determine a possible lobby regulation model in Latin America, and take advantage of twenty years of debate and thought since lobby regulation was suggested in a Latin American country, to draw lessons that can be useful for those countries that want to establish their own regulatory framework.

The research is divided in three parts. In the first place, it approaches to the phenomenon of lobbying, the concept is delimited - who exercises it and who demands it - and the reflections in this regard are collected by institutions like OECD. Next, the regulatory frameworks of some countries where the activity is already regulated are reviewed.

The second part of this work focuses on the analysis of the regulation of the four Latin American countries. This analysis starts from the investigation and the collection of all proposals for legislation prior to the approval of regulation, in order to understand the causes, the motivations and the interests that promoted the law.

In third place, the four regulations are comparatively analysed to see whether there is a Latin American regulation model, which we check through the Recommendation of the Principles of Transparency and Integrity of Lobbying OECD approved as guidelines for the countries which would like to regulate the activity.

Finally, after having gone into the understanding of the phenomenon of the lobby, in the light of the comparative analysis of the regulation of the Latin American countries, and the twenty years of debate on the activity in these countries, and the regulatory experience of OECD, we suggest a series of recommendations which aim to contribute to all those who want to strengthen the confidence of citizens in the public authorities and increase the legal instruments so that public decisions are taken for the sake of general interest.

Introducción

Es común usar el término *lobby* para desprestigiar la acción de un grupo de presión o para hacer hincapié en que es una actividad subrepticia. Se habla del lobby para subrayar que existen grandes poderes que ejercen presión de manera difusa y con medios de dudosa legalidad. Aunque se trata de una actividad reconocida como legítima en instituciones como el Parlamento Europeo y la Comisión Europea; y en países como Inglaterra, Alemania o Polonia, junto con los de mayor experiencia en Lobbying como Estados Unidos y Canadá, a día de hoy sigue sin haber un conocimiento preciso del lobby y la opinión pública la asocia al tráfico de influencias, y en el mejor de los casos, al clientelismo. En algunos países se ha optado por una regulación de la actividad, en otros Estados se ha propuesto una autorregulación, y otros, como España, no han emprendido aún ningún tipo de reflexión al respecto.

Aunque por lo general nos referimos a Estados Unidos para hablar del lobby y su reconocimiento, es oportuno saber que el número de países que han adoptado un marco regulatorio sobre la actividad ha aumentado exponencialmente hasta poder afirmar que estamos ante el fenómeno de la globalización del lobby y su regulación. En la actualidad países como España, Italia, Brasil o Reino Unido están debatiendo una posible regulación. En el marco de este efecto globalizador Iberoamérica no ha sido ajena y a día de hoy contamos con cuatro países regulados: Chile, Colombia, México y Perú.

El objeto de estudio de la presente investigación consiste analizar de forma comparada la regulación del lobby en los cuatro países iberoamericanos en los que se ha aprobado un marco regulatorio específico, con la finalidad de determinar un posible modelo de regulación del lobby en Iberoamérica, y aprovechar los 20 años de debate y reflexión desde que se propuso la regulación del lobby en un país iberoamericano, para extraer lecciones que puedan ser de utilidad para aquellos países que puedan considerar la regulación del lobby .

Para ello, en primer lugar procuramos delimitar el concepto, conocer quiénes lo ejercen o demandan, analizar su profesionalización y recoger los reconocimientos que se le está dando a esta actividad en instituciones como la OCDE, la Comisión o el Parlamento Europeo.

En segundo lugar, se revisan los marcos regulatorios de algunas naciones donde ya está regulado -no sólo en Estados Unidos-, así como las propuestas legislativas y los resultados de las comisiones de estudio de los parlamentos de otros países que han analizado la posible regulación del lobbying, junto con las recientes iniciativas de la Comisión y el Parlamento Europeo. En este apartado, la investigación también presta atención a las propuestas de regulación del lobby en España.

La segunda parte de este trabajo se concentra en el análisis de la regulación de los cuatro países iberoamericanos. Este análisis parte de la investigación y recolección de todas las propuestas de legislación previas a la aprobación de la regulación, con el objeto de comprender las causas, las motivaciones, y los intereses que promovieron la legislación.

En tercer y último lugar, se analiza comparativamente las cuatro regulaciones para observar si se puede hablar de un modelo iberoamericano de regulación o determinar los elementos comunes y las diferencias, teniendo en cuenta que estamos ante un fenómeno globalizado. Y a continuación se revisa las regulaciones de forma conjunta bajo la Recomendación de los Principios de Transparencia e Integridad del Lobbying que aprobó la OCDE como guía orientativa a los países que quisieran regular la actividad.

Finalmente, después de habernos adentrado en el conocimiento del fenómeno del lobby, a la luz del análisis comparado de la regulación de los países iberoamericanos, y de los veinte años de debate sobre la actividad en estos países, y con la experiencia regulatoria de la OCDE, sugerimos una serie de recomendaciones que pretenden contribuir a todos aquellos que quieran fortalecer la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos e incrementar los instrumentos legales para que las decisiones públicas sean adoptadas en bien del interés general.

En lo relativo a metodología y fuentes, se ha recurrido al análisis documental de los trabajos académicos y periodísticos, de los textos legislativos, de los debates parlamentarios, de los informes que han realizado diversas instituciones y de algunos congresos y seminarios sobre la materia.

I. MARCO CONCEPTUAL DEL LOBBYING

1. La crisis de la representación política en las democracias modernas

La representación política es un concepto que ha cambiado a lo largo de la historia y su estudio merece una reflexión amplia y serena que va más allá del presente estudio. Sin embargo, al menos tenemos que hacer una breve referencia porque el estudio del lobby se enmarca dentro de la representación política, ya que se trata de una actividad que busca dar a conocer a los representantes políticos los intereses de una parte de la sociedad. A lo largo del siglo XX, la representación política se convirtió en un aspecto fundamental para analizar las democracias contemporáneas. La sociedad civil parece distanciarse del poder político y la apatía política, manifestada por ejemplo en los altos porcentajes de abstencionismo electoral, constituye una preocupación para los politólogos.

El concepto actual de representación política

Con la Revolución Francesa se inició el concepto actual de representación política. La Constitución de 1791 señaló que:

“Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la Nación entera, y no podrá dárseles mandato alguno”.

(Constitución de la República Francesa 1791)

La representación parlamentaria se convirtió en la única forma de articular la soberanía nacional, en la que la relación representante y representado no es directa o personal sino que es una relación del representante para con la nación. A los representantes se les otorga el poder de querer y decidir por la nación. Así lo expresó también Burke:

“El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses opuestos y hostiles, intereses que cada uno debe tutelar, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados; el Parlamento es, por el contrario una asamblea deliberante de una nación, con un único interés, el del conjunto; donde no deberían existir como guía, objetivos y prejuicios locales sino el bien general”.

(Burke 1970)

Las tres revoluciones de la representación política

El concepto de representación política sufrirá importantes cambios, que algunos autores como Manin (1999 p. 237-287.) sintetizan en tres grandes revoluciones. La primera revolución de la representación se constituyó con la democracia parlamentaria, esto es, la revolución de la opinión pública burguesa; la segunda revolución se dio con el nacimiento de los partidos de masas, en el que la representación abarcó también a un mayor número de ciudadanos. Los partidos políticos en esta segunda revolución adquirieron a partir de este momento un progresivo protagonismo y sustituyeron en cierta forma el sistema de elección de gobernantes de entre las élites; y también transformaron la independencia de los parlamentarios en disciplina partidista y programática. Para Manin la tercera revolución se dio a finales del siglo pasado e inicios del actual, y la denomina democracia de audiencias. Mediante esta expresión, Manin refleja la interrelación entre el sistema político democrático y el modelo de las audiencias de los medios de comunicación. A los electores se les ve como una audiencia a la que hay que ganar mediante campañas de marketing y comunicación. Más que establecer un programa de convicciones y compromisos, se busca una relación basada en los índices de popularidad y los sondeos de opinión. Tal como afirma Sartori (1998a, p. 113-116) parece moverse así buena parte de la actividad política actual, enfocando sus planteamientos de cara a la imagen, el espectáculo y los grandes medios de comunicación.

De manera paradójica se puede decir que mientras la representación política se ha ido consolidando, el poder ejecutivo en muchos países se ha convertido en el eje de actuación del Estado, cuyo aparato funcional aumenta y aplica de manera creciente criterios de eficacia tecnocrática. Por ello, algunos autores como Porrás Nadales (1994, p.17) han considerado que el Estado ha ido evolucionando hacia “un circuito deslegalizado y asumido de forma autónoma por el Ejecutivo, alejándose de la esfera institucional representativa por excelencia, es decir, el Parlamento”. En muchos casos la representación se ha reducido a un mero mecanismo de elección de aquel al que corresponde gobernar, que deja el qué y el cómo en manos del poder ejecutivo y del partido al que pertenece. En definitiva, para muchos expertos como Rubio:

“El protagonismo de los partidos políticos y el incremento del papel legislativo del poder ejecutivo han provocado la discordancia entre el sistema institucional, establecido sobre

los principios del Estado Liberal del siglo XIX que tiene al Parlamento como protagonista, y la realidad constitucional”.

(Rubio 2007: p.81)

Sartori (1998b) por ejemplo, considera que el problema de la democracia representativa es la debilidad de la elección, convertida en el único elemento legitimador.

La corrupción y la pérdida de legitimidad

Ciertamente, la percepción de corrupción y los delitos cometidos por miembros del gobierno, de los partidos, y políticos en general, constituye una de las causas principales de la pérdida de confianza en los mismos, afectando directamente a su legitimidad. Consideramos suficiente traer a la memoria casos de corrupción política en los últimos años, que va desde presidentes del Gobierno u otros Altos Cargos Ejecutivos como casos de diputados y partidos políticos, que se han aprovechado de su legitimidad para beneficio propio. Un dato importante al respecto, es el que manifestó el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional del 2007, por el que en una muestra de 60 países, los parlamentos son considerados como la segunda institución más corrupta, después de los partidos políticos.

El informe de Transparencia Internacional sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) (2009) revela que la gran mayoría de los 180 países incluidos en el índice 2009 tienen una puntuación inferior a 5 en una escala de 0 (percepción de alta corrupción) a 10 (percepción de bajos niveles de corrupción). El IPC mide los niveles percibidos de corrupción del sector público en un país. Sobre la situación de la región iberoamericana, Transparencia Internacional dice que:

“La puntuación baja de la mayoría de países Latinoamericanos refleja el hecho de que las instituciones débiles, las prácticas de gobernabilidad deficientes y la excesiva injerencia de los intereses privados continúan frustrando las iniciativas tendientes a promover un desarrollo equitativo y sostenible. A su vez, los periodistas de América Latina se enfrentan a un entorno cada vez más restrictivo, y varios países han sancionado o propuesto leyes destinadas a silenciar al periodismo crítico, lo cual atenta contra la libertad de prensa en general y la posibilidad fundamental de denunciar la corrupción y su impacto. Tanto la sociedad civil como los medios de comunicación desempeñan un rol clave en la prevención de la corrupción y las medidas para combatirla. Debilitar a estos actores, especialmente en un momento en que las instituciones democráticas también están siendo puestas a prueba en varios países, limita la posibilidad de alcanzar una prosperidad duradera y reducir las desigualdades”.

(International Transparency 2009)

Chile es de los países iberoamericanos con mejor puntuación -6,7-, mientras que ni Perú, ni Colombia ni México ni Argentina, entre otros, han logrado superar una puntuación de 5 puntos.-España por otro lado, obtuvo 6,1 puntos, ocupando el puesto 32 del ranking mundial y el 18 del ranking europeo.

Tabla 1: Índice de Percepción de la Corrupción del continente americano

Posición	Posición regional	País/Territorio	Puntuación del IPC 2009	Intervalo de confianza		Encuestas utilizadas
				Mínimo	Máximo	
8	1	Canadá	8,7	8,5	9,0	6
19	2	Estados Unidos	7,5	6,9	8,0	8
20	3	Barbados	7,4	6,6	8,2	4
22	4	Santa Lucía	7,0	6,7	7,5	3
25	5	Chile	6,7	6,5	6,9	7
25	5	Uruguay	6,7	6,4	7,1	5
31	7	San Vicente y las Granadinas	6,4	4,9	7,5	3
34	8	Dominica	5,9	4,9	6,7	3
35	9	Puerto Rico	5,8	5,2	6,3	4
43	10	Costa Rica	5,3	4,7	5,9	5
61	11	Cuba	4,4	3,5	5,1	3
75	12	Brasil	3,7	3,3	4,3	7
75	12	Colombia	3,7	3,1	4,3	7
75	12	Perú	3,7	3,4	4,1	7
75	12	Surinam	3,7	3,0	4,7	3
79	16	Trinidad y Tobago	3,6	3,0	4,3	4
84	17	El Salvador	3,4	3,0	3,8	5
84	17	Guatemala	3,4	3,0	3,9	5
84	17	Panamá	3,4	3,1	3,7	5
89	20	México	3,3	3,2	3,5	7
99	21	República Dominicana	3,0	2,9	3,2	5
99	21	Jamaica	3,0	2,8	3,3	5
106	23	Argentina	2,9	2,6	3,1	7
120	24	Bolivia	2,7	2,4	3,1	6
126	25	Guyana	2,6	2,5	2,7	4
130	26	Honduras	2,5	2,2	2,8	6
130	26	Nicaragua	2,5	2,3	2,7	6
146	28	Ecuador	2,2	2,0	2,5	5
154	29	Paraguay	2,1	1,7	2,5	5
162	30	Venezuela	1,9	1,8	2,0	7
168	31	Haití	1,8	1,4	2,3	3

Fuente: Transparencia Internacional

Los partidos políticos

Los partidos políticos son los instrumentos fundamentales de la representación, así por ejemplo, lo recoge la *Constitución Nacional de la República de Argentina* (1994) “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático”, o la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917) que enmarca como uno de los fines de los partidos el “contribuir a la integración de la representación nacional”, y la *Constitución Española* (1978) en el artículo sexto al señalar entre las

funciones de los partidos “el concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular”.

Pero son múltiples las críticas dirigidas a los partidos políticos en temas como la falta de democracia interna, la financiación de los mismos y sus vías de acceso. La opinión pública considera que los partidos buscan únicamente su propio interés y prueba de ello es que la clase política y los partidos políticos son el tercer problema a juicio de los españoles, tras los problemas de índole económica y del paro, según el Centro de Investigaciones Sociológicas (2011).

Por otra parte, conviene aclarar que la participación no se agota en los partidos, pues no son los únicos instrumentos para representar la voluntad ciudadana y encauzar su participación. Ejemplo de ello son los sindicatos de trabajadores, las asociaciones sin ánimo de lucro o empresariales, los colegios y organizaciones profesionales. En ninguna constitución de los países democráticos iberoamericanos se exclusiviza en los partidos la representación, incluso, en la *Constitución Política de la República de Chile* (1971) se manifiesta que “los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.”. En el caso de la Constitución Española, tal como afirma Rubio, no se puede decir que ponga barreras a la participación política ajena a los partidos políticos, más bien establece un sistema en el que:

“Las restantes formas de participación quedan, por un lado, subordinadas a los mismos partidos y, por otro, a expensas de un desarrollo legal, cuya ausencia provocará toda una serie de prácticas informales de participación”.

(Rubio 2003)

La democracia representativa se sustenta principalmente en la participación electoral, pero la sociedad reclama cada vez más una participación que vaya más allá del voto. De ahí que en diversos ámbitos se esté desarrollando una corriente de impulso e iniciativas para favorecer una democracia participativa, tal y como sostienen Habermas y Rawls (1998), con estructuras o cauces de involucración de la sociedad civil en las decisiones públicas. De Vega lo considera:

“El resultado inconsecuente y procaz de dos grandes frustraciones históricas; por un lado, la pérdida de legitimidad de la democracia representativa y, por otra parte, la incapacidad del mercado para crear por sí solo unos niveles mínimos de integración social”, pero en cualquier caso, un cambio necesario”.

(De Vega 1998)

Rubio describe los rasgos principales de la democracia participativa como:

“(…) la resolución de conflictos mediante un proceso participativo de autolegislación próxima y continua y la creación de una comunidad política capaz de transformar a individuos privados dependientes en ciudadanos libres y los intereses parciales y privados en intereses públicos. Su bandera es el autogobierno de los ciudadanos, no siempre ni en todo, como propondría la democracia directa sino «cuando hay que decidir las políticas básicas y cuando se despliega un poder relevante». Su argumento principal es la confianza ilimitada en la capacidad de los individuos para gobernarse a sí mismos, en lugar de buscar una base independiente, prepolítica o racional, se apoya en la participación en una comunidad de resolución dinámica de problemas, que crea fines públicos donde antes no existían. Son literalmente forjados mediante el acto de participación pública, creados mediante la deliberación común, la acción común y el efecto de esta acción y esta deliberación”.

(Rubio 2007)

Aunque es difícil encontrar opiniones contrarias a la mayor participación de los ciudadanos, diversos autores como Rubio (2007) consideran que la principal dificultad de la participación social radica en la creación e institucionalización de las diversas modalidades de participación de acuerdo al sistema político y constitucional de cada lugar. La participación ciudadana en ningún caso pretendería sustituir a los actores de las decisiones públicas sino ser un complemento funcional que fortalezca la legitimidad de las actuaciones del Poder Público y mejore las relaciones Estado-sociedad civil.

Uno de los temores que se aluden frente al desarrollo de la participación ciudadana lo constituye la posibilidad de desvirtuar la participación sea con una carencia real de representatividad de los actores afectados de las decisiones públicas o que haya sectores que por su capacidad económica u otras razones puedan estar sobrerrepresentados en la participación.

No somos ajenos a la creación de grupos ficticios que teóricamente defienden intereses no lucrativos, pero que han sido creados y financiados por industrias o actores con otro tipo de intereses y que utilizan a estos grupos para participar en las decisiones públicas. Así, el Corporate Europe Observatory (2011) cita un ejemplo en el sector de la agricultura. La Rise Foundation fue creada por the European Landowners' Association (ELO) y reúne a responsables políticos influyentes en su Consejo, que además está presidido por el ex Comisionado de Agricultura Franz Fischler. Syngenta (el gigante de la biotecnología) y the European Landowners'

Association ejecutan proyectos similares sobre cómo integrar la protección de los recursos naturales con su uso productivo y cooperan regularmente en publicaciones y eventos. Syngenta, dice el Corporate Europe Observatory, patrocina el informe anual de ELO y hasta 2011 era el mayor contribuyente financiero a la Fundación RISE, habiendo donado 1 millón de euros. Por lo que de esta manera, Corporate Europe Observatory considera que Syngenta ha adquirido un acceso privilegiado a los tomadores de decisiones de la Unión Europea a través de ELO, a la vez que utiliza su imagen para impulsar la suya propia.

Con todas las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías para la creación de plataformas de participación social, también se convierten en un riesgo cuando se crean para otros fines y se nutren de falsos o adeptos virtuales, pero que no son un reflejo de una parte de la sociedad. De ahí la necesidad de buscar fórmulas de control para evitar este tipo de distorsiones en la participación. Autores como Donati consideran necesario:

“Ir creando una nueva normatividad que confiera un cierto carácter estatutario a tales iniciativas sociales, para que no se desvíen de su finalidad y estén en condiciones de conseguir los medios imprescindibles para la realización de sus tareas específicas”.

(Donati 1993)

Rubio (2007) considera que la participación ciudadana o social puede promoverse en las distintas etapas de la vida política: “la información, la elaboración de las políticas, la decisión y su control”, estableciendo mecanismos estables y estructurados en los que la sociedad se informe, participe y colabore en ellas, aportando conocimiento e información, defienda sus intereses y efectúe propuestas.

Open Government

En este marco de la participación, conviene al menos hacer una breve referencia al *Open Government*, tendencia cada vez más difundida en las democracias contemporáneas.

Conscientes de esta realidad de desafección hacia los partidos políticos y hacia la política en general, algunos gobiernos han iniciado un proceso de transformación en las relaciones con la ciudadanía, buscando crear canales o instrumentos por los que la sociedad pueda colaborar y participar en las decisiones públicas. Así, el actual

Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, promulgó la Directiva Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice con el objeto de promover la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en las decisiones públicas del Poder Ejecutivo. Cuando habla de transparencia, hace referencia no sólo a informar sobre lo que hace la Administración, sino que dicha información debe ser fácil de encontrar o acceder para los ciudadanos y puesta a disposición más ágilmente, aprovechando las nuevas tecnologías. Cuando hace referencia a la participación, afirma que el Gobierno y sus Agencias Federales deben aumentar las oportunidades para que los ciudadanos puedan participar en las decisiones públicas y aprovechar la experiencia e información de la sociedad.

“Government should be participatory. Public engagement enhances the Government’s effectiveness and improves the quality of its decisions. Knowledge is widely dispersed in society, and public officials benefit from having access to that dispersed knowledge. Executive departments and agencies should offer Americans increased opportunities to participate in policymaking and to provide their Government with the benefits of their collective expertise and information. Executive departments and agencies should also solicit public input on how we can increase and improve opportunities for public participation in Government”.

(Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice 2010: p.389)

Y al hablar de la colaboración, la Directiva cita la cooperación en las decisiones públicas con entidades sin ánimo de lucro, organizaciones empresariales e individuos del sector privado.

“Government should be collaborative. Collaboration actively engages Americans in the work of their Government. Executive departments and agencies should use innovative tools, methods, and systems to cooperate among themselves, across all levels of Government, and with nonprofit organizations, business, and individuals in the private sectors. Executive departments and agencies should solicit public feedback to assess and improve their level of collaboration and to identify new opportunities for cooperation”.

(Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice 2010: p.390)

En la campaña de las elecciones británicas de 2010, uno de los aspectos destacados por los partidos fue precisamente el compromiso de fomentar la participación social en las decisiones públicas. En aquella fecha, en la página web del partido laborista se podía leer:

“For Labour, democratic renewal is intended to forge a new relationship between government and citizen, so that Britain is better equipped to respond to the challenges that lie ahead. We want to create a society where power is held accountable and where individuals are able to maximize control over their own lives(...)

The challenge is to reconnect people and politics in an age where citizens want to have their say and get involved. We know that too often the political system deters participation, and is increasingly a minority interest. We believe that widening access to power is as important as widening access to wealth and opportunity. Labour believes in encouraging greater participation. We want to encourage citizens to become more actively involved in civil society while simultaneously taking measures to remove the barriers to involvement in politics”.

(Partido Laborista 2010)

Y en el Conservative Technology Manifesto el Partido Conservador hizo una referencia constante a “abrir” las decisiones del Gobierno a la sociedad y a aprovechar las nuevas tecnologías para favorecer la participación. En este sentido, cuando se refiere a la concepción de las páginas web del Gobierno, el manifiesto dice así:

“The Conservative Party believes that government websites should not be treated like secure government offices or laboratories, where public access is to be controlled as tightly as possible. We see government websites as being more like a mixture of private building and public spaces, such as squares and parks: places where people can come together to discuss issues and solve problems. Where large amounts of people with similar concerns come together, for example filling in VAT forms or registering children for schools, we will take the opportunity to let people interact and support each other”.

(Conservative Technology Manifesto 2010: p.9)

Es cierto que este tipo de iniciativas se están originando en el mundo anglosajón, no obstante, el fenómeno globalizador no es ajeno a este ámbito y por ello, con mayor rapidez de lo esperado varios agentes sociales están conociendo y replicando en sus países este tipo de propuestas. También están surgiendo iniciativas de la sociedad civil para fomentar la participación en las decisiones públicas. Algunos de ellos son Ciudadano Inteligente (2011) que usa la tecnología para transparentar y participar en democracia, para trasladar poder desde los pocos hacia los muchos o

Personal Democracy Media (2004) que sirve de intersección entre la tecnología, la política, el gobierno y la vida cívica.

En esta línea, el Informe Anual sobre Gobierno Electrónico de Naciones Unidas (2012) que evalúa los sitios de Internet oficiales de los gobiernos y sus servicios afirma que estos servicios tienen características interactivas, transaccionales y de participación electrónica que permiten conectar a los gobiernos y a los ciudadanos.

En paralelo, e incluso previamente, las políticas de gobierno y administración electrónicos –e-government- desde los años 90 han declarado que más allá de los objetivos inmediatos de eficacia y reducción de costes, también sería un instrumento esencial para la protección de los principios de buen gobierno, tal y como lo recoge la OCDE (2010: p. 60 y 61).

Todo este tipo de iniciativas reflejan una incipiente revolución de la gestión de las decisiones públicas, así como la necesidad de potenciar la participación de la sociedad o grupos de la misma en dichas decisiones. No es posible hacer aún una valoración sobre la efectividad de esta corriente, pero sí nos permite detectar que hay una demanda creciente de modificar la estructura actual de representación y gestión de intereses.

Precisamente el lobbying, tal y como lo vamos a estudiar en este trabajo, se enmarcaría dentro de otras formas posibles de participación y representación política. Partimos no de una propuesta teórica o académica, sino del dato fenomenológico que se fundamenta en el hecho de que actores de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales (ONG's), las asociaciones con o sin ánimo de lucro, los grupos con intereses en temas específicos -medioambiente, defensa de los animales, ecología, justicia social, lucha contra la explotación infantil, entre otros muchos-, las patronales o asociaciones empresariales, buscan defender sus intereses legítimos a través de cauces legales frente al Poder Legislativo y Ejecutivo, además del Judicial.

En el caso de España, como el de otros países, se englobaría dentro de otras prácticas informales de participación. La ausencia de un marco legal que lo defina ha provocado catalogarlo, en muchos casos, como una actividad que se mueve en el terreno pantanoso de la alegalidad. Por otro lado, y adelantándonos al desarrollo del

trabajo, se puede constatar que la actividad de los lobbies se desarrolla en la actualidad en este marco de la mencionada crisis de representación política.

2. Diversas acepciones del lobbying

Desde el año 2004 aplicamos el motor de búsqueda de Google para localizar todas aquellas noticias que emplearan la palabra lobby y sus derivados. Curiosamente, apenas recogíamos 1 ó 2 noticias semanales de habla hispana que utilizaran esta palabra referida a acciones de presión. Después de 6 años, diariamente recogemos unas 4 ó 5 noticias que hacen referencia a la actividad de presión.

El lobby como poder oculto

No obstante, por lo general en los medios suele asociarse a grupos de presión que actúan de manera subrepticia en los poderes públicos para conseguir sus intereses corruptos o ajenos a los intereses de los ciudadanos. Mearsheimer y Walt (2007) hablan del lobby judío, que en Estados Unidos provocó un acalorado debate a lo largo del 2007 entre políticos, diplomáticos y politólogos. Asimismo se habla del lobby rosa para referirse a las presiones de los homosexuales en la administración pública. Alcalde (2007) se refiere al lobby ecologista como aquel que defiende la tesis del calentamiento global provocado por el hombre. Con frecuencia se oye algunas referencias al lobby farmacéutico, o al lobby de las inmobiliarias o de las grandes empresas de telecomunicación, pero sin referencias precisas a las organizaciones que representan estos sectores.

Es decir, se emplea el término cuando se desconoce con precisión qué intereses se están defendiendo, quiénes son realmente las partes interesadas y mediante qué tipo de acciones pretenden alcanzar sus objetivos. Se trata de un término que sirve en ocasiones como cajón de sastre, donde caben todos aquellos sujetos que de forma organizada tienen capacidad para influir en las decisiones públicas o son conocidas sólo algunas de sus acciones de presión, pero resulta muy difícil delimitar qué sujetos las motivan.

En general se emplea esta acepción para destacar la capacidad privilegiada de determinados grupos o sectores de presionar o proteger sus intereses frente al Poder Político, capacidad obtenida no siempre por cauces institucionales, sino muchas veces fruto de una tradición histórica de poder fáctico o por el conjunto de capacidades económicas o relaciones de privilegio en el entorno de los políticos.

El lobby como tráfico de influencias y cohecho

En otros casos los medios y la opinión pública identifican el lobby con el tráfico de influencias, es decir, aquellos casos de políticos u otros que por sus relaciones personales con las autoridades o por haber disfrutado anteriormente de cargos públicos, pueden presionar a los funcionarios para obtener favores a terceros.

Así se pudo observar en Actualidad Ambiental con el caso del ex ministro de Energía y Minas, Silas Rondeau, a quien la prensa acusó de haber hecho “lobby” a favor de la empresa ENGEVIX, una ingeniería, con intereses en la construcción de plantas hidroeléctricas.

“Una investigación del diario Folha de Brasil reveló la presencia del ex ministro de Minas y Energía, Silas Rondeau, en un escándalo de **tráfico de influencias** a favor de la empresa Engevix para la construcción de seis hidroeléctricas en el Perú por un costo de 16 billones de dólares.

En un caso que guarda grandes semejanzas el de los Petroaudios, en Perú, conversaciones telefónicas registradas por la Policía Federal de Brasil revelan **lobbies** realizados por Rondeau a favor de las empresas que se encargarían de llevar adelante los estudios de las hidroeléctricas.

De acuerdo a la versión policial, Rondeau sería un subordinado de Fernando Sarney, hijo del ex presidente de Brasil y actual presidente del Senado José Sarney (uno de los hombres más poderosos de ese país).

El informe revela que el 30 junio del 2008, el ex ministro Rondeau contactó a la secretaria del actual ministro de Minas y Energía de Brasil, Edison Lobao, para colocar en agenda una reunión con dos socios de Engevix, una de las mayores empresas consultoras del país, especializada en ingeniería y construcción.

De acuerdo al audio de la Policía, Rondeau dice: “El día 4 está bien. Son dos dueños de Engevix que quieren tratar el asunto del Perú. Él (Lobao) sabe lo que es”. La misma tarde del 4 de julio, Rondeau volvió a llamar a la secretaria del ministro Edison Lobao para solicitarle borrar su nombre de la agenda oficial. En el audio se escucha: “Tu estás bien vacunada. Para evitar cualquier relación, saca mi nombre. Si yo puedo ir, lo haré, pero saca mi nombre de la agenda”.

De acuerdo a la investigación, en los documentos internos del Ministerio de Minas y Energía de Brasil no hay registros de una reunión entre el ministro Lobao y los socios de Engevix el día 4, pero sí el día 9.

Dos meses después, Engevix firmó un acuerdo con Electrobras para estudiar la viabilidad de la construcción de seis hidroeléctricas en territorio peruano. Un negocio estimado en 16 billones de dólares.

Como se recuerda, el 28 de abril de este año, el presidente de Brasil, Lula da Silva, y el de Perú, Alan García, firmaron en un convenio de cooperación energética que contempla la creación de seis centrales hidroeléctricas en la selva peruana. Una de ellas sería la central hidroeléctrica de Inambari, entre las regiones de Madre de Dios, Puno y Cusco”.

(Actualidad Ambiental 2009)

No es objeto de este estudio entrar a valorar la veracidad de los hechos, sólo queremos destacar el uso del término lobby y del tráfico de influencias como sinónimo.

Así también se vio reflejado en las diversas informaciones surgidas por el Caso Gürtel en España. Resulta paradigmático el artículo de opinión de Del Pozo, que hace referencia al principal imputado del caso Gürtel, Francisco Correa, acusado de tráfico de influencias y malversación de fondos. El periodista dijo que ‘Correa era en definitiva un lobista que compraba favores’ “al igual que lo hacen 20.000 en Bruselas”.

“(…) no son ladrones malandrines ni rateros de plaza, sino grupos de presión a la americana que enviaban obsequios a funcionarios y altos cargos. Como Francisco Correa hay en Bruselas unos 20.000 galafates constituidos en contrapoder, que co-legislan, interactúan con los diputados, practican el lobbying al servicio de financieros y banqueros e incluso de gente aún peor.

En Estados Unidos el cuarto poder ya no es la prensa sino los lobistas, que untan las campañas, compran a los senadores y blanquean narcos. Los gánsteres de hoy no matan en las peluquerías, no llevan en el sobaco un revólver sino un regalo. Son cabilderos que invitan a comer a los legisladores a restaurantes de lujo. Los gánsteres ya no ponen bombas en el coche sino jamones y gargantillas”.

(Del Pozo, 2010)

Como se refleja en este artículo, subsiste la relación directa entre corrupción y lobby para algunos periodistas, especialmente en España, donde la práctica profesional apenas ha iniciado y en el que aún no se cuenta con una reflexión académica y política al respecto. Y también coincide que este tipo de afirmaciones provienen de profesionales que no han publicado sobre los procesos de decisión pública o de elaboración de las leyes.

Aunque en los medios de comunicación y en la opinión pública a veces se pueda confundir el lobby con el tráfico de influencias, cohecho o uso de información

privilegiada, conviene ya aclarar que en el marco jurídico no se identifica como tal. El hecho de que los lobbies, como cualquier persona o sociedad, puedan incurrir en este tipo de delitos no conlleva automáticamente la identificación de lobbying con dichos delitos, ya que en los códigos penales de las democracias de Iberoamérica no está penalizado todo tipo de representación o presión ante la administración pública.

En el caso de España el tráfico de influencias está tipificado en el Código Penal definido de la siguiente manera:

“Artículo 428.

El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevariándose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a un año, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

Artículo 429.

El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevariándose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar, directa o indirectamente, un beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con las penas de prisión de seis meses a un año, y multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.”

(Código Penal 1995)

El legislador con estos artículos busca proteger el Interés General frente a la posible corrupción de una autoridad o funcionario público que abuse de su posición para conseguir un interés particular o de la interferencia ilícita de los particulares en la toma de decisiones públicas. Cabe mencionar que la motivación de esta legislación, se encuadra a principios de la década de los noventa, cuando comenzaron a destaparse un número importante de casos de corrupción en los que estaban implicados miembros de la clase política en general e incluso algunos miembros del gobierno.

En Código Penal de la Nación Argentina, por ejemplo, respecto al cohecho dice que:

“Art. 256. Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones”.

(Código Penal de la Nación Argentina 1984: art. 256)

Y respecto a quien haga dicho ofrecimiento:

“Art. 258. Será reprimido con prisión de uno a seis años, el que directa o indirectamente diere u ofreciere dádivas en procura de alguna de las conductas reprimidas por los artículos 256 y 256 bis, primer párrafo. Si la dádiva se hiciera u ofreciere con el fin de obtener alguna de las conductas tipificadas en los artículos 256 bis, segundo párrafo y 257, la pena será de reclusión o prisión de dos a seis años. Si el culpable fuere funcionario público, sufrirá además inhabilitación especial de dos a seis años en el primer caso y de tres a diez años en el segundo”.

(Código Penal de la Nación Argentina 1984: art. 258)

Como se puede observar, el código penal argentino es más duro que el español respecto al tráfico de influencias imponiendo prisión de dos a seis años. También hace referencia al posible cohecho o tráfico de influencias en las relaciones con otros estados u organismos internacionales:

“Art. 258.bis. Será reprimido con reclusión de uno (1) a seis (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere u otorgare a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier objeto de valor pecuniario u otras compensaciones, tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo, en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial”.

(Código Penal de la Nación Argentina 1984: art. 258)

Y de una u otra forma está recogido en los códigos penales de Chile, México, Colombia y Perú.

El lobby como información privilegiada

En otras ocasiones se relaciona el lobby con el delito de uso de información privilegiada por parte de una autoridad o funcionario público, a cambio de obtener beneficio económico para sí o para otro. Siendo uno de los objetivos del lobby influir

en las decisiones públicas, nada mejor que obtener información de las decisiones lo más pronto posible, y la tentación del político o del lobista, de asegurar resultados y obtener beneficios de ello, es patente en muchos casos. No obstante, este tipo de acciones están excluidas de cualquier acción legítima y legal de lobby, y está tipificada en los diversos códigos penales, como el español:

“De las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función. (...)”

Art. 442. La autoridad o funcionario público que haga uso de un secreto del que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo, o de una información privilegiada, con ánimo de obtener un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de multa del tanto al tripló del beneficio perseguido, obtenido o facilitado e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

Si resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a seis años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años. A los efectos de este artículo, se entiende por información privilegiada toda información de carácter concreto que se tenga exclusivamente por razón del oficio o cargo público y que no haya sido notificada, publicada o divulgada”.

(Código Penal 1995: art. 442)

Además de tipificar como delito estas acciones, los países iberoamericanos están debatiendo diversas políticas públicas y programas legislativos para construir marcos adecuados de acceso a la información pública, marcos que favorezcan la transparencia y la igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías.

Entre ellos se encuentran México y Perú. En México el marco se estableció en 2002 con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cuya finalidad consiste en:

“(...) Proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”.

(Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 2002: art. 1)

En Perú se reguló también por la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (2002) y su reglamento, en el que entre otros aspectos, determinó que todas

las entidades públicas tuvieran el Portal de Transparencia, donde difundir la información a través de internet:

“Artículo 5º.- Publicación en los portales de las dependencias públicas

Las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de internet de la siguiente información:

1. Datos generales de la entidad de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama y procedimientos.
2. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen.
La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.
3. La información adicional que la entidad considere pertinente”.

(Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2002: art. 5)

No es objeto de estudio del presente trabajo analizar las leyes de acceso a la información pública y los delitos relacionados con ellas, pero sí hemos querido mostrar la relación que en ocasiones se da entre el supuesto lobby y la información privilegiada. Y de cara a la regulación de la actividad se deberá tener en cuenta todo lo relacionado con el acceso a la información del gobierno, de las administraciones públicas y de las cámaras legislativas.

Revolving doors

En los párrafos anteriores hemos hecho referencia a funcionarios, miembros del gobierno o diputados que aprovechando el cargo que ocupan, realizan favores a terceros a cambio de contraprestaciones. Sin embargo, hay otro matiz a destacar, que es el de los actos de los cargos que dejan su puesto y pasan al sector privado. En España, por ejemplo, en el 2008 se generaron varias polémicas en relación al posible trato de favor que puede causar el paso de la vida pública a la empresa privada, lo que en el ámbito académico anglosajón se denomina *revolving doors*. El hecho de que el ex director de la Oficina Económica del Gobierno de entonces, David Taguas, fuera contratado en mayo de 2008 por la patronal de la construcción, SEOPAN, sólo cuatro meses después de abandonar un cargo por el que tenía toda la información de la política económica, ha sido discutido en diversos foros por considerarse que había una clara incompatibilidad, sin embargo, fue aprobado por la Oficina de Conflictos de Intereses, dependiente del Ministerio de la Presidencia.

Unos meses después de lo que se llamó “Caso Taguas”, el 27 de marzo del 2009, se aprobó el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado y en dicho reglamento se indica un elemento que debería favorecer un mayor control sobre aquellos altos cargos que pasan a trabajar en el ámbito privado, ya que durante los dos años siguientes al cese del cargo, el sujeto deberá informar con carácter previo a la Oficina de Conflicto de Intereses de las actividades que vaya a realizar por cuenta propia o ajena. Concretamente en el artículo 9 del Reglamento se dice lo siguiente:

“Art. 9.1. Los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y el resto de los altos cargos a los que se refiere el artículo 3.2 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, cuando cesen en el ejercicio de los mismos, y durante los dos años siguientes, dirigirán al Registro de Actividades una comunicación de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) El interesado deberá remitir la comunicación al Registro de Actividades con carácter previo a la iniciación de la actividad que vaya a realizar, pronunciándose, al menos, sobre los siguientes extremos:

1. Actividad privada que vayan a desempeñar, especificando si se va a realizar la actividad privada por cuenta propia o ajena. En este último supuesto se indicará la denominación de la empresa o entidad para la que vaya a trabajar, indicando además el objeto social de ésta.

2. Declaración expresa de que dicha actividad privada no está relacionada directamente con las competencias del cargo desempeñado; a estos efectos, y de conformidad con lo previsto en el artículo 8.1 de la Ley 5/2006, se considera que existe relación directa cuando se den cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:

- Que los altos cargos, sus superiores, a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.
- Que hubieran intervenido, con voz y voto, en sesiones de órganos colegiados en las que se hubieran adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades”.

(Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado 2009: art. 9)

A la Oficina de Conflicto de Intereses, con nivel orgánico de subdirección general, y que depende del Ministerio de Presidencia, se le ha otorgado, en principio, un papel esencial en el seguimiento de posibles incompatibilidades. No obstante, según reza la *Ley de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado* (2006: art. 21) el órgano

competente para sancionar por faltas muy graves y cuando los altos cargos tengan la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado será únicamente el Consejo de Ministros, para las faltas graves será el Ministro de Administraciones Públicas, y para las faltas leves el Secretario General para la Administración Pública; todo ello, a través de la Oficina de Conflicto de Intereses.

Por faltas muy graves se considera el incumplimiento de las normas de incompatibilidades descritas en esta Ley, la presentación de declaraciones con datos o documentos falsos, y el incumplimiento de las obligaciones en relación con la gestión de valores y otros activos financieros negociables en un mercado organizado. Por faltas graves se considera la no declaración de actividades y de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el apercibimiento para ello, y la omisión deliberada de datos y documentos que deban ser presentados conforme a lo establecido en esta Ley. Por faltas leves Se considera infracción leve la no declaración de actividades o de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, dentro de los plazos establecidos, cuando se subsane tras el requerimiento que se formule al efecto.

Las sanciones graves y muy graves serán sancionadas con la declaración del incumplimiento de la ley y su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Además, en el caso de sanciones muy graves se procederá así:

“(…)Art. 18. 2. La sanción por infracción muy grave comprenderá, además:
a) La destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos.
b) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la pensión indemnizatoria creada por el artículo 10 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre.
c) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente en la forma que se establezca reglamentariamente”.

“Art. 18. 5. Las personas que hayan cometido las infracciones tipificadas en el artículo 17.1 no podrán ser nombradas para ocupar ninguno de los cargos incluidos en el artículo 3 durante un periodo de entre 5 y 10 años”.

(Ley de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado 2006: art. 9)

Para las sanciones leves bastará la amonestación. El procedimiento sancionatorio se aplicará siempre y cuando no se estime que los hechos pudieran ser constitutivos de ilícito penal, en cuyo caso se deberá remitir el caso al Fiscal General del Estado.

Es importante destacar que no se recoge en ningún momento algún tipo de control sobre relaciones informales o indirectas entre estos ex altos cargos y determinados intereses privados, ya que muchas veces el conflicto no está en la contratación o remuneración directa sino en la realización de favores a cambio de otras contraprestaciones como viajes, regalos, invitaciones o la contratación o remuneración a través de familiares.

Habría que dejar transcurrir un tiempo prudencial para observar si se trata de una herramienta adecuada, pues hay ciertas dudas de su eficacia ya que, entre otras cosas, la Oficina de Conflicto de Intereses no tiene capacidad sancionadora, sino que, como hemos mencionado en la *Ley de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado* (2006: art. 21), corresponde al Poder Ejecutivo ordenar cualquier tipo de sanción.

En Perú, la *Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública* (2003: art.9) explícitamente se prohíbe que sean “gestores de intereses” –lobistas- a: “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 directa”.

Además, Perú cuenta con la *Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual* (2002) y su desarrollo en el *Decreto Supremo* (2002). Con esta ley se regula el uso de la información relevante de los funcionarios y servidores públicos, y establece las prohibiciones –celebración de contratos civiles o mercantiles con empresas del ámbito específico de su función, formar parte de la dirección o consejo de éstas o aceptar representaciones- durante el ejercicio de su función y durante el año siguiente de finalizar su servicio público.

Como se verá más adelante uno de los principales actores del lobby son los ex gobernantes, ex altos cargos o ex diputados y senadores, que aprovechando la experiencia y red de contactos cosechada durante el período de servicio público, pasan al sector privado y son contratados por compañías de lobby o por grandes corporaciones que hacen directamente esta actividad. Esta práctica habitual en la

mayoría de países donde hay establecido un marco regulatorio del lobby está controlada y regulada.

Por todo ello y como se verá más adelante, a la hora de regular la actividad del lobby, los legisladores deberán tener en cuenta las leyes que hagan referencia al paso del sector público al privado y a la inversa, y a los conflictos de intereses que se pudieran producir en esos cambios, con el equilibrio suficiente que no desincentive de forma absoluta el paso de uno a otro.

El lobby como acción diplomática

En el ámbito político y periodístico latinoamericanos también se utiliza con frecuencia el término lobby al hablar de la defensa de los intereses de un país frente a otro o ante organismos internacionales. La prensa paraguaya hablaba de lobby del gobierno de Uruguay en el 2008 cuando éste inició una serie de contactos con sus socios en el MERCOSUR para que le permitieran flexibilidad para negociar acuerdos comerciales con otras naciones del mundo. Bajo el título “Uruguay anuncia lobby para que socios le dejen negociar”, el periódico publica:

“El gobierno uruguayo iniciará en mayo una serie de contactos diplomáticos en la región con el fin de que el Mercosur le conceda al país “flexibilidad” para negociar acuerdos comerciales con otras naciones del mundo. El canciller Gonzalo Fernández se reunirá con ese fin el 6 de mayo en Río de Janeiro con su colega brasileño, Celso Amorim, y prevé ese mes encontrarse también con el chileno Alejandro Foxley, precisó hoy el semanario Búsqueda que citó fuentes oficiales”.

(abc.com.py 2008)

La prensa ecuatoriana en el periódico El Tiempo (2009), recoge la queja del presidente de Ecuador, Rafael Correa, en visita oficial a Bélgica, sobre que Latinoamérica ocupara un lugar secundario para la Unión Europea, y entre otras razones, dijo que se debía a “la falta de un lobby o grupo de presión latinoamericano eficaz en Bruselas”. También la prensa peruana utiliza la palabra lobby para referirse a los contactos frecuentes de los países andinos con Estados Unidos o con Bruselas para negociar las relaciones comerciales y arancelarias:

“Con la ratificación pendiente en el Capitolio de sus tratados de libre comercio, el Perú y Colombia, junto con sus socios de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), decidieron gestionar la prórroga de los beneficios arancelarios de la ley del ATPDEA, otorgados por EE.UU, que vencen este 30 de junio... Incluso el presidente boliviano Evo Morales, opositor al TLC, planteó a sus colegas andinos viajar a EE.UU., para realizar un lobby que

empuje la propuesta legislativa presentada por congresistas demócratas y que propone una prórroga de dos años”.

(Elcomercio.pe 2007)

En definitiva, esta acepción hace referencia a las acciones diplomáticas de presión o defensa de sus intereses de los países o estados ante otros países o ante organismos internacionales, sin querer decir por ello, que se esté contratando firmas o compañías de consultoría de lobby para desarrollar las acciones diplomáticas. Contrataciones que sí se dan y se hacen, especialmente para defender los intereses estatales en Estados Unidos o en la Unión Europea, como se tratará más adelante. La prensa económica especializada suele utilizar el lobby en sentido más estricto y haciendo referencia a la defensa o presión de los intereses económicos privados. Cinco Días (2007) habla sobre el Foro PPP, creado para defender la inversión privada en infraestructuras públicas, entre cuyos miembros se encuentran bancos como el BBVA y el Royal Scotland Bank, el fondo de capital británico Propublica, las ingenierías Prointec e Inypsa, la constructora Azvi y el bufete Gómez-Acebo y Pombo. Expansión Digital (2007) habla sobre la creación del G14, oficialmente llamado Grupo inmobiliarias por la excelencia, formado por un total de 14 empresas, entre las que destacan Colonial, Metrovacesa, Sacyr Vallehermoso o Fadesa. El por entonces presidente de esta última, Fernando Martín, preside también el grupo, mientras que el secretario general es Pedro Pérez Fernández que, entre otros cargos, ha ocupado la Secretaría de Estado de Economía entre 1988 y 1993, además de haber sido director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y presidente de Tabacalera.

Arrau define así a los lobbistas:

“Los lobbistas son en la mayoría de los casos técnicos expertos y capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible. Sostienen diálogos personales con miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden (...) preparan resúmenes, análisis de leyes, proyectos y memoranda para uso de los legisladores y de las comisiones. Son necesariamente maestros en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen estadísticas útiles e información difícil de obtener(...) hablan en nombre de los varios intereses económicos, comerciales y otros de tipo funcional de esta nación, sirven a un útil propósito y han asumido un importante papel en el proceso legislativo”.

(Kennedy, citado por Arrau 2001: p. 4)

3. Hacia una definición del lobby

Varios académicos o expertos han querido ofrecer una definición precisa del lobby, si bien hay que partir de la dificultad de estar hablando de una actividad que no está profesionalizada y por tanto, no hay un marco académico que ofrezca una definición común. De hecho una de las cosas que hemos descubierto es que prácticamente no hay literatura de autores de habla hispana sobre el lobby.

La OCDE es uno de los principales organismos supranacionales que ha analizado en profundidad la actividad del lobby y su regulación, bajo la tutela de la Dirección de Public Governance and Territorial Development. En febrero de 2010, el Consejo de la OCDE aprobó la Recomendación que recoge los “Principios de Transparencia e Integridad en el lobby”, siendo la primera guía internacional para el buen desarrollo del lobby. La OCDE define el lobby como:

“Lobbying, the oral or written communication with a public official to influence legislation, policy or administrative decisions, often focuses on the legislative branch at the national and sub-national levels. However, it also takes place in the executive branch, for example, to influence the adoption of regulations or the design of projects and contracts. Consequently, the term public officials include civil and public servants, employees and holders of public office in the executive and legislative branches, whether elected or appointed”.

(OCDE 2010)

Como ya hemos mencionado, las acepciones de lobby recogidas en los marcos regulatorios no son equiparables a corrupción o presiones deshonestas. La actividad de lobby es legítima en varios países, si bien hasta hace escasas décadas no había estado regulado salvo en países como Estados Unidos o Canadá. En el ámbito europeo hubo un salto cualitativo en cuanto al establecimiento de una definición positiva del concepto de esta actividad a partir del “Libro Verde: Iniciativa de Transparencia Europea” (ITE) aprobado por la Comisión Europea (2006).

Mediante la elaboración y aplicación del Libro Verde ITE, la Comisión ha pretendido revisar y mejorar el nivel de transparencia de las instituciones europeas, como parte de la legitimidad de toda administración moderna. Parte de esa revisión ha tenido que ver con los grupos de interés o de presión.

“(…)La necesidad de establecer un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés -grupos de presión-. La apertura ha sido siempre el principio rector de la Comisión en los contactos con los grupos de interés. Estos últimos años, la Comisión ha reforzado y desarrollado su política sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados, en particular con la adopción del Libro Blanco sobre la gobernanza europea y los Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas. Al mismo tiempo, la Comisión ha subrayado el principio de que “una mayor participación supone también una mayor responsabilidad”. Las relaciones entre la Comisión y los grupos de interés deben poder ser objeto de control externo. Por tanto, se consideró oportuno revisar el marco de las actividades de estos grupos y organizar una consulta sobre la necesidad de nuevas iniciativas”.

(Comisión Europea 2006)

El Libro Verde ITE parte ya de una delimitación del concepto de lobby, cabe mencionar que para referirse al lobby la Comisión Europea emplea indistintamente los términos grupos de presión, grupos de interés o lobbistas, si bien usa principalmente el término grupos de presión:

“A efectos del presente Libro Verde, se entenderá por “actividad de los grupos de presión” todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas. Por consiguiente, los “miembros de los grupos de presión” son las personas que realizan tales actividades, trabajando en organizaciones diversas tales como consultoría especializadas en asuntos públicos, bufetes de abogados, ONG, grupos de reflexión, grupos de presión en empresas (“representantes internos”) o asociaciones profesionales”.

(Comisión Europea 2006)

La Comisión por tanto reconoce desde un inicio al lobby y a quien lo ejerce como el que pretende influir en los procesos de decisión pública. Además, el Libro Verde no se limita a acotar el concepto sino que da un paso más y afirma que se trata de una actividad legítima en un sistema democrático y que puede desempeñar un papel importante pudiendo informar sobre asuntos importantes a las instituciones europeas:

“1. La actividad de los grupos de presión es una actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés o empresas que trabajan para terceros (especialistas en asuntos públicos, grupos de reflexión y abogados).
2. Los grupos de presión pueden contribuir a llamar la atención de las instituciones europeas sobre asuntos importantes. En algunos casos, puede incluso ser necesario que la Comunidad ofrezca ayuda financiera para garantizar que los puntos de vista de determinados grupos de interés se expresen a nivel europeo (por ejemplo, intereses de los consumidores, personas discapacitadas, intereses medioambientales, etc.)”.

(Comisión Europea 2006)

Así lo ha defendido en múltiples ocasiones, entonces el Vicepresidente de la Comisión Europea y máximo responsable de la Comisión de Asuntos Administrativos, Kallas:

“I would first like to say that there is nothing wrong with lobbying. Lobbying or interest representation is a natural part of democratic decision-making processes. By providing policy-makers with information from different angles and with specialist ideas, lobbying also contributes to better policies. Lobbying is therefore also an important and legitimate part of the EU decision-making processes”.

(Kallas 2007b)

En la página del Registro de Intereses de la Comisión Europea (2015) se entiende por lobby las “actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas”.

Del mismo modo el Parlamento Europeo ha aceptado recientemente el concepto de lobby expresado en el Libro Verde ITE de 2006. Tras un amplio informe elaborado por la Comisión de Asuntos Constitucionales, el Parlamento Europeo (2008) aprobó una resolución sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas en la que adopta expresamente la aceptación de la definición ofrecida por la Comisión. Cabe destacar la visión positiva del Parlamento Europeo (2008) sobre el lobby, pues no sólo la considera legítima y útil sino que llega a afirmar que es “esencial” en el diálogo abierto y pluralista en que se basa un sistema democrático, y añade, que es una importante fuente de información para los diputados en el marco del ejercicio de su mandato.

Tanto la Comisión como el Parlamento enmarcan la actividad del lobbying en la representación de intereses ante los poderes públicos. En definitiva, se reconoce a los lobistas como transmisores de intereses a través de los cuales se amplían los canales de comunicación con el poder político. La Enciclopedia Británica (1959) citada por Rubio aduce razones para su existencia:

“1. Articulan las demandas, necesidades e ideas de algunos segmentos de la sociedad, pudiendo erigirse en portavoces del malestar social y la frustración de determinados grupos. 2. A menudo pueden aportar a los legisladores la información necesaria para trabajar en asuntos complejos. 3. Se convierten en fieles guardianes de los intereses de los otros grupos y dan publicidad a estos, despertando el debate público. 4. Sirven como instrumentos para distribuir información sobre los asuntos públicos entre los ciudadanos”.

(Rubio 2003: p. 191)

Como ha afirmado repetidamente, la Comisión Europea el lobby constituye un instrumento legítimo porque puede favorecer y optimizar los procesos de decisión democrática:

“La actividad de los grupos de presión es una actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés, o empresas que trabajan para terceros (especialistas en asuntos públicos, grupos de reflexión y abogados). Los grupos de presión pueden contribuir a llamar la atención de las instituciones europeas sobre asuntos importantes...”.

(Comisión Europea 2006)

Su legitimidad radica, por tanto, en la representación de los intereses de una parte de la sociedad. En Estados Unidos, la actividad de lobby, por ejemplo, está amparada por la Primera Enmienda, ya que al ejercer el lobby las personas o los grupos ejercen el derecho fundamental *to petition the Government for a redress of grievances*.

Sin embargo, la experiencia muestra también cómo determinadas prácticas de los lobbies o grupos de presión son fuente de problemas que pueden derivar a actividades delictivas. En algunos casos se proporciona información distorsionada sobre las consecuencias de las propuestas legislativas o de las políticas públicas. En otros casos se organizan campañas masivas ficticias mediante internet u otros medios creando una presión falsa sobre las Instituciones. En ocasiones se ofrecen regalos a los políticos o funcionarios para declinar las decisiones a favor de los intereses del lobby, como demuestra *EU worst lobby awards* que ofrece un elenco de aquellos lobbies, que a juicio de la organización, han actuado de manera inapropiada. De ahí que la regulación de esta actividad haya sido necesaria en muchas ocasiones para controlar y evitar abusos indebidos.

La OCDE (2008) publicó un estudio comparado sobre el marco regulatorio del lobby y no dudó en afirmar que ‘el lobby es una práctica extendida que puede proveer una visión y unos datos de valor incalculable para los procesos de decisión’.

En la misma línea se pronunció la *Public Administration Select Committee* a quien la *House of Commons* de Inglaterra le solicitó la elaboración de un informe sobre el Lobby. En el informe se asume que:

“El lobby dirigido a influir en las decisiones políticas es una parte legítima y necesaria del proceso democrático, tanto porque los individuos y las organizaciones tienen el derecho de influir en las decisiones que les pueden afectar, como porque el gobierno, entendido en sentido amplio, necesita contar con canales de acceso al conocimiento y puntos de vista que el lobby puede aportar”.

(House of Commons 2009)

¿Por qué hay acepciones negativas y acepciones legítimas y legales del lobby?

Uno de los aspectos observados es que la mayoría de estudios sobre el lobby, así como el inicio de muchas exposiciones sobre la actividad empiezan diciendo *qué no es*, haciendo referencia a las acepciones negativas de tráfico de influencias, poderes ocultos, contubernios... Cabría preguntarse por qué hay unas concepciones negativas asociadas a actividades corruptas e ilegales y otras acepciones que hacen referencia a la defensa legítima y legal de los intereses de estados o de sectores específicos. Aunque no es objeto de estudio del presente trabajo un análisis semántico del término lobby, sí es oportuno al menos hacer una reflexión que nos permitirá después comprender las discusiones legislativas sobre la regulación de la actividad.

El lobby legítimo es fácil de corromper

La historia del lobby en Estados Unidos, por mucho que pueda costar reconocerlo, ha estado manchada permanentemente por actos corruptos de lobistas o seudo lobistas y por políticos y gobernantes que exigen contraprestaciones para atender los intereses que defienden los lobistas. La petición de cambios legislativos, la promoción de determinadas políticas públicas o la defensa de intereses privados frente acusaciones del poder político puede hacerse de forma legal o ilegal, se puede hacer con la ley en la mano o con un sobre de dinero bajo el brazo. Si se trata de convencer a un diputado sobre determinado interés, se puede hacer con estudios sólidos y probados o con succulentas y atractivas aportaciones para él, para el partido o para sus electores.

Un caso de la historia reciente que empañó la transparencia de los lobistas profesionales fue el Caso Abramoff. Jack Abramoff, considerado uno de los principales lobistas en Washington fue condenado el 3 de enero de 2006 por tres delitos relacionados con el fraude hacia algunos de sus clientes y la corrupción de algunos políticos y funcionarios. Él trabajó de 1994 a 2001 en Preston Gates Ellis & Rouvelas Meeds LLP, la compañía específica de lobby de Preston Gates&Ellis LLP, y después en la división de Government Relations del despacho de Greenberg Traurig.

Algunos de los hechos fueron la financiación de los viajes a Escocia para jugar a Golf de los congresistas republicanos DeLay, Ney y Tom Freeney; haber pagado a miembros (staffers) del Congreso a cambio de apoyar sus intereses y contactar con congresistas u otros *staffers*; haber cobrado cantidades económicas desproporcionadas para proteger los intereses de *Indian Casino* -85 millones de dólares en honorarios aproximadamente- y además orquestar acciones de lobby contrarias a sus propios clientes para forzar el pago de sus servicios.

Algo similar se ha conocido recientemente con el ex lobista Paul Magliocchetti, que fundó una prestigiosa consultora de lobby, PMA Group, y ha sido acusado de haber financiado ilegalmente algunas campañas electorales.

El hecho de que unos lobistas entre miles actúen como delincuentes no significa que todos lo sean, pero está claro que el escándalo tiene tal repercusión que promueve una imagen negativa generalizada de la profesión, y provoca que algunos asocien el lobby a corrupción.

Cuando hay asuntos indefendibles legalmente, sea porque van en contra del interés general, del consenso o del propio partido, pero que dichos asuntos afectan gravemente a una empresa o a un sector hasta poderlo hacer desaparecer o aminorar los beneficios, la tentación de utilizar herramientas más allá de la legalidad es latente, y muchos han sucumbido ante ella.

En otras ocasiones, es el mismo sujeto político (sea diputado, partido, ministro o alcalde), quien exige medidas ilegales para atender las propuestas o peticiones privadas. Renunciar a favor de la legalidad a obtener la atención o favor del Poder Público no es tarea fácil. En estas ocasiones, la dificultad es mayor, pues decir “no”,

significa retratar o acusar implícitamente de corrupción al poder político y temer consecuentemente acciones en contra.

El lobby está relacionado también con la capacidad de acceso a la Información. Una de las tareas principales del lobista es conocer lo antes posible las decisiones públicas y adelantarse en lo posible a ellas, de ahí su habilidad en tener buenas fuentes de información. También en este caso dicha información se puede obtener de forma legal o ilegal. En el segundo caso puede tratarse de “información privilegiada” obtenida aprovechando las relaciones o el cargo público en caso de que se haya tenido recientemente, u ofreciendo contraprestaciones económicas al funcionario, alto cargo o equipo de gobierno. Como hablamos anteriormente, es cierto que hay una carencia generalizada en las democracias, no sólo iberoamericanas, de acceso ágil y completo a la información pública, y esto favorece el que se busque por vías ilegales.

Por otro lado, el lobby está intrínsecamente relacionado con la capacidad de influencia y presión, y a su vez, esta capacidad está muchas veces relacionada con la capacidad económica. Esto provoca que la tendencia haya sido que quienes tienen más capacidad económica, poseen mayor capacidad de presión e influencia, y por tanto, que los grupos económicos con mayor capacidad, puedan presionar y ser atendidos con mayor facilidad, provocando desigualdad de oportunidades a la hora de influir en las decisiones públicas y generando rechazo en la sociedad y en los medios de comunicación.

Ante estas situaciones muchos han sucumbido y han optado por la vía de la ilegalidad o corrupción, realizando acciones de presión o influencia de forma ilegítima, lo que ha provocado que en muchas ocasiones no se distinga en el lobby lo que es y no es una acción legítima y legal de defensa de los intereses.

El lobista como seguidor

Según las conversaciones con empresarios y profesionales del sector, a veces se confunde al lobista con el seguidor en la opinión pública. Los seguidores son intermediarios o brokers. Ellos se limitan a facilitar el acceso o a apoyarse en sus relaciones de confianza -familiares, amigos, excompañeros de partido o cargo político- para que los Poderes Públicos acojan con más facilidad los intereses de sus

clientes. No asesoran ni analizan los intereses que tienen que defender o representar, ni siquiera desarrollan estrategias para influir en el Poder Público. Ellos pueden cobrar simplemente por organizar una comida con un diputado. A veces esta relación de confianza -comentan algunos- provoca entre el político y el seguidor una relación de connivencia donde priman los intereses propios o de partido por encima de los del cliente.

El lobista no "consigue" sino que asesora, desarrolla estrategias, aporta soluciones de acuerdo entre el Gobierno y los intereses privados, propone soluciones legislativas. En fin, su éxito no está en cuantos amigos tiene, sino en su capacidad y visión estratégica para defender los intereses de su empresa o de sus clientes a través de herramientas legales, jurídicas, técnicas y económicas.

El lobby es percibido como 'americano'

En la opinión pública iberoamericana también se ha percibido el lobby como actividad casi exclusiva del mundo anglosajón, y más específicamente propia de la política de Estados Unidos. Se asocia el lobby más a la idiosincrasia de los americanos que a los fundamentos de la democracia donde la defensa de los intereses de la sociedad es un derecho legítimo de toda democracia contemporánea occidental. La defensa o protección de los intereses legítimos se enmarca en el papel del Estado o del Poder Legislativo, quienes proactivamente deben velar por ellos, y no se considera que sean los intereses particulares quienes sean los principales actores de la defensa. Se podría incluso percibir el lobby como una barrera o estorbo para que el Poder Público actúe por el interés general.

Todas estas circunstancias, han fomentado la consideración o asociación del lobby con la corrupción del poder.

Sin embargo, todos aquellos que ejercen el lobby de forma legítima quieren defender el uso del término de forma adecuada, para evitar cualquier confusión, como lo demuestra las presentaciones de todas las asociaciones de lobistas en el mundo. Como ya se dijo anteriormente, los códigos penales de las democracias iberoamericanas no recogen el lobby como delito, y es una prueba clara de su legitimidad, y que las prácticas ilegales tienen nombres propios como *tráfico de influencias*, *cohecho* o *información privilegiada*.

La importancia de la definición del lobby en la construcción del marco legal

Uno de los aspectos principales de todas las legislaciones sobre el lobby es la definición del mismo y lo que de él se quiere controlar. Como se verá más adelante, uno de los factores de la eficacia de la ley está en definir con claridad qué es lo que se quiere regular del lobby. Partiendo de la definición amplia del lobby como la presión organizada frente al Poder Público, las legislaciones acotan la definición del lobby según quién lo ejerce, según el destinatario, y según el tipo de acciones.

Algunas regulaciones limitan el lobby cuando se actúa en el Poder Legislativo, otras sólo en el Ejecutivo y otras en ambos. También se circunscribe la definición del lobby a las acciones que éste desarrolle. Por lo general, sólo hacen referencia a los encuentros o contactos con el Poder Público –reuniones, llamadas telefónicas y correos electrónicos-, si bien hay legislaciones que pretenden controlar también otras acciones de lobby como las campañas de movilización social, las campañas de comunicación o relaciones públicas, etc. En varias legislaciones se deja reflejado lo que no se entiende por lobby. Así por ejemplo, el reglamento que regula el lobby o gestión de intereses en Perú manifiesta qué no es gestión de intereses –lobby-:

“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;
- 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 por el ordenamiento jurídico; y
- g) Otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisión por parte de la administración pública”.

(Reglamento de la Ley n° 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública 2003: art. 3).

Y define la acción de lobby como:

“La comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que se utilice, dirigida a un funcionario público con capacidad de decisión pública, por la cual el gestor de intereses inicia la gestión de intereses con el propósito de influir, en forma transparente, en una decisión pública específica”.

(Reglamento de la Ley nº 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública 2003: art. 3).

En el caso del Registro de la Comisión Europea se ha optado por una concepción inclusiva donde no se limita a la comunicación oral o escrita, sino que también recoge los actos de promoción con fines de representación de intereses.

“Entre tales actividades cabe citar: entrar en contacto con miembros o funcionarios de las Instituciones Europeas, elaborar, hacer circular y distribuir correspondencia, material informativo o documentos que recojan argumentos y posiciones, y organizar actos, reuniones y actividades de promoción (en la propia sede o en otros lugares) con fines de representación de intereses. También se encuentran en este grupo las actividades que integran los procesos de consulta formal sobre propuestas legislativas y de consulta en general.

Están excluidas las siguientes actividades específicas:

- actos de asesoramiento jurídico y profesional relacionados con el ejercicio del derecho fundamental de un cliente a un juicio justo, incluido el derecho de defensa en los procedimientos administrativos
- actividades de los interlocutores sociales que participen en el diálogo social
- actuaciones en respuesta a peticiones directas de la Comisión”.

(Registro de la Comisión Europea 2008)

Como se ve reflejado en el párrafo anterior, las acciones de defensa de los intereses en el marco de un juicio no se consideran lobby en ningún marco regulatorio, ya que estas acciones se enmarcan en los derechos y reglamentos propios de los procesos judiciales. Curiosamente ninguna de las regulaciones objeto de este estudio recoge las acciones de lobby que se ejercen en el poder judicial de forma indirecta, salvo el caso de Chile. Más allá de la defensa y protección de los intereses propios con el acervo de la ley y la jurisprudencia, considero que debería tenerse en cuenta las posibles acciones que se desarrollen para influir de forma legítima en el ámbito judicial, como es el caso de la formación de jueces, abogados y jurídicos sobre diversos temas; o la promoción de cátedras o másters por parte del sector privado, que buscan influir en la formación e interpretación que efectúen los agentes de la jurisprudencia.

Como no podía ser de otra manera, la rápida evolución y el desarrollo de nuevos escenarios, especialmente impulsados por las nuevas tecnologías, provocan que el ámbito jurídico se deba adaptar con rapidez, sin embargo, se necesita que haya

foros o espacios de reflexión para el análisis pormenorizado de los cambios. Así por ejemplo, la aplicación de los derechos de propiedad intelectual en el mundo de las nuevas tecnologías, ha sido objeto de numerosos estudios, foros, seminarios y cursos, en muchos casos bajo la iniciativa del sector privado afectado en sus intereses, como por ejemplo, la reflexión sobre el papel de las entidades de gestión de derechos de autor en el entorno digital; las licencias multiterritoriales y la territorialidad, entre otros.

Hay legislaciones que sólo regulan el lobby ejercido por profesionales que trabajan para terceros, como es el caso de la legislación australiana y polaca, otras incluyen además el lobby ejercido directamente por las empresas o asociaciones, y otras incluyen también el lobby ejercido por países extranjeros.

Todas estas limitaciones de la definición a la hora de legislar sobre la actividad no pretenden excluir los demás actores, acciones o destinatarios de la definición del lobby, sino que es necesario enmarcar lo que se quiere regular y controlar según el contexto constitucional de cada lugar.

Por ejemplo, una de las razones específicas que motivaron la modificación de *The Federal Regulation of Lobbying Act (the Lobbying Regulation Act)* de 1946 en Estados Unidos, fue que en esta ley no había quedado claro quiénes debían registrarse o qué actividades se consideraban lobby. Así lo dice uno de los informes que contribuyeron a la reforma de la legislación.

“According to the Court, the Act only covers efforts to influence the passage or defeat of legislation in Congress and excludes other Congressional activities. Coverage extends to the lobbying of Members of Congress, but not Congressional staffs. The Act is also limited to persons whose “principal purpose” is lobbying, so that individuals who spend less than half of their time lobbying are not covered”.

(Report to accompany H.R. 2564 1995)

De hecho, en 1991, la General Accounting Office (GAO) registró que casi 10.000 de 13.500 individuos y organizaciones incluidos en el libro “Washington Representatives” no estaban registrados ni en el Congreso ni en el Senado, a pesar de considerarse lobistas. Muchos lobistas aludían que sus actividades no estaban recogidas en la legislación vigente ya que la ley sólo cubría las acciones de influir en los procesos de elaboración de leyes, pero excluye las demás actividades del Congreso. Además, sólo hacía referencia a los contactos con los congresistas, pero

no a los contactos con su equipo o staff, La ley del 46 estaba limitada a aquellos que tenían como actividad principal el lobby, pero no quienes ocupaban la mitad de su tiempo o menos.

Si bien es imprescindible delimitar la definición a la hora de regularla, consideramos absurdo que desde el ámbito académico o empresarial se pretenda acotar la definición del lobby, afirmando que sólo es lobby cuando se hace en el Poder Legislativo, o que no es lobby cuando se desarrolla frente al Poder Ejecutivo autonómico, regional o local, como en ocasiones se ha afirmado.

Sanchís citado por Xifra (1998) considera el lobby como una herramienta de comunicación estratégica entre actores económicos, políticos y sociales. Por otro lado, el lobista canadiense Boivin citado por Xifra (1998: p.24) propone que el ejercicio del lobby consiste en la actividad que ejercen los grupos en sus relaciones con el aparato del Estado, con la finalidad de hacerle actuar en un determinado sentido.

Xifra hace una síntesis de las diversas definiciones y considera que el lobby es:

Un “proceso de comunicación de relaciones públicas de una organización, dirigido a los poderes públicos y destinado a conseguir la adhesión de éstos para que orienten su toma de decisiones en el sentido deseado y favorable a los intereses de la organización”.

(Xifra 1998: p. 26)

Pelegrín subraya como elemento esencial la acción de presión sobre las instituciones públicas y por tanto define el lobbying como:

“Actividad consistente en dar u obtener información adecuada en el momento oportuno a (o de) las instituciones de la Unión Europea, con objeto de neutralizar, modificar o influir en el contenido de las decisiones de dichas instituciones.”

Pelegrín (1995: p.38-42)

O también como:

“El conjunto de actividades que, en democracia, tienen por objeto ejercer presión sobre los Poderes Públicos (Legislativo y Ejecutivo), en defensa de los intereses de una Empresa, Institución, Sector de Actividad, Región o País, en el ámbito Legislativo”.

Pelegrín (1995: p. 42)

Hay quienes consideran que la forma de hacer presión es principalmente mediante las relaciones públicas o los medios de comunicación y otros opinan que se efectúa mediante propuestas legislativas. Suele coincidir que quienes defienden un enfoque más propio de las relaciones públicas o la comunicación son expertos en relaciones públicas, como por ejemplo Xifra y Sanchís quienes subrayan la importancia de ejercer la presión ofreciendo propuestas legislativas son más bien despachos de abogados. Consideramos que se trata de una distinción no conceptual sino más bien de carácter práctico, motivada por el tipo de experiencia y profesión de los que la definen, sea como expertos en relaciones públicas y comunicación o como profesionales del ámbito jurídico. No obstante, en estas definiciones observamos como denominador común *la presión organizada que se ejerce ante la administración pública para defender o promover determinados intereses a través de cauces legítimos*.

En el ámbito teórico, Araujo y Braguinsky (2009: p. 6) han querido distinguir entre lobby y gestión de intereses, considerando que el lobby es propio de un tercero, profesional, que gestiona el interés de un grupo frente al funcionario o legislador, y por gestión de intereses se entiende “cualquier gestión que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás gestores de la sociedad”. Sin embargo, esta clasificación como tal no queda recogida en ninguna legislación ni en la praxis de los procesos de decisión.

También se ha discutido en el ámbito académico si el lobby es un grupo de presión o un grupo de interés. Así autores como Stone (1985: p.125) definen las actividades de presión como “el esfuerzo específico de influenciar decisiones públicas, para efectuar un cambio en la política o para prevenir tal cambio” o Meynaud que los define a estos grupos como:

“Conjunto de individuos que basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan, de manera directa e indirecta, a otros actores de la vida social en el que los responsables utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones”.

Meynaud (1962: p. 10)

Ahora bien, no todos están de acuerdo en que el elemento diferenciador del lobby sea la “presión”. La Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional francesa redactó un Libro Azul sobre el lobby y definen el lobby como:

“Le lobbyiste représente une personne morale privée ou une catégorie spécifique d’acteurs publics, au nom desquels il informe le monde politique. (...) Le lobbyiste est l’interface entre le monde politique et son commanditaire. Le lobbyiste contribue donc également à la diffusion dans l’entité qu’il représente, de l’information émanant du monde politique”.

(Charié 2008: p. 40)

Consideramos que en realidad no se trata de un problema conceptual, sino terminológico. En ocasiones se trata de un lobby que ejerce una fuerte presión mediante el rechazo público de una determinada propuesta legislativa y en otros casos, por ejemplo, la acción de lobby consistirá precisamente en colaborar con el Gobierno para preparar un Anteproyecto de Ley. Por ello, considero que la definición del lobby no debe centrarse en la presión como tal, sino más bien en la intención de influir y proteger los propios intereses frente a la Administración Pública, aspecto que es común a todo lobby, dentro de los cauces legítimos y legales.

Como veremos más adelante, en los diversos marcos regulatorios del lobby, se ha preferido no distinguir entre grupo de presión, grupo de interés o lobby, ni se limita la actividad del lobby a la presión ejercida ante los poderes públicos, sino que más bien optan por una definición inclusiva y amplia que se centra en la representación o defensa de los intereses frente al Poder Público, sin que sea determinante el tipo de “presión” que se ejerza. Por ello, en el presente trabajo, no haremos distinción terminológica entre grupo de interés, grupo de presión o lobby, sino que usaremos los términos indistintamente.

Haciendo un primer avance de conclusiones, consideramos de vital importancia el que los legisladores posean una idea y definición clara del lobby, acotando con precisión los actores activos y pasivos, las acciones y los métodos sujetos a regulación. Así también lo consideró el Consejo de la OCDE al aprobar los Principios de Transparencia e Integridad del lobby:

“4. Countries should clearly define the terms 'lobbying' and 'lobbyist' when they consider or develop rules and guidelines on lobbying.

Definitions of 'lobbying' and 'lobbyists' should be robust, comprehensive and sufficiently explicit to avoid misinterpretation and to prevent loopholes. In defining the scope of lobbying activities, it is necessary to balance the diversity of lobbying entities, their capacities and resources, with the measures to enhance transparency. Rules and guidelines should primarily target those who receive compensation for carrying out lobbying activities, such as consultant lobbyists and in-house lobbyists. However, definition of lobbying activities should also be considered more broadly and inclusively to provide a level playing field for interest groups, whether business or not-for-profit entities, which aim to influence public decisions.

Definitions should also clearly specify the type of communications with public officials that are not considered 'lobbying' under the rules and guidelines. These include, for example, communication that is already on public record – such as formal presentations to legislative committees, public hearings and established consultation mechanisms”.

(OCDE 2010)

4. Quiénes demandan acciones de lobby

Una vez que hemos efectuado un repaso a las principales definiciones del lobby, conviene adentrarnos en conocer qué personas o entidades realizan acciones de lobby, de tal forma que aclaremos el marco conceptual de esta actividad. Precisamente uno de los objetivos de la regulación del lobby consiste en conocer exactamente quién está haciendo lobby o quién lo ha contratado. Como ya hemos dicho en la opinión pública iberoamericana se percibe cierto tabú sobre esta cuestión. Se intuye que quien hace lobbying es el que tiene mucho poder frente a la administración pública, capaz incluso de cambiar presidentes, ministros, y en definitiva mover los hilos del mundo. Más que negar o afirmar que haya poderes que muevan los hilos del mundo, nos limitamos a desentrañar que el lobby abarca también entidades concretas, como es el caso de las asociaciones empresariales, sindicales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), *think tanks* (laboratorios de ideas o tanques de pensamiento) como hasta los mismos gobiernos, que efectúan acciones de lobby en los organismos supranacionales.

Aunque pueda parecer obvio, conviene preguntarse quién necesita acciones de lobby. Una primera respuesta, de acuerdo a las diversas nociones que se han ofrecido en el apartado anterior, podría ser todo aquel que quiera influir en las decisiones de las instituciones públicas, es decir, decisiones que van desde la elaboración de leyes, reglamentos y ordenanzas; la proposición de determinadas políticas públicas, así como la participación en la ejecución de las políticas públicas.

De acuerdo a la legislación estadounidense las consultorías de lobby que realicen acciones en las Cámaras deben entregar al Senado (Secretary of the Senate) y al Congreso (the Clerk of the House) un informe que identifique sus clientes, las personas que realizan las acciones de lobby y la cantidad que reciben de sus clientes. Las compañías por su parte deben enviar los gastos y los nombres de los lobbistas contratados para esta tarea. Los registros son públicos para garantizar la transparencia de las gestiones.

De acuerdo a los datos analizados por el *Center for Responsive Politics* observamos quiénes son los que más han gastado en este tipo de acciones para actuar en las Cámaras en el 201

Tabla 2: Ranking de entidades que más invirtieron en lobby en el Congreso y Senado de Estados Unidos (2014)

LOBBYING CLIENT	TOTAL
US Chamber of Commerce	\$124,080,000
National Assn of Realtors	\$55,057,053
Blue Cross/Blue Shield	\$22,218,774
American Hospital Assn	\$20,773,146
American Medical Assn	\$19,650,000
National Assn of Broadcasters	\$18,440,000
National Cable & Telecommunications Assn	\$17,460,000
Comcast Corp	\$17,020,000
Google Inc	\$16,830,000
Boeing Co	\$16,800,000
Pharmaceutical Rsrch & Mfrs of America	\$16,640,000
United Technologies	\$15,738,000
General Electric	\$15,170,000
Business Roundtable	\$14,840,000
CVS Health	\$14,787,640
Lockheed Martin	\$14,581,800
Dow Chemical	\$14,430,000

Fuente: Center for Responsive Politics, 2014

El mismo estudio nos ofrece un ranking de los sectores que más han invertido en este tipo de acciones entre los que destaca en primer lugar el sector farmacéutico y productos de salud.

Tabla 3: Ranking de los sectores que más han invertido en lobbying en 2014

INDUSTRY	TOTAL
Pharmaceuticals/Health Products	\$229,124,563
Business Associations	\$163,990,246
Insurance	\$151,393,686
Oil & Gas	\$141,440,272
Electric Utilities	\$122,104,122
Electronics Mfg & Equip	\$117,431,589
Securities & Investment	\$99,874,327
Telecom Services	\$99,312,631
Misc Manufacturing & Distributing	\$96,088,052
Real Estate	\$95,233,540
Hospitals/Nursing Homes	\$88,743,396
Health Professionals	\$86,101,193
Education	\$81,715,849
Air Transport	\$81,155,500
Health Services/HMOs	\$72,792,031
Civil Servants/Public Officials	\$71,756,550
Defense Aerospace	\$69,747,452
Chemical & Related Manufacturing	\$64,836,972
TV/Movies/Music	\$63,990,316
Commercial Banks	\$63,758,384

Fuente: Center for Responsive Politics, 2014

Respecto a Bruselas, Guéguen (2007: p. 21), lobista, considera que en la Unión Europea hay principalmente cuatro tipo de estructuras que buscan influir en las instituciones europeas: las asociaciones empresariales o patronales, las

organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y las multinacionales o grupos empresariales. Partiendo del esquema de Guéguen (2007), a continuación exponemos algunos ejemplos concretos que nos permiten analizar a los demandantes de acciones de lobby en Bruselas.

Las asociaciones empresariales

Algunas de las asociaciones empresariales europeas más importantes son: *European Chemical Industry Council* (CEFIC), *Committee of Professional Organisations in the European Union* (COPA-COGECA), *European Trade Union Confederation* (ETUC), *European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations* (EFPIA), *Aerospace and Defence Industries Association of Europe* (ASD) y *Confederation of the Food and Drink Industries of the EU* (CIAA). Todas ellas representan a su vez a diversas asociaciones de diversos Estados Miembro de la Unión Europea, y de manera indirecta a terceros países.

Fijémonos en una de ellas, la *Committee of Profesional Organisations in the European Union* (COPA-COGECA). Nace de la fusión en 1962 entre la COPA y la COGECA. La COPA (Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias de la Unión Europea) representa a 55 organizaciones de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea, y cuyos miembros españoles son la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), la *Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos* (COAG) y la *Unión de Pequeños Agricultores* (UPA). La COGECA (Confederación General de las Cooperativas Agrarias de la Unión Europea) representa a 33 organizaciones, entre las que se encuentran la *Confederación de Cooperativas Agrarias de España* (CCAIE) y la *Unión Nacional de Cooperativas del Mar de España* (UNACOMAR). La COPA-COGECA elabora informes, organiza seminarios y congresos, redacta lo que denomina *tomas de posición* donde refleja su opinión sobre directivas, reglamentos o propuestas de la Comisión y del Parlamento Europeo. Si bien cuenta con ciertas dificultades para representar multiplicidad de intereses, que frecuentemente entran en conflicto, esta confederación es capaz de aunar esfuerzos y ejercer una gran influencia en las Administraciones Públicas de Bruselas.

Las organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales también desarrollan acciones de lobby. En febrero de 2002 se constituyó el *Civil Society Contact Group* (CSCG) como plataforma para compartir información y elaborar acciones conjuntas entre la gran diversidad de ONG's con presencia en Bruselas. La CSCG está dividida en siete grupos, y cada uno de ellos aglutina a su vez a asociaciones civiles de ese sector. Los grupos son: *Green 10*, de medio ambiente; *European Public Health Alliance* (EPHA), de salud pública; *Social Platform*, el área social; *Confederation for Relief and Development* (CONCORD), para el desarrollo sostenible; *Human Rights and Democracy Network* (HRDN), de derechos humanos; *European Women's Lobby* (EWL), derechos de la mujer y *European Forum of the Arts and Heritage*, sobre cultura.

En total la CSCG cuenta con 422 asociaciones entre las que destacan *World Wide Foundation European Policy Office* (WWF), *Greenpeace European Unit*, *Friends of the Earth Europe* (FOE), *European Environmental Bureau*, *European Patient Forum*, *European Heart Network*, *OXFAM*, *Amnesty International*, *International Planned Parenthood Federation* (IPPF), *European Network e International Lesbian and Gay Association Europe* (ILGA). Estas asociaciones tienen capacidad para obtener información de las instituciones europeas y hacerla llegar a sus miembros, y a la inversa; elaboran informes sobre los impactos sociales y económicos de las diversas propuestas legislativas y cuentan con una gran capacidad para movilizar personas y recursos económicos. Por ejemplo, Guéguen (2007: p. 55) señala que el presupuesto anual de *Friends of the Earth Europe* o de *Greenpeace European Unit* supera el millón de euros y *WWF European Policy Office* tiene un presupuesto que ronda entre 1,5 y 2,5 millones de euros al año, lo que les permite tener una gran capacidad para influir.

Los sindicatos

Para conocer qué sindicatos ejercen presión sobre la administración pública en Bruselas hay que mencionar a *The European Trade Union Confederation* (ETUC) que aglutina a 81 asociaciones de 36 países y doce federaciones sectoriales europeas entre las que destacan la *European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions* (EFFAT), la *European Mine, Chemical and Energy Workers*

Federation (EMCEF), la *European Federation of Journalists* (EFJ) y la *European Federation of Public Service Unions* (EPSU). Los acuerdos a los que puedan llegar estas confederaciones de sindicatos pueden influir entre los políticos y funcionarios de la administración pública. En muchos casos construyen alianzas entre ellos para obtener un peso mayor y posicionar con agilidad sus intereses en la agenda política europea. Así sucedió entre 1990 y 1995 cuando la *European Sugar Manufacturers* se unió a la *European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions* (EFFAT) para defender sus necesidades en la llamada Ronda de Uruguay para regular el comercio internacional.

Las multinacionales

Hay multinacionales que cuentan con despacho propio en Bruselas y con personal dedicado específicamente a las acciones de lobby. Muchas veces el cargo es Director de Relaciones Institucionales o Director de Relaciones con la Administración Pública o en otros casos, como veremos más adelante, se contrata a una consultoría dedicada a asesorar y emprender este tipo de acciones. Baste como ejemplo la conocida presión de Microsoft hacia Bruselas al ser acusado de posición dominante por la Comisión Europea. Desde el inicio de las investigaciones Microsoft no dudó en contratar a los mejores despachos de abogados y lobistas como White & Case y Morrison & Forester. Fernández (2007) sostiene que para reforzar su actividad de presión contrató también un despacho jurídico en todas las capitales de los Estados miembros, así en España escogió el de Martínez Lage y Asociados.

Otra de las grandes empresas con lobby en Bruselas es Dow Chemical, considerada la empresa química más grande del mundo, cuya central está en el Estado de Michigan, Estados Unidos, y con unos ingresos en el 2006 de 49.100 millones de dólares. Martina Bianchini tiene el cargo de *Director Government Affairs and Public Policy Dow Europe* y es la responsable de coordinar las relaciones con Bruselas, así como la construcción de alianzas con ONGs u organizaciones sociales. Así lo afirma Bianchini en una comunicación de la web corporativa:

“Escuchar y comprender las opiniones y puntos de vista de ciertas ONGs y su grado de influencia ante los grupos de interés clave tiene una importancia capital para los negocios de Dow”.

(Bianchini 2008)

Curiosamente quien selecciona en Dow las ONGs con las que colaborar es la Junta de Estrategia para Asuntos Públicos (PSIB, por sus siglas en inglés). Es decir, son conscientes de la influencia que pueden ejercer en las instituciones públicas de la mano de organizaciones no gubernamentales.

Las empresas que contratan a un tercero o, como Dow, cuentan con un responsable de las relaciones con la administración pública, les permite acceder de forma más preparada a las subvenciones o ayudas dado que conocen de primera mano cuáles son las inquietudes de las Administraciones. Así, en el 2007 Dow recibió del Ministerio de Industria de España cerca de 1,4 millones de euros, más reducciones fiscales, para llevar adelante un plan de investigación dentro del programa marco Cenit, según Bianchini (2008).

Los gobiernos o estados

Aunque no todas las legislaciones recogen las acciones de influencia o presión que los países o estados extranjeros desarrollan en el poder legislativo y/o ejecutivo de un país, o en los organismos supranacionales, es una realidad incuestionable que la globalización y el incremento de los intereses de países en otros países, ha aumentado el desarrollo de acciones de lobby. La legislación de Estados Unidos recoge una norma específica para las acciones de lobby que los países extranjeros activan, sea directamente sea a través de empresas especializadas.

En 1938 el Congreso aprobó la ley *The Foreign Agents Registration Act* que nació con el objeto de identificar agentes o espías extranjeros que pudieran estar promoviendo actos subversivos o difundir propaganda nazi. Sin embargo, se ha mantenido vigente. Por agente comprende cualquier persona, salvo contadas excepciones, relacionado con actividades políticas bajo la dirección de un gobierno, partido político, corporación, empresa, asociación u organización extranjeros. Se exige información amplia y detallada sobre las actividades, una lista completa de los empleados y la naturaleza de su trabajo, el nombre y la dirección para quien se estaba trabajando en caso de ser un tercero y copia del acuerdo o contrato de trabajo. Además, cada seis meses se debe actualizar la información indicando las actividades realizadas, un informe sobre los ingresos y gastos, y un elenco de todas las reuniones mantenidas con funcionarios del Gobierno. Como actividades sujetas a

registro no sólo se tienen a las reuniones, sino también todas las actividades de marketing, relaciones públicas y búsqueda de fondos para iniciativas políticas.

En caso de no cumplir con el registro, la ley castiga incluso con penas de cárcel. Robert Cabelly, un agente del *State Department* tanto en la Administración de H.W.Bush como la de Clinton, fue acusado de no registrarse y trabajar para el gobierno de Sudán. Y en noviembre de 2008, Franklin Duran, fue condenado a cuatro años de cárcel por no informar al Registro sobre su trabajo. Fue acusado de ayudar a cubrir el escándalo en torno al gobierno venezolano de presionar a un empresario de Florida para que éste permaneciera en silencio sobre el traspaso de dinero de Venezuela a Argentina para influir en las elecciones presidenciales.

Por tanto, todos los países que pretenden influir en la Administración deben registrarse adecuadamente. Así, según se ha publicado, el ránking de los 10 países que invirtieron más en lobby en el 2008 fueron:

Tabla 4: Ranking de países que más invirtieron en lobby en el 2013 en Estados Unidos

PAÍS	MILLONES DE DÓLARES EN LOBBY
United Arab Emirates	\$14.2 million
Germany	\$12 million
Canada	\$11.2 million
Saudi Arabia	\$11.1 million
Mexico	\$6.1million
Morocco	\$4 million
South Korea	\$3.9 million
Bosnian Serb Republic	\$2.4 million
Georgia	\$2.3 million
Azerbaijan	\$2.3 million

Fuente: Sunlight Foundation

Por ejemplo, los Emiratos Árabes vieron la necesidad de los servicios de lobby cuando quisieron proteger y promover los intereses de la empresa de capital público Dubai Port World, que había comprado una empresa de gestión (estibadores) de puertos en Estados Unidos, entre otros países. Algunos miembros del Congreso se opusieron al considerar que atentaba contra la seguridad de los Estados Unidos y se vieron en la necesidad de vender la empresa.

Aprendida la lección, en el 2007 contrataron servicios de lobby, para defender los intereses de otra empresa pública, Dubai Aerospace Enterprises, que había adquirido dos compañías aéreas que operaban en Estados Unidos. De acuerdo a los archivos del *Department of Justice*, el Gobierno de Dubai pagó más de 4.6 millones de dólares en honorarios a tres empresas. Dubai completó la adquisición de las compañías aéreas en julio de 2007 sin oposición del Congreso.

Otro país que abiertamente ha contratado despacho de lobby en Washington para defender sus intereses ha sido Colombia, concretamente ha invertido en estos servicios para lograr la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre ambas regiones, y siendo conscientes de una amplia oposición del Partido Demócrata. Por ejemplo, en el 2008 el Gobierno de Colombia contrató por 300.000 dólares (194.000 euros) al año a la firma The Fratelli Group para hacer lobby ante el Congreso de EEUU y canceló el contrato con la firma Burson-Marsteller. Según parece esta cancelación se produjo después de que Mark Penn, presidente de dicha compañía, expresara públicamente que se arrepentía de la reunión que sostuvo con la embajadora de Colombia en Washington, Carolina Barco, para agilizar el proceso del TLC. Días antes, el periódico *The Wall Street Journal* había sacado a la luz el encuentro, lo que a Penn también le costó el puesto como asesor de Hillary Clinton. The Fratelli Group fue elegida por el país sudamericano de entre más de 15 compañías. La institución tiene más de 20 años de historia. Ha asesorado al Consejo de Comercio Internacional, a Hewlett-Packard e IBM; las Business Roundtable, que agrupa a los presidentes de las compañías más poderosas de EEUU, entre otros.

El 1 de julio de 2010 el Congreso aprobó una propuesta para prohibir a todo lobista que sea contratado por cualquier país cuyo gobierno apoya actos de terrorismo internacional, según determine el Secretario de Estado:

“SEC. 27. PROHIBITING LOBBYING ACTIVITIES ON BEHALF OF STATE SPONSORS OF TERRORISM.

No person may perform lobbying activities on behalf of a client which is a country the government of which the Secretary of State has determined, for purposes of section 6(j) of the Export Administration Act of 1979 (as continued in effect pursuant to the International Emergency Economic Powers Act), section 40 of the Arms Export Control Act, section 620A of the Foreign Assistance Act of 1961, or any other provision of law, is a government that has repeatedly provided support for acts of international terrorism”.

(An act to amend the Lobbying Disclosure Act of 1995)

Siendo pocos los países que regulan el lobby, menos aun los que regulan la actividad de los países extranjeros. A modo de ejemplo, la ley taiwanesa obliga a cualquier gobierno o empresa extranjera a contratar un lobby local para ejercerlo, y no podrán hacer lobby en temas de Defensa, Seguridad Nacional, asuntos internacionales, y temas relacionados con la República de China, salvo entidades jurídicas o grupos determinados de China, Hong Kong y Macao.

Los gobiernos regionales

Hay que mencionar, que nos ha llamado la atención que el autor no haya tenido en cuenta la creciente participación de los gobiernos regionales como lobbies. Son muy numerosos los casos de gobiernos regionales o autonómicos que han instalado oficinas en Bruselas con el fin de poder influir en las decisiones comunitarias. La mayoría de las comunidades autónomas españolas, por ejemplo, cuenta con representación en Bruselas.

Las Comunidades Autónomas o regionales pretenden influir en las decisiones públicas de la Unión Europea, sea porque su Gobierno Central no siempre vaya a defender sus intereses, sea porque quieren destinar recursos a detectar oportunidades, especialmente relacionadas con la obtención de subvenciones o fondos para proyectos regionales.

El Regional Internacional (2009) muestra que en las elecciones autonómicas gallegas de 2009, los grandes partidos: Partido Popular Gallego, Partido Socialista Gallego y el Bloque Nacionalista Gallego –BNG- incluyeron en sus propuestas electorales la formación de un lobby para defender los intereses de Galicia en Bruselas.

Tanto el Partido Socialista como el BNG propusieron una presencia directa de la Comunidad en Europa y la creación de una Delegación de la Xunta en Bruselas, iniciativa sobre la que el Partido Popular recomendó una reflexión acerca de la oportunidad y objetivos, enmarcada en el plan de austeridad y contención del gastos. Los tres partidos abogaron por ahondar en la participación de Galicia en el exterior y promocionar sus empresas o su lengua, un objetivo que, en el caso de los

populares, se incluiría, junto con diversos métodos y recursos, en una Agenda Estratégica de la Acción Exterior de Galicia.

Otro de los aspectos sensibles de los partidos fue sobre la gestión de fondos europeos, sobre los que el Partido Popular gallego tenía intenciones de querer para Galicia la autoridad de su gestión y pago, y el BNG se comprometía a aplicar directamente esta gestión de los Fondos Estructurales “sin tener que pasar por la coordinación ejecutiva y de distribución del Estado”. Por su parte, el PSdeG propuso participar activamente en la elaboración del Libro Verde de Cohesión Territorial.

Hablaron también de la defensa de la aplicación del principio de subsidiariedad y del impulso a la actividad de la Fundación Galicia Europa como herramienta para promover sus intereses.

En definitiva, podemos afirmar que los gobiernos locales y regionales de los países también quieren ejercer el lobbying de forma directa, sin la intermediación de sus gobiernos centrales, y en algunos casos haciendo lobby frente al mismo gobierno central, de forma implícita o explícita.

En España también hay muchos demandantes. En muchos casos las empresas citadas anteriormente realizan lobby directamente o lo efectúan por medio de algunas empresas asociadas o filiales. Cito sólo algunos lobbies en España, si bien en casi todos los sectores económicos principales podemos encontrar ejemplos: La Sociedad General de Autores y Editores (SGAE) por un lado y la Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones de España (AETIC) por otro, han ejecutado en la VIII Legislatura (2004-2008) frecuentes reuniones con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, así como ruedas de prensa, para fijar sus posiciones y presionar al Ministerio de Industria en relación con la fijación del canon digital en los soportes electrónicos.

Farmaindustria, la patronal formada en su mayoría por los laboratorios de medicamentos de marca y la Asociación de Empresas de Especialidades Genéricas (AESEG), están enfrentadas por diversos procesos judiciales y ambas han contratado a empresas de comunicación y relaciones institucionales para dar a conocer sus posiciones en la opinión pública y en el ámbito político y judicial.

La Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España (FAPAE) y la Federación de Cines de España (FECE), entre otros, frente al *Proyecto de Ley del Cine* aprobado en diciembre de 2007 emprendieron diversas acciones en los medios de comunicación, así como diversos contactos con los diputados y senadores para defender sus intereses de cara a la futura ley.

En definitiva, con esto podemos concluir que hay gran variedad de sujetos que demandan acciones de lobby, sea porque las realizan directamente mediante su responsable de relaciones institucionales o gubernamentales, sea porque contratan una consultora para realizar este tipo de acciones.

¿Los despachos de abogados hacen lobby?

En foros y congresos, por lo general europeos, se discute sobre si los abogados hacen lobby o no. Paralelamente hay despachos de abogados que públicamente ofrecen acciones de lobby como servicio y otros buscan distanciarse de esta posible asociación. Esta última situación se da más en Europa que en Estados Unidos, porque principalmente han sido las consultoras de relaciones públicas o comunicación quienes han ofrecido los servicios de lobby, mientras que en Estados Unidos han predominado los despachos de abogados, que además de ofrecer los servicios jurídicos, prestan servicios de lobbying, especialmente en lo relacionado con la formulación de leyes.

El Registro de la Comisión Europea por ejemplo, promueve la inclusión de los despachos de abogados, teniendo como principio que “la inscripción no depende de la naturaleza de la organización, sino del tipo de actividades que realiza”. Y de acuerdo a este fundamento, sí aclara que:

“Están excluidos del ámbito del Registro los gabinetes de abogados, consultores de asuntos públicos, peritos mercantiles, etc. que asistan a un cliente en un asunto sometido al Tribunal de Justicia o en relación directa con un asunto sobre Derecho de competencia o una solicitud de acceso a documentos cursada por los servicios de la Comisión”.

(Registro de la Comisión Europea 2008)

No obstante, muchos despachos de abogados consideran que el ofrecer públicamente servicios de lobby o reconocer que efectivamente realizan acciones de lobby, puede empañar el prestigio que la misma profesión de abogado ha generado.

Por ejemplo, después de un año de haberse abierto el Registro voluntario de lobistas en la Comisión Europea sólo se habían registrado cinco despachos de toda Europa. Al respecto, el entonces Vicepresidente de la Comisión Europea, Kallas, hizo varios llamamientos:

"Let me also reassure you that the Commission will not stop insisting on the need for law firms to join. As I have said publicly, it is not OK that none of the major law firms, with combined legal and lobby practices, have registered. (...) So the Commission will continue to engage law firms, and the bar associations, in this discussion. I remain convinced the law firms can practice transparent lobbying too, as they do, indeed, every single day in Washington. This will take a bit more convincing, and while we have so far stopped short of a formal ban, we will continue to reinforce the "chilling effect" on meetings with unregistered lobbyists".

(Kallas 2007c)

Los resultados durante los primeros años no son positivos; sólo 14 despachos de abogados estaban registrados en agosto de 2010.

En España, por ejemplo, tradicionalmente quienes han ejercido acciones de lobby han sido algunos despachos de abogados. De acuerdo a las diversas entrevistas mantenidas, se suele citar a Roca Junyent, Cuatrecasas o Gómez Acebo Pombo, como los despachos a los que se ha recurrido para influir en los procesos de elaboración de leyes. Sin embargo, cada vez hay más despachos de abogados que empiezan a anunciar este tipo de servicios, como es el caso de DLA Piper, que anunció la incorporación de Miriam González Durántez, la esposa de Nick Clegg, para responsabilizarse del área de lobby, y más adelante ella misma aceptó una entrevista hablando al respecto, de acuerdo con Rubio y Córdova (2006).

Otros

El Registro de la Comisión Europea (2008) que ha optado por tener una definición del lobby inclusiva, también incluye a organizaciones académicas, a los representantes de religiones, iglesias y comunidades, y a asociaciones de autoridades públicas. En definitiva, sigue el principio antes citado de que la inscripción no depende de la naturaleza de la organización, sino del tipo de actividades que realiza.

Hay una categoría más generalizada en las regulaciones por la que se divide a las personas que desarrollan acciones de lobby en dos tipologías. Los que realizan esta

actividad para terceros a cambio de una remuneración económica –consultoras o lobistas profesionales- y los que lo realizan como puesto de trabajo o asalariado en una empresa. A esta segunda tipología en la nomenclatura anglosajona se le llama lobista *in house*. Hay legislaciones que sólo recogen como lobistas a los que lo ejercen de forma remunerada para terceros, es el caso de Australia y Polonia.

Por ejemplo, en la ley peruana del lobby, se recoge así:

“Artículo 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.

Los asociados, socios, accionistas u otros que conforman una persona jurídica o sean sus representantes legales, con poder suficiente, que realicen actos de gestión en interés de aquella, están comprendidos dentro de la primera clase de gestores de intereses. Asimismo, están comprendidos dentro de la primera clase de gestores de intereses, los organismos gremiales, sean empresariales, profesionales y laborales, siempre que no persigan fines de lucro y que actúen a través de sus representantes autorizados”.

(Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública 2003)

Las principales empresas dedicadas al lobby como servicio tienen su origen en Estados Unidos, cuyo desarrollo las ha convertido en muchos casos en multinacionales que ofrecen los servicios en todo el mundo, sea directamente sea mediante alianzas o colaboraciones puntuales. Si se analiza la proveniencia de sus fundadores así como la preponderancia de tipo de servicios, se puede distinguir principalmente entre dos tipos de consultoras, las que provienen del sector jurídico, despachos de abogados que ofrecen también servicios de lobbying, y las que provienen del mundo de la comunicación y las relaciones públicas, que ofrecen servicios de asesoría en comunicación, gabinetes de prensa, organización de eventos, y paralelamente ofrecen servicios de lobbying, principalmente enfocados hacia la comunicación.

Tabla 5: Los 20 despachos de lobby que más han facturado en 2015

DESPACHOS DE LOBBY	FACTURACIÓN EN MILLONES DE DÓLARES
Akin, Gump et al	\$19,630,000
Squire Patton Boggs	\$13,415,000
Brownstein, Hyatt et al	\$11,860,000
Podesta Group	\$11,310,000
Van Scoyoc Assoc.	\$10,485,000
Holland & Knight	\$9,510,000
K&L Gates	\$9,270,000
Williams & Jensen	\$8,920,000
BGR Group	\$8,830,000
Capitol Counsel	\$8,540,000
Cornerstone Government Affairs	\$7,500,000
Covington & Burling	\$7,135,000
Ernst & Young	\$6,890,000
Peck Madigan Jones	\$6,630,000
Fierce Government Relations	\$6,480,000
Hogan Lovells	\$6,370,000
Capitol Tax Partners	\$6,300,000
Cassidy & Assoc	\$6,280,000
Alpine Group	\$6,170,000
Mehlman, Castagnetti et al	\$5,195,000

Fuente: Center for Responsive Politics

Esta distinción también se encuentra en España, si bien cabe destacar que tras varios años de investigación, observamos un incremento de empresas que públicamente ofrecen estos servicios. Como hemos dicho anteriormente, al preguntar a Directores Generales de empresas españolas y extranjeras, la realidad ha sido que para hacer propuestas de cambios legislativos o intentar influir en las decisiones del poder público, por lo general se ha acudido a despachos de abogados de prestigio, en los que se han incorporado ex cargos públicos o a los que las mismas administraciones públicas se dirigen para hacer consultas o solicitar servicios. Como ya hemos citado, hay despachos como Roca Junyent, Cremades&Calvo Sotelo o DLA Piper que reconocer hacer lobby, si bien sólo relacionado con actividades jurídicas. También hay algunos despachos profesionales cuyos socios han sido ministros o han ocupado altos cargos, que

actúan como lobbies en determinados momentos o se les pide acciones de este tipo, como es el caso, entre otros, de Solchaga&Recio o PriceWaterHouseCoopers.

La crisis actual ha afectado gravemente, entre otros, a las consultoras de comunicación, viéndose obligadas a reducir el personal y a rebajar los honorarios (fees). Hemos observado que en esta coyuntura hay empresas de comunicación que empiezan a ofrecer los servicios de lobby y a anunciarlo en sus webs como otro de los servicios a ofertar, si bien, más bien enfocados a la capacidad de “contactos”, “acceso” y relaciones con los medios. También hemos sabido que algunas multinacionales de comunicación han pedido a sus sucursales o delegaciones en España que abran el área de lobby o que la potencien.

Hay una tendencia globalizada de las empresas que ofrecen este tipo de servicios a agruparse. Cabe destacar en Estados Unidos la American League of lobbyists; en Inglaterra la *Association of Professional Political Consultants (APPC)*, la *Public Relations Consultant Association (PRCA)* y el *Chartered Institute of Public Relations (CIPR)*; en Bruselas la *Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament*, la *Society of European Public Affairs*, la *European Public Affairs Consultancies Association*; en Francia *l'Association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics* y la *Association Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques*; en Italia, la Asociación Il Chiostro, en Croacia, la Croatian Society of Lobbyists en Croacia, la Serbian Society of Lobbyists, etc. En España está la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) y la Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM).

Como denominadores comunes de todas ellas, buscan defender sus derechos, promover la profesionalización de la actividad, potenciar la transparencia, comprometerse con códigos de conducta, formulación de propuestas para establecer un marco regulatorio igualitario o autorregularse. Por poner un ejemplo, en la presentación del presidente de la asociación italiana de lobistas se puede leer lo siguiente:

“Hace dos años nos dijimos: somos lobistas orgullosos de serlo de forma transparente y eficaz para la mejora de la calidad democrática. Decidimos que era hora de dejar de avergonzarse de ejercitar la profesión, tan importante para la formación del interés general.

(...) Queremos ser un punto de referencia para aquellos profesionales de las relaciones institucionales que trabajan en empresas, asociaciones con y sin ánimo de lucro,

instituciones, empresas de consultoría, que comparten esta idea: la democracia necesita de lobistas transparentes, profesionalmente preparados, respetuosos de la autonomía de las instituciones y de la política, pero decididos a mejorar las reglas y los procedimientos de las decisiones públicas.

Hemos reabierto el debate sobre la exigencia de una reglamentación por ley de la actividad de las relaciones institucionales para la representación de intereses. Es una pequeña pero importante reforma institucional y no hacerla sería signo de retraso.

(...) Queremos dialogar con las instituciones, los políticos y la opinión pública para remover prejuicios injustificados sobre nuestra profesión, para contribuir con ideas y acciones a la mejora de la calidad de las decisiones y de la democracia.

Presidente
Il Chiostrò"

(Mazzei sin fecha)

5. Hacia la profesionalización del lobby

Uno de los motivos por los que el concepto de lobby resulta poroso es porque la persona que ejerce este tipo de actividad no posee un perfil profesional concreto. No hay ningún tipo de titulación para ser lobista ni hay una trayectoria curricular definida al respecto. No obstante, puede ser muy útil estudiar el tipo de conocimientos que suele tener el lobista. Para ello, analicemos qué perfil profesional buscan las empresas, asociaciones o patronales para llevar a cabo o ser asesoradas en el lobbying.

Se trata de encontrar un experto que sea capaz de establecer contactos con presidencia del gobierno, con ministerios, con presidentes de comunidades autónomas y sus consejeros respectivos. En muchos casos si hay que desarrollar acciones legislativas habrá que tratar y negociar con los diputados y senadores, con la ejecutiva o los responsables de área de los partidos políticos. Al mismo tiempo muchas acciones exigen elaborar dictámenes o informes técnicos. Todo esto, en la mayoría de casos, se acompaña de acciones en los medios de comunicación.

Áreas de conocimiento del lobista

Al hablar con diversos lobistas o expertos en la materia nos encontramos con diversas posturas. Algunos consideran que quienes realicen esta actividad deben ser abogados en ejercicio o que tengan suficientes conocimientos de derecho (tener algún doctorado en derecho administrativo, en derecho de la competencia o en derecho constitucional, etc.) y de ciencias políticas o administración pública, ya que la acción principal consiste en intervenir frente a las administraciones públicas sea para cambios legislativos como para la elaboración de políticas públicas o la concesión de licencias. Otros, sin embargo, consideran que los responsables de esta tarea deben ser expertos en medios de comunicación y relaciones públicas o institucionales. Es decir, grandes conocedores en la forma de comunicarse con las instituciones públicas, hábiles para moverse en los pasillos (*lobby* significa pasillo en inglés) de las Cámaras y de las Administraciones Públicas, y con gran experiencia para efectuar acciones con los medios de comunicación. Suele coincidir que cada uno defiende una postura u otra según sea su experiencia o profesión: abogado, periodista o experto en relaciones públicas.

Una tercera categoría de facto está formada por ex políticos o ex cargos públicos, que partiendo de la experiencia adquirida y de las relaciones construidas durante el período de trabajo político o público, se convierten en asesores idóneos para sus clientes

Al desarrollar un análisis comparativo de diversas empresas de lobby en España, Bruselas y Estados Unidos, hemos podido observar en las entrevistas con lobistas de estos lugares que hay algunas diferencias entre unos y otros. En Estados Unidos hay muchos despachos de lobby cuyos profesionales son principalmente abogados, si bien encontramos ex-congresistas o ex-altos cargos de la Administración Pública. En Bruselas sucede algo similar, los principales lobistas son expertos en derecho o en ciencias políticas o han ocupado cargos públicos en instituciones europeas. Buena parte de las empresas de relaciones públicas o consultoras de comunicación de Bruselas también ofrecen servicios de lobby, pero en muchos casos el profesional que realiza directamente esta tarea posee el mismo perfil que el de Estados Unidos. En España encontramos algo diferente. Es cierto que se trata de una labor no muy conocida, pero aquellos que ofrecen este tipo de servicios suelen ser agencias de comunicación y relaciones públicas, que cuentan con profesionales de comunicación, periodistas y algún que otro ex-funcionario, político o persona de confianza de algún partido político. Algunas de las empresas que ofrecen acciones de lobby son: Llorente&Cuenca, Burson Marsteller, Estudio de Comunicación,

Government Relations, Reti España y Edelman. Aunque también es cierto que hay despachos de abogados que de manera indirecta ofrecen este tipo de servicios, como Cuatrecasas, Martínez Lage y Asociados y Cremades&Calvo-Sotelo, si bien se limita a asesorar jurídicamente y facilitar encuentros con políticos o la Administración Pública.

Como denominador común hay que decir que se trata de una labor no profesionalizada y por tanto esto hace que sea difícil delimitar a quién se puede considerar lobista y a quién no. Aunque en la Comisión Europea se ha adoptado el concepto de lobby de manera amplia, es decir, lobista es todo aquel que realiza este tipo de acciones sin necesidad de formar parte de un colegio profesional o haber cursado unos estudios determinados, la realidad empresarial y los conocimientos esenciales para ser lobista permite concretar mejor cuáles son los conocimientos básicos que éste debe tener.

En primer lugar, un lobista debe poseer conocimientos de derecho y ciencias políticas. Los clientes (entendidos como aquellos que contratan los servicios de lobby, que puede ser desde una multinacional hasta el gobierno de un Estado) por ejemplo, acuden en muchos casos al lobista cuando se ha hecho público un Proyecto de Ley que les afecta negativamente a su sector profesional o ámbito de interés. A partir de este momento, el lobista les debe asesorar sobre las posibilidades para dar a conocer a los parlamentarios las consecuencias negativas de ese proyecto y la forma de introducir cambios legislativos a lo largo de todo el proceso de aprobación de la Ley en las Cámaras. Esto obliga al lobista a conocer con perfección los procesos legislativos, así como las leyes y la jurisprudencia de los temas de los clientes. En algunos casos se externaliza la elaboración de dictámenes jurídicos, pero esto no deja exento al lobista de tener conocimientos en derecho.

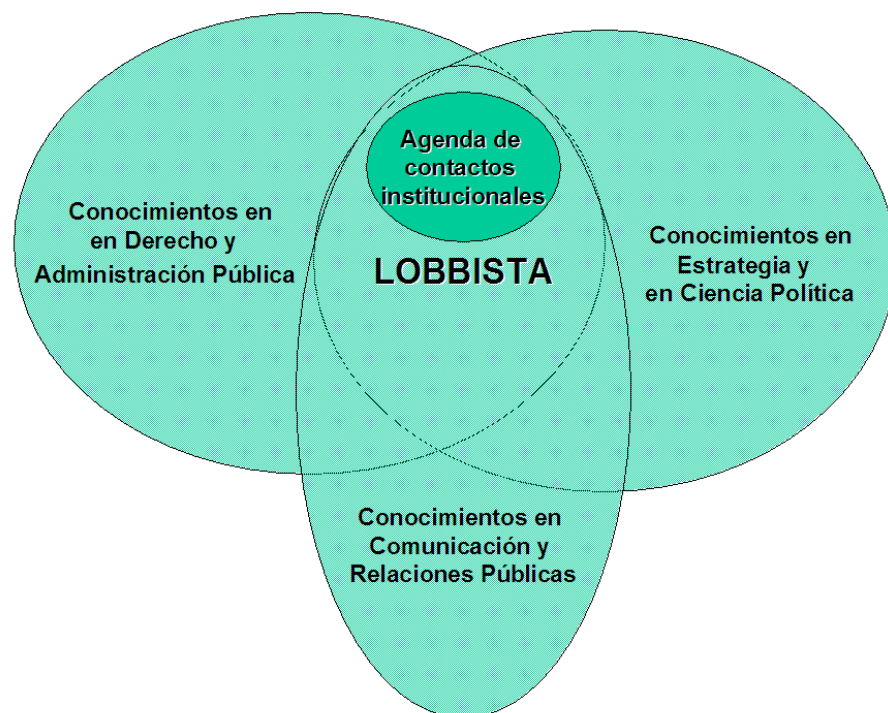
En segundo lugar, un lobista debe ser un estratega. Su experiencia en las relaciones con las instituciones públicas, le permitirán al cliente conocer los tiempos y formas más adecuadas para presentar sus posiciones, así como para medir el tipo de presión que ejercerá en cada momento. En el proceso de aprobación de una ley, los intereses de los partidos políticos se entremezclan, chocan o se diluyen; asimismo los intereses de otros sectores surgen en el proceso a favor o en contra. El lobista

ofrecerá al cliente una visión lo más clara posible de los diversos intereses encontrados.

En tercer lugar, el lobista debe contar con conocimientos suficientes para que el cliente pueda transmitir sus necesidades a la opinión pública o a los medios de comunicación. La agenda mediática suele estar muy apretada y repleta de imprevistos. Desde la inauguración de una feria por parte de los Reyes de España hasta un atentado de ETA pueden impedir que las necesidades del cliente se transmitan en las noticias de la radio o la televisión en el momento oportuno. El lobista ofrecerá al cliente las herramientas y los tiempos más adecuados para ofrecer la información a los medios de comunicación y a la opinión pública.

En el siguiente esquema ofrecemos una síntesis de los conocimientos que un buen lobista debe poseer.

Gráfico 1: Conocimientos básicos del lobista



Fuente: Elaboración propia

Apuesta por la profesionalización del lobby

Como se ha mencionado anteriormente, en el 2006 se tuvo el primer congreso sobre lobby realizado en España en el que participaron lobistas, expertos en comunicación, políticos y altos cargos de la Administración Pública. La primera preocupación del mismo fue la que da sentido al presente trabajo, es decir, poder delimitar una definición del lobby y desmitificar ciertas acepciones, y para ello diversos expertos expusieron su visión personal o institucional. Una vez puestas en común las definiciones, se discutió sobre el futuro de esta profesión, y la mayoría coincidió en la necesidad de profesionalizar y regularizar esta actividad. En entrevista con el lobista Lampeia (2007), trazamos un camino hacia su regularización.

En primer lugar se constató que en España no hay un currículum académico destinado a la formación de lobistas. Ni siquiera se ofrecen masters o cursos superiores para especializarse en esta área después de haber cursado las carreras de derecho, de ciencias políticas o de ciencias de la comunicación. La oferta en España es muy escasa. En Madrid, por ejemplo, la Universidad Carlos III en colaboración con el periódico El Mundo y el despacho Cremades&Calvo Sotelo ofrece el máster *Comunicación Institucional y Política* y una de sus áreas de estudio es el lobby. Lo mismo sucede en el máster de comunicación política que ofrece la Universidad de Navarra. Sin embargo, no hay cursos dedicados exclusivamente a esta actividad. En las entrevistas mantenidas con algunos directivos o profesores de escuelas de negocio como ESADE, IESE o el Instituto de Empresa, hemos podido comprobar que tampoco tienen formación específica al respecto.

Tanto en Bruselas como en otros países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá y Bélgica (Bruselas), sí se ofrece formación al respecto. Ejemplo de ello son los cursos que ofrece el *European Training Institute* o el *European Center for Public Affairs*, ambos situados en Bruselas, así como el *Bryce Harlow Institute* y el *Public Policy Institute* de Georgetown University en Estados Unidos. Todos ellos ofrecen formación especializada en Lobby, con un amplio espacio dedicado a las prácticas concretas del mismo.

No obstante, conviene aclarar que hasta donde ha llegado nuestra investigación no hay una titulación específica para ser lobista, ni en España, ni en Europa ni siquiera

en Estados Unidos. Baste como ejemplo la página web de la *Association of Government Relations Professionals*, que responde de la siguiente manera a los interesados en realizar estudios para ser lobista:

“Because there is no prerequisite degree or training to become a lobbyist, many people believe that anyone can be a lobbyist. Technically, that is correct. There is no "entrance exam" one must pass before beginning to work in government relations. But, in some ways, that creates more of a barrier; because an individual cannot produce credentials on his or her qualifications, potential employers or clients must rely on the applicant's performance record. If a lobbyist has no record of lobbying experience, there is little to commend him or her for the work.

Most lobbyists are college graduates, and many have advanced degrees. Of these advanced degrees, the most prevalent is legal training, with other common backgrounds being communications, teaching, public relations and journalism. Lobbyists must be able to understand their clients' interests as well as the laws and policies they hope to influence. They must be able to communicate effectively with their audience, both orally and in writing. It is also necessary for them to understand the legislative and political process.

Possibly the best training for lobbying is experience in a congressional office. Even the most menial position on Capitol Hill helps provide an understanding of the process unlike anything in a classroom, and competence quickly leads to increased responsibility. Professional staffers — either in personal or committee offices — develop not only an understanding of congressional issues but also a valuable network of congressional contacts”.

(Association of Government Relations Professionals sin fecha)

En el seminario citado se consideró paso esencial para el futuro de esta actividad ofrecer una formación especializada para todos aquellos que quieran dedicarse a esta actividad. Si bien en las sesiones no se concretó qué tipo de conocimientos habría que ofrecer, por lo que hemos desarrollado en el apartado anterior, podemos afirmar que deberá contar con contenidos de derecho, ciencias políticas y ciencias de la comunicación.

Un paso importante para la profesionalización de esta actividad es la creación de una o varias asociaciones de lobistas. Dicho fenómeno se está dando en todos los países donde está reconocida dicha actividad.

En el Reino Unido, por ejemplo, hay tres asociaciones que ejercen de organismos autorregulatorios entre sus miembros: *The Association of Professional Political Consultants* (APPC) (2007), la *Public Relations Consultant Association* (PRCA) (sin fecha) y el *Chartered Institute of Public Relations* (CIPR) (sin fecha). En el caso de los miembros de la APPC, una de las obligaciones de sus miembros es informar sobre los intereses para los que trabajan. La Asociación puede sancionar o expulsar

a aquellos socios que no cumplen con las normas establecidas por la asociación. Así dos empresas de lobby recibieron una llamada de atención de la APPC por no cumplir con este deber:

“The APPC Management Committee met on 15 October and discussed media reports of two members of APPC - Burson Marsteller and Edelman - omitting the name of a client from the APPC Register, which is one of the main membership obligations and a requirement of the APPC Code of Conduct.

The Management Committee concluded that the media reports merit investigation and are therefore inviting both Burson Marsteller and Edelman to attend a meeting of the Committee to set out the facts as they see them in order that the Management Committee may determine whether formal complaints should be brought and referred to the Professional Practices Panel.

The Management Committee also agreed to issue guidance to members of the APPC for completion of their Register entries in order to ensure greater consistency in approach and the utmost transparency.

At its meeting on 5 November, the APPC Management Committee met representatives of Burson-Marsteller and Edelman to discuss media reports alleging breaches of the APPC Code of Conduct; specifically failure to register a client on the APPC Register.

Burson-Marsteller was represented at the meeting by Gavin Grant (Chairman), Jonathan Jordan (Managing Director) and Adrian Talbot (Finance Director and Compliance Officer). The APPC Management Committee listened to BM's account of the report in The Observer and concluded that, at the time in question, the client had not been a public affairs client and thus did not have to be reported in the APPC Register. The Management Committee advised Burson-Marsteller to always err on the side of caution when declaring clients on the register and to embrace the spirit of transparency required by the APPC Code of Conduct.

Edelman was represented by Michael Burrell (Vice Chairman Europe), Susan Eastoe (Deputy CEO UK) and Alex Bigg (Managing Director of UK Public Affairs). Edelman admitted that they had failed to register the client with APPC and repeated their apology for this oversight. Edelman outlined the remedial actions they had now taken to improve their internal procedures and to ensure such a failure did not re-occur in the future. Given the remedial action taken the APPC were satisfied that no further breach would occur but agreed to further review the effectiveness of Edelman's new procedures in six months' time.

(The Association of Professional Political Consultants 2007)

II. HACIA LA GLOBALIZACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL LOBBY

La presente investigación nos ha permitido observar que si bien en el siglo XX la regulación de las actividades del lobby sólo formaba parte de la agenda política de pocos países como Estados Unidos, Canadá, Australia –entre 1984 y 1996 y desde 2008- y Alemania, especialmente a partir del 2000 observamos un incremento considerable del número de países que han introducido en su agenda política la regulación de la misma.

Por más de un siglo Estados Unidos fue prácticamente la única nación que había regulado el lobby, si bien otros muchos países habían legislado contra posibles acciones ilegales relacionadas como el tráfico de influencias. La OCDE (2010: p. 5) recoge que según una investigación realizada por la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, 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. No obstante Malone, autora del estudio, considera que se constata que hay una tendencia creciente a incluir la regulación del lobby en la agenda política de los Estados:

“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 regarded as a desirable and necessary development in the interests of good government”.

(Malone 2004: p. 24)

Han sido Estados Unidos y Canadá los primeros países en regular esta actividad, si bien aún su regulación sigue experimentando modificaciones con el objetivo de perfeccionar las reglas y favorecer su aplicación.

1. Países con marco regulatorio del lobbying en el siglo XX

Estados Unidos

Estados Unidos es el país que cuenta con el mayor acervo regulatorio del lobby. Cualquier país o estado que quiera regular esta actividad encontrará aquí una referencia fundamental. La *Federal Regulation of Lobbying Act* adoptada por el Congreso de los Estados Unidos en 1946 constituyó el primer reconocimiento legal del lobbying a nivel nacional. Si bien debido a la insuficiencia de la ley que generó abusos y corrupción, Bill Clinton firmó el 19 de diciembre de 1995 la *Lobbying Disclosure Act*. Finalmente, el 14 de septiembre de 2007, el presidente Bush firmó la *Honest Leadership and Open Government* que vino a completar y a concretar algunos aspectos de las anteriores leyes.

Según Kallas se puede sintetizar en cuatro aspectos fundamentales los requisitos que establece la regulación estadounidense:

- a. Un registro obligatorio de lobistas.
- b. Un informe del lobista que contenga el elenco de los clientes que se representa, las principales fuentes de ingreso y los gastos realizados para efectuar el lobby.
- c. Un informe del lobista sobre los temas sobre los que ha trabajado.
- d. Toda esta información está disponible en internet para el público en la Oficina creada principalmente para esta función: *the Office of Public Records*".

(Kallas 2007c)

La actual Administración del Presidente Obama está revisando y promulgando un mayor control de las actividades de lobby, especialmente en lo que se refiere a la financiación de las campañas por parte de grupos de interés y lobistas o la búsqueda de un mayor control y restricción del paso de asesores políticos de la anterior administración al ejercicio del lobby.

Por ejemplo, Rubio y Córdova (2006) sostienen que durante el período de transición entre la Administración Bush y la Administración Obama, se reguló que durante ese período no se permitiría hacer lobby sobre el Ejecutivo. Por otra parte, se indicó que quienes hubieran realizado acciones de lobby en los últimos doce meses no podrían trabajar en ninguno de los equipos en transición sobre los que ellos hubieran

actuado como lobistas. De la misma forma, prohibieron que quienes trabajasen en alguno de los equipos durante el período de transición no podrían acceder a la Administración en la que hubieran colaborado en los siguientes doce meses.

Más adelante, el 21 de enero de 2009, el Presidente Obama también firmó la Orden Ejecutiva “Ethics Commitments by Executive Branch Personnel” por la que todos los empleados que trabajasen en cualquier departamento o agencia del Poder Ejecutivo se comprometían a cumplir unas reglas relacionadas con el lobby:

"1. Lobbyist Gift Ban. I will not accept gifts from registered lobbyists or lobbying organizations for the duration of my service as an appointee.

2. Revolving Door Ban. All Appointees Entering Government. I will not for a period of 2 years from the date of my appointment participate in any particular matter involving specific parties that is directly and substantially related to my former employer or former clients, including regulations and contracts.

3. Revolving Door Ban. Lobbyists Entering Government. If I was a registered lobbyist within the 2 years before the date of my appointment, in addition to abiding by the limitations of paragraph 2, I will not for a period of 2 years after the date of my appointment:

(a) participate in any particular matter on which I lobbied within the 2 years before the date of my appointment;

(b) participate in the specific issue area in which that particular matter falls; or

(c) seek or accept employment with any executive agency that I lobbied within the 2 years before the date of my appointment.

4. Revolving Door Ban. Appointees Leaving Government. If, upon my departure from the Government, I am covered by the post employment restrictions on communicating with employees of my former executive agency set forth in section 207(c) of title 18, United States Code, I agree that I will abide by those restrictions for a period of 2 years following the end of my appointment.

5. Revolving Door Ban. Appointees Leaving Government to Lobby. In addition to abiding by the limitations of paragraph 4, I also agree, upon leaving Government service, not to lobby any covered executive branch official or non career Senior Executive Service appointee for the remainder of the Administration.

6. Employment Qualification Commitment. I agree that any hiring or other employment decisions I make will be based on the candidate's qualifications, competence, and experience”.

(Ethics Commitments by Executive Branch Personnel 2009)

Esta revisión del control sobre el lobby parte de la percepción del Presidente Obama sobre los lobbies. Él considera que la representación de los intereses de las empresas puede incluso atacar a la democracia, ya que aprovechan su poder económico para agrandar su influencia política:

"Nunca me he sentido del todo cómodo con el término -intereses especiales-, que junta bajo el mismo apelativo a ExxonMobil y a los albañiles, al lobby farmacéutico y a los padres de niños con necesidades especiales. La mayoría de los científicos políticos probablemente no estarían de acuerdo conmigo, pero para mí no es lo mismo un grupo de presión empresarial cuya fuerza se basa exclusivamente en el dinero, que un grupo de individuos que sostienen las mismas ideas -ya sean trabajadores textiles, aficionados a las armas, veteranos o familiares de granjeros- y que se unen para defender sus intereses. Creo que no son lo mismo aquellos que usan su poder económico para magnificar su influencia política mucho más allá de lo que justificaría su número, que aquellos que simplemente tratan de unir la fuerza de sus votos para conseguir convencer a sus representantes. Los primeros atacan la idea misma de la democracia. Los segundos son su esencia.

Aun así, el impacto que tienen los grupos de interés en los candidatos no es siempre agradable. Para mantener a sus socios activos, para que las donaciones no dejen de fluir y para hacerse oír por encima del ruido, los grupos que tienen peso en la política no buscan promover el interés general. No buscan apoyar al candidato más sensato, mejor cualificado o de mayor amplitud de miras. Se centran sólo en cuestiones muy concretas: sus pensiones, sus subvenciones agrarias, su causa. Dicho simplemente, tienen una misión que cumplir. Y quieren que usted, el funcionario público electo, les ayude a cumplirla"

(Krensky, S., 2010)

En nuestra opinión, pretender que nadie defienda sus propios intereses o creer que es posible ejercer una objetividad tal que permita a un grupo de personas ir en contra de sus propios intereses, es simplemente utópico. Consideramos que para la democracia es positivo que la sociedad en todas sus expresiones defienda y promueva sus intereses, siempre dentro de unos cauces justos, democráticos y legales. El problema que hay de fondo en lo comentado por el que entonces era candidato presidencial es la tarea compleja y difícil del político de discernir cuál es el interés general o el bien común en aspectos concretos o donde hay intereses opuestos. Sin embargo, los políticos no pueden renunciar a su función de analizar los diversos intereses y escoger los más convenientes para el interés general. Ciertamente, tal como dice Obama, hay que controlar que no se magnifiquen los intereses o demandas de los lobbies económicos o se les dé un trato especial en detrimento de otros intereses no económicos, y cualquier tipo de regulación debe velar por el equilibrio entre la atención a los intereses puramente económicos y los demás intereses como pueden ser los intereses sociales o de atención a los menos favorecidos.

Por otra parte, más de 40 Estados de la Unión cuentan con una legislación más o menos similar a la ley federal, en algunos casos más estricta que la ley Federal, como por ejemplo la de los Estados de California y Nuevo México.

Canadá

Canadá cuenta con una regulación muy similar a la de Estados Unidos. Reguló su actividad mediante la *Lobbyists Registration Act* en 1985. La Ley establece un registro público de aquellos que son remunerados por tratar diversos asuntos con los *public holders*. Por *public holders* se comprende toda persona que ocupa un puesto electo o designado en el Gobierno canadiense, los diputados y senadores así como a sus gabinetes respectivos, los directores y funcionarios de los departamentos federales y agencias estatales, los miembros de las Fuerzas Armadas y los miembros de la policía (*Royal Canadian Mounted Police*).

La ley canadiense de 1985 fue enmendada diez años después (1995), y a partir de ese momento se estableció la obligatoriedad de cumplir con el *Lobbyists' Code of Conduct* (1997). Dicho código de conducta tiene la finalidad de asegurar en la medida de lo posible que el lobbying se realice bajo principios éticos en orden a preservar la integridad, la objetividad y la imparcialidad de los procesos de decisión pública. Hay que señalar que, a diferencia de la legislación federal de Estados Unidos, la canadiense obliga a firmar el Código de Conducta, mientras que en Estados Unidos lo que hay es un *Code of Ethics* (sin fecha) elaborado por la *Association of Government Relations Professionals*, y quien quiera participar en la asociación debe aceptar y firmar el código, pero no hay una obligación legal.

El 12 de diciembre de 2006 se aprobó la *Federal Accountability Act* cuya finalidad fue proveer de una normativa que regule los conflictos de intereses, establecer los límites de la financiación electoral y desarrollar medidas para asegurar la transparencia y responsabilidad en la administración pública. En dicha normativa se incluyeron importantes enmiendas a la *Lobbyists Registration Act*, que pasó a llamarse a partir de ese momento la *Lobbying Act*.

Los cambios principales fueron:

- e. La designación de un Comisario del lobbying independiente con amplios poderes para investigar posibles violaciones a la *Lobbying Act* y al Código de Conducta.
- f. La prohibición de ejercer como lobistas o desarrollar acciones de lobby durante cinco años desde que abandonen sus cargos, los ministros, los

- miembros del gabinete de los ministerios, los altos cargos funcionariales, así como los miembros de los equipos de transición del Primer Ministro.
- g. La prohibición de recibir honorarios de éxito –*success fee*– por el trabajo realizado.
 - h. La obligación de grabar y archivar las comunicaciones con determinados cargos públicos.
 - i. Las posibles violaciones a la *Lobbying Act* podrán ser investigadas aunque hayan transcurrido varios años desde que se hubieran cometido.

Las modificaciones fueron finalmente incluidas y la *Lobbying Act* fue aprobada el 2 de julio de 2008.

Australia

Entre 1984 y 1996 se estableció un registro obligatorio, a cargo del gobierno central, en el que debían inscribirse únicamente las consultorías de lobby. El hecho de que no fuera un registro público ni existiera un código de conducta provocó que se convirtiera más bien en un sistema de privilegios.

No obstante, desde mayo de 2008 se estableció de nuevo el registro de lobistas a cargo de la Secretaría del Primer Ministro. En esta ocasión el registro se hizo público y se obligó a firmar un código de conducta. Se mantiene que sólo se registren aquellos que realicen lobbying para terceros, ya que especialmente lo que se quiere es conocer los intereses que se defienden y controlar las prácticas de estas consultoras.

Cabe destacar que se impide registrarse a personas que hayan estado en la cárcel más de 30 meses o quien haya sido condenado por un delito de deshonestidad en los últimos 10 años a la petición de ingreso al registro, con el fin de que se refuerce la importancia que tiene para el Gobierno que los lobistas sean personas en las que se pueda confiar. Así lo expresó John Faulkner, miembro del Departamento del Primer Ministro y Special Minister of State:

“In adopting the Code, the Government recognised that lobbying is a legitimate activity and part of the democratic process. However, there was a concern that Government representatives who were the target of lobbying activities were not always fully informed as

to the identity of the people who had engaged a lobbyist to speak on their behalf. This information can be fundamental to the integrity of government decisions and should be freely available to those who are lobbied and to the wider public”.

(Faukner 2008)

Alemania

El *Bundestag* alemán es el único parlamento de un Estado europeo que reguló antes del año 2000 el lobby. Lo hizo mediante un Anexo al Reglamento de la Cámara. Todos aquellos grupos u organizaciones que deseen trasladar o defender sus intereses frente al Bundestag o frente al Gobierno Federal deben inscribirse en el Registro. Cada año el registro se actualiza y se publica en el Boletín Oficial (Bundesgesetzblatt). Sin embargo, no hay ningún tipo de mecanismo para controlar el cumplimiento de lo exigido en el Registro. Por el contrario, en el Bundesrat (Cámara alta) no existe regulación alguna.

2. Algunos países que regulan el lobbying a partir del 2000

Al hacer un amplio repaso de los procesos regulatorios del lobby, observamos como dijimos anteriormente, que a partir del año 2000 ha aumentado considerablemente el número de países que han analizado el fenómeno creciente del lobby, grupos de interés o de presión y han empezado a regular su actividad. Veamos algunos de ellos.

Lituania

El 27 de Junio del 2000 (No. VIII-1749 of 27 June 2000) se aprobó una ley para regular las actividades de lobby, que fue enmendada en dos ocasiones, el 8 de mayo de 2001 por la Ley nº IX-308 y por la Ley IX-1385 del 30 de marzo de 2003. En ella se define el lobby o representación de intereses y se establece un registro obligatorio, junto con un código de conducta de lobistas. Cabe destacar que a diferencia de otras leyes de otros países, en el artículo 4 de la ley lituana se elenca los derechos y deberes de los lobistas:

“1. The lobbyist shall, in compliance with the procedure established by laws and legal acts of the Republic of Lithuania, have the right:

- 1) To participate in preparation of drafts of legal acts and submit explanations, to prepare drafts of legal acts or alternative legal acts;
- 2) On his own initiative to conduct expert examination of effective legal acts or drafts of legal acts, to submit conclusions and commentaries on drafts to clients of lobbying activities;
- 3) To explain to the public, convince state and municipal institutions or agencies that it is expedient to adopt or defeat a certain legal act, to amend or supplement an effective legal act or to declare it invalid;
- 4) to inform the public, undertakings, agencies or organizations about drafts of legal acts which are being prepared in the Seimas, the Government or other state or municipal institutions;
- 5) To make reports to the mass media and to participate in public events;
- 6) To collect material and information about legislation and submit it to clients of lobbying activities;
- 7) To propose to legislators to initiate amendments of effective legal acts;
- 8) To organize and finance meetings of legislators with representatives of clients of lobbying activities;
- 9) To organize and finance a public-opinion poll regarding a draft of a legal act or the implementation of an effective legal act;
- 10) To organize and finance representative and other events on the issues of legislation;
- 11) To organize and finance meetings of state politicians and public servants with the public with respect to the issues of legislation;
- 12) To obtain copies of drafts of legal acts and other information material, if this is in compliance with the laws of the Republic of Lithuania;
- 13) In a manner prescribed by law to authorize another person to present a report on lobbying activities in the name of the lobbyist.

2. The lobbyist must:

- 1) to inform in writing the Chief Institutional Ethics Commission about the termination of lobbying activities not later than within one working day from the moment he gets to know that he has been elected a state politician, appointed a public servant who, under legal acts regulating his service, must not be a member of the management bodies of undertakings, agencies, organizations, receive remuneration for his work in the management bodies of such undertakings, agencies and organizations, work as an employee, advisor, expert or consultant in private undertakings or agencies, as well as receive remuneration other than fixed by legal acts regulating his service;
- 2) To act in compliance with this Law and other laws and legal acts of the Republic of Lithuania”.

(Ley de regulación de los grupos de interés 2003)

También se establece una autoridad para controlar el cumplimiento de la normativa que es la *Chief Institutional Ethics Commission*.

Polonia

El 7 de julio de 2005 se promulgó la Ley sobre el lobby. La ley entiende por lobista únicamente al profesional que representa intereses de terceros bajo contrato. Se establece un registro de acceso a los poderes públicos, y se trazan los procedimientos para asegurar su cumplimiento a través de la *Office of the Public*

Authority. No hay un código de conducta que ordene o impulse el cumplimiento de la legislación. Cada cuatro meses los lobistas deben enviar un informe con información detallada de las actividades realizadas, administraciones contactadas, lo que hace que sea uno de los registros más exigentes:

“Section 30. The report shall contain:

- a) An itemized list of the executive decisions that were the target of the lobbyist's lobbying activities;
- b) An indication of the concrete objective (objectives) of his lobbying activities relating to a specific bill;
- c) A list of means used in connection with lobbying activities for a specific case;
- d) An indication of the names of officers of the executive decision-making body contacted, and the number of occasions of establishing connection;
- e) An indication of each gift provided under Subsection (2) of Section 24, their individual value, and the name and position of the person affected;
- f) the names of employers of the lobbying firm and the lobbyist in the breakdown illustrated in Paragraph a)”.

(Act on legislative and regulatory lobbying 2005)

Hungría

En Hungría se aprobó la Ley de actividades de lobby el 1 de septiembre de 2006 (si bien fue derogada en 2011) por la que se definía qué comprendía el lobby o representación de intereses y se establecía un registro obligatorio de lobistas. La implementación de la Ley fue establecida mediante decreto gubernamental - *Government Decree 176/2006 (VIII. 14.) on the Implementation of Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities* (2006). Merece la pena subrayar que a todo lobista se le daba una tarjeta de presentación una vez que es aceptado en el registro y tenía la obligación de mostrar cuando se la pidan aquellas personas o entidades que sean contactadas.

Taiwán

El 8 agosto de 2007 se aprobó la ley del lobby y un año más tarde entró en funcionamiento. En la ley se define qué se entiende por lobista y por la actividad de lobby. Se delimita quién puede ejercer el lobby y quién no. La legislación taiwanesa no ha optado por un registro público y unificado sino que todas las entidades potencialmente sujetas a recibir a lobistas deberán crear una unidad responsable del registro de lobistas en esa institución. Aquellos que ejerzan lobby deberán informar sobre el tema que quieren tratar, el interés que defienden y el dinero que de manera

estimada piensan emplear para esas gestiones. Cada seis meses deben actualizar esos datos.

Asimismo cabe destacar, que la normativa taiwanesa obliga a cualquier gobierno o empresa extranjera a contratar un lobby local para ejercerlo, y no podrán hacer lobby en temas de Defensa, Seguridad Nacional, asuntos internacionales, y temas relacionados con la República de China, salvo entidades jurídicas o grupos de China, Hong Kong y Macao.

Francia

Siguiendo la corriente regulatoria que el presente trabajo está descubriendo y que empezó el año 2000, hay que subrayar que en 2008 la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional francesa encargó al diputado Charié (2008) la redacción del “Rapport d’information sur le lobbying”, conocido como Libro Azul, cuyas conclusiones afirman la necesidad de establecer un marco regulatorio del lobby en Francia, basado en una legislación apropiada, un registro público y obligatorio para los lobistas y grupos de interés y un código de conducta similar al de otros Estados que han regulado.

Para el desarrollo del Libro Azul hubo una gran colaboración entre la Comisión y las asociaciones que representan a los lobistas, *l’Association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics* y *la Association Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques*, quienes ya cuentan con un código de conducta para sus asociados que guía las relaciones con los poderes públicos.

En 2009, el Senado francés adoptó un primer conjunto de normas para regular mejor las actividades de los grupos de interés en dicho órgano y en 2010 se creó el Registro de Représentants d’intérêts à l’Assemblée nationale, si bien era de carácter voluntario. No fue hasta 2013 cuando se hizo obligatorio, año en el cual también se adoptó el Código de Conducta aplicable a los representantes de intereses. El 11 de octubre de 2013 se aprobó la Ley de Transparencia de la vida pública, aunque limitada a la transparencia en la situación patrimonial de las instituciones y cargos públicos. Cabe destacar que Francia cuenta con un “principio de nueva reglamentación”, tal y como recoge la Asamblea Nacional, basado en el Informe del grupo de trabajo sobre los grupos de presión en la Asamblea Nacional, presentado el 11 de julio de 2012 por Christophe Sirugue, Presidente de la Delegación para los

representantes de intereses y grupos de estudio. El Informe está destinado a revisar las relaciones entre los diputados y los grupos de presión, para lo cual recoge una serie de principios relativos a las conductas entre legisladores y representantes de intereses.

Transparency International France (2013) publicó un estudio en el que analizaba el estado de la regulación del lobby en dicho país, concluyendo que Francia “satisface el 27% de los criterios evaluados” y con normas “muy heterogéneas de una institución a otra”.

Eslovenia

Eslovenia aprobó el 26 de mayo de 2010 the Integrity and Prevention of Corruption Act, enmendado el 4 de mayo de 2011 y cuyo capítulo VIII regula el lobby, tras el primer borrador presentado en la Asamblea Nacional en 2002.

Austria

Austria cuenta desde el 1 de enero de 2013 con *The Transparency Act 2013 for lobbying and interest representation*, que no solo contiene un código de conducta y un registro obligatorio, sino además con normas sancionadoras para quienes violen normas de estos dos pilares.

Irlanda

Irlanda ha sido el último país europeo en regular la actividad, con la aprobación la *Regulation of Lobbying Act* de 11 de marzo de 2015. Tras el primer borrador en 2013, *General Scheme of the Regulation of Lobbying Bill 2013* y las posteriores enmiendas a lo largo de 2014, finalmente Irlanda crea con esta ley un registro de lobbies con carácter obligatorio a partir del 1 de septiembre. La *Regulation of Lobbying Act 2015* establece a su vez un código de conducta relativo al ejercicio de la profesión, impone restricciones en la participación de ex funcionarios y modifica la Ley de Ética de la Oficina Pública de 1995.

Los países objeto de estudio, Perú, Chile, México y Colombia, cuentan con regulaciones del lobby que serán desarrolladas en detalle más adelante.

3. Algunos Países que analizan una posible regulación del lobbying

Reino Unido

El Reino Unido es el Estado con más experiencia de lobby junto con Estados Unidos, de hecho una gran parte de los estudiosos del lobby consideran que el origen del lobby y su término nace de los pasillos –lobby en inglés- del parlamento inglés, ya que era el lugar donde las personas esperaban a los representantes para trasladar sus intereses. Sin embargo, el Reino Unido no cuenta con una legislación específica, sino que más bien hay una forma de autorregulación impulsada por las asociaciones que representan a los que defienden intereses frente a la administración pública. Por otro lado, como detallaremos a continuación, hay muchas voces del ámbito parlamentario que están impulsando una regulación específica, en la que se establezca un registro obligatorio.

En 1991 el *Select Committee on Member's Interest* en su sesión 1990/1991 estableció como prioridad la creación de un Registro y un Código de Conducta obligatorios. No obstante, la propuesta fue rechazada. Más adelante, y ante la dificultad de definir los grupos de presión y sus actividades, se decidió más bien estudiar y establecer un mayor control sobre los que ejercían algún tipo de cargo público. En octubre de 1994 el Primer Ministro John Major creó una comisión - *Committee on Standards in Public life*- en la Cámara de los Comunes para estudiar las normas en materia de vida pública y que incluía la ética de los cargos públicos respecto con los grupos de presión. Como resultado del estudio se prohibió a los parlamentarios aceptar cualquier tipo de remuneración externa que pudiera tener relación con su condición, y así se incluyó en el Código de Conducta de los Miembros del Parlamento, aprobado en su totalidad en julio de 1996.

Hay tres asociaciones que representan a los lobistas del Reino Unido y actúan de alguna forma como órganos autorreguladores mediante sus códigos de conducta y sus reglas como asociación: la *Association of Professional Political Consultants* (APPC), la *Public Relations Consultant Association* (PRCA) y el *Chartered Institute of Public Relations* (CIPR).

No obstante, el trabajo de las asociaciones de lobistas, en diciembre de 2008 el *Public Administration Select Committee* de la Casa de los Comunes elaboró un informe sobre la situación del lobby en el Reino Unido en el que tras un amplio análisis concluyó que la actual autorregulación de los lobbies era muy débil y propusieron que hubiera un registro de actividades de lobby, controlado por un órgano independiente, y que incluyese información proporcionada tanto por los lobistas como por aquellos que los reciben.

“In this country, public affairs consultancies and in-house lobbyists are subject to virtually no regulation and, as we have found, very little self-regulation of any substance. Those who are lobbied are subject to various behavioural constraints and transparency requirements (eg. the Freedom of Information Act and the Ministerial and Civil Service Codes), but these have developed piecemeal and without a specific focus on lobbying. Ministers and civil servants leaving office are subject to the Business Appointment Rules, monitored in the most senior cases by an unpaid part-time committee of the great and the good-the Advisory Committee on Business Appointments (AcoBA).

Lobby can be regulated -and in a number of jurisdictions is regulated- far more extensively than this. While there is no “off-the-shelf” solution, the system in the United Kingdom could be and needs to be improved”.

(Lobbying: Access and influence in Whitehall 2008: p. 4)

4. Estados con asuntos regulados relacionados con el lobby

En Dinamarca no hay una legislación desarrollada, sino que existe un registro por el que todos aquellos interesados en dar a conocer sus intereses y defendidos en el Folketing (Cámara Baja del Parlamento Danés) deberán dar sus nombres. Estos nombres son incluidos en los informes de los Comités donde intervengan, y aparecen en los diarios de sesiones parlamentarias.

En la República Checa se estableció un código de conducta voluntario para los representantes de las dos Cámaras que es una guía que contiene pautas y condiciones para relacionarse con los grupos de interés.

En Italia, a pesar de que no existe reglamento alguno, se han presentado sin éxito diversos proyectos de ley relativos a las relaciones públicas. Únicamente en el Senado, algunas asociaciones nacionales pueden recibir tarjetas de acceso, excluyendo la asistencia a las comisiones y el uso de las infraestructuras.

En España no hay un marco regulatorio para las actividades del lobby. Más adelante analizaremos los intentos de regulación de la actividad en el Congreso de Diputados mediante proposiciones no de ley propuestas por diversos partidos políticos. En otros países europeos como Bélgica, Grecia, y Portugal no tienen normas que regulen la actividad del lobby, si bien hay una participación real de los grupos de presión en los procesos de decisión legislativa.

5. El marco regulatorio del lobbying en Bruselas

El Registro de Transparencia de la Unión Europea cuenta a fecha de 6 de octubre de 2015 con 8.363 organizaciones inscritas, de las cuales 4.248 son grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales y 2.161 organizaciones no gubernamentales. Las consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia ocupan el tercer puesto (967), seguido de los grupos de reflexión, instituciones

académicas y de investigación (567) y de organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos (383).

La Comisión Europea

Merece la pena una especial atención a lo que ha sucedido en los últimos años y más recientemente en Bruselas. Hemos podido comprobar que tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo introdujeron desde hace varios años en su agenda la relación con los grupos de interés, los grupos de presión o lobbies. Estas instituciones, junto con el Consejo Europeo, son conscientes de que no sólo deben velar por atender los intereses de los Estados, sino que para desarrollar leyes y promover políticas públicas, deben tener en cuenta los intereses de grupos sociales, económicos o de cualquier tipo. Si bien es cierto que fue el Parlamento Europeo el primero en establecer un marco de actuación para los lobistas, hemos constatado que ha sido la Comisión Europea quien ha desarrollado un estudio amplio y detallado en los últimos años y cuyo resultado actual es un registro voluntario de lobistas en la Comisión, con un código de conducta establecido y una definición amplia del concepto del lobby y de los lobistas. Hagamos un breve repaso del marco de actuación de los lobbies en Bruselas.

Por una parte la Comisión Europea formuló en 1993 una comunicación titulada “Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés” en la que estableció un código de conducta para los que ejercían implícitamente el lobbying, pero no se estableció ni un registro ni un marco regulatorio.

Quien en cierta forma está revolucionando la percepción del lobby y ha normalizado la actividad del lobbying en la Comisión Europea ha sido, Siim Kallas, Vicepresidente de la Comisión Europea y Responsable de Asuntos Administrativos, Auditoría y Lucha contra el Fraude. Kallas (2007b) no ha dudado en afirmar en diferentes ocasiones, que el lobby es “legítimo y necesario,” y para ello inició una serie de iniciativas encaminadas a institucionalizar más este tipo de actividad. El punto de partida fue el Libro Verde *Iniciativa Europea a favor de la transparencia*, aprobado por la Comisión Europea en mayo de 2006. Este documento fue fruto del compromiso de la Comisión de ampliar las oportunidades de *participación* en la

configuración de la política de la Unión Europea. La idea de *transparencia* responde a las reglas democráticas por las que las instituciones públicas deben someterse al control público y rendir cuentas de toda su acción.

La iniciativa europea a favor de la transparencia, llamada generalmente ETI (*European Transparency Initiative*), vio la necesidad de establecer un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés, o también llamados por la misma Comisión, grupos de presión, con la finalidad de una mayor y mejor participación de la sociedad, y al mismo tiempo con el objetivo de exigir mayor responsabilidad a los participantes, de acuerdo al principio promovido por la Comisión Europea (2001) “una mayor participación supone también una mayor responsabilidad”. Para ello inició una consulta abierta que empezó el 3 de mayo y finalizó tres meses más tarde, el 31 de agosto de 2006, en la que todos los interesados podían dar su opinión sobre las formas de establecer una adecuada estructuración a los grupos de presión, grupos de interés o lobbies.

Como resultado de la consulta, el 23 de junio de 2008 se abrió el registro público de lobistas o representantes de intereses. En principio el registro se ha establecido con un sistema y unas reglas provisionales y transcurrido un año -en junio de 2009-, la Comisión revisará los aspectos prácticos de su funcionamiento. El objetivo es que los grupos de interés puedan participar en las tomas de decisión, pero también que los ciudadanos europeos puedan conocer abiertamente quiénes son los que quieren influir en las decisiones públicas.

“Los ciudadanos pueden y deben esperar que el proceso de toma de decisiones de la UE sea lo más transparente y abierto posible. Cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una representación equilibrada y evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. La transparencia es, a su vez, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos europeos en la vida democrática de la UE.

El Registro de Transparencia se ha creado para dar respuesta a preguntas básicas como qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto”

(Comisión Europea 2008)

La Comisión estableció en un principio tres categorías de lobistas en el registro, que han sido ampliadas hasta las seis actuales: consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia; grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales;

organizaciones no gubernamentales; grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación; organizaciones que representan a las iglesias y las comunidades religiosas; y organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc. De esta forma, la Comisión ha optado por una definición inclusiva de tal forma que se amplíe el abanico de entidades que quieren participar en la toma de decisiones públicas y que los ciudadanos puedan conocer todos los tipos de intereses que influyen en la toma de iniciativas, leyes o programas políticos.

Asimismo la Comisión, tras lanzar una consulta pública con los principales interesados -*stakeholders*- entre el 10 de diciembre de 2007 y el 15 de febrero de 2008, ha establecido un Código de Conducta que deben aceptar y cumplir todos aquellos que se registren. El Código de conducta contiene las siguientes reglas claras y verificables:

“En sus relaciones con las instituciones de la Unión Europea, así como con sus miembros, funcionarios y otros agentes, los grupos de interés:

- a) indicarán siempre su nombre y número de registro, si procede, y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan; declararán los intereses, objetivos o fines perseguidos y, en su caso, especificarán los clientes o los miembros a los que representan;
- b) no obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonesta o recurriendo a una presión abusiva o a un comportamiento inadecuado;
- c) no darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal con la Unión Europea o cualquiera de sus instituciones, ni falsearán sus datos a efectos de inscripción en el Registro de forma que puedan inducir a error a terceros o a los funcionarios y otros agentes de las instituciones de la Unión Europea, ni utilizarán los logotipos de las instituciones de la Unión sin autorización expresa;
- d) se asegurarán de proporcionar, durante el proceso de inscripción y, ulteriormente, en el marco de sus actividades cubiertas por el Registro, información que, por lo que les consta, es completa, actualizada y no engañosa; aceptarán que toda la información facilitada sea sometida a revisión y aceptarán satisfacer las solicitudes administrativas de información complementaria y de actualizaciones;
- e) no venderán a terceros copias de documentos obtenidos de las instituciones de la Unión;
- f) en general, respetarán todas las normas, todos los códigos y todas las prácticas de buena gobernanza establecidos por las instituciones de la Unión Europea y evitarán toda obstrucción a la ejecución y la aplicación de los mismos;
- g) no incitarán a los miembros de las instituciones de la Unión Europea, a los funcionarios u otros agentes de la Unión Europea ni a los asistentes o becarios que trabajan para dichos miembros a infringir las normas y las reglas de comportamiento que les son aplicables;
- h) respetarán, cuando empleen a personas que hayan sido funcionarios u otros agentes de la Unión Europea o asistentes o becarios de miembros de sus instituciones, la obligación que tienen dichas personas de cumplir las normas y las exigencias en materia de confidencialidad que les son aplicables;

- i) obtendrán la autorización previa del diputado o los diputados interesados del Parlamento Europeo por lo que respecta a toda relación contractual con una persona del entorno específico del diputado o a la contratación de una de ellas;
- j) respetarán toda norma establecida sobre los derechos y las responsabilidades de los antiguos diputados al Parlamento Europeo y antiguos miembros de la Comisión Europea;
- k) informarán a todas las personas que representen de sus obligaciones para con las instituciones de la Unión;

(Comisión Europea 2008)

Aquellos que quebranten las reglas del Código podrán ser suspendidos temporalmente o expulsados definitivamente del Registro al término de un procedimiento administrativo abierto por la Comisión. También se permite acogerse a códigos de conducta similares como el propuesto por la *Society of European Affairs Professionals* (SEAP).

Si bien es cierto que la Comisión es la responsable de expulsar o no del Registro, no actúa como órgano que controla el cumplimiento de las reglas y la veracidad de la información proporcionada. Más bien sólo efectuará controles cuando haya reclamaciones de terceros o cuando la Comisión tenga motivos para sospechar el incumplimiento del Código de conducta.

Uno de los aspectos controvertidos ha sido el tipo de información que los representantes de intereses deben presentar en el Registro. Según las categorías previamente citadas, se da un tipo de información u otro.

Las consultoras profesionales y los despachos de abogados que actúan como representantes de intereses deberán indicar el volumen de negocios total relacionado con las actividades como grupo de presión ante las instituciones de la Unión Europea, de acuerdo a las últimas cuentas anuales. Debe incluirse una lista de los clientes y debe colocarse en orden decreciente del valor de los contratos por tramos de 50.000 euros o porcentajes del 10% respecto con el volumen total de los contratos.

A los departamentos de empresas responsables de representar los intereses frente a las instituciones de la Unión Europea y a las asociaciones profesionales se les exige una estimación de los costes vinculados a las actividades directas de representación de intereses ante todas las instituciones de la UE. Aquellas

empresas que cuenten con una oficina en Bruselas podrán adoptar como punto de partida el presupuesto general de la misma (gasto de personal y materiales, alquileres, cuotas de afiliación a asociaciones, etc.), eliminando los costes que no estén relacionados con lo anterior. Para quienes no tengan representación en Bruselas pueden usar el porcentaje de tiempo que dedican los empleados a estas actividades en Bruselas, y estimar los costes.

A las ONGs, los grupos de reflexión, think tanks u otros organismos se les pide el presupuesto general de la organización y las fuentes principales de financiación, sea pública o privada.

Toda la información proporcionada en el Registro debe actualizarse al menos una vez al año o cuando haya cambios de especial relevancia. En caso de no actualizarse debidamente se interrumpirá el acceso público a los datos de la organización y, transcurrido un breve periodo de tiempo, se dará de baja en el Registro.

La Comisión Europea mostró su satisfacción con los primeros resultados obtenidos, ya que se estaban cumpliendo las expectativas esperadas respecto a número de ingresos en el registro, si bien éste no ha dejado de crecer:

Tabla 6: Entidades registradas en el Registro de Grupos de Interés de la Comisión Europea a 6 de octubre de 2015

CATEGORÍA	NÚMERO
Grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales	4.249
• Empresas y grupos	1.413
• Asociaciones comerciales y empresariales	2.093
• Sindicatos y asociaciones profesionales	489
• Otras organizaciones	254
Organizaciones no gubernamentales	2.162
• Organizaciones, plataformas y redes no gubernamentales y similares	2.162
Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia	967
• Consultorías profesionales	584
• Bufetes de abogados	98
• Consultores que trabajan por cuenta propia	285
Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación	567
• Grupos de reflexión e instituciones de investigación	419
• Instituciones académicas	148
Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc.	383
• Estructuras regionales	110
• Otras autoridades públicas de rango inferior al nacional	101
• Asociaciones y redes transnacionales de autoridades públicas regionales o de rango inferior al nacional	37
• Otros organismos públicos o mixtos, creados por ley, cuyo objetivo es actuar en favor del interés público	135
Organizaciones que representan a las iglesias y organismos religiosos	37
• Organizaciones que representan a las iglesias y organismos religiosos	37
TOTAL GRUPOS DE INTERÉS EN EL REGISTRO	8.365

Fuente: Comisión Europea

En la misma línea que la Comisión, Kallas también subrayó los buenos resultados:

“The Commission’s Register for Interest Representatives, launched on 23 June 2008, is progressing well. European citizens now have direct access to information on the existence, diversity and multitude of represented interests; less than six months after the Register was begun, more than 700 organisations are now registered[1], with more being added every day. There has been a steady and constant flow of some thirty additions per week to the Register. More than 400 organisations representing business and professional

organisations are registered, along with more than 150 NGOs. Specialised consultancy firms and law firms lobbying the European institutions are still not signing up quickly enough, but their professional organisations have recently expressed their intention to encourage registration. Think-tanks are also expected to join.

Since several federations have now drawn up guidelines to help their members sign up, the Commission expects this flow to be maintained or even grow early next year and anticipates that all image-conscious interest representatives committed to transparency will register in the coming weeks”.

(Kallas 2008)

El número de lobistas inscritos se ha multiplicado por ocho desde su primer año de vida, pasando de un total de 1.445 entidades registradas en mayo de 2009 hasta las 8.365 en octubre de 2015.

El Parlamento Europeo

Desde 1996, el Parlamento dispuso de su propio registro para los grupos de interés, así como de un código de conducta que incluye la asunción de un compromiso, por parte de los grupos de interés registrados, de actuar conforme a unas elevadas normas éticas. A los lobistas se les proporciona una tarjeta de acceso que debe estar siempre visible y les permite el acceso a las diversas instancias del Parlamento. El marco de actuación se estableció a través de la modificación del Reglamento del Parlamento:

“Artículo 11 Intereses económicos de los diputados, normas de conducta, registro de transparencia obligatorio y acceso al Parlamento

5. Las tarjetas de acceso de larga duración se expedirán a personas ajenas a las instituciones de la Unión bajo la responsabilidad de los Cuestores. Estas tarjetas tendrán una validez máxima de un año, renovable. La Mesa establecerá las modalidades de utilización de estas tarjetas.

6. Las personas inscritas en el registro de transparencia deben respetar, en el marco de sus relaciones con el Parlamento: – el código de conducta anejo al acuerdo⁴; – los procedimientos y otras obligaciones definidas por el acuerdo; y – las disposiciones del presente artículo, así como sus medidas de aplicación.

VI. Medidas aplicables a los declarantes cumplidores

29. Solo se entregarán tarjetas de acceso a los locales del Parlamento Europeo a las personas que representen a organizaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Registro o que trabajen para ellas si dichas organizaciones o personas están inscritas en el Registro”.

(Parlamento Europeo 2015)

Sin embargo, el registro no ha contado con un órgano de control que vele por el cumplimiento del código de conducta y por la obligatoriedad para inscribirse en el mismo. El control se limita a que un diputado pueda impugnar la actividad de un representante o de un grupo de interés, y en ese caso debe remitir el caso a los Cuestores, que lo instruirán y podrán pronunciarse sobre el mantenimiento o la retirada de la tarjeta de acceso.

No obstante, después de más de diez años con el registro en funcionamiento, ante la iniciativa promovida por la Comisión, el Parlamento Europeo también está revisando con especial dedicación el marco regulatorio de los grupos de interés. Por ello, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (2007a) en colaboración con la Comisión Europea organizó un Seminario sobre los grupos de interés.

El Parlamento Europeo ha constatado que con la ampliación de sus poderes han aumentado considerablemente los grupos de interés. Además es consciente de que tras la esperada ratificación del Tratado de Lisboa, el Parlamento tendrá mayores competencias y desempeñará el papel de colegislador en casi todo el procedimiento legislativo habitual, y por tanto atraerá todavía más la atención de un mayor número de grupos de interés.

Al igual que la Comisión, el Parlamento Europeo ha afirmado que los grupos de presión, no son sólo legítimos sino también esenciales en cualquier régimen democrático:

“Los grupos de interés desempeñan un papel esencial en el diálogo abierto y pluralista en que se basa un régimen democrático, y constituyen una importante fuente de información para los diputados en el marco del ejercicio de su mandato”.

(Parlamento Europeo 2008)

La Comisión de Asuntos Constitucionales (2008) elaboró un informe sobre “el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas”, y dio como resultado la aprobación de una resolución por la que el Parlamento Europeo (2008) reconoció la influencia de los grupos de presión,

legitimó su actividad y manifestó su acuerdo con la definición de grupos de interés propuesta por la Comisión Europea.

En dicha resolución puso en duda el hecho de que el Registro de la Comisión Europea fuera de carácter voluntario, pues *le preocupa que un sistema meramente voluntario permita a los grupos de interés menos responsables eludir sus obligaciones*. No obstante, acogió la propuesta de la Comisión de estudiar un posible registro común tanto para el Parlamento como para la Comisión y el Consejo. Por lo general, el Parlamento es partidario de un marco regulatorio más estricto y que cuente con instrumentos específicos para controlar la actividad de los lobbies, y así lo expresó en la resolución:

“El Parlamento opina que todo código debería incluir un sistema de control riguroso de la conducta de los grupos de interés; subraya que deberían aplicarse sanciones a los grupos de interés que violen el código de conducta; hace hincapié en que deben preverse unos recursos suficientes (en personal y medios financieros) para verificar la información contenida en el registro; considera que, por lo que se refiere al registro de la Comisión, las sanciones pueden incluir la suspensión de la inscripción en el registro y, en casos más graves, su exclusión del registro; opina que, una vez se haya establecido un registro común, el incumplimiento de los grupos de interés debería conducir a sanciones relativas al acceso a todas las instituciones a las que se aplica el registro.

(Parlamento Europeo 2008: art. 18)

Siete meses después de la Resolución, se creó un Grupo de Trabajo formado por miembros del Parlamento y de la Comisión, que se reunieron en cuatro ocasiones - 16 de diciembre de 2008, 18 de febrero, 17 de marzo y 22 de abril de 2009- para discutir y analizar la posibilidad de establecer un registro común así como un mismo código de conducta.

Fruto de estas reuniones se abrió un link público común a las dos instituciones por el que se podía acceder tanto al Registro de la Comisión como al del Parlamento Europeo. Las negociaciones avanzaron hasta la creación de un registro común en 2008, que en enero de 2015 vio incrementadas sus reglas de transparencia. El nuevo sistema adoptado por la Comisión Europea (2015) introduce cambios en la declaración de los recursos humanos adscritos al ejercicio de actividades de presión; requiere información adicional sobre la participación en comités, foros, inter grupos y estructuras similares de la UE, y sobre los actos legislativos tramitados; incluye un

procedimiento simplificado de alertas y quejas, que permite un mayor escrutinio y un tratamiento más eficiente de las presuntas informaciones engañosas y extiende el requisito de declarar los costes estimados relacionados con el ejercicio de dichas actividades a todos los inscritos. La Comisión tiene, por otro lado, intención de presentar próximamente su propia propuesta de registro obligatorio de los grupos de presión que tratan con la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo.

Conviene subrayar que el 25 de noviembre de 2014 se la Comisión Europea adoptó una decisión por la que los Directores Generales de la Comisión deberán hacer públicas las agendas de sus reuniones celebradas con organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia:

“Artículo 1

1. Los Directores Generales de la Comisión harán pública la información relativa a todas las reuniones que celebren con organizaciones o con personas que trabajan por cuenta propia, sobre asuntos relacionados con la elaboración de políticas y la aplicación de las mismas en la Unión, de conformidad con lo dispuesto en la presente Decisión.

2. La información que habrá de hacerse pública será la fecha de la reunión, el lugar en el que se celebre, el nombre del Director General, el nombre de la organización o de la persona que trabaja por cuenta propia y el objeto de la reunión”.

(Comisión Europea 2014)

6. Propuestas para regular la actividad de lobby en España

Como parte de la investigación hemos podido mantener encuentros con políticos y periodistas españoles a los que les hemos preguntado si consideran que hay lobbies en España que influyen en la toma de decisiones del poder legislativo y ejecutivo, si creen que se trata de una actividad legítima y si consideran que debería plantearse la posibilidad de regularlo como se está haciendo en Bruselas o en países como Francia e Inglaterra. Las respuestas en todos los casos han sido muy similares.

Milián (2012), Trujillo (2012), Xuclà (2014), Gutiérrez (2011) y Casals (2010) coinciden en que el lobby en España se ejerce, y que hay grupos de interés que influyen en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Dependiendo del Partido que gobierne unos grupos de interés influyen más que otros. Por otra parte, todos creen que más que un ejercicio profesional del lobby en

España, lo que hay son personas de confianza en los partidos, diputados, ex diputados o ex altos cargos, que consiguen acceder con mayor facilidad a los diputados, senadores, ejecutivos de los partidos o miembros del Gobierno a cambio de honorarios, y mediante la contratación en muchos casos de despachos de abogados donde estas personas trabajan o son asociados.

La función principal de estos *conseguidores* no es asesorar ni analizar los intereses que tienen que defender o representar, tampoco ofrecen informes o análisis específicos sobre los aspectos que hay que promover o proteger, ni siquiera desarrollan estrategias para influir en el Poder Público a través de los medios de comunicación. Los *conseguidores* se limitan a facilitar el acceso o a apoyarse en sus relaciones de confianza para que los Poderes Públicos acojan con más facilidad los intereses de sus clientes. Los políticos españoles, según hemos recogido en diversas opiniones, también favorecen de alguna forma este tipo de actuación, ya que pueden primar las relaciones de amistad y de confianza, pues se apoyan en que el *conseguidor* de confianza no les presentará asuntos tergiversados o perjudiciales para el político o para los intereses de su partido. A veces esta relación de confianza -comentan algunos- provoca entre el político y el *conseguidor* una relación de connivencia donde priman los intereses propios o de partido por encima de los del cliente.

Paralelamente a los *conseguidores*, hay un desarrollo incipiente de consultorías que ofrecen los servicios de lobby. La mayoría de ellas, ofrecen este tipo de servicio como una ampliación a los servicios de comunicación y relaciones públicas, y en algunos pocos casos ofrecen exclusivamente servicios de lobby.

Hemos observado un mayor interés por la profesionalización de esta actividad en España. Ejemplo de ello es la creación de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) (2007), con el objetivo de agrupar a los lobistas que trabajan para terceros o que realizan lobby para sus empresas. APRI define a sus asociados de la siguiente forma:

“APRI agrupa y representa a todas aquellas personas físicas que voluntariamente deseen formar parte de la misma y que tengan como actividad profesional principal las relaciones institucionales, entendiendo como tales la función de trasladar intereses legítimos a las administraciones públicas en general y en especial a los poderes legislativos y ejecutivos a nivel europeo, estatal y autonómico (excluido el municipal)”.

(Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales sin fecha)

Los miembros de APRI agrupan a lobistas o responsables de las relaciones institucionales de empresas como Microsoft, CEMEX, Cementos LaFarge, Phillip Morris, British American Tobacco, IBM o Laboratorios Roche. Tal y como nos confiesa Rotondo (2009), tienen como objetivo inicial que se les permita el acceso abierto al Congreso de los Diputados, de tal forma que puedan acceder con más facilidad a los diputados y trasladar sus intereses en un marco abierto y transparente. La Asociación ha adoptado el Código de Conducta propuesto por la Comisión Europea.

Además del objetivo mencionado, pretenden mejorar su imagen ante la sociedad, los medios de comunicación y el ámbito político, pues consideran que hay una visión equivocada, ya que como hemos aludido anteriormente, se percibe el lobby como algo corrupto. Consideramos que el asociacionismo de los lobistas españoles acelerará el camino para la legitimación de su actividad en España. De hecho, ya han tenido una primera toma de contacto con el Congreso de Diputados para analizar la posible creación de un registro de acceso al Congreso. No obstante, consideramos que sería muy oportuno hacer un estudio pormenorizado similar al realizado en los parlamentos del Reino Unido y Francia.

El Poder legislativo español no ha sido ajeno al posible marco regulatorio de la actividad del lobby en España. De hecho, ha habido varias propuestas de regulación, aunque ninguna ha dado resultados concretos. No obstante, merece la pena hacer un repaso a los diversos intentos o propuestas de regular esta actividad. Desde la aprobación de la Constitución de 1978 han existido dos intentos de regulación mediante dos Proposiciones no de Ley, una presentada en 1990 por el Grupo Popular y otra por el CDS en 1993.

Rubio (2003) sostiene que ya en los debates constituyentes de la Constitución de 1978, Alianza Popular propuso estudiar la regulación de los grupos de interés mediante el Derecho de Petición ante las Cámaras y que quedó reflejado en el artículo 77. Sin embargo, la propuesta de crear una vía institucional de participación de los lobbies y una normativa de actuación no fueron aprobados. Estos dos puntos fueron rechazados en la Comisión con 15 votos en contra, 16 abstenciones y únicamente 2 a favor. Lo mismo sucedió con el voto particular de Manuel Fraga, que

en la sesión del Pleno del Congreso de 13 de julio de 1978, resultó derrotado al respecto por 212 votos en contra, 3 abstenciones y únicamente 11 a favor. La propuesta decía lo siguiente:

“77.3. Las Comisiones podrán recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público.

77.4. Una ley orgánica establecerá un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente”.

(Rubio 2003)

Serraller (2009) señala que el fundador de la entonces Alianza Popular, Manuel Fraga, planteó este asunto en los debates constituyentes porque era un tema que debía estudiar, pues cuando fue embajador en Londres vio la importancia de los lobbies en Estados Unidos e Inglaterra.

En 1990 el Partido Popular presentó la *Proposición no de Ley relativa a la regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos*. La proposición fue aprobada una vez que fue enmendada por el Partido Socialista, sin embargo el gobierno no inició ningún procedimiento legislativo al respecto y la iniciativa fue olvidada.

La propuesta del Partido Popular fue la siguiente:

“1. Instar al Gobierno para que en el plazo de un mes, remita a la Cámara un Proyecto de Ley en el que se contemplen los distintos aspectos relacionados con la actividad de gestión y aproximación de los intereses económicos privados con los intereses públicos, y en el que queden garantizados los principios de transparencia, control y objetividad en la gestión de los fondos e intereses públicos, conteniendo la normativa adecuada, tanto con carácter básico para las corporaciones en los que se insertan tales despachos, cuanto la que ha de regir el oportuno registro de actividades, así como las normas que garanticen el debido control de la legitimidad de tales actividades.

2. En la próxima modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como, en su caso, en la redacción del Reglamento de las Cortes Generales, se introducirá la adecuada regulación de las actividades de gestión de interés ajeno en relación con los miembros del Congreso”.

(Proposición no de Ley relativa a la regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos 1990)

Según se refleja en la redacción de la exposición el principal objetivo consistía en regular la actuación de los despachos o consultorías que ofrecían este tipo de servicios y asegurar “las exigencias de los principios democráticos de transparencia, objetividad y eficacia en la gestión de los intereses y los fondos públicos”. En ningún

momento se dio una connotación negativa a este tipo de actividad y más bien se dedujo la conformidad con la misma como parte de la economía de mercado:

“La actividad económica general, en un sistema de economía de mercado, hace confluir naturalmente en numerosas ocasiones los intereses públicos y privados, para la satisfacción de los primeros -dentro de los objetivos presupuestados y programados- y la consecución en los segundos del legítimo beneficio.

La articulación de tales actividades se produce en el tráfico económico y social moderno a través de despachos, gestorías o empresas consultoras y de servicios, que ejercen funciones de aproximación y contacto, permanente u ocasional, entre los gestores de los intereses públicos y los de los intereses privados”.

(Proposición no de Ley relativa a la regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos 1990)

En este caso el Partido Popular propuso un marco regulatorio para la actividad mediante la creación de una Ley propia y la modificación del Reglamento de la Cámara.

Sin embargo, el Partido Socialista propuso una enmienda a la Proposición no de Ley, que finalmente fue aprobada por unanimidad en el Congreso. Decía así:

“El Congreso de los diputados acuerda:

Que la Ponencia de la Comisión Legislativa permanente a la que le corresponda informar las distintas iniciativas legislativas admitidas a trámite en relación a las incompatibilidades, tráfico de influencias y uso de información privilegiada, incorpore a sus trabajos la regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos, de forma que se contemplen los distintos aspectos relacionados con esa actividad de gestión, y queden garantizados los principios de transparencia, control y objetividad en la gestión de los fondos e intereses públicos, conteniendo la normativa adecuada, tanto con carácter básico para las corporaciones en que se insertan tales despachos, cuanto la que ha de regir el oportuno registro de actividades, así como las normas que garanticen el debido control de la legitimidad de tales actividades.

Asimismo, la indicada Ponencia, introducirá en el ordenamiento vigente la adecuada regulación de las actividades de gestión de interés ajeno en relación con los miembros de las Cortes Generales”.

(Enmienda de sustitución a la Proposición no de Ley relativa a la regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos 1990)

Tal como afirma Rubio (2003) esta Proposición no de Ley se enmarca “en un momento histórico en que los escándalos políticos de corrupción y tráfico de influencias ocupaban a diario las páginas de los periódicos.” De hecho en esas

fechas el debate político estaba centrado en las acusaciones de tráfico de influencias, uso de información privilegiada y malversación de fondos. Asuntos que generaron la creación de una Ponencia específica para estudiar el tema. De ahí que el Partido Socialista propusiera incorporar el debate de los lobbies en la agenda de la Ponencia.

El Partido Popular, que no contaba con mayoría en el Congreso, a diferencia del Partido Socialista, prefirió aceptar la enmienda para que al menos el tema no quedara en el olvido, si bien así sucedió.

Tres años más tarde el diputado Martínez-Campillo del CDS presentó una proposición no de Ley para regular este tipo de actividad.

“Primero.

El Congreso de los Diputados acuerda la creación de una Ponencia en el seno de la Comisión de Reglamento para debatir el establecimiento de un Registro Público de Grupos de Interés y las normas de funcionamiento, así como estudiar la incidencia de tal previsión en el ordenamiento jurídico, proponiendo las modificaciones de la Legislación vigente que resulten necesarias.

Segundo.

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que presente en la Cámara un Proyecto de Ley regulador de los Grupos de Interés, en el plazo máximo de dos meses. Este Proyecto recogerá la necesidad de establecer un Registro Público de Grupos de Interés, con el fin de identificar a todas aquellas personas físicas o jurídicas, que pueden establecer relaciones con el Gobierno y con las Administraciones Públicas, para informar o ser informados de las funciones que les están encomendadas por las normas jurídicas. Asimismo, el Proyecto establecerá las condiciones para acceder a este Registro, de manera tal que permita la identificación pública del operador, del grupo que representa y de los fines que persigue.

Al mismo tiempo, el Proyecto formulará un Código Deontológico que enmarque el funcionamiento de estos Grupos de Interés en su relación con los Poderes Públicos y la Administración”.

(Proposición no de Ley sobre regulación de los grupos de Interés 1993a)

Sin embargo, el PSOE propuso una enmienda de sustitución que instaba al Gobierno a estudiar primeramente, y no a legislar, la conveniencia de establecer una regulación de los grupos de interés. Vale la pena elencar los principales motivos expuestos por el PSOE para no regular este tipo de actividad al menos de manera inmediata.

- 1) El Código Penal ya recoge las actividades delictivas posibles de estos grupos:

“(…) de alguna forma hemos optado por regular como tipo penal las actividades no legales de los grupos de interés y hemos dejado libertad para las actividades informativas o las actividades de defensa legítima y legal de intereses por parte de personas y grupos de diversa índole”.

- 2) Se podría obstaculizar la capacidad del legislador de distinguir entre interés público e interés privado:

“Pero el reconocimiento formal y la regulación de los «lobbies» creemos que, por un lado, oscurece la capacidad del legislador para discernir entre interés público general e interés parcial. Este es un elemento que ha sido puesto muchas veces de relieve, pero me parece suficientemente relevante. También creemos que limita la capacidad de consulta y de concertación por parte de los poderes públicos”.

- 3) Limita la participación y favorece el corporativismo:

“Creemos que de alguna forma la institucionalización del «lobby» limita la capacidad de consulta y concertación de los poderes públicos y, sobre todo, la institucionalización tiende de alguna forma -no digo que lo haga- a consolidar la corporativización”.

- 4) No hay tradición en Europa sobre este tipo de regulación:

“Una regulación como la que se apunta de forma concreta en la proposición no de ley no está de hecho en la tradición política europea”.

- 5) A diferencia del Parlamento Europeo, los políticos españoles no tienen dificultad en distinguir quiénes defienden intereses privados o colectivos:

“(…) se trataba, por parte del Parlamento Europeo, de identificar -era necesario para el Parlamento Europeo- los verdaderos grupos de interés o de presión. Pero este no es exactamente el caso de los parlamentos nacionales que tienen mucho más claramente identificados cuáles son los grupos de interés y saben distinguir claramente entre los grupos de interés colectivos y particulares, porque tienen una mayor posibilidad de conocimiento político, no así el Parlamento Europeo, la Comunidad que está en construcción, donde todo es mucho más difuso. Por ello, hablaba el señor Martínez-Campillo del estudio del informe del señor Marc Galle. Creo que se trata, evidentemente, de una propuesta que está en estudio por parte de la Mesa del Parlamento Europeo; también la Comisión tiene en estudio, después de Edimburgo, el tratamiento o la adopción de medidas sobre la cuestión”.

(Proposición no de Ley sobre regulación de los grupos de Interés 1993b)

Finalmente en la Proposición admitida a trámite, se propuso la creación de una Ponencia dentro de la Comisión de Reglamento que analizara la posibilidad de crear un Registro Público de Grupos de Interés y las reglas de funcionamiento. También se instó al Gobierno a que presentara un Proyecto de Ley al respecto, que recogiera la figura del Registro Público, sus normas, y la creación de un Código Deontológico que delimitase la acción de estos grupos. A pesar de que la Proposición no de Ley

fue aprobada, tal como sucedió en la anterior ocasión, el gobierno no inició el posible proceso legislativo, y de nuevo la iniciativa fue enterrada.

Cabe destacar que varios de los motivos expuestos por el Grupo Socialista, a través del diputado Marcet i Morera, no tienen vigencia en estos momentos y contradicen el papel que otorgan a los lobbies, ya no la legislación de Estados Unidos, sino la de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo o la amplia opinión de los diputados de Francia o Inglaterra, u otros países como Polonia, es decir, países miembros de la Unión Europea.

Marcet i Morera opinó que la regulación del lobby podría obstaculizar la capacidad del legislador de distinguir entre interés público e interés privado. Sin embargo, consideramos que la dificultad del legislador para distinguir el interés público y el interés privado va a existir permanentemente. Así lo estamos viendo en este período de crisis en el que diversos colectivos piden ayudas económicas al Gobierno y éste debe analizar si beneficia el interés público o sólo el de empresas determinadas. En principio cuanto más información tenga el legislador, aunque sea de parte, más capacidad tendrá para distinguir entre el interés público y el interés privado. Por otra parte, los lobbies, con o sin regulación, van a buscar defender sus intereses e influir en el legislador, por tanto, partiendo de este hecho, mejor será crear un espacio abierto y transparente en el que puedan participar y transmitir sus intereses, junto con las exigencias que esto supone para los lobbies y el control que se debe ejercer para el cumplimiento de esas exigencias.

El diputado Marcet i Morera también afirmó en el debate de esta propuesta que:

“La institucionalización del lobby limita la capacidad de consulta y concertación de los poderes públicos y, sobre todo, la institucionalización tiende de alguna forma -no digo que lo haga- a consolidar la corporativización”.

(Proposición no de Ley sobre regulación de los grupos de Interés 1993b)

Volvemos a considerar que el hecho de que se cree espacios a través de los cuáles los legisladores obtengan más información aunque sea de parte no sólo no limitará, sino que aumentará la capacidad de consulta. Es cierto que existirá el riesgo de que haya grupos de interés que tergiversen la información, pero ese riesgo existe ya actualmente, y por tanto, un control adecuado de los mismos, permitirá que suceda las menos veces posibles. Además, consideramos que el no tener un espacio

institucionalizado de actuación de los lobbies, favorece que éstos usen otros medios para poder influir como ya mencionamos anteriormente. Es decir, como sucede en la actualidad los grupos de interés acuden a las relaciones de amistad y de confianza de los partidos políticos, de los diputados y senadores, para tratar de influir en las decisiones públicas.

También se afirmó que ya el Código Penal perseguía posibles tergiversaciones de las acciones de lobby como el tráfico de influencias, sin embargo consideramos que no es suficiente para que la representación de intereses no sólo no cometa delitos sino que se desarrolle adecuadamente. Por ejemplo, en los códigos de conducta tanto de la Comisión como del Parlamento Europeo los lobistas se comprometen a dar información veraz a los Poderes Públicos, su incumplimiento les llevará a ser expulsados del Registro. Sin embargo, con el Código Penal español, no es factible perseguir este tipo de acciones. Una regulación similar en España fomentaría por tanto que la información ofrecida al Poder Público fuera veraz, y favorecería el control de posibles informaciones erróneas e intencionadas que provocan decisiones públicas equivocadas.

En nuestra opinión, la regulación del lobby en España se debe adoptar partiendo del hecho de que el lobby es una realidad activa en España. Su legislación no va a hacer que nazca o que se privilegie, sino que más bien, va a hacer que sea más transparente y bajo principios democráticos.

Quince años más tarde, el 22 de abril de 2008, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds presentó la *Proposición no de Ley sobre creación de un registro de lobbies o grupos de intereses*.

En la exposición de motivos se manifestó una concepción más bien negativa de los lobbies en la que su regulación permitirá evitar que haya escándalos. El Grupo citó algunos supuestos ejemplos del poder tergiversado de los lobbies:

“(…) Los 3 grandes lobbies americanos que tanto daño han hecho al mundo son: el complejo industrial militar, el petrolero, y el religioso (católico y judío). La convergencia de intereses de estos 3 lobbies explica muchas de las guerras en que ha participado EEUU, sobre todo la guerra del Golfo.

(…) En Argentina se ha detectado, en época democrática, la influencia de los lobbies. Desde Alfonsín a Kirchner, pasando cómo no por Menem y la privatización y desnacionalización de la riqueza natural del país, por no hablar de la época convulsa del «corralito».

(...) Otro caso a tener en cuenta es el de Alemania. En el año 2005 se destapó que Volkswagen pagaba un sueldo a un centenar de políticos alemanes, entre ellos diputados socialdemócratas y al alcalde de la ciudad en que VW tiene su sede central, Wolfsburg. El proceso judicial sigue abierto para determinar si se trata de casos de corrupción”.

(Proposición no de Ley sobre creación de un registro de lobbies o grupos de intereses 2008)

También hizo alusión a la realidad del lobby en Bruselas, pero sin citar en ningún momento el trabajo que está desarrollando tanto el Parlamento como la Comisión Europea sobre su marco regulatorio. Finalmente consideró que la necesidad de regularlo parte de que:

“Tanto los representantes públicos como todos los grupos de presión muestren sus relaciones con transparencia para que la ciudadanía tenga pleno conocimiento de en qué grupos de interés se apoyan determinados partidos políticos”.

(Proposición no de Ley sobre creación de un registro de lobbies o grupos de intereses 2008)

El Grupo proponente optó también por la creación de un registro obligatorio para los lobbies y la elaboración de un código de conducta, así como la publicación de los beneficiarios de las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado.

“1. El Congreso de los Diputados creará una Comisión Parlamentaria de Control y Fiscalización del Lobby.

2. El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

a) Impulsar las medidas administrativas y/o legislativas necesarias para la creación de un registro y control de lobbies. Dicho registro estará gestionado por el Congreso de los Diputados, será de obligada inscripción para acceder a la condición de diputado o diputada. También será imprescindible su inscripción en él para los lobbies para poder ejercer como tales. Este registro publicará las audiencias de gestión de intereses, y sus correspondientes actas, de los diputados, de las diputadas y de los senadores y senadoras, así como de todo cargo electo, miembro del Gobierno y trabajador de la administración pública de libre designación política.

b) Impulsar las medidas administrativas y/o legislativas necesarias para la elaboración de un código de conducta común para todos los miembros de lobbies, exigiéndose que declaren el interés o los intereses que representan. Así mismo se elaborará un sistema de control y sanciones en caso de irregularidades o violación del código de conducta.

c) Impulsar las medidas administrativas y/o legislativas necesarias para la publicación de los beneficiarios de las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado”.

(Proposición no de Ley sobre creación de un registro de lobbies o grupos de intereses 2008)

Tras ser admitida a trámite y debatida en la Comisión de Administraciones Públicas, en la Comisión Constitucional y en la Comisión de Política Territorial el resultado de la tramitación fue la caducidad en el año 2011. En 2012 el mismo Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds hizo lo propio pero esta vez fue rechazado.

En la historia más reciente de España podemos encontrar la intervención de Mariano Rajoy, presidente del Gobierno, en el Debate sobre el Estado de la Nación de 2013, que provocó un primer intento de regulación en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, si bien finalmente no llegó a término. Posteriormente, el Debate sobre el Estado de la Nación de 2015 se adoptaba una propuesta de resolución en la que el Congreso de los Diputados instaba al Gobierno a avanzar en la regulación de manera precisa de los denominados lobbies, cuestión esta que sigue sin concreción.

Por el contrario, Cataluña sí aprobó una norma con rango legal que incluye una regulación de los grupos de interés basada en los dos grandes pilares: el registro y un código de conducta, esto es: la *Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

7. Fenómeno globalizador de la regulación del lobby

En el año 2000 sólo tres países -Estados Unidos, Canadá y Alemania- habían establecido un marco regulatorio para los grupos de interés, sin embargo, en menos de una década la actividad del lobby ha sido regulada en otros siete países (Lituania, Perú, Polonia, Hungría, Taiwán, Australia, Irlanda, Austria, Eslovenia, Francia y México). En Inglaterra, alma mater junto con Estados Unidos de esta actividad, parece declinarse según el último informe elaborado por una Comisión de la Casa de los Comunes, por establecer una regulación específica para la actividad, dejando a un lado la autorregulación.

También hemos podido comprobar los grandes esfuerzos de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo por establecer un marco regulatorio adecuado para esta actividad, reconociendo ambas instituciones que el lobby es una realidad legítima y que juega un papel esencial para cualquier sistema democrático.

Alemania fue el país pionero de la Unión Europea en regular el lobby ya en 1951. Lituania le siguió ya en la década del 2000, quien abrió la veda al resto de países que han ido incorporando progresivamente el lobby en sus legislaciones, como por ejemplo Perú en 2003, Polonia en 2005, Hungría en 2006 (si bien ha sido derogada), Taiwán en 2007, Eslovenia y Francia en 2010, Austria en 2013 e Irlanda en 2015. En otros países como República Checa y Dinamarca, aunque no existe un marco regulatorio propio del lobby, en los últimos años sí han establecido los cauces institucionales para favorecer la participación transparente de los grupos de interés en los procesos legislativos. Y en otros países como Italia o España la regulación de los lobbies ha formado parte de las iniciativas parlamentarias, aunque no hayan dado aún resultados concretos para establecer un marco legal de la actividad.

La globalización y el libre mercado son factores que están favoreciendo la actividad del lobby y por tanto su regulación. Las multinacionales y los grupos empresariales al expandir su área de negocio se apoyan en muchos casos de los lobbies de los países para agilizar y rentabilizar lo antes posible sus inversiones en donde quieren posicionarse. De la misma forma, los mismos Estados o incluso regiones, como las Comunidades Autónomas en el caso de España, utilizan los lobbies para proyectar su imagen e introducirse en los círculos de influencia y decisión de otros países.

Por otra parte, el impacto decisivo del poder político o de cualquier Estado en los mercados a través de la regulación y del desarrollo de determinadas políticas públicas está fomentando la utilización del lobby y la necesidad de establecer un marco adecuado de actuación para esta actividad. Este fenómeno también se está viendo acelerado en Europa a través del papel que está jugando Bruselas en la cantidad de materias sobre las que legisla y que afectan a múltiples sectores, lo que provoca que gran número de empresas, patronales, asociaciones u ONGs ejerciten acciones de lobby para participar e influir en la toma de decisiones que afectan a sus intereses y a los millones de ciudadanos europeos.

Cabe destacar, por tanto, que podemos afirmar a estas alturas de la investigación que el lobby es una realidad, no una suposición o interpretación de la realidad con tintes poco claros de poder e influencias subrepticias. Las empresas, las asociaciones con o sin ánimo de lucro, los Estados mismos, buscan influir en las tomas de decisiones de otros Estados o de instituciones supranacionales como la Unión Europea.

Además de ser una realidad, el lobby es una *realidad legítima y legal*, tal como se demuestra en los marcos regulatorios establecidos, en proceso o propuestos en más de 15 democracias modernas. Así lo ha considerado también tanto el Parlamento y la Comisión Europea, que no han dudado en considerar esta actividad como legítima.

El lobby no sólo es una realidad legítima sino que también los Estados o instituciones como el Parlamento y la Comisión, consideran que se trata de una *actividad necesaria* en las democracias contemporáneas, ya que permiten a los decisores políticos adoptar leyes o políticas públicas con mayor conocimiento de causa y favorecen la representación y participación de la sociedad en la toma de decisiones. Otras instituciones como la OCDE (2010) coinciden también con esta percepción, y consideran que el lobby es una práctica mundial que provee a los decisores políticos visión y datos incalculables para tomar decisiones con suficiente información.

El hecho de que sea una realidad legítima y esencial para la democracia no significa que esté exenta de enormes riesgos y cuyo ejercicio puede favorecer la corrupción política o se perjudique el bien común o interés general si no se desarrolla bajo unos

cauces éticos y transparentes. Por ello, varios países han decidido regularlo y establecer mecanismos que permitan su control y promuevan prácticas adecuadas. Otros países han preferido no regularlo o aún no han visto la necesidad de hacerlo, pero prácticamente es imposible para todos ellos negar su influencia y su acción permanente en la toma de decisiones políticas.

III. LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN IBEROAMÉRICA

A continuación pasamos a analizar el conjunto de Estados iberoamericanos que han establecido un marco regulatorio –con rango de ley– sobre la actividad del lobby. Consideramos que en un proceso donde incrementa el número de países que han manifestado interés en regular la actividad, será de gran utilidad investigar sobre las regulaciones ya existentes y comprender la intencionalidad, la materia, los mecanismos de control y las herramientas para favorecer la implementación de la ley. Observamos que no hay estudios académicos que analicen en profundidad las regulaciones iberoamericanas existentes, y por ello, con la humildad que debe acompañar a cualquier investigación, nos hemos atrevido a adentrarnos en materia tan compleja.

Hay múltiples estudios sobre la situación de las democracias en Iberoamérica, sus progresos y sus carencias, que se escapan al presente estudio, pero ciertamente merece la pena señalar que tanto por los diversos Estados como por parte de organismos internacionales (OCDE, OEA, entre otros), se están dedicando recursos para solidificar los sistemas democráticos de la región. Coincidimos con autores como (Carpizo2009) que el hiperpresidencialismo, resultado de la personalización a ultranza del poder y la fragilidad de los otros poderes; el autoritarismo, que amenaza de forma recurrente la protección de los derechos fundamentales; la nueva etapa de un crecimiento económico ralentizado, el crecimiento del desempleo y la pobreza, tras años de crecimiento económico desigual, no aseguran los indudables progresos de los sistemas democráticos de los últimos treinta años y de ahí que reflexiones en este ámbito favorecerán la adopción de medidas que impulsen democracias más estables.

Nos limitamos a señalar que hay un consenso, también manifestado en las encuestas de opinión pública, sobre la correlación entre la corrupción de la función pública y la desconfianza que muchos ciudadanos sienten en sus gobiernos iberoamericanos. El balance de las evaluaciones realizadas por diversas instituciones manifiesta que las instituciones, los marcos jurídicos y las políticas públicas para luchar contra la corrupción son los mecanismos fundamentales y que, con asiduidad, la falta de mayor progreso en este ámbito se debe a no contar con algunos de estos instrumentos o con iniciativas mermadas o descafeinadas en el proceso de su aprobación. Además, en su mayoría, no se puede valorar su eficacia

por no contar con indicadores que permitan medir objetivamente los resultados, si bien es cierto, que organismos como la OCDE o la Organización de Estados Americanos (OEA) han hecho frecuentes recomendaciones al respecto. Ejemplo de ello es el Grupo de Estudio del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), quien en su último informe recomendó:

“Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, para analizar los resultados de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, y para verificar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el mismo”.

(Cuestionario en relación con el seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas y las disposiciones analizadas en la segunda ronda, así como respecto a las disposiciones de la convención seleccionadas para la quinta ronda 2005)

La OEA ha reconocido que la corrupción es una de las amenazas más graves para los sistemas democráticos, y por tanto, una de las principales preocupaciones de los Estados miembros; prueba de ello fue la adhesión por parte de 35 países a la Convención Interamericana contra la Corrupción, siendo uno de los tratados interamericanos más ratificados en comparación con la propia Carta de la OEA y otros tratados. No obstante, tampoco nadie duda que la corrupción no es una realidad materializada en los poderes públicos, sino que atañe directamente también al sector privado. No en vano, se han hecho llamamientos en diversas ocasiones para que también el sector privado cree o fortalezca mecanismos de control para evitar la corrupción, como el Informe Hemisférico de la cuarta ronda de análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2015), que hace un llamamiento a los Estados miembros a establecer medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos y a pedir a las empresas que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

Como ya hemos señalado anteriormente, la regulación de la actividad del lobby también en estos países ha sido impulsada en el marco de graves hechos de corrupción que ha llevado a los gobiernos denunciados o a los que les han sucedido a establecer agendas e iniciativas para luchar contra la corrupción entre las que se ha incluido la regulación de la actividad.

1. Perú

El primer país iberoamericano que regula el lobby

Como se ha dicho anteriormente, se trata del primer país en Iberoamérica que reguló la actividad y lo hizo tanto para el Poder Legislativo como Ejecutivo. El artículo 43 de la Constitución Política de Perú (1993) define al Gobierno como “unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de la separación de poderes”. Según la actual Constitución, el Presidente de la República es el jefe de estado y el jefe de gobierno, y es quien designa al Consejo de Ministros. Estamos ante una democracia presidencialista. Por otra parte, el poder legislativo lo ostenta el Congreso de la República, que es unicameral.

Hay que decir que la iniciativa legislativa sobre la regulación del lobby nació en un contexto de lucha contra la corrupción, iniciada tras el final del gobierno de Alberto Fujimori, quien ocupó la presidencia desde el 28 de julio de 1990 hasta el 21 de noviembre del 2000, y actualmente cumple penas de cárcel por diversas acusaciones como asesinato, secuestro o apropiación de fondos públicos. De hecho, Transparencia Internacional consideró que Fujimori se había apropiado ilegalmente de 600 millones de dólares aproximadamente.

En la conciencia peruana todos recuerdan aquellos momentos en los que se reveló en los medios de comunicación un video en el que aparecía el entonces Asesor de la Alta Dirección del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), y el congresista electo por el partido Perú Posible, Luis Alberto Kouri Bumachar, negociando el traspaso de este último, por la suma de quince mil dólares americanos, a las filas del partido del Presidente. A los pocos días de la revelación, desde Brunei el Presidente Fujimori disolvió el Servicio de Inteligencia y convocó elecciones. Posteriormente se sucedieron la retransmisión de otros videos y grabaciones que revelaban la existencia de una trama de corrupción, que se organizaba desde el Servicio de Inteligencia Nacional y se extendía a miembros de todas las instituciones: presidencia, Congreso de la República, Poder Judicial, Fuerzas Armadas, Cuerpos de Seguridad, y directores de medios de comunicación, según Degregori (2000).

La lucha anticorrupción se centró en cuatro áreas de acción: el llamado Sistema Nacional de Control, a cargo de la Contraloría General de la República; la

modernización de la gestión pública y simplificación administrativa, la reforma de la administración pública y el sistema de contrataciones.

En estos años se desarrolló un cuerpo legislativo en relación a las conductas y normas éticas de los miembros de la administración pública. En el 2002 se aprobó la *Ley del Código de Ética de la Función Pública* y su reglamento; el *Reglamento de la Ley nº 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública* (2003); la *Ley Marco del Empleo Público* (2005), que recoge las responsabilidades civiles, penales y administrativas del funcionario que no cumpla con sus obligaciones; y el *Decreto Supremo de la Ley que establece prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el Sector Público, en casos de parentesco* (2000), que establece sanciones administrativas a quienes contraten dentro de la administración pública a familiares -hasta el cuarto grado de parentesco y segundo de afinidad. También se trabajó en crear mecanismos de prevención contra la corrupción y el fomento de la transparencia en las acciones de Gobierno o Administración: Se estableció la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (2002) y su reglamento (2003) así como el *Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado* (2008) y su Reglamento (2008); y la *Ley que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado* (2014).

Se generaron, además, más estructuras de control y persecución de las actividades de corrupción. Se creó un equipo de fiscales anticorrupción a través de la *Ley que faculta al Fiscal de la Nación a designar equipo de fiscales para casos complejos y fiscales para determinados delitos* (2000) , que fijó la función específica de la Procuraduría para casos de corrupción, como la *Resolución Suprema por la que se designaba al señor abogado que asumió la función de Procurador Público Ad Hoc para que interpusiera las acciones legales pertinentes contra Vladimiro Montesinos Torres, por los presuntos delitos de enriquecimiento ilícito en agravio del Estado peruano* (2000). También se abrió la Procuraduría Pública Regional y se creó la Dirección de Policía contra la Corrupción dentro de la Policía Nacional del Perú (PNP).

Como hemos mencionado anteriormente, desde el Poder Ejecutivo se creó la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad. En el 2005 pasó a llamarse Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y después fue asumida por la nueva oficina

llamada Oficina Nacional Anticorrupción (ONA), que redactó el Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción. Cabe decir que esta oficina fue muy criticada tanto por la opinión pública como por la misma Contraloría de la República y se cerró en el 2008. Sólo dos años más tarde se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, y se responsabilizó de coordinar el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Pero a pesar de todo este esfuerzo, tal como indicó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2010), muchas de las iniciativas que se desarrollaron tuvieron poca coordinación y gran desorden.

Probablemente esta situación haya quedado reflejada en la percepción de la sociedad peruana de la corrupción. En el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (2012) Perú obtuvo 38 puntos, en una escala de 0 a 100, donde 0 es percibido como muy corrupto y 100 como nada corrupto. Según la Encuesta Nacional sobre Corrupción de Pro Ética de 2010, la corrupción es el principal problema para los ciudadanos, percepción que ha ido en aumento. En 2003 lo consideraba el 25% de la población y en 2010 aumentó al 51%. Según la investigación de la organización Ciudadanos al Día (CAD), en base a información del Instituto Nacional de Estadística e Informática, durante el primer semestre del 2009, el 45% de la población consideró que la corrupción en general ha aumentado en el país con relación al año pasado. Y según El Comercio (2010), el 56% consideró además que la corrupción de funcionarios y autoridades es el principal factor que impide el desarrollo del país.

En este contexto político de lucha contra la corrupción, al menos en cuanto a su incorporación en la agenda política, se gestó la *Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública* (2003). Posteriormente, tras la creación de una comisión multisectorial encargada de elaborarlo, se dictó el *Reglamento de la Ley nº 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública* (2003) y un mes después, se implementó el Registro Público de Gestión de Intereses, a través de la *Directiva que acuerda la implementación del Registro Público de Gestión de Intereses en el Registro de Personas Naturales de cada Zona Registral y aprueba formatos de inscripción* (2004).

Aunque el objeto de estudio es la ley vigente, hacemos debida cuenta de que el 13 de junio de 2011 congresistas peruanos procedentes de distintos grupos

parlamentarios presentaron el Proyecto de Ley 1269/2011, con el objeto de corregir presuntas carencias de las que adolece la ley vigente.

La ley actual es el resultado de nueve proyectos presentados en el Congreso. La primera propuesta se presentó en 1997 de la mano del partido del presidente Fujimori, a través del congresista Trelles, quien presentó ante el Congreso el *Proyecto de Ley que propone una Ley de Lobby (1997)*, en el que se configuraba la regulación y el registro de personas que pueden actuar en los órganos del Estado con el fin de plasmar sus objetivos o intereses en la formación de decisiones públicas. Sierralta Ríos (2005) señala que posteriormente, en el año 2002, durante la administración de Alejandro Toledo, se insistió en un proyecto muy similar al anterior de 1997, incluso con el mismo número de artículos, algunos de los cuales eran idénticos o de similar estructura. Añadía algunos supuestos matices como precisar deberes del operador (art. 16) o especificar el sistema de comunicaciones (art. 17).

El proyecto de ley presentado por la Congresista de la República Ana Elena Townsend Diez-Canseco se llamó *Proyecto de ley que propone regular la actividad de lobby y la creación del Registro Público del Lobby (2002)* y tenía como fin institucionalizar el lobby creando una corriente de transparencia en la gestión de los grupos organizados que realizasen actividades en orden a hacer valer sus opiniones en los ámbitos legislativo y ejecutivo.

En el mismo año 2002, se presentaron también otros proyectos: El proyecto de ley del congresista Héctor Chávez Chuchón, que propuso, entre otros aspectos, la creación del Registro Público de Lobbies con dos secciones: una del Poder Ejecutivo y otra del Poder Legislativo; el proyecto de ley del congresista Xavier Barrón Cebberos, que propuso las autoridades de control y fijaba los deberes del lobista, así como las personas excluidas de poder realizar actividades de lobby. El proyecto de ley del congresista Jesús Amado Alvarado Hidalgo, que propuso una Ley de Transparencia en la gestión en la gestión de intereses ante la administración pública, con características similares a los proyectos anteriores. El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, en calidad de urgente, con características muy parecidas a las anteriores propuestas. Y finalmente el proyecto de ley presentado por la congresista Emma Vargas de Benavides, que propuso un marco similar.

Finalmente, tras dictamen favorable de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado que analizó los proyectos presentados, se aprobó la *Ley que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública* (2003) cuya promulgación fue idéntica a la propuesta recogida por la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado.

Asegurar la transparencia como objetivo de la ley

El objeto de la ley vigente ha sido regular la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública para asegurar la transparencia en las acciones del Estado. El legislador fijó el objetivo de la ley en “asegurar la transparencia en las acciones de Estado”, reflejando por tanto, que las medidas a desarrollar procurarán la publicidad, la igualdad y el interés general de las decisiones públicas. El legislador no ha entrado a resaltar el papel de esta legislación en el marco de la participación ciudadana o de la participación de la sociedad civil en los procesos de decisión, sino que se ocupa de centrar el interés en la transparencia de las decisiones públicas. Buena parte de la redacción del texto legislativo consiste por tanto en delimitar qué se entiende por gestión de intereses, en qué ámbito y en qué procesos de la administración pública se aplica la ley.

La Ley que regula la gestión de intereses con la Administración Pública, nº 28024, se divide en seis títulos, veintidós artículos y cuatro disposiciones complementarias:

- Título I: Disposiciones Generales (art. 1 – 4)
- Título II: Ejercicio de la capacidad de decisión pública (art. 5 -6)
- Título III: Gestor de Intereses (art. 7 – 10)
- Título IV: Del Registro Público de Gestión de Intereses (art. 11 – 15)
- Título V: Obligaciones y Prohibiciones de los Funcionarios Públicos (art. 16 – 18)
- Título VI: De las Sanciones (art. 19 – 22)

La gestión de intereses como definición de la actividad de lobby

El legislador ha optado por definir la acción haciendo una distinción entre la *actividad* de gestión y los *actos* de gestión. La gestión de intereses es 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. La gestión de intereses se lleva a cabo mediante actos de gestión. Se entiende por acto de gestión:

“La comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que utilice, dirigida por el gestor de intereses a un funcionario de la administración pública, con el propósito de influir en una decisión pública”.

(Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública 2003: art.2)

La actividad es un concepto más amplio que abarca todas las acciones de promoción de intereses de forma transparente, mientras que los actos de gestión los acota a las comunicaciones orales o escritas de los gestores de intereses a la administración. Esta distinción es importante de cara a acotar lo que se puede y quiere regular y lo que no. 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.

En definitiva esta distinción refleja la tensión que podemos encontrar en todas las legislaciones o intentos de legislación. Si bien la ley tiene como objeto la gestión de intereses, se ve obligada a reducir el objeto de control a una parte de la actividad, que es la comunicación directa, oral o escrita, con los funcionarios públicos. En el mismo artículo 3º se recoge aquellas acciones, que aun pudiendo ser elementos para promover o defender intereses, no se incluyen en el marco de la norma.

“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;
- 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”.

(Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública 2003: art.3)

A pesar de pretender fijar qué se considera gestión de intereses y qué no, probablemente las excepciones no solucionan determinadas acciones que podrían interpretarse tanto como actos de gestión de intereses o como excepciones a la ley: en el punto e se excluyen como gestión de intereses 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. No obstante, una de las actividades principales para influir en las decisiones públicas, como hemos dicho hace un momento, consiste en organizar foros o mesas redondas donde transmitir directamente a los funcionarios públicos los puntos de vista de las empresas o sectores.

De la misma forma la última excepción “otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisión por parte de la administración pública” puede dificultar el cumplimiento de la ley. Muchas de las acciones de los grupos de interés son a largo plazo y no pretenden influir inmediatamente en el legislador, sino formar e informarle sobre intereses determinados. No es posible determinar en qué momento de la actividad pasa ya a *conducir* a la toma de decisión de la administración pública.

Debemos subrayar que a la hora de definir la ley se ha querido hacer una afirmación implícita. Es decir, se recoge en la ley la actividad de promoción de intereses, pero realizada de forma *transparente*. Por tanto, reconoce la posibilidad o la realidad que esta actividad de representación de intereses se puede hacer de otra forma que no sea transparente, y podemos concluir que hace referencia a que se podría hacer también tanto de forma corrupta –y para ello el código penal recoge las acciones previstas- o también de forma opaca o subrepticia.

El legislador no recoge qué se entiende por promoción transparente de intereses, y aquí nos encontramos con otro de los elementos de tensión de la ley de la que depende buena parte de su eficacia. ¿Qué se entiende por promoción transparente de intereses? ¿Aquella que dice qué intereses defiende y en nombre de quién?

¿Aquella que aporta información veraz? ¿Aquella que no sólo explica los intereses que tiene sino que informa sobre los métodos legítimos empleados para influir?

Sin embargo, la ley y su reglamento optan por acotar la transparencia al acto de comunicación oral o escrita con el funcionario público, e implícitamente la asegura mediante las obligaciones del Registro Público de Intereses. El gestor está obligado a entregar una relación de actos de gestión y actividades realizadas, debe informar sobre su participación en audiencias públicas, comunicar los datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones.

Aunque en la ley no se recoge, sí lo hace el reglamento la exclusión de las actividades de representación ejercidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de su función y a los funcionarios diplomáticos acreditados.

Gestor de Intereses

La ley no sólo define la actividad sino al sujeto que la desarrolla:

“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.

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 que regula la gestión de intereses en la Administración Pública 2003: art.4)

De esta forma la ley afirma que es gestor de intereses todo aquel que hace actos de gestión, sin excepción ninguna. El legislador ha optado por una definición inclusiva donde se incluya a todo sujeto que realice la actividad. Hay que tener en cuenta que la actividad tiene una percepción negativa en la sociedad, y por lo general, quienes ejercen la actividad, no siempre quieren que se les considere o reconozca como tales, sea porque les desprestigia profesionalmente sea porque realmente no tienen una cultura de transparencia en la defensa de sus intereses. Tenemos el caso de Bruselas donde muchos que ejercen la actividad no quieren reconocerse como tales, y la Comisión y el Parlamento Europeo han tenido que promover la inclusión y subrayar el carácter legítimo de la actividad. Despachos de abogados, iglesias o

confesiones religiosas u organizaciones no gubernamentales han sido algunos de los que han mostrado resistencia a integrarse en el Registro de Transparencia por esta misma razón.

Por la tradición histórica del ejercicio de la actividad, donde la representación de intereses se ha convertido en un servicio profesional, la legislación opta por distinguir entre los que ofrecen la asesoría o representación como servicios profesionales para terceros y los que la ejercen para sí. Ya hablamos sobre quiénes ofrecen este tipo de servicios en la primera parte del trabajo.

Esta distinción no sólo es conceptual sino que también varía las obligaciones de unos y otros. El gestor profesional debe registrarse de antemano en el registro y elaborar un informe semestral donde además de informar sobre los actos de gestión, debe informar sobre la relación contractual con sus clientes indicando el tipo de contrato, la fecha del mismo y la cantidad económica pactada por los servicios. Llama la atención que se exija al gestor profesional toda esta documentación y no se exija lo mismo al gestor de intereses que actúa en representación de sus intereses, pues en realidad en el ámbito de la representación de intereses la mayoría de entidades lo realiza por sí mismo y sólo se externaliza en algunos casos.

La ley también limita el concepto de *decisión pública* y lo define como:

“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 que regula la gestión de intereses en la Administración Pública 2003: art.4)

Otro aspecto importante a destacar es que no ha reducido el marco de la ley a la representación de intereses frente al poder legislativo, sino que incluye también el poder ejecutivo. Y explicita los actos de decisión pública en el ámbito ejecutivo como por ejemplo: la promulgación de Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales o Directorales, la celebración de convenios y contratos; la elaboración, aprobación o adopción de programas, políticas, proyectos o posiciones institucionales. El legislador también incluye decisiones públicas de ámbito regional e incluso municipal, al incluir la elaboración, aprobación o derogación de ordenanzas regionales; los acuerdos del consejo regional y los decretos y resoluciones regionales, así como ordenanzas, decretos y resoluciones municipales. Hay estudios

de ciencias políticas que analizan el aumento de la corrupción en relación con la expansión de los aparatos burocráticos inexorable a las políticas de descentralización; y varios autores como Shleifer, A., y Vishny, R., (1993); como Waller, C., Verdier, T., y Gardner, R. (2002) y como Ahlin, C., (2001) afirman que no sólo se descentraliza el gobierno, sino también las formas de corrupción, a la vez que disminuye la eficacia de los mecanismos de control intergubernamental.

Siguiendo con este esfuerzo de definición de los sujetos activos y pasivos de la actividad de promoción de intereses, la ley delimita quiénes son los funcionarios con capacidad de decisión pública, e incluye a sujetos del poder ejecutivo, legislativo y unos pocos del poder judicial.

“Artículo 5.- De los funcionarios con capacidad de decisión pública

Los funcionarios de la administración pública con capacidad de decisión pública en el ámbito de la presente Ley, son los siguientes:

- a) Presidente de la República;
- b) Primer y Segundo Vicepresidentes de la República, cuando se encargan del Despacho Presidencial;
- c) Congresistas de la República;
- d) Ministros, viceministros, secretarios generales, directores nacionales y directores generales, prefectos y subprefectos, consejeros, asesores y demás funcionarios de rango equivalente;
- e) Presidente y miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, incluyendo su gerente general;
- f) Presidentes regionales y vicepresidentes cuando asumen la Presidencia, así como los miembros de los Consejos Regionales y gerentes regionales;
- g) Alcaldes, regidores y directores de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de municipalidades provinciales y distritales de toda la República;
- h) Presidente y miembros de los directorios de las empresas comprendidas en la actividad empresarial del Estado, así como los gerentes generales de las mismas;
- i) Los titulares de los pliegos presupuestarios de las entidades comprendidas en el artículo 1 de la presente Ley, así como cualquier funcionario o servidor público que preste servicios en un cargo de confianza, cuando corresponda;
- j) Los que determine cada organismo de la administración pública, por el Texto Único de Procedimientos Administrativos respectivo
- k) En general los funcionarios con capacidad de decisión pública, de acuerdo a lo que establezca el reglamento de la presente Ley”.

(Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública 2003: art.5)

Es interesante subrayar que en el apartado de ministros, viceministros, secretarios generales, directores nacionales o generales, incluye a sus consejeros y asesores, así como a cualquier funcionario o servidor público que preste servicios en un cargo de confianza. Buena parte de esa comunicación oral o escrita que recoge la ley se dirige a los funcionarios públicos a través de sus asesores o cargos de confianza, y por tanto consideramos muy acertado incluirlos de forma explícita en la ley.

Concluimos este apartado con un breve apunte terminológico. La ley ha optado por usar términos más comunes a su lengua: gestión de intereses, gestores profesionales frente a una terminología anglosajona como Lobby y lobista. También se observa que ha evitado palabras que puedan tener una interpretación negativa o peyorativa. No habla de acciones de presión sino de actos de gestión; no habla de grupos de presión o grupos de interés, sino de gestores de intereses; no habla de influencia o presión sino de “promoción de los puntos de vista” o de “orientar la decisión en el sentido deseado”.

El Registro Público de Gestión de Intereses como obligatorio

Teniendo la ley como finalidad asegurar la transparencia en las acciones de Estado, se convierte en esencial qué mecanismos de transparencia se recogen en la misma. Y la ley peruana ha optado por el Registro Público como estructura que permita el acceso a la información en las decisiones públicas donde han intervenido gestores de intereses. En las jurisdicciones donde se ha aplicado, los beneficiarios del mismo son tanto los miembros del poder ejecutivo y legislativo, como la sociedad civil en su conjunto, y el registro se convierte en la herramienta principal para conocer y supervisar la transparencia en los procesos de decisión públicas.

En primer lugar, y tal como se refleja en el artículo sexto, todas las actividades consideradas como decisiones públicas serán accesibles al público de acuerdo a los términos y en la forma establecidos en la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002)* que viene a su vez a regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el artículo 2.5 de la Constitución del Perú.

En la Ley de Transparencia peruana todas las entidades públicas están sometidas al principio de publicidad y el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad. Y para ello se subraya que los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente deben prever una infraestructura, organización, sistematización y publicación de la información. En la ley se recoge el procedimiento para solicitar la información pública y por tanto se presume que esta disposición es válida para conocer cómo se ha procedido para tomar decisiones públicas, quiénes han participado o influido en las mismas.

No obstante, en el desarrollo de la ley de transparencia no se recoge ningún apartado específico sobre la información de los procesos de decisión y en los portales digitales de las instituciones públicas no se explicita que informen sobre quiénes han actuado para proponer o influir en las decisiones, sino que limita a informar sobre los datos generales de la entidad, las disposiciones y comunicados, la organización, el organigrama y los procedimientos, así como las adquisiciones de bienes y servicios.

Los elementos básicos que analizamos sobre el registro es quién debe registrarse, qué información debe registrar y cuándo; y cuál es el organismo responsable del mismo. Si bien la ley establece que todo acto de gestión debe registrarse, a la hora de redactar parte del procedimiento de inscripción se dirige exclusivamente al gestor profesional y a los organismos gremiales, sean empresariales, profesionales y laborales, que actúen como gestores profesionales. De alguna forma refleja el espíritu del legislador que sobre todo busca hacer transparente la actividad del gestor profesional. El gestor de intereses propios, sea persona natural o jurídica, también debe quedar registrado pero sólo una vez que haya realizado el acto de gestión y no previamente como es el caso del gestor profesional.

Otro de los elementos más sensibles en toda legislación sobre la materia es el tipo de información que se debe declarar. En este sentido observamos una clara diferencia entre lo que deben informar los gestores profesionales y los gestores de intereses propios. Tanto unos y otros informan sobre cada acto de gestión a través de una *Constancia* que deberá ser suscrita tanto por el funcionario público como por el gestor de intereses.

La Constancia contiene:

- “a) Identificación del gestor de intereses, incluyendo el número de inscripción en el Registro del gestor profesional, de ser el caso. Tratándose de personas jurídicas u organismos gremiales, empresariales y laborales, identificación del representante autorizado o legal, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del presente Reglamento;
- b) Identificación del representante o representantes del gestor profesional cuando éste constituye una persona jurídica;
- c) Identificación de la persona natural o jurídica a favor de quien lleva a cabo el acto de gestión;
- d) Motivo y finalidad del acto de gestión, identificando la decisión pública específica que se busca obtener, y un breve resumen de los puntos tratados durante el acto de gestión
- e) Identificación del funcionario con capacidad de decisión pública, especificando su cargo, el nombre de la entidad a la que pertenece y la unidad orgánica en la que desarrolla sus funciones;
- f) La identidad de los demás asistentes al acto de gestión, si los hubiera; y,

g) Firma del funcionario con capacidad de decisión pública y del gestor de intereses”.

(Reglamento que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública 2003: art.21)

Esta información permite conocer en detalle los intereses que se defienden, quién los defiende y para quién, la decisión pública sujeta a influencia y el funcionario y administración afectada. Se trata de una información exhaustiva que responde a la finalidad de la ley que es asegurar la transparencia en las decisiones de la administración pública.

El reglamento establece que:

“Las actividades posteriores sea cual fuere el medio de comunicación utilizado, efectuadas por el gestor de intereses ante el mismo funcionario o ante quien lo remplace y vinculadas a la misma decisión pública específica, no se entenderán como un nuevo acto de gestión, materia de inscripción”.

(Reglamento que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública 2003: art.5)

Ahora bien, el funcionario público sí deberá informar sobre esos actos posteriores “a la unidad orgánica responsable de difundir la información de la entidad, o a quien haga sus veces, correspondiendo a ella publicarlas en la página web correspondiente”. Y añade:

“De no contar con página Web, el funcionario con capacidad de decisión pública deberá comunicar las actividades posteriores a que se refiere este artículo al Órgano de Control Institucional de la entidad o del sector, de ser el caso”.

(Reglamento que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública 2003: art.5)

No obstante, desde el análisis pragmático habrá que ver la viabilidad de gestionar toda esa información, así como el coste que implica la realización del procedimiento, y la posibilidad real o no de supervisar tanto el cumplimiento del procedimiento como la veracidad de la información trasladada en cada Constancia.

Además de toda esta información, el gestor profesional debe inscribirse en el Registro previamente y rellenar el formulario pertinente donde se le pide que indique si es persona natural o jurídica, los datos registrales en caso de ser persona jurídica, el lugar donde realiza habitualmente su gestión de intereses, y la relación de representantes de la entidad jurídica. Además debe incluir una declaración jurada de

no tener incompatibilidad ni conflicto de interés para el desempeño de la función de Gestor de acuerdo a lo recogido en la ley.

En el caso de gestores extranjeros que no tengan sede en el país, deberán cumplir previamente con el *Reglamento del Registro de Sociedades* (2001: art. 165 y siguientes) y adjuntar el número de Partida registral del Libro de Poderes especiales otorgadas por sociedades no domiciliadas, del Registro de Personas Jurídicas correspondiente.

El gestor profesional cada seis meses debe elaborar un informe que contenga toda la actividad desarrollada durante ese período.

“El informe semestral a que se refiere el artículo 14 de la Ley deberá contener:

- a. Relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado;
- b. Detalle de su participación en audiencias públicas;
- c. Datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactados por el ejercicio de su actividad de gestor profesional; y,
- d. En el informe semestral que compete a las personas jurídicas que realizan actos de gestión profesional de intereses, la relación actualizada de sus representantes autorizados”.

(Reglamento que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública 2003: art.15)

Aunque en la ley no se recoge una cláusula específica, sin embargo en el reglamento se obliga al gestor profesional a informar sobre la relación contractual con sus clientes y debe indicar el tipo de contrato, la fecha de contrato así como el monto de honorarios, remuneración o compensación pactado. Llama la atención la introducción de este apartado, pues es uno de los elementos más sensibles a la regulación de la actividad. En aquellos marcos regulatorios donde se ha establecido la comunicación de la relación contractual como es el caso de las normas del Registro de Transparencia este apartado ha sido aprobado con gran dificultad, ya que hay una gran oposición por parte de los servicios profesionales (despachos de abogados, consultoras estratégicas o consultoras de asuntos públicos) al considerar que atenta a la confidencialidad de la relación contractual.

El origen de esta medida es conocer y controlar la capacidad de aquellos grupos de interés que cuentan con una mayor capacidad económica para desarrollar este tipo

de actividades, así como la relación entre financiación de partidos o miembros del poder legislativo y los grupos de interés.

El responsable de crear y gestionar el registro es la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) que depende del ministerio de Justicia. La SUNARP se creó con la finalidad de unificar los registros del país y modernizar la gestión de los mismos, según recoge la *Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos (1994)*, entre los que se encuentran los principales registros como el registro de personas naturales, el registro de personas jurídicas, el registro de bienes inmuebles y el registro de bienes muebles.

La SUNARP es el ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, y tiene entre sus principales funciones y atribuciones el de dictar las políticas y normas técnico - registrales de los registros públicos que integran el Sistema Nacional, planificar y organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los Registros que conforman el Sistema.

LA SUNARP es un organismo autónomo descentralizado que se estructura en las llamadas Zonas Registrales, que son los órganos desconcentrados de la SUNARP y gozan de autonomía registral y económica. En las Zonas Registrales se encuentran las Oficinas Registrales que son las responsables de prestar los servicios de inscripción y publicidad registral de los diversos actos y contratos inscribibles.

Tal como señala el art. 28 del *Reglamento que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (2003: art. 28)*: “los actos inscribibles de los gestores de intereses se inscribirán en el Registro de la Oficina Registral correspondiente al lugar habitual donde el gestor realiza su actividad de gestión de intereses”. Tratándose de personas naturales o jurídicas que residen habitualmente fuera del país, es competente la Oficina Registral de Lima de la SUNARP.

El hecho de que sea un organismo descentralizado quien registre los intereses es coherente con el alcance de la ley que pretende asegurar la transparencia no sólo en el gobierno central sino también en las decisiones de ámbito regional y municipal. Su capilaridad facilita en principio el acceso al registro, no obstante consideramos que no impide las grandes dificultades de gestionar toda la información exigida así

como la posibilidad de verificar el cumplimiento y veracidad de la misma como veremos más adelante.

Merece la pena destacar que no sólo el gestor de intereses sino el funcionario público que recibe al gestor debe firmar la Constancia tal como indica la ley en su artículo 5: “Los funcionarios mencionados en el presente artículo, cuando tengan comunicación con los gestores de intereses, deberán dejar constancia del hecho”. Y el funcionario debe también entregar copia al Registro y debe ser un documento igualmente de accesible que el resto. En principio esto permite asegurar que el contenido de la información ofrecida por el gestor de intereses y por el funcionario coincide, y ratifica de alguna forma que el funcionario ha sido informado correctamente sobre los intereses del gestor y el objeto de la comunicación.

Además el funcionario está obligado a informar no sólo del primer acto, como es el caso de los gestores de intereses, sino de los sucesivos que hayan mantenido con el mismo gestor por el mismo tema. Hacemos referencia una vez más al coste que esto implica, teniendo en cuenta que no sólo estamos hablando de las reuniones realizadas sino a cualquier tipo de comunicación oral (llamadas telefónicas, por ejemplo) y escrita (correos electrónicos, faxes, etc.).

La publicidad del Registro

La ley obliga a la SUNARP en su artículo 15 a publicar la información sobre los registros de intereses en los portales de internet respectivos, y en el mismo artículo obliga a las Zonas Registrales a poner a disposición el contenido de las partidas registrales electrónicas y los actos de gestión de intereses. Ya en el artículo 36 del reglamento se explicita que se pondrá a disposición los archivos del registro previo pago de los correspondientes derechos registrales. En la misma ley se obliga a emplear partidas o archivos electrónicos que permitan la plena accesibilidad de la información.

Sin embargo, consideramos que no hay una coherencia entre los fines de la norma y los medios de acceso a la información. Por un lado no se establece un registro unificado sino que cada Zona Registral tiene su propio registro. Esto dificulta la búsqueda de información de los gestores de intereses, pues el lugar donde una entidad se registra no tiene por qué coincidir con las instituciones públicas a las que

se busca influir, sino que la ley sólo indica que hay que registrarse en el lugar donde suele actuar como gestor de intereses.

Si bien la ley establece la digitalización de la documentación a través del uso de partidas electrónicas, no concreta las herramientas tecnológicas que facilitan la búsqueda de datos a través, por ejemplo, de un motor específico de búsqueda. Éste es uno de los factores que obstaculiza la eficacia de la ley, pues realmente no ofrece todas las facilidades técnicas o tecnológicas para acceder a la información y poder procesarla, tal como si ocurre en otras jurisdicciones como la de Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea, tal como hemos tratado anteriormente.

Órgano de control y mecanismos para favorecer el cumplimiento de la Ley

El legislador opta por el mecanismo sancionador para asegurar el cumplimiento de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil. El transgresor de la ley podrá ser sancionado mediante amonestación, multa, suspensión de licencia y cancelación de licencia e inhabilitación perpetua. La autoridad responsable de sancionar en primera instancia es la máxima competente de la entidad a la que pertenece el funcionario con capacidad de decisión pública y en los casos donde se trata de no inscripción, la SUNARP actúa como autoridad sancionadora.

La sanción constará en una resolución motivada y fundamentada y deberá ser notificada por escrito al gestor de intereses. Además se comunicará dicha sanción a todas las entidades de la administración pública.

A continuación ofrecemos la tabla de sanciones:

Tabla 7: Sanciones por el incumplimiento de la Ley nº 28094

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 ¹
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: Elaboración Propia

Además la ley crea el Tribunal Administrativo Especial formado por tres representantes: un representante del Presidente de la República, un representante del Presidente del Congreso y un representante del Presidente de la Corte Suprema. Su función es ejercer como el órgano de segunda y última instancia, que tiene

¹ El sistema se basa en la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), que es un valor de referencia que sirve para determinar bases imponibles, deducciones, o aplicar sanciones como es el caso. El valor actual es de 3.850 soles, que equivale a 1.045, 91 euros.

competencia para conocer y resolver respecto a las sanciones aplicadas, en primera instancia.

También la ley recoge el elemento sancionador para los funcionarios públicos, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de control y de la Contraloría General de la República (2002), aunque de forma general, pues sólo afirma que serán pasibles de las acciones y sanciones que recomienden los órganos del Sistema Nacional de Control a cargo de la Contraloría General de la República.

“El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos —estructurados e integrados funcionalmente— destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule”.

(Ley Orgánica del Sistema Nacional de control y de la Contraloría General de la República 2002: art. 12)

A pesar de contar con un órgano sancionador la ley no establece un órgano supervisor específico que vele por el cumplimiento de la ley y que revise de forma proactiva el cumplimiento de la norma. Más específicamente, no se establece ningún mecanismo que revise la información trasladada al Registro, esto es, las inscripciones al registro, las constancias o los informes semestrales.

Tal como hemos indicado anteriormente, la ley no establece los mecanismos suficientes para hacer accesible la información a los ciudadanos, quienes también podrían actuar como mecanismo de supervisión y denuncia. Sin embargo, al no contar con ello y al no existir un órgano supervisor, la eficacia de la ley se verá gravemente afectada.

Normas de ética como mecanismo de promoción de la integridad en la actividad

A diferencia de otras legislaciones, la ley peruana no incorpora un código de conducta que deben suscribir los gestores de intereses. Más bien, establece como deber el cumplimiento de las normas de ética en el desempeño de sus actividades (art. 10) y el reglamento establece dichas normas.

Las nueve normas responden a las pautas de conducta recogidas en otras jurisdicciones y responden a los principios de buen gobierno señalados al respecto por la OCDE (2010) y que ya hemos comentado en este trabajo: Integridad y honestidad en la relación con los funcionarios públicos; transparencia en la información de los intereses que se defiende y para quién; precisión en la información y abstraerse de conflictos de intereses.

Merece la pena detenernos en la norma que habla sobre la prohibición de ofrecer o prometer beneficios a los funcionarios públicos. Más allá de no ofrecer regalos o donativos, lo que constituiría un delito, la norma habla de no prometer o realizar beneficios de cualquier tipo o proveer servicios sea personalmente o a través de terceros, tanto a los funcionarios públicos como a su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad. Esta norma ética recogida en el Reglamento (2003: art.37) está reforzada en el artículo 17 de la Ley que prohíbe a los funcionarios y a aceptar directa o indirectamente cualquier *liberalidad* de parte de gestores de intereses. Liberalidades que incluyen obsequios, donaciones, servicios gratuitos, ofertas de cargos o empleos. Las prohibiciones alcanzan al cónyuge del funcionario público, así como a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad. Más allá de lo recogido en esta ley, el código penal recoge el cohecho como delito, como ya hemos trasladado anteriormente.

También hay que destacar la norma que indica que el gestor de intereses está obligado a reunirse con el funcionario con capacidad de decisión pública dentro del horario de trabajo y del local institucional respectivo, para tratar actos de gestión de intereses. Uno de los elementos que no favorece la transparencia efectivamente es la posibilidad de reunirse o encontrarse con los funcionarios públicos en otros lugares que no son los locales institucionales. No en vano, la palabra Lobby hace referencia a pasillo o lugar de paso; o al Lobby del *Hotel Willard* donde el Presidente Ulysses S. Grant recibía a los que querían trasladarle sus intereses. Sin embargo, probablemente desnaturaliza en muchos casos la relación entre los poderes públicos y los gestores de intereses, pues en una democracia existen muchos foros o ámbitos de relación que no se reducen a los lugares institucionales. Por otro lado, la posibilidad de supervisión y control del cumplimiento de esta norma es prácticamente nula.

Hay que destacar que el incumplimiento de las normas de ética se considera una falta leve, y su incumplimiento reiterado una falta grave.

“Art. 37. De las normas de ética que deben observar los gestores de intereses

Los gestores de intereses se encuentran obligados a observar las siguientes normas de ética en el ejercicio de sus actividades:

a) Conocer y observar todas y cada una de las obligaciones estipuladas en la Ley y el presente Reglamento;

"b) Proporcionar en todo momento información cierta y vigente al funcionario con capacidad de decisión pública, encontrándose además obligado a actualizar la información que hubiese brindado cuando éste así lo requiera, bajo responsabilidad."

c) Abstenerse de formular requerimientos que conlleven a que el funcionario con capacidad de decisión pública incumpla cualquiera de las obligaciones a su cargo;

d) No prometer o realizar beneficios de cualquier tipo, proveer servicios o entregar bienes de cualquier naturaleza por encargo del titular del interés, en el caso de los gestores profesionales, o de manera directa, tratándose de gestores de intereses propios, sea personalmente o a través de terceros a favor de los funcionarios con capacidad de decisión pública, así como de su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad. Esta obligación se aplica inclusive con anterioridad o posterioridad al acto de gestión realizado ante el funcionario. No se encuentran comprendidos en este inciso, las excepciones contempladas en el artículo 18 de la Ley;

e) Abstenerse de ejercer actos de gestión ante funcionarios con capacidad de decisión pública, respecto de los cuales se mantenga un vínculo de parentesco hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad.

f) Proceder de manera leal y diligente, observando las obligaciones que le resulten aplicables en atención al vínculo jurídico que tenga, sea su condición de autorizado o representante legal, en el caso de gestión de intereses propios y aquellas previstas en el contrato suscrito con el titular del interés, en el caso del gestor profesional;

g) Guardar reserva respecto de la información confidencial que posea de su representada, en el caso de la gestión de intereses propios, o del titular del interés en el caso del gestor profesional;

h) Abstenerse de actuar en representación de más de un cliente cuando pueda existir conflicto de intereses; y,

i) Reunirse con el funcionario con capacidad de decisión pública dentro del horario de trabajo y del local institucional respectivo, para tratar actos de gestión de intereses”.

(Reglamento que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública 2003: art.37)

Revolving Door

Como ya hemos comentado anteriormente el marco del llamado *revolving door* es un elemento sensible cuyo tratamiento adecuado permite asegurar el desarrollo de la actividad ajeno al tráfico de influencias o cohecho.

En este caso el legislador determina que no pueden ni ser gestores de intereses ni realizar actos de gestión los funcionarios de la administración pública durante el ejercicio de sus funciones y hasta doce meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa. Y tampoco el

cónyuge y los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad sólo con relación a las materias que tengan competencia funcional directa del funcionario público.

Éste es otro de los elementos de tensión de toda legislación sobre la actividad y así lo recoge la ley. Aquellos que dejan la función pública para dedicarse al sector privado ofrecen su experiencia en el sector público y es su ventaja competitiva en el mercado laboral, de ahí que una de las tendencias sea incorporar a funcionarios públicos en las estructuras de las organizaciones y efectúan actos de gestión de intereses. En otros casos ofrecen servicios profesionales. Sin embargo, en países donde no hay un reconocimiento social de la gestión de intereses, como es el caso de Perú, ni los ex funcionarios públicos que ofrecen este tipo de servicios ni las compañías o asociaciones que les contratan buscan anunciar o explicitar esta realidad o el trabajo concreto que desarrollan. En muchos casos, esto significa que el nombre del puesto de trabajo que se le asigna al ex funcionario público no coincide con su trabajo real de representación de intereses, y en caso de ofrecer servicios profesionales, el ex funcionario prefiere ejercer bajo el título de despacho jurídico o consultoría estratégica.

En medio de comunicación Perú Económico (2008) realizó la *Encuesta del Poder*, donde se incluyó una pregunta respecto de los lobistas con mayor poder. La respuesta que predominó fue *no sabe/no opina*, como reflejo de que a los encuestados les costaba definir o reconocer a determinados personajes como lobistas. En el 2012 la llamada Encuesta del Poder no recoge la clasificación de lobista sino que opta por clasificar por personas que más influyen, instituciones que más influyen, grupos de presión ilegales, magistrados, abogados, periodistas, pero en ningún momento recoge la clasificación de lobista o gestor de intereses.

En el régimen sancionador se recoge que aquel que ejerza la actividad de gestor profesional encontrándose en algún supuesto de incompatibilidad se considerará como sanción muy grave y la multa será fijada por la autoridad competente. Aquí se observa otro elemento de dificultad para su cumplimiento. Analicémoslo con un ejemplo. En el supuesto de que un ex funcionario público, un asesor del presidente del Gobierno, tras dejar su cargo ofrezca los servicios de gestor profesional y actúe ante el presidente del Gobierno para determinados intereses, podrá ser denunciado y sancionado, pero será el mismo presidente quien decida el tipo de sanción que se

le imponga. Si la relación es buena entre el presidente del gobierno y su ex asesor, se dará una relación de favor, sin necesidad de contraprestación económica que constituiría delito, y el ex funcionario público podrá cobrar ejerciendo dicho trabajo. Se añade la dificultad que en realidad no puede ejercer como gestor de intereses en aquellas materias donde haya tenido competencia funcional directa. Esto cabe a muchas interpretaciones y supone una tarea compleja en algunos casos poder investigar al respecto.

“Artículo 400.- Tráfico de influencias

El que, invocando o teniendo influencias reales o simuladas recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja o beneficio con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que ha de conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años.

Si el agente es un funcionario o servidor público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años e inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal”.

(Código Penal 1991: art. 400)

Hay una incompatibilidad singular a la ley, que es la prohibición de ejercer como gestor de intereses a los propietarios y directivos de medios de comunicación nacionales o extranjeros o sus empresas, a no ser que sea para defender intereses propios.

Las acciones de comunicación en medios de comunicación es una práctica habitual en los planes estratégicos de Lobby de las compañías y asociaciones. Los medios de comunicación influyen directamente en los políticos y funcionarios y por tanto se utilizan como herramienta de presión. De la misma forma los políticos y funcionarios utilizan los medios de comunicación para generar opinión pública e incluso para influir o presionar a sectores de la sociedad. En el caso de que los medios de comunicación ofrecieran servicios a terceros para defender sus intereses, perderían su función social, y su capacidad de neutralidad.

En este sentido, y especialmente en estos momentos donde los medios de comunicación están sufriendo un cambio de modelo de negocio, especialmente la prensa escrita, se observa que los medios se convierten en canales de representación de intereses a cambio de compra de publicidad. No es objeto de esta tesis el análisis sobre la objetividad de la información de los medios de comunicación, o la relación entre sus modelos de negocio y el compromiso con la información, pero sí hay que señalar su implicación en el ámbito de la representación de intereses, sea porque son canales naturales de influencia para los

políticos, sea porque en ocasiones aceptan contraprestaciones económicas mediante publicidad o patrocinio principalmente de determinados intereses.

Conclusiones preliminares

En la actualidad son muchas voces institucionales quienes ponen en entredicho la regulación vigente. Khoury (2015) considera que estamos en un contexto donde el lobby en esencia es un buen procedimiento, pero la norma no es clara ni ofrece incentivos para su cumplimiento.

Tal como hemos dicho anteriormente, la ley introduce una novedad terminológica al emplear términos como *gestión de intereses* o *gestores profesionales* frente a otros términos como lobista o representante de intereses; o cabildeo o cabildero como utiliza la norma mexicana. También se observa que ha evitado palabras que puedan tener una interpretación negativa o peyorativa. No habla de acciones de presión sino de actos de gestión; no habla de grupos de presión o grupos de interés, sino de gestores de intereses; no habla de influencia o presión sino de *promoción de los puntos de vista* o de *orientar la decisión en el sentido deseado*.

El fin de la ley es expresado claramente y consiste en “asegurar la transparencia en las acciones de Estado”. El fin responde al contexto político y al marco de acciones desarrolladas para la lucha contra la corrupción tras los escándalos de la presidencia de Fujimori. Tal como hemos trasladado anteriormente el legislador no fija entre los objetivos de la misma favorecer la participación ciudadana o proteger la igualdad de oportunidades para representar intereses, que en otras jurisdicciones sí recogen como objetivos de la ley del Lobby. Aunque la ley no recoge qué entiende por decisión pública transparente, el artículo 6 sí subraya que todos los procesos de decisión pública son transparentes, y por tanto, serán accesibles al público de acuerdo a los términos y la forma establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002).

Siendo la transparencia el fin de la norma se presupone que la legislación estará orientada a desarrollar los mecanismos de transparencia, como son los procedimientos para dejar constancia de la participación de diversos intereses en la elaboración de políticas públicas y leyes así como el acceso a dicha información que permita tanto a la sociedad como a las instituciones conocer y supervisar la

influencia en las acciones de Estado. Sin embargo, observamos que la ley y su reglamento carecen de los mecanismos suficientes para que esa información sea fácilmente accesible, y por tanto, la eficacia de la ley está gravemente mermada desde sus inicios.

Consideramos 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. Abarca desde los estudios de proyectos de ley, los debates de los dictámenes de los proyectos de ley hasta la aprobación y promulgación de las leyes, incluyendo en este marco los Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia, así como los Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales, Viceministeriales y Directorales. Además de abarcar todas las funciones reguladoras, la ley incluye la elaboración y aprobación de políticas, programas, proyectos y posiciones institucionales; la celebración de convenios y contratos, así como la elaboración, aprobación o derogación de resoluciones de los organismos o entidades de la administración pública. Y finalmente señala que en este sentido dentro del marco de la ley se incorporan las funciones ejecutivas y legislativas de ámbito regional y municipal, como constituyen las ordenanzas regionales, acuerdos del consejo regional, decretos y resoluciones regionales, así como ordenanzas, decretos y resoluciones municipales.

Nos permitimos elencar los procesos de decisión pública porque nos permite observar el amplio espectro de la ley, esto es, el vasto número de instituciones o administraciones que abarca, el extraordinario número de procesos que la ley pretende hacer objeto de control, la inmensidad de datos que pretende procesar para poder hacerlos efectivamente accesibles a la sociedad. Sin embargo ni en la ley ni en el reglamento los medios están suficientemente explicitados o desarrollados para cumplir con los fines de la misma, y esto se manifiesta en el tratamiento del objeto de la ley, en las definiciones del sujeto activo y pasivo, en el desarrollo del principal mecanismo de transparencia de la ley que es el Registro Público de Intereses como en los mecanismos de control y sanción fijados.

Teniendo como fin la transparencia en las acciones de Estado, en nuestra opinión el objeto de la ley debería ser los procesos que llevan a tomar las decisiones públicas y cuyos sujetos son exclusivamente aquellos con capacidad otorgada para ejercerla. Consideramos que el fin de la ley es más propio de la Ley de Transparencia, y que

el Lobby es sólo uno de los elementos que forman parte de la transparencia en las decisiones públicas. En este marco, como un capítulo más de la Ley de Transparencia, se podría recoger el capítulo del Lobby donde recogiera las reglas para hacer transparente la participación de aquellos que buscan influir en las decisiones públicas.

Podría subyacer en el espíritu de la ley, ciertas reflexiones que hemos encontrado en nuestras entrevistas y en algunos seminarios, donde se sitúa como agente principal de la falta de transparencia aquel que busca influir en la decisión pública. Sin embargo, siendo el político o el funcionario el principal agente de la decisión pública, la reflexión o el desarrollo legislativo deberían subrayar más la importancia de velar por la integridad y transparencia del agente público, que es al único a quien le corresponde adoptar las decisiones buscando el interés general. En definitiva, la transparencia de las acciones de Estado no dependen directamente de aquellos que buscan influir en las decisiones públicas, sino *per se* de aquellos que tienen la responsabilidad de tomar las decisiones.

Dicho esto, el objeto de la ley queda delimitado a la gestión de intereses o acción de Lobby. A la hora de definir la actividad el legislador ha optado por utilizar términos que no son comunes a otras legislaciones tal como ya hemos dicho. Define la actividad de Lobby como “promoción transparente de los puntos de vista para orientar la decisión pública en el sentido deseado”, y evita las palabras influencia o presión. Sin embargo, en el momento de definir el acto sí señala que el propósito es *influir* en la decisión pública. En encuentros y foros donde hemos tratado estos términos, nos hemos encontrado funcionarios o cargos del ámbito público que aceptan las palabras *participación* e incluso *promoción de intereses*, pero se oponen a términos como *influencia* o *presión* considerando ilegítimo la posibilidad de influir o presionar aun de forma transparente en los procesos de decisión pública. En nuestra opinión, se trata de un debate -no sólo terminológico- aún no madurado en la reflexión política, que afecta directamente a la elaboración de la norma que pretende regularlo como a la aplicación de la misma. La eficacia de la norma depende en buena parte en que se reconozca el derecho de influir o presionar –en el marco de la legalidad-, pues será la forma en que la actividad se normalizará, el político o funcionario la reconocerá y se relacionará con ella adecuadamente –ni como el enemigo del interés general ni como el elemento de connivencia para favorecer intereses particulares-.

Uno de los principales elementos que favorecen la eficacia de la ley es la definición precisa de aquello que se pretende regular de la actividad del Lobby y observamos que el legislador tiene la intención de acotarlo. Como hemos explicado en la primera parte del trabajo, la actividad legítima de Lobby es infinitamente amplia y la praxis indica que las asociaciones, empresas, u organizaciones no gubernamentales, entre otros agentes, utilizan una amplia variedad de medios –siempre dentro de la legalidad y amparados en el derecho de petición en el caso de la constitución peruana - para participar en los procesos de decisión pública y defender o promover sus intereses legítimos e influir en los que tienen capacidad de decisión pública. La organización de mesas redondas con cargos públicos, la elaboración de estudios o informes, el lanzamiento de campañas mediáticas, son algunos de estos instrumentos que se utilizan para intentar influir en las decisiones públicas según señalamos en la primera parte de la investigación.

En este caso, la norma realiza un esfuerzo por determinar la definición. En este caso, el legislador opta por distinguir entre la actividad en general y el acto concreto, y regula sobre los actos de gestión. El acto concreto se puntualiza como *la comunicación oral o escrita*, cualquiera sea el medio que utilice. La ley recoge cualquier tipo de comunicación oral y por tanto incluye no sólo las reuniones o entrevistas sino también las llamadas telefónicas, y en el caso de las comunicaciones escritas, también quedan incluidos los medios digitales, como el correo electrónico; - una actualización de la ley exigiría también el estudio de las posibilidades de comunicación escrita que ofrecen las redes sociales -. No obstante, aunque la ley subraya que abarca cualquier medio que se utilice, ni en la ley ni en su reglamento se desarrollan los procedimientos para hacer transparentes las llamadas telefónicas o los correos electrónicos, en caso de que se hagan con el propósito de trasladar un interés en un proceso de decisión. Si el objeto de la ley es toda comunicación oral o escrita, sea el medio que sea, la realidad exige reglamentar todas las posibilidades, pues de lo contrario la ley se convierte ineficaz desde sus inicios. O por el contrario, reducir el tipo de actos objetos de regulación para asegurar su eficacia.

En este sentido queremos subrayar la permanente tensión o desproporción entre el propósito ambicioso de la ley y los medios y procedimientos fijados para su aplicación y cumplimiento.

Por otro lado parecería incoherente con el fin de la Ley (2003: art.3.g) que se excluya del objeto de la misma a “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”. Como hemos dicho anteriormente una de las actividades más comunes para trasladar el posicionamiento frente a una posible decisión pública es la formación de actos públicos como conferencias, mesas redondas o almuerzos a los que se invita a los decisores públicos y se intercambian opiniones.

Por el contrario hay que tener en cuenta, que si se incluyese este tipo de actividades, se da la dificultad real de control y supervisión de su cumplimiento. ¿Quién define que el acto tiene como fin influir en el decisor público? ¿Quién supervisa que efectivamente el acto era para influir o no? Una vez más, parecería que la *praxis* impediría alcanzar la pretensión del legislador.

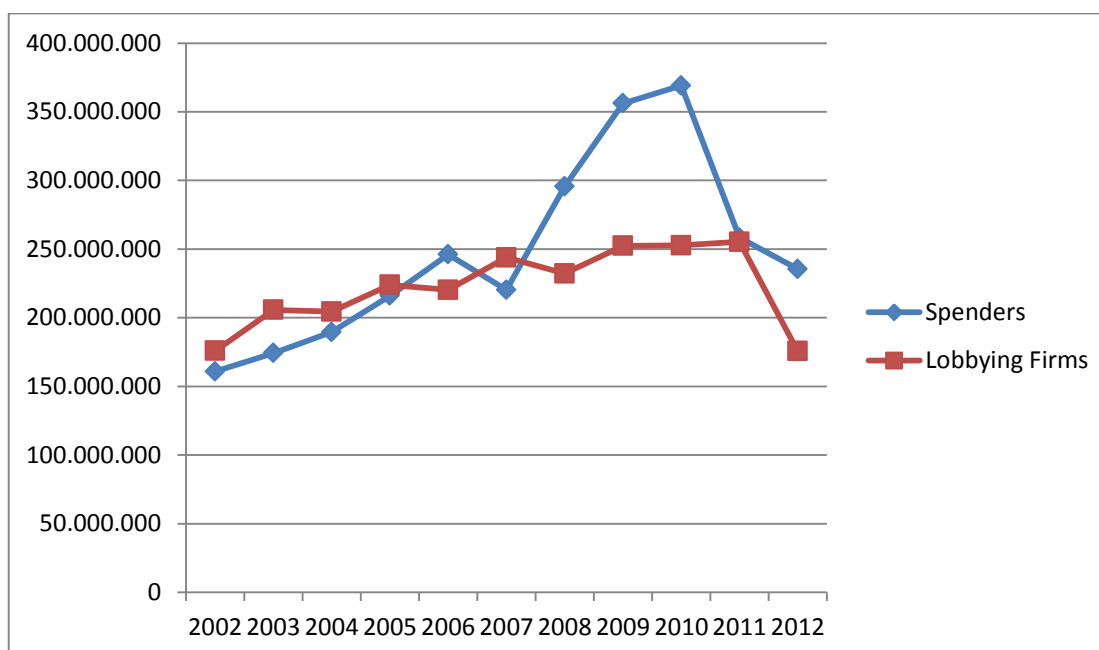
Hay otro elemento que parece contradecir la definición del objeto de la ley, y que sólo se recoge en las llamadas normas de ética del gestor de intereses definidas en el Reglamento (2003. art. 37.i). Se le obliga al gestor de intereses a reunirse con el funcionario con capacidad de decisión pública dentro del horario de trabajo y del local institucional respectivo, para tratar actos de gestión. En este caso no tiene sentido incluir como parte del objeto de la ley las llamadas telefónicas o los correos electrónicos, que escapan a las coordenadas de tiempo y espacio, y sin embargo son formas de comunicación muy habituales en el ámbito de la actividad de lobby. El espíritu de la ley recoge lo que se ha pretendido en otras jurisdicciones como Estados Unidos. En realidad trata de prohibir las relaciones informales que se puedan establecer entre los funcionarios públicos y aquellos que buscan influirles. De acuerdo a nuestra investigación, esta pretensión es inviable. Por una parte, no se puede prohibir ni al funcionario ni al gestor de intereses que puedan reunirse, -tal como dice esta misma ley, en el marco del derecho de la libertad de expresión, de opinión y de reunión-, por otro lado, es imposible conocer y supervisar si en dichas reuniones o encuentros se ha buscado influir o promover determinados intereses legítimos para influir en una decisión pública. Una vez más manifestamos la tensión entre la pretensión de la ley y la viabilidad de hacerla eficaz.

Definir apropiadamente al sujeto del lobby es de máxima importancia para la eficacia de la ley. El legislador también en este caso ha querido precisar a quién se

considera gestor de intereses y ha optado por una definición inclusiva bajo el criterio del acto de gestión de intereses. Es decir, es “gestor de intereses todo aquel que realice actos de gestión de intereses”.

El legislador realiza una distinción entre el gestor de intereses que desarrolla la actividad como servicios profesionales para terceros y aquellos que la realizan para intereses propios. Esta distinción se ha visto señalada en otras legislaciones como es el caso de Canadá o el de Australia. Sin embargo, en nuestra opinión no responde a la realidad de todos aquellos que ejercen la actividad. La representación de intereses es una actividad que *per se* realizan las empresas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, fundaciones o grupos de pensamiento –*think tanks*-. Aquellos que ofrecen servicios profesionales sólo desarrollan la actividad para el grupo anterior, por tanto, representan un porcentaje similar en la representación de intereses. Como dato científico podemos referirnos a la actividad de Lobby en Estados Unidos donde tal como refleja el gráfico se observa que la inversión registrada en actividades de Lobby es equitativa entre ambos casos, pero no debe olvidar que los gestores profesionales trabajan siempre para intereses de terceros que son los que pagan estos servicios.

Gráfico 2: Gasto anual en lobby declarado en el Registro del Congreso de Estados Unidos



Fuente: Open Secrets y Elaboración Propia

Ya comentamos el fracaso de la primera ley australiana donde sólo se buscaba hacer transparente la actividad de las consultoras de Lobby –para la ley peruana serían los gestores profesionales-, entre otras razones porque en realidad no se hacía transparente el resto de acciones de influencia, y las compañías y grupos de interés evitaban los servicios profesionales de Lobby para no tener que rendir cuentas sobre su actividad, y preferían realizarlos como tales o a través de despachos de abogados no reconocidos como lobistas.

En este caso es cierto que se incluye a todos los grupos, pero los gestores profesionales son los únicos que tienen que registrarse previamente e informar sobre la relación contractual y sobre los recursos económicos obtenidos. La finalidad de informar sobre esta materia en otras legislaciones consiste en dar transparencia a los recursos utilizados para promover intereses en el ámbito público y de alguna forma supervisar la proporción de los recursos utilizados. Sin embargo, si sólo se informa sobre los servicios profesionales, no se hace transparente la cantidad de recursos invertidos por el resto de gestores de intereses, que como hemos dicho, son los que efectivamente hacen la inversión.

Si bien la definición es inclusiva al considerar que todo aquel que realice actos de gestión es gestor de intereses, consideramos necesario haber explicitado o ejemplificado quiénes deben ser considerados como tales. No siendo una profesión reconocida como tal y subyaciendo una percepción negativa de la actividad en la opinión pública peruana, despachos de abogados, ex altos cargos públicos o consultoras estratégicas, entre otros, deberían ser incluidos explícitamente en la ley cuando realicen actos de gestión.

Incluye de forma explícita a los organismos gremiales, empresariales, profesionales y laborales, como gestores de intereses propios. La función de los organismos citados es precisamente representar a sus miembros y por tanto su razón de ser radica en buena parte en defender dichos intereses frente a la administración pública. En nuestras conversaciones y entrevistas hemos observado que este tipo de organismos no quieren verse reconocidos como lobistas, por temor a ser deslegitimados en su función de representación, por tanto vemos muy necesario haberlos incluido explícitamente en la ley.

En coherencia con el carácter ambicioso de la ley, el legislador ha optado por una definición inclusiva del sujeto pasivo y además la hace explícita en el articulado enumerando a todos los afectados: desde el Presidente de la República hasta los gerentes generales de las empresas públicas (art. 5). Abarca, por tanto, el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Tanto de ámbito nacional, como regional y local. Aunque utiliza el término *funcionario público* no limita el sujeto pasivo a los que han desarrollado la carrera administrativa, sino que amplía el término a los cargos políticos o cargos de confianza, así como a los asesores.

Consideramos de gran valor haber considerado una definición inclusiva del sujeto pasivo, pues en ocasiones, la ineficacia de la ley se observa en no haber tenido en cuenta a todos los sujetos pasivos. Por ejemplo, en ciertos países se pretende regular la actividad del lobby con la finalidad de hacer transparentes las decisiones públicas, y sin embargo reducen el sujeto pasivo al Poder Legislativo, obviando al Poder Ejecutivo. Muchas de las acciones de representación o influencia se desarrollan con los cargos de confianza o asesores –el cargo de confianza tiene como función en muchos casos analizar, cribar o trasladar sintéticamente la información recibida- y por tanto es muy importante incluirlos en el ámbito de aplicación de la ley.

Si bien son sujetos pasivos, la Ley ha querido otorgarles un papel esencial en el cumplimiento del procedimiento, pues también ellos deben firmar la constancia y enviar copia a la Oficina General de Administración o la que haga sus veces, dentro de los tres días hábiles siguientes de realizado el acto de gestión. Este papel que pretende dar la norma al funcionario público exige una disposición y responsabilidad máximas por su parte, pues en realidad obliga a una nueva forma de relacionarse con los gestores de intereses e implica unas obligaciones prácticas nada fáciles de implementar a todos los niveles, que sin embargo ni la ley ni el reglamento recogen. Una vez más nos encontramos ante la sana ambición de abarcar lo más posible, pero la ley después no establece ni los procedimientos ni los recursos suficientes para llevarlo adelante. Interpretamos que el legislador no ha sido consciente del cambio de mentalidad –no sólo de procedimiento- que supone para el funcionario público este tipo de obligación. Efectivamente este tipo de ley exige del funcionario público un papel esencial, pues estamos hablando siempre de que la acción de lobby cuenta siempre con un sujeto activo (gestor de intereses) y un sujeto pasivo (funcionario público), y el cumplimiento de la ley depende de ambos. Sin embargo,

recogida de forma explícita o no en la ley, esta nueva forma de relación entre administrador y administrado requiere un proceso de formación y educación que no se puede dar por supuesto, y parte de la eficacia de la ley, depende de ello.

La principal herramienta de la ley es el Registro Público y por tanto de su buen funcionamiento depende en gran medida su eficacia. Haciendo un análisis pormenorizado del mismo consideramos que el diseño del funcionamiento del Registro es insuficiente para el cumplimiento del fin de la ley que es hacer transparentes las decisiones públicas. El objeto del Registro son los *actos de gestión* que se informan a través de las *constancias*. El contenido de la *constancia* permite conocer de forma pormenorizada los intereses que se defienden, quién los defiende y para quién, la decisión pública sujeta a influencia y el funcionario o administración afectada. Por tanto, consideramos que la información solicitada en cada constancia es amplia. Sin embargo, encontramos una seria dificultad en la cantidad de actos (constancias) que la ley exige registrar, es decir, todos los actos; incluso el funcionario público debe informar sobre aquellos actos distintos vinculados a una misma decisión pública. Por ejemplo, tras haber mantenido una reunión con un gestor de intereses, si el gestor después mantiene una conversación posterior porque le envía una información solicitada, el funcionario deberá informarlo.

Esto indica que el Registro deberá manejar un sinnúmero de constancias. Como hemos afirmado anteriormente, esto exige un cambio de mentalidad y un máximo esfuerzo por parte del funcionario público, que nos hace dudar de su viabilidad. La gestión de toda esta información exige, además, una infraestructura, organización, sistematización y publicación que ni la ley ni el reglamento desarrollan. Ciertamente carga la responsabilidad en el SUNARP, pero no le da indicaciones precisas para su implementación, que serían muy útiles para el cumplimiento de la ley. Al respecto, hay que añadir que el SUNARP es un organismo autónomo descentralizado que cuenta con oficinas registrales distribuidas en toda la nación, lo que favorece en principio el fin extensivo de la ley, que es asegurar la transparencia de las decisiones públicas no sólo de ámbito nacional, sino también regional y municipal. Pero esta descentralización, requiere un mayor número de recursos, para gestionar toda la información, unificarla, hacerla pública y posibilitar la verificación de la misma.

Además de informar sobre los actos de gestión, el Registro exige a los gestores profesionales un informe semestral que contenga toda la información desarrollada

durante ese período así como los contratos y remuneraciones recibidas por ellos. Concluimos al respecto, que si el objeto es hacer transparentes todas las decisiones públicas, este tipo de información debería exigirse no sólo a los gestores profesionales sino a todos, pues tanto a la sociedad como a los funcionarios públicos les será útil conocer no sólo cómo son remunerados los gestores profesionales, sino cuánto dinero invierten para influir en las decisiones públicas, las fundaciones u organismos no gubernamentales, las empresas, las asociaciones u organismos gremiales.

Así como en otras jurisdicciones se clasifican los tipos de gestores de intereses, como es el caso del Registro de Bruselas, consideramos que hubiera sido oportuno explicitar una estructura similar. Esto favorece su cumplimiento y obliga a aquellos que no quieren reconocerse como tales. No consideramos suficiente la distinción entre gestores de intereses propios e intereses profesionales, pues entre los gestores de intereses propios hay un sinnúmero de actores con características diversas que en registro merece la pena explicitar. Fundaciones, Universidades, centros de investigación y pensamiento, despachos de abogados, iglesias, deberían verse clasificadas en este registro, para incorporar sus actos de gestión.

Otro de los elementos que consideramos insuficientes en la ley y el reglamento consiste en que no se aseguran los instrumentos para dar plena accesibilidad a la información. La ley obliga a publicar la información en los portales respectivos de la SUNARP, pero no establece un portal único que recoja toda la información, que permita más fácilmente la búsqueda o identificación de la información. Este es uno de los mecanismos esenciales que carece esta ley, pues no ofrece un mecanismo que facilite el acceso a la información y poder supervisar dichos procesos.

Las herramientas tecnológicas del tratamiento de las *constancias*, los motores de búsqueda, la apertura de los datos (open data), son instrumentos imprescindibles para la eficacia de la ley, y el legislador debería haberlos tenido en cuenta para analizar en la práctica las posibilidades reales de hacer accesible toda la información. El legislador sólo se limita a obligar a la digitalización de las constancias, pero no a lo dicho anteriormente. En el marco de la rapidísima evolución tecnológica, ciertamente las posibilidades tecnológicas de hace diez años no son las actuales, pero en otros países como Estados Unidos, ya contaban con una tecnología suficiente para hacer accesible la información.

El Reglamento establece que se pondrán a disposición los archivos previo pago de los correspondientes derechos registrales. Consideramos que esta medida si se implementan las herramientas tecnológicas adecuadas, probablemente no sea necesaria o por lo menos a un coste muy reducido, y además de fácil acceso a través de una ventana electrónica.

El legislador opta por el mecanismo sancionador para asegurar el cumplimiento de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil. El transgresor de la ley podrá ser sancionado mediante amonestación, multa, suspensión de licencia y cancelación de licencia e inhabilitación perpetua. La sanción constará en una resolución motivada y fundamentada y deberá ser notificada por escrito al gestor de intereses. Además se comunicará dicha sanción a todas las entidades de la administración pública.

La tipología de los hechos punibles está suficientemente especificada y descrita, lo que permite con facilidad detectar las acciones sujetas a sanción. Además, consideramos que el régimen sancionador establece unas sanciones proporcionadas y suficientemente disuasorias, que promueven el cumplimiento de la normas. Por ejemplo, en las sanciones por hechos muy graves permiten la inhabilitación, o la suspensión hasta dos años para ejercer la actividad, así como multas hasta 192.500 soles, lo que equivale a 52.781,58 euros (en lo que 1 sol equivale a 0,27 céntimos de euro) y por tanto el mecanismo es suficientemente punitivo. En cuanto a las multas, teniendo como referencia el salario mínimo (en Perú se denomina remuneración mínima) fijado actualmente en 750 soles mensuales, podemos extrapolar y afirmar que las multas económicas son proporcionadas. Van desde un mínimo de 10% UIT (385 soles peruanos o 105,56 euros) a 50 UIT (192.500 soles o 52.781,58 euros).

No obstante, observamos varios defectos en el órgano de control que dificultan gravemente la aplicación de sanciones. Se establece que la autoridad responsable de sancionar en primera instancia es la máxima entidad a la que pertenece el funcionario con capacidad de decisión pública que ha sido sujeto de influencia. Pero en nuestra opinión, esta opción sitúa al sujeto pasivo (el decisor público) en el órgano sancionador convirtiéndolo de alguna forma en juez y parte. Por ejemplo, si resulta que el hecho punible es que el gestor de intereses presuntamente no ha

aportado información cierta y veraz al asesor de un alcalde, quien debe juzgar y sancionar el hecho punible será el mismo alcalde. Esto obligará en repetidas ocasiones a acudir al Tribunal Administrativo Especial, creado para ejercer como el órgano de segunda y última instancia.

Por otro lado, tal como ya dijimos anteriormente, esto implica que los funcionarios públicos –autoridades responsables de sancionar- tengan la disposición, la formación y el conocimiento necesarios para investigar y poner sanciones según corresponda. No partiendo de esta realidad, la eficacia de la ley se verá gravemente reducida.

A esto hay que añadir que esta estructura no permite controlar o supervisar el cumplimiento no sólo del gestor de intereses sino de los funcionarios públicos, pues son ellos mismos los únicos que tienen capacidad sancionadora en primera instancia, y por tanto, los responsables de velar por el cumplimiento de la ley.

La ley recoge sólo superficialmente el elemento sancionador para los funcionarios públicos, pues les considera pasibles de las acciones y sanciones que recomienden los órganos de control a cargo de la Contraloría General de la República. Sin embargo, no establece el procedimiento para supervisar en este aspecto. Consideramos de igual importancia establecer los mecanismos sancionadores para el funcionario público, pues no se puede olvidar que el acto de gestión siempre cuenta con un sujeto activo y un sujeto pasivo, y por tanto es necesario velar para que ambos sujetos cumplan de igual forma la norma.

También observamos que no existe un procedimiento supervisor específico que vele por el cumplimiento de la ley y que revise de forma proactiva el cumplimiento de la norma en su conjunto. Más específicamente, no se establece ningún mecanismo que revise la información trasladada al Registro, esto es, las inscripciones al registro, las constancias o los informes semestrales. Tal como hemos indicado anteriormente, la ley no establece los mecanismos suficientes para hacer accesible la información a los ciudadanos, quienes también podrían actuar como mecanismo de supervisión y denuncia. Sin embargo, al no contar con ello y al no existir un órgano supervisor, la eficacia de la ley se verá gravemente afectada.

La ley peruana ha preferido redactar en el Reglamento las normas de ética de obligado cumplimiento para los gestores de intereses, a diferencia de otras legislaciones donde promueven el cumplimiento de un código de conducta y obligan a firmarlo. Como hemos dicho, se trata de un instrumento para favorecer la cultura de la integridad, sustento imprescindible de la norma. En síntesis, las nueve normas éticas introducen todas las pautas de conducta recogidas en otras jurisdicciones y que hemos tratado anteriormente.

Establece, sin embargo, una regla ya comentada, como es la obligación de reunirse con los funcionarios públicos con capacidad de decisión pública dentro del horario de trabajo y del local institucional respectivo para tratar actos de gestión de intereses. Aspecto, que consideramos inviable de supervisar y controlar, y que además desnaturaliza la relación entre administrador y administrado. Además de que no responde a la realidad de la definición del acto de gestión que se refiere a toda comunicación oral o escrita, y por tanto, incluye correos electrónicos y llamadas telefónicas.

La ley también vela para regular o controlar el *revolving door*. En este caso el legislador determina que no pueden ni ser gestores de intereses ni realizar actos de gestión los funcionarios de la administración pública durante el ejercicio de sus funciones y hasta doce meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa. En muchos otros países la práctica es que el plazo sea de dos años. Y tampoco el cónyuge y los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad sólo con relación a las materias que tengan competencia funcional directa del funcionario público.

En el régimen de incompatibilidades introduce un elemento singular como es la incompatibilidad para ejercer la profesión a los propietarios y directivos de los medios de comunicación, ya como hemos citado anteriormente, y podemos considerarlo como un mecanismo nuevo para favorecer la integridad y transparencia en el desarrollo de la actividad.

2. México: El cabildeo regulado en el Poder Legislativo

Pluralidad política y nuevos cauces de representación de intereses

México posee un reciente marco regulatorio de la actividad del lobby –cabildeo en la norma mexicana- que afecta sólo al Poder Legislativo y está recogido en el *Reglamento de la Cámara de Diputados* (2010) y en el *Reglamento del Senado de la República* (2010) ambos aprobados en el 2010 tras diez años de debates e iniciativas parlamentarias para establecer una ley específica al respecto.

Algunos autores como Dworak (2011) se remontan a la segunda mitad del siglo XX para explicar la proliferación de los grupos de interés en México y posteriormente el lobby más profesionalizado. Hay que recordar que los acuerdos y la estabilidad de las relaciones entre los intereses privados y el poder público pasaban siempre a través de la estructura del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esto permite afirmar a muchos autores como Galaviz (2006: pp. 70-72); Tejada y Godina Herrera (2004: p. 105); y Lugo y Sánchez López-Aguado, (2009: p. 51) que el impulso del cabildeo se dio cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997, dando paso al PAN, y obligando a los intereses privados a salir de las anteriores estructuras y establecer nuevos puentes de diálogo y negociación.

No obstante, coincidimos con Dworak (2011) que no se reduce el origen de los grupos de interés privado organizados a este hecho. Tal como dice este autor, la prosperidad económica a partir de los años 50 favoreció el nacimiento de nuevos actores e intereses que no tenían cabida en las estructuras corporativistas. Estos intereses impulsaron más tarde las organizaciones de la sociedad civil no dependientes de los poderes públicos. También es necesario tener en cuenta que la relación entre el poder público y las organizaciones empresariales fue progresivamente más compleja y sujeta a sucesivos momentos de tensión. Baste recordar las políticas populistas del presidente Luis Echevarría (1970-1976) y la creación del Consejo Coordinador Empresarial en 1975; o años más tarde la expropiación de la banca en 1982. También es oportuno subrayar que en 1996 se eliminó la obligatoriedad de las empresas a afiliarse a una cámara –órganos que ejercían de alguna forma la representación ante el Poder Público-, lo que abrió la competencia en las formas de representación y las corporaciones buscaron nuevas vías de participación e influencia.

Otro factor a destacar fue el proceso de apertura económica iniciado en los años 80 con la entrada de México al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) así como el desarrollo de las relaciones políticas y económicas con Estados Unidos, cuya máxima expresión fue la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la década de los 90. No en vano, el gobierno mexicano utilizó herramientas de lobby para influir en la decisión a favor de este Tratado, según Piñeiro (2000: pp. 100-102).

Siendo México un Estado Federal tal como afirman algunos expertos como la OCDE (2014: pp. 194-195) no se puede olvidar la colaboración entre los gobiernos estatales y el sector privado para captar fondos federales, principalmente para el desarrollo de grandes infraestructuras. Cuando el PRI tenía mayoría absoluta en las Cámaras y gobernaba, bastaba mantener la interlocución con el Gobierno Federal, sin embargo, una vez que el PRI deja de contar con la mayoría, las negociaciones se trasladan a las Cámaras, que en ella caso de México sólo la Cámara Baja tiene la competencia de aprobar los presupuestos anuales. Así lo recogen algunos testimonios de organizaciones representantes de las empresas en *El Economista*:

"Hace muchos años, sólo teníamos que cabildar con el Ejecutivo y ahora con todos los órdenes de gobierno y los niveles. Con el Legislativo y Poder Judicial, y se ha ampliado el espectro de estar en contacto con las autoridades"

Claudio González, Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN)

"Desde que se conformó un Congreso más plural, básicamente del año 1997 al 2000, y todos los cambios que se han venido dando en el Legislativo, los organismos empresariales se dan cuenta que cada vez es más importante, y se requieren esfuerzos y formas de influir",

Ignacio García Lascuraín, Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

(*El Economista* 2010)

La cultura de la mordida

El fenómeno de la representación de intereses frente al Poder Legislativo y Ejecutivo es una realidad reconocida en México. De acuerdo a los debates legislativos, se ha observado desde el inicio la necesidad de favorecer la participación en las decisiones públicas y se ha visto la regulación del lobby como un elemento útil para el desarrollo democrático. No obstante, también se ha observado la amplia

existencia de la corrupción mediante la compra de voluntades políticas o mediante el cohecho o tráfico de influencias de los agentes políticos.

Una parte esencial del contexto en el que se desarrollan los debates parlamentarios a partir del año 2000 es la presencia de hechos de corrupción y una demanda social algo más organizada para exigir mayor transparencia, frente a una cultura donde el soborno -llamado *mordida* en lenguaje coloquial- es admitido socialmente. Por ejemplo, fue en el 2001 cuando se publicó por primera vez el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), una herramienta analítica que busca medir experiencias y percepciones de los hogares acerca de la corrupción. En el año de aprobación de la regulación del lobby –cabildeo-, se hicieron entrevistas en más de 15.000 hogares; y de las entrevistas se concluía que había habido doscientos millones de actos de corrupción en trámites y servicios de todo tipo: pago de impuestos, la atención en salas de urgencias médicas, la obtención de cartillas militares, pasaportes, constancias de estudios, solicitar un permiso para abrir un negocio, verificación vehicular, llevar un caso en un juzgado; hasta la obtención y regularización de servicios públicos básicos como agua potable, drenaje, alumbrado y pavimentación. Este índice elaborado por Transparencia Mexicana (2010) también recogió que en 1.3 de cada 10 actos donde se realizó un trámite o se solicitó un servicio público los hogares pagaron “mordida”, y cifró el coste económico en el 2010 en 32 mil millones de pesos, un incremento de 5 mil millones de pesos en comparación con 2007, fecha del anterior informe.

En el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2010, México obtuvo una puntuación de 3.1 sobre 10, y bajó nueve posiciones respecto al 2009 ocupando la posición 89, junto con Egipto y Burkina Faso. En el 2012, México recibió una puntuación de 3.4, pero lo colocó en la posición 105 de que lo ubica en la posición 105 de los 176 países clasificados. Y también según Transparencia Mexicana, México se ubica en la última posición (34/34) del IPC entre los países que integran la OCDE.

Cabe destacar que el marco de la regulación del lobby o cabildeo fue la creación del *Reglamento del Congreso* (2010), del *Reglamento del Senado de la República* (2010) y la última reforma en 2015 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (1999). Y la iniciativa de crear el reglamento de las

Cámaras fue gracias a la pluralidad de partidos tras la derrota del PRI en 1997 y a la necesidad de establecer acuerdos de consenso.

“(…) el verdadero parteaguas en la historia normativa contemporánea del Congreso de la Unión no se debió a una reforma jurídica sino a un suceso político que ocurrió en 1997, cuando el entonces llamado “partido oficial” perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir de entonces no solamente existió una Cámara de Diputados verdaderamente plural sino que ello obligó a sus integrantes a construir acuerdos políticos de la más diversa índole, entre los que se encontraban los relativos a la estructura, al funcionamiento y al régimen de gobierno interior de la Cámara de Diputados”.

(Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados 2010)

Surgieron entonces múltiples iniciativas para reformar, principalmente, el Título Segundo de la ley, con la finalidad de adecuar la estructura y el funcionamiento de la Cámara de Diputados a la nueva realidad política, constitucional y electoral mexicana.

Cuando el llamado por algunos “partido oficial” pierde la mayoría en las Cámaras pero sigue gobernando, las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo cambian de paradigma y ambos se ven obligados a discutir y negociar muchas medidas que exigen la aprobación de las dos instituciones; no obstante, en múltiples ocasiones no se llegan acuerdos y se paralizan muchas medidas. Por ejemplo, entre el 2000 y 2006 la Administración Pública Federal promovió determinadas reformas de ámbito fiscal, laboral o energético que nunca fueron aprobadas por falta de diálogo y de acuerdo entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, según la OCDE (2014: p. 195)

Las primeras iniciativas de regulación del cabildeo

Desde el 2000 se presentaron varias iniciativas sobre este tema ante la Cámara de Diputados y Senadores, que fueron archivadas sucesivamente, y no fue hasta el 2010 en donde se reguló. La primera iniciativa fue presentada por Efrén Leyva Acevedo, del grupo parlamentario del PRI, el 29 de abril de 2002, quien consideró que esta actividad ya había adquirido cierta importancia, contribuía a las decisiones públicas y al mismo tiempo advertía de los peligros de múltiples irregularidades:

“De tal forma, el ejercicio profesional del cabildeo o la promoción de causas, realizada por individuos o agrupaciones constituidas para tal efecto ha venido cobrando importancia social, política y económica en nuestro país, de lo cual deviene la necesidad objetiva de producir, con toda oportunidad, un marco regulatorio básico que permita ordenar dichas actividades y darles transparencia y un sentido específico, a la vez que tipificar, prevenir y

sancionar, en su caso, las conductas eventualmente irregulares que puedan cometerse en el ejercicio de dichas tareas.

Resulta también importante analizar y reconocer la forma en que los grupos de cabildeo o de promoción de causas contribuyen o pueden aportar en nuestro país a las decisiones sobre legislación y políticas públicas: la información que los grupos de intereses aportan al proceso político y la que recogen de los que formulan la política y luego transmiten a los grupos”.

(Iniciativa de Ley Federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas 2002)

La iniciativa tenía como objetivo regular el cabildeo tanto en el Poder Ejecutivo y Legislativo y proponía un registro, que fuera el instrumento para que los cabilderos pudieran ejercer la actividad; sólo aquellos que contaran con la cédula de registro podrían ejercerla.

En julio de 2002, el senador Fidel Herrera Beltrán y siendo presidente de la comisión de estudios legislativos, propuso la *Iniciativa con proyecto de Ley Federal de Cabildeo (2002)* que en dieciocho artículos definió al cabildeo y propuso que únicamente personas morales mexicanas pudieran ser acreditadas como profesionales del mismo ante el Congreso y la Secodam (que representaba a la Secretaría de la Función Pública). Y él mismo dos años más tarde presentó un proyecto de decreto añadiendo un título VI a la Ley Orgánica del Congreso General. Tal como se deduce de la justificación de este proyecto de decreto, Herrera vislumbró el largo camino que habría que recorrer para la aprobación de la Ley, y por ello, sugirió que mientras se dilucidaba sobre una ley federal, al menos se dotara ya al Congreso de un marco regulatorio básico que permitiera ordenar dichas actividades en el Congreso. Cabe destacar que los problemas que subrayó Herrera para poder establecer la ley federal fueron dos:

“Ante el planteamiento de emitir una legislación que regule actividades privadas, nos encontramos, entre otros, con el conflicto de que la facultad para determinar que profesiones requieren de cédula profesional para su ejercicio, corresponde a los estados y no a la Federación, por lo que el Congreso de la Unión no tiene potestades para legislar en la materia. Otro de los conflictos es que las iniciativas que hasta ahora se han presentado al respecto, limitan a que la atención de intereses solo podrá ser solicitada a través de los cabilderos, lo cual vulnera la garantía individual consagrada en el artículo 8º Constitucional”

(Proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 2004).

En abril de 2004, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la LIX Legislatura propuso una ley específica para regular la actividad ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como una actividad legítima y complementaria al proceso de representación popular, pero que en México se realizaba de forma fraudulenta en muchos casos. En la motivación de la *Iniciativa de la Ley de Cabildeo* (2004) citó como ejemplo el caso de un cargo público que fue promovido en la web de una empresa como miembro del gabinete del Presidente y se ofrecían sus amplios contactos políticos para conseguir agilizar trámites oficiales:

“Escandaloso y todavía sin sanción en la presente administración, es el del doctor Guido Belsasso, ex comisionado del Consejo Nacional contra las Adicciones con rango de subsecretario en la Secretaría de Salud, quien a través de Internet difundía una página de una empresa gestora internacional llamada "Practice Group" que ofrecía sus servicios en México a inversionistas nacionales y extranjeros. En el sitio Internet se promovía a Guido Belsasso como miembro del gabinete del presidente Vicente Fox, con amplios contactos políticos y de negocios para agilizar trámites oficiales ante el gobierno mexicano”.

(Iniciativa de la Ley de Cabildeo 2004)

Más adelante, el entonces diputado del Partido Acción Nacional (PAN) Miguel Ángel Toscano denunció públicamente que un grupo de legisladores federales fueron invitados con todos los gastos pagados por una empresa tabacalera al gran premio de la Fórmula 1, como parte de una estrategia de la multinacional para que en la Cámara de Diputados no se aprobara el cobro de un impuesto a los cigarros en la miscelánea fiscal de 2005. El asunto causó múltiples titulares y una acalorada discusión a favor y en contra de esta práctica conocida en México como “cabildeo”.

La siguiente iniciativa al respecto fue propuesta en el mismo año 2004 por Antonio Morales de la Peña y Federico Döring Casar, diputados federales e integrantes del grupo parlamentario del PAN, al considerar como principal razón de su regulación:

El “imperativo creciente de escrutinio público por parte de la sociedad y de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos acerca del funcionamiento de las instituciones, el curso de los asuntos encomendados a su cargo y el desempeño de los servidores públicos, que además provienen, cada vez en mayor medida, de distintos partidos políticos y se desempeñan en los diferentes niveles de gobierno”.

(Proyecto de Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares 2004)

Esta proposición pasó a la Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen el 9 de diciembre de 2004, que sin embargo no fue aprobada.

La creación de los reglamentos de las cámaras como vía para regular el cabildeo

Tras diversas iniciativas de ley sin prosperar, hay que decir que paralelamente a partir del 2005 surgieron diversas iniciativas que propusieron incluir el ámbito del cabildeo dentro del proceso de creación de los Reglamentos autónomos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, ya que entonces no había reglamentos específicos, sino que se regían por la *Ley Orgánica del Congreso General* y por el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*, que afectaban de la misma manera a ambas cámaras. Cada cámara tiene la competencia de aprobar su propio Reglamento, de acuerdo a lo que establecen los artículos 77 y 69 de la Constitución mexicana, así como el artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.² Este último dice:

“La Cámara de Diputados es competente para expedir su Reglamento, de acuerdo a lo que establecen los artículos 77 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”.

(Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 1999)

En este sentido, es importante destacar que de 1998 a 2010 se presentaron diversas iniciativas que pretendían adecuar el marco normativo del Congreso en lo general y el de la Cámara de Diputados en lo particular. En la LX legislatura se presentaron, por ejemplo, veintiséis iniciativas que proponían actualizar algunas disposiciones reglamentarias y otras de la Ley Orgánica a fin de que la Cámara pudiese dotarse de reglas claras para el fortalecimiento del trabajo legislativo, entre las que se encontraban las propuestas de regulación de cabildeo ya antes enumeradas.

La *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* de David (2005) y la *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* de Portillo Ayala (2005) recogieron el ámbito del

² La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados tiene la facultad de emitir el dictamen que expide el Reglamento de la Cámara de Diputados. Esta Comisión está integrada por veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y en la que todos los Grupos Parlamentarios deben estar representados.

cabildeo. Ambas iniciativas insistieron en que la institucionalización de la actividad favorecería la participación democrática y reafirmaban que la actividad no dañaba a la salud democrática si actuaba en un marco institucionalizado:

“Esta realidad exige transparentar, reglamentar, posicionar al cabildeo como pieza de la arquitectura institucional, para que de esta manera contribuya efectivamente al fortalecimiento de la democracia. En un Estado que se afirma democrático, el cabildeo debe representar una forma básica de participación de la ciudadanía en el proceso legislativo y en el desarrollo de programas y proyectos gubernamentales. Como mecanismo de participación legítimamente encauzado, enriquecerá y fortalecerá la democracia misma al trascender el ámbito formal de ésta (lo electoral) y fomentar su aspecto social (la participación de ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos), con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-Estado.

Como instrumento debidamente regulado para influir en el diseño y formación de normas de carácter de general debe manifestarse también como elemento para fortalecer a la sociedad civil, al desarrollar y potenciar la capacidad de ésta para que sus demandas dejen de ser sólo parte del problema y se constituyan en parte efectiva de la solución, asumiendo de manera progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas.

En tanto exista competencia leal entre distintos grupos de interés en el proceso de formación de leyes, en sí mismo, el pluralismo de intereses no es antidemocrático ni contraviene la representación de los intereses de la mayoría, y la representación democrática no se ve afectada. Sin embargo, si no se cuida que el proceso de influencia de estos grupos sea imparcial ante los intereses presentes o potenciales de la comunidad, se corre el riesgo de que el Estado se convierta en instrumento de algunos cuantos grupos, poniendo en peligro la representación democrática.

En este contexto, la presente iniciativa tiene como objetivos esenciales: institucionalizar la figura del cabildeo en el ámbito parlamentario federal como un instrumento al servicio de la sociedad civil, que enriquece y fortalece la democracia; y transparentar el ejercicio del cabildeo, para evitar su práctica viciada de tráfico de influencias, "amiguismo político" o de manejo patrimonialista de información privilegiada”.

(Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos 2005)

Un año más tarde, el diputado Alejandro Murat Hinojosa, presentó un cuarto proyecto de ley el 22 de noviembre de 2005, haciendo hincapié en que la regulación era una exigencia de transparencia:

“Porque el cabildeo y la gestión de causas es una actividad legítima que siempre ha existido y que debe incluso prestigiarse en su ejercicio por cuanto puede aportar al diseño de mejores instrumentos para el país; el hacer públicos y transparentes sus acciones es indispensable tanto para las instituciones públicas como para los propios servicios profesionales de cabildeo”.

(Proyecto de Ley para Regular el Cabildeo y Gestión de Causas 2005)

A continuación, la diputada Sara Isabel Castellanos, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el 31 de octubre de 2006, volvió a proponer una regulación de la actividad, haciendo alusión a la democracia participativa o a la mayor participación ciudadana en las decisiones públicas:

“De manera especial, bajo el concepto de que la democracia electoral debe conducir necesariamente a la democracia participativa, se van alentando y consolidando mecanismos de intervención ciudadana directa en la gestión de los asuntos públicos, especialmente en lo que tienen que ver con la actuación de las autoridades administrativas en los tres órdenes de gobierno, así como en lo referente a las funciones de orden legislativo depositadas en los órganos individuales y colegiados de los congresos federal y locales.

(...) en todas las democracias representativas del mundo, existen mecanismos específicos, con muy diverso grado de diseño institucional, reconocimiento legal y legitimación, por los cuales empresas o individuos especializados realizan actividades profesionales y remuneradas de representación de terceros para la agregación de intereses particulares frente a las instituciones públicas a efecto de exponer temas específicos y de interés de sus representados, contribuir a la búsqueda de soluciones posibles, plantear alternativas, aportar elementos de convicción y análisis, o simplemente hacer ver las posiciones y puntos de vista en relación con hechos o situaciones determinadas”.

(Proyecto de Decreto por el que se adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y se Expide la Ley Federal de Cabildeo 2006)

En el año 2007 el Diputado Cuauhtemoc Velasco Oliva presentó dos iniciativas que añadían y reformaban diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para favorecer la transparencia del cabildeo, una el 20 de febrero de 2007 y otra el 20 de septiembre de 2007 y que trasladadas a las Comisiones correspondientes, quedaron pendientes de dictaminar. Cabe destacar que en esta ocasión el diputado propuso, además, un código de ética que fijaba reglas de conducta para cabilderos, clientes de éstos, legisladores y funcionarios del Congreso y del Ejecutivo Federal.

El diputado consideraba que era necesario “sentar las bases que regulen una actividad que se realiza sin ningún tipo de escrutinio y, en consecuencia, dotar al ejercicio del cabildeo de la mayor transparencia posible”. Al mismo tiempo:

“Dar oportunidad a que los grupos y los sectores sociales interesados en influir en las decisiones del Congreso y del ámbito del Poder Ejecutivo puedan llevar a cabo tareas de cabildeo de manera complementaria al proceso legislativo y al trabajo administrativo, y no en sustitución de ambos”.

(Proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo 2007)

En la sesión del 4 de diciembre del 2007, el diputado Rogelio Carbajal Tejada (PAN), presentó la *Iniciativa con Proyecto de decreto que reformaba y añadía diversas disposiciones a la Ley Orgánica y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2007)* en la que incluía la regulación del cabildeo.

El 13 de diciembre del 2007, los diputados Mario Salazar Madera, Gustavo Macías Zambrano, Omar Antonio Borboa Becerra y Miguel Ángel Monraz Ibarra (PAN), presentaron la *Iniciativa con Proyecto de decreto que modifica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2007)* y en la iniciativa también se propone regular la actividad. Tres años más tarde, el 9 de febrero de 2010, la Diputada Luz Carolina Gudiño Corro (PRI), presentó también una iniciativa similar que reformaba e incluía diversas disposiciones a la *Iniciativa de Ley Federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas (2002)*, para regular el cabildeo en el Congreso.

A pesar de las diversas iniciativas, sólo hasta el 2010 las propuestas de reforma de los Reglamentos de las Cámaras se hicieron efectivas, en el marco de aprobación de los Reglamentos Autónomos de cada Cámara, inexistentes hasta el momento tal como hemos mencionado anteriormente.

Ha sido muy oportuno recoger cronológicamente todas las propuestas de regulación, pues como el lector habrá podido observar la reflexión sobre la actividad en los debates parlamentarios se va alimentando progresivamente, y por lo general, recoge una buena parte del articulado de las iniciativas precedentes añadiendo u omitiendo algunos pocos elementos. A partir del 2004, los legisladores renunciaron a proponer una regulación que afecte también al Poder Ejecutivo, inicialmente porque las propuestas realizadas entraban en conflicto con competencias de los Estados y porque se temía que la garantía individual de representación para cualquier ciudadano según el art. 8º de la Constitución se viera dañada al poder privilegiar la actividad profesional del lobby. También es verdad que aprovecharon la coyuntura de tener que redactar y aprobar los reglamentos propios de cada Cámara hasta el momento inexistentes, y es en estos dos reglamentos donde finalmente se aprobó el marco que reguló la actividad del lobby. Siendo reglamentos autónomos cada Cámara aprobó el suyo propio, y como veremos más adelante, eso explica que ni el contenido ni el momento de aprobación coincidan.

De este primer análisis cronológico se puede deducir con facilidad que entre una y otras propuestas la exigencia de una transparencia frente a frecuentes hechos de corrupción que han provocado escándalo público y mediático, fue motivando las propuestas y los debates parlamentarios. Del mismo modo, se observa una

aceptación de la actividad de influencia o representación de intereses, entendida no sólo como legítima sino favorable y necesaria para adoptar las decisiones públicas adecuadas al interés general.

El cabildeo regulado en el Reglamento de la Cámara de Diputados

Tras una década de propuestas, la *Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Josefina Vázquez Mota, del Grupo Parlamentario del PAN* (2010) fue la que estaría llamada a ser la definitiva en el caso de la Cámara de Diputados. Concretamente la diputada Vázquez presentó una iniciativa amplia para regular la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, los derechos y obligaciones de los legisladores; regular y sancionar las conductas que realicen los diputados en comisiones o en el Pleno que inhiban la libre discusión y decisión parlamentaria; las funciones, integración y composición de las comisiones; las atribuciones de la Mesa Directiva, el Presidente y los Secretarios de las comisiones; definir la naturaleza jurídica y parlamentaria de los partidos políticos; sobre la difusión e información de las actividades y la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados. Establecer la mecánica del Informe Presidencial y de las preguntas parlamentarias. Y junto con todos estos aspectos, regular el cabildeo.

La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias fue la responsable de dictaminar sobre esta propuesta para determinar el Reglamento de la Cámara, y sólo incluyó unos cambios a la propuesta presentada. Finalmente, con fecha 15 de diciembre de 2010 en la LXI legislatura, y en el Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, se emitieron 255 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones, en relación a la iniciativa de las reformas al Reglamento de la Cámara de Diputados, entre las que se encontraba el reconocimiento y marco de actuación del cabildeo.

El texto final aprobado fue el siguiente:

“(TÍTULO VIII) CAPITULO III Del Cabildeo
Artículo 263.

1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

2. Por cabildero se identificará al individuo que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Artículo 264.

1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren.

2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

Artículo 265.

1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.

Artículo 266.

1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.

2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244.

3. Los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

Artículo 267.

1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos incluirá la siguiente información:

I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara;

II. Domicilio del solicitante, y

III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo.

2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días hábiles. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante.

3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.

4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días hábiles, a partir de la modificación correspondiente.

Artículo 268.

1. La Mesa Directiva podrá cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que proporcione información falsa a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara".

(Reglamento de la Cámara de los Diputados 2010)

Una vez aprobado el Reglamento de la Cámara y otorgada la responsabilidad a la Mesa Directiva en el artículo 264, ésta estableció las Normas Generales relativas al Procedimiento para el Registro de Cabilderos y la Convocatoria respectiva el 17 de febrero de 2011. Así se pudo leer en la Gaceta Parlamentaria la siguiente convocatoria:

“A los ciudadanos que pretendan realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara de Diputados que reúnan los requisitos reglamentarios y que establece esta convocatoria para participar en el proceso de registro, con base en el siguiente procedimiento:

Los interesados deberán presentar la solicitud de inscripción y la documentación requerida en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a más tardar el 7 de marzo de 2011, de 9:00 a 15:00 y de 17:00 a 19:00 horas.

Son requisitos necesarios para tramitar el registro del cabildero los siguientes:

- a) Solicitar o imprimir de la página de internet de la Cámara de Diputados, el formato de registro y entregarlo a la Secretaría de la Mesa Directiva, debidamente requisitada.
- b) Domicilio del solicitante.
- c) Copia de identificación oficial vigente.
- d) Documento donde señale el nombre de las comisiones de interés en las que llevará a cabo sus actividades de Cabildeo.
- e) Acreditar la personalidad de las personas morales.
- f) En caso de ser persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara”.

(Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la procedencia de las solicitudes de inscripción en el Registro de Cabilderos que elaborará la Cámara de los Diputados 2011)

La Mesa Directiva aprobó el registro de 112 personas físicas y 81 personas morales, entre las que se encontraban entidades como la Asociación Nacional de Productores de Refrescos y Aguas Carbonatadas, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, la Asociación Mexicana de Pilas, la Comisión para la Industria de Vinos y Licores, la Cámara Nacional del Maíz Industrializado, la Asociación Nacional de la Industria del Café, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), HSBC México, Sanofi-Aventis, Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero, el Consejo Nacional Agropecuario, la Asociación Mexicana de distribuidores de gas licuado y empresas conexas, la Asociación Mexicana de Ferrocarriles, entre otros.

Hay que añadir que el 3 de octubre de 2012 la Mesa Directiva acordó y publicó otra vez las normas generales relativas al procedimiento así como las normas para las actividades de los cabilderos dentro de la Cámara de Diputados, pero añadiendo algunas modificaciones. Concretamente el *Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos dentro de la Cámara de Diputados (2012)* limitó el número máximo de cabilderos por comisión o la periodicidad de la publicación de la información y actualización del padrón de cabilderos. La Mesa hizo la primera convocatoria del registro dando como plazo a las solicitudes 15 días naturales, esto es, hasta el 19 de octubre. Y el 31 de octubre se aprobó y publicó una lista de 540 cabilderos, tanto personas físicas como

morales, entre los que se encontraban: PriceWaterHouse Coopers, Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Cámara Nacional de la Industria de la Cerveza y de la Malta, Consejo Mexicano de la Carne, Asociación Mexicana de Agentes Navieros, Industrias Vinícolas Pedro Domecq, Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, Asociación Nacional de la Industria Química, Club de Periodistas de México, American Chamber of Commerce of Mexico, Kraft Foods.

El cabildeo regulado en el Reglamento del Senado

Tal como ya hemos explicado, los diputados y senadores aprovecharon la carencia de reglamento propio para sugerir la regulación de la actividad en el marco de la aprobación del reglamento propio.

La primera propuesta fue la *Iniciativa con Proyecto de Reglamento del Senado de la República, a cargo de César Jáuregui, del Grupo Parlamentario del PAN* (2001) donde en el marco de una propuesta de reglamento propio del Senado incluyó el título undécimo relativo a la labor de cabildeo. Posteriormente el Senador Fidel Herrera, del grupo parlamentario del PRI, presentó el *Proyecto de Ley Federal de Cabildeo ante el Senado de la República* (2002), que recibió un dictamen negativo el 25 de abril de 2005, concretamente el dictamen consideró lo siguiente:

“Es improcedente porque contraviene lo previsto en los artículo 5º, 8º y 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos: a) En relación con el artículo 5º, atenta contra la libertad de trabajo porque impide que cualquier persona pueda dedicarse al cabildeo; b) Respecto al artículo 8º, transgrede el derecho de petición, que es universal, al establecer que solo los cabilderos podrán pedir la atención de intereses, propios o de terceros, ante el Congreso y el Ejecutivo; y c) En relación con el artículo 9º, atenta contra la libertad de asociación al determinar mayores requisitos que los constitucionales, tales como el estar inscritos en un registro que se obtendría solo cumpliendo lo previsto en los 2 incisos citados anteriormente”.

(Proyecto de Ley Federal del Cabildeo ante el Senado de la República dictaminada en sentido negativo 2005)

También el senador panista Javier Corral presentó el borrador de una iniciativa para regular el cabildeo en el Congreso de la Unión, pero ya no la impulsó porque según Hula, se llegó a un acuerdo entre profesionales de cabildeo, legisladores y la Comisión de Gobernación del Senado para buscar una posible regulación utilizando ya las diversas iniciativas presentadas:

“Acordamos con Gildardo Gómez Verónica, presidente de la Comisión de Gobernación del Senado, que no tenía sentido presentar más iniciativas, que ya había suficientes, que

lo que había que hacer era trabajar sobre las iniciativas que ya están presentadas. Entonces Javier [Corral] desistió [de presentarla]”.

(Hula 2002: p.143)

Tras esto último, y según investigación de José de Jesús Gómez Valle, profesionales de la actividad empezaron a mostrar especial interés por la regulación y trabajaron para proponer una legislación específica, que fuese el resultado de un acuerdo entre los profesionales y los reguladores. El acuerdo final lo recoge del testimonio del presidente de Procab en aquel entonces:

“Lo que acordamos fue “por qué no hacemos una iniciativa conjunta, que se vuelva la iniciativa que recoge los intereses de todos” [...] recogimos todo, pusimos un equipo de abogados a trabajar y tenemos ya un borrador que debo presentar ahora en septiembre [de 2004] de lo que sería una iniciativa de consenso en la que la industria de los cabilderos está de acuerdo, y recoge, lo que es un acuerdo con Fidel Herrera, recoge lo que puso Fidel, lo que puso Efrén Leyva lo que puso César Jáuregui, lo que puso Javier Corral. Andábamos en esas cuando nos madruga una diputada del PRD [Cristina Portillo Ayala] con una iniciativa [“Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo”]. Debo decirte que está bien hecha y curiosamente recoge muchas de las cosas que nosotros estábamos buscando que quedaran integradas”.

(Gómez Valle citado por Hula 2002)

Durante este proceso, los profesionales del cabildeo no se ponían de acuerdo en torno al regular o no la actividad. Algunos estimaban que el asunto no era suficientemente relevante como para hacer una ley; otros consideraban que regular la actividad serviría para desenmascarar a personas que no son cabilderos profesionales y que venden sus servicios como tales, desprestigiando a quienes sí lo eran.

“Respecto a la reglamentación del cabildeo debo confesarte que todavía hay una pugna interna; algunos miembros dicen ‘debe regularse, es el mejor seguro de vida para todos, la mejor póliza de garantía de la transparencia, de la ética y de la legalidad de lo que hacemos’. Algunos otros dicen, también con justa razón, ‘es una industria que apenas está naciendo si la vas a regular no vas a permitir que florezca bien’. Normalmente en cualquier historia de desarrollo económico e industrial todos los grupos empresariales, industrias, sectores productivos que florecen un muy buen rato no tienen regulación.

Y ¿cuál es la postura institucional de PROCAB?

La posición institucional de Procab es que debemos tener una regulación.

¿La visión institucional es que debe haber regulación?

Así es. Aunque existe un debate interno con desacuerdos

[...] La postura institucional es que debemos tener una regulación”.

(Gómez Valle citado por Hula 2002)

Finalmente el Senador Pablo Gómez presentó una propuesta el 7 de diciembre de 2006, que sería la que se recogiera como borrador del Reglamento del Senado y que sería aprobado el 20 de abril de 2010, ocho meses antes que el texto aprobado en el Congreso.

El texto inicial de la iniciativa presentado fue el siguiente:

“Artículo 220

1. Se entiende por cabildeo toda gestión o petición que se hace ante cualquier senador, órgano o autoridad del Senado para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes.

2. Por cabildero se entiende cualquier organismo público, privado o social, así como cualquier persona física, que haga gestiones o peticiones en los términos del párrafo que antecede.

Artículo 221

1. Todo aquel que pretenda realizar cabildeo en el Senado debe inscribirse ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, en un registro público, que se difundirá trimestralmente en la Gaceta, con los datos proporcionados por éstos.

2. Quienes incumplan con lo anterior no pueden llevar a cabo tales actividades.

3. Quedan exceptuados de esta disposición los sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras sin fines de lucro, movimientos populares sin registro legal y partidos políticos.

Artículo 222

1. Los senadores informan de las conversaciones sostenidas con los cabilderos y con personeros de sociedades mercantiles no registradas como cabilderos sobre cualquier asunto que se encuentre en trámite en el Senado. Este informe se presenta por escrito dirigido al Presidente de la comisión que conozca el asunto o en reunión de la misma, en cuyo caso queda constancia en el acta correspondiente.

2. El Presidente tiene a su cargo iniciar los procedimientos jurídicos previstos en la Constitución y las leyes contra el senador que no acate esta disposición, después de que la Mesa Directiva integre el expediente con los elementos de presunción.

3. Cualquier persona puede presentar ante la Mesa Directiva elementos de presunción de la violación de estas normas”

(Iniciativa de Reglamento del Senado de la República 2006)

Finalmente el marco normativo para el cabildeo fue aprobado en el marco de la aprobación del Reglamento del Senado –entró en vigor el 15 de septiembre de 2010- en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende *Otras Actividades del Senado*, en los artículos 298 y 299. Cabe mencionar que el Reglamento fue aprobado con 70 votos a favor y 8 en contra.

Como se podrá observar, del texto propuesto al aprobado hay dos grandes diferencias. El texto aprobado obvia el registro público al que deben inscribirse los cabilderos, así como los pocos elementos de control o de denuncia en caso de incumplimiento por parte de los cabilderos o de los senadores. El Senado justificó esta decisión al considerar que el desarrollo de un marco regulatorio más estricto debería enmarcarse en bases legales y no sólo reglamentarias.

El texto aprobado fue:

“CAPITULO IV Del Cabildeo

Artículo 298

1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

Artículo 299

1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda”.

(Reglamento del Senado de la República 2010)

Análisis comparado del cabildeo en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado

Si bien en los Reglamentos no se recogen la motivación o fin de la regulación del lobby, ya que no es práctica incluir la motivación de cada artículo, consideramos que a lo largo de los diversos debates e iniciativas para incluir esta actividad en el Reglamento, han mostrado claramente el porqué de su inclusión, y así lo hemos comentado al exponer las primeras iniciativas de regulación.

Al hablar de la regulación del cabildeo, la diputada Josefina Vázquez en la exposición de motivos de la *Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados* (2010) dice que el cabildeo debe estar acotado “para evitar excesos para que de ninguna forma los intereses de particulares se sobrepongan al interés general”. A continuación resalta el objetivo de hacer transparente y dotar de legitimidad el trabajo que cualquier ciudadano, empresa o asociación puede realizar en los procesos legislativos, y así evitar prácticas ilegales.

“Establecimiento del marco jurídico en materia de cabildeo en la Cámara de Diputados.

Se incorpora un aspecto toral para la rendición de cuentas, que es la regulación del cabildeo, que debe estar acotado, para evitar excesos para que de ninguna forma los intereses de particulares se sobrepongan al interés general, en cualquier tema, en cualquier momento.

Se trata de transparentar la labor que realiza de forma válida cualquier empresa, asociación o mexicano que tenga interés en los procesos legislativos y en la forma en que los legisladores atienden sus peticiones.

En medida que se transparente el cabildeo, se podrán inhibir prácticas ilegales y contra la ética, y dotará de legitimidad a este contacto entre particulares y legisladores, conservando el equilibrio entre la defensa de intereses particulares y prevalezca el interés público”.

(Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados 2010)

Más adelante Vázquez afirma que:

“Se trata del reconocimiento a una actividad que si bien tiene un origen legítimo, dada su incidencia en la toma de decisiones en el Congreso, debe ser reconocido y regulado, a efecto de transparentarlo y sujetar a reglas concretas a las actividades tanto de los cabilderos, como de los propios legisladores ante los intereses particulares, prevaleciendo siempre el bien de la Nación”.

(Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados 2010)

El *Acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el que se establecen los términos y condiciones para el ingreso de los cabilderos a las sesiones de la misma (2012)* manifestó en la aprobación de los primeros inscritos, que el marco regulatorio creado tenía el propósito de incrementar la confianza de la ciudadanía en la integridad del Poder Legislativo. Es decir, se considera el registro como un instrumento que favorecerá la confianza social en las decisiones del Poder Legislativo.

En el caso del Senado se explicita el fin del marco regulador indicando que es reconocer la existencia de esta actividad y a establecer una mínima obligación de informar sobre las acciones realizadas por los cabilderos a través de los senadores.

“(…) Finalmente, en el Capítulo Cuarto, del Cabildeo, se inicia con la regulación básica de la actividad de cabildeo que profesional o habitualmente realizan particulares, por sí o a cuenta de terceros, para gestionar o promover lícitamente intereses de particulares ante los senadores, órganos directivos o comisiones del Senado.

En el entendido de que una regulación más estricta debería tener bases legales y no sólo reglamentarias en cuanto a la imposición de derechos u obligaciones para terceros, este instrumento se limita a reconocer la existencia de este género de actividades y a establecer, en el marco de las obligaciones para las comisiones y los senadores, la de informar a la Mesa, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses”.

(Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, primera, con Proyecto de Decreto por el que se expide el Reglamento del Senado de la República 2010)

Se observa que la Cámara del Senado tiene un objetivo aparentemente menos ambicioso y se limita a reconocer la actividad, mientras que en la Cámara de Diputados los objetivos son más amplios y ambiciosos.

En nuestra consideración, podemos sintetizar el objetivo o fines de la reglamentación del cabildeo en tres grandes objetivos, de acuerdo a lo recogido durante los diez años de reflexión y análisis en ambas cámaras sobre la actividad. En primer lugar, reconocer la actividad del cabildeo como actividad existente y legítima. En segundo lugar, dotarla de un marco de transparencia frente a las intenciones de corrupción de la voluntad política –y en el fondo- como antídoto de esta situación; en tercer lugar, acrecentar la confianza de los ciudadanos en los legisladores, y finalmente incrementar el grado de participación de la sociedad en las decisiones públicas. Si bien en el caso del Senado, se opta por buscar sólo el primer objetivo, al considerar que ir más allá debería ser objeto de ley y no en el marco de la aprobación de un Reglamento.

Marco conceptual de cabildeo según los Reglamentos de las Cámaras

En el Reglamento de la Cámara de Diputados se define tanto la actividad como el sujeto que la realiza:

“Artículo 263.

1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

2. Por cabildero se identificará al individuo que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico”.

(Reglamento de la Cámara de Diputados 2010)

Sin embargo, en el Reglamento del Senado se optó por definir exclusivamente la actividad y no el sujeto de la misma. Por tanto, en este caso no determina si el actor puede ser una persona física o un organismo social o privado.

En el reglamento del Congreso, el legislador ha acotado la definición de cabildero a aquel que obtiene beneficio material o económico por realizar el cabildeo. Esto a

primera vista, y sujeto a un análisis interpretativo, podría excluir a todas aquellas asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, a los grupos de pensamiento como los think tanks, a las organizaciones no gubernamentales, o a las organizaciones religiosas, que busquen representar o defender sus intereses sin esperar una contraprestación económica o material. El reglamento no explicita qué se entiende por contraprestación material, ni tampoco analiza si esta contraprestación económica o material debe ser directa o no. Por ejemplo, una fundación sin ánimo de lucro, podría estar defendiendo los intereses de determinada industria ante el legislador, si bien no cobrando por ello directamente, pero sí obteniendo patrocinios a través de las empresas del sector y a cambio de defender los intereses de la industria. Esto sería una contraprestación indirecta por la acción realizada ante la Cámara.

En la definición de cabildero se incluye tanto al que lo hace para intereses propios como ajenos, y no hace una distinción mayor. Hay que mencionar que el 18 de octubre del 2013 se modificó el texto que definía al cabildero añadiendo que era individuo *ajeno a esta Cámara*, es decir, excluyendo a cualquier parlamentario. En la misma modificación, se añadió un punto 3 al artículo 264 explicitando que:

“No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado”.

(Decreto por el que se adicionan los numerales 3, 4 y 5 al artículo 264, y 2 y 3 al artículo 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados 2013)

También por la limitación del beneficio material o económico podría estar excluido de la regulación, todo órgano o institución pública, por ejemplo, embajadas, ayuntamientos o entidades municipales, pues pueden estar defendiendo intereses legítimos en bien de sus ciudadanos o representados sin tener contraprestación material.

En el Reglamento del Senado, por el contrario, se omite la delimitación del sujeto. No obstante, en el Dictamen previo a la aprobación se aclara que el cabildero es aquel que realiza profesional o habitualmente dicha actividad, si bien no define los conceptos de profesionalidad y habitualidad:

“Debe aclararse que aun cuando coloquialmente se identifican como cabilderos a personas que acuden al Senado o mantienen comunicación con los senadores por diversas causas, incluidos servidores públicos en los distintos órdenes de gobierno que

fungen como enlaces de dependencias, organismos o instituciones ante el Senado, en el contexto del Reglamento sólo se tiene como tales a quienes realizan profesional o habitualmente la promoción de intereses particulares, para sí mismos o a favor de terceros”.

(Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, primera, con Proyecto de Decreto por el que se expide el Reglamento del Senado de la República 2010)

Ciertamente, a diferencia del Reglamento del Congreso, al acotar la actividad no se explicita si será considerada como tal si el sujeto obtiene un beneficio material o económico. Podría pensarse que el legislador en este caso, al haber obviado la creación de un registro, no considere necesario determinar quién es el sujeto, pero al mismo tiempo reconociendo de forma tácita que todo aquel que busca influir, obtenga o no beneficios económicos o materiales, es cabildero.

“Artículo 298.1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades”.

(Reglamento del Senado de la República 2010)

Por tratarse del reglamento del Senado implícitamente puede interpretarse que se excluye la actividad realizada incluso fuera del recinto, si bien en la definición no se explicita en ningún caso.

En la definición del *Reglamento de la Cámara de Diputados* (2010) la actividad de cabildeo se define como aquella “que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara para obtener cualquier resolución o acuerdo favorable”, y en el *Reglamento del Senado* (2010) se define como la actividad para “promover intereses legítimos de particulares ante los órganos directivos y comisiones del Senado (...) con el propósito de influir en decisiones que les corresponden (...)”. A diferencia de otras legislaciones que delimitan la actividad a la comunicación oral o escrita, en este caso no se ha explicitado el tipo de actividad que busca influir en los legisladores.

Como ya hemos explicado en varias ocasiones, la actividad del cabildeo tiene muchas expresiones o herramientas para influir que van más allá de una reunión o

un encuentro con el legislador. En principio, en esta definición inclusiva se deberían identificar cualquier tipo de actividad: como por ejemplo, foros o mesas redondas con legisladores, invitaciones a conocer las sedes corporativas, desayunos o encuentros organizados ad hoc.

En ninguno de los reglamentos se delimita explícitamente que la actividad recogida en el marco de la norma sea exclusivamente el cabildeo que se haga en los recintos de ambas Cámaras. Y por no estar delimitado, cabrían diversas interpretaciones sobre si hay que considerar cabildeo la actividad realizada fuera de la sede de la Cámara de Diputados o del Senado, pudiendo aplicar los mismos ejemplos recogidos en el párrafo anterior.

En el momento de hablar del registro, excluye aquel cabildeo esporádico que se haga por una sola vez. De esta forma, se excluye del marco regulatorio un número indefinido de peticiones de ciudadanos, de la sociedad civil y de las empresas, que en más de una ocasión pretenden influir o defender sus intereses de forma puntual.

De acuerdo a la entonces vigente *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2002) siete años más tarde la Cámara de Diputados aprobó el *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (2009) cuya finalidad, tal como reza su artículo primero, era implementar las medidas exigidas por la Ley de Transparencia:

“Este Reglamento tiene por objeto establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para implementar la política de transparencia, proporcionar a las personas el acceso a la información pública y garantizar la protección de los datos personales en la Cámara de Diputados, de conformidad con los principios y criterios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.”

(Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2009: art. 1)

Al respecto, llama la atención que en su momento aún no se hubieran introducido los mecanismos y agentes responsables de la Transparencia cuyas funciones estaban determinadas en dicho Reglamento. Concretamente la Unidad de Enlace, (art. 5 y 6); que hasta la reforma que ahora mencionaremos deberían haber sido el agente responsable de velar por la transparencia y por tanto de alguna forma también de supervisar el registro de cabilderos.

Diversidad de mecanismos de transparencia en el Senado y en la Cámara de Diputados

Cabe resaltar la diferencia sustancial entre los mecanismos de transparencia del Reglamento del Senado y del Reglamento de la Cámara de Diputados. Mientras en el primero apenas le dedica dos artículos y no existe obligación de registro, en el segundo se obliga al cabildero a registrarse al inicio de cada legislatura, además de establecer el funcionamiento del archivo de cabildeo, los documentos objeto del mismo o la información incluida en la solicitud del registro.

En la Cámara de Diputados:

“1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren

2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente”.

(Reglamento de la Cámara de Diputados 2010: art. 264)

La solicitud de inscripción al registro de cabilderos deberá incluir:

“I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara.

II. Domicilio del solicitante.

III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo”

(Reglamento de la Cámara de Diputados 2010: art. 267)

Además:

“2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante.

3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser llevada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.

4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente”.

(Reglamento de la Cámara de Diputados 2010: art. 264)

Sin embargo, en el Reglamento del Senado (2010) no existe ningún registro, sino que se dice que “las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses”.

La reforma del artículo 6º de la Constitución y la nueva Ley de Transparencia

Cabe señalar que el 7 de febrero de 2014 se promulgó el Decreto que modificaba la Constitución mexicana para introducir algunos aspectos en materia de transparencia. El artículo 6º recoge que toda la información en posesión de cualquier autoridad de los Poderes Públicos es pública y que “en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad”.

“Art. 6º

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información”.

(Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia 2014)

También se establece la figura del Órgano Garante del ejercicio de los derechos de acceso a la información pública como institución responsable de “garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de

datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley”.

De esta modificación constitucional, derivó la Ley General de Transparencia aprobada el 4 de mayo de 2015. La única referencia al cabildeo que hace la Ley está recogida en el art. 75. XV en el que se dice que:

“Los Poderes Legislativos Federal, de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar (...) el Padrón de Cabilderos según la normativa aplicable”.

(Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015)

De aquí se deduce que no ha habido una intención específica de modificar o hacer más estricto el marco normativo del Cabildeo en las Cámaras, puesto que no va más allá de los Reglamentos aprobados.

No obstante, aunque excede a este trabajo el análisis y desarrollo de esta Ley pues es necesario dejar pasar un tiempo para su implementación, podemos apuntar que la creación del *Comité de Transparencia y la Unidad de Transparencia* en cada sujeto u órgano público afectará positivamente en el desarrollo de las obligaciones sobre la información que tanto los cabilderos en el Congreso como los Senadores en la Cámara Alta deben trasladar sobre su actividad relacionada con el lobby.

Por un lado al Comité de Transparencia se le otorgan las siguientes funciones:

“Art. 44. Cada Comité de Transparencia tendrá las siguientes funciones:

- I. Instituir, coordinar y supervisar, en términos de las disposiciones aplicables, las acciones y los procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información;
- II. Confirmar, modificar o revocar las determinaciones que en materia de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia realicen los titulares de las Áreas de los sujetos obligados;
- III. Ordenar, en su caso, a las Áreas competentes que generen la información que derivado de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga, de forma

- fundada y motivada, las razones por las cuales, en el caso particular, no ejercieron dichas facultades, competencias o funciones;
- IV. Establecer políticas para facilitar la obtención de información y el ejercicio del derecho de acceso a la información;
 - V. Promover la capacitación y actualización de los Servidores Públicos o integrantes adscritos a las Unidades de Transparencia;
 - VI. Establecer programas de capacitación en materia de transparencia, acceso a la información, accesibilidad y protección de datos personales, para todos los Servidores Públicos o integrantes del sujeto obligado;
 - VII. Recabar y enviar al organismo garante, de conformidad con los lineamientos que estos expidan, los datos necesarios para la elaboración del informe anual;
 - VIII. Solicitar y autorizar la ampliación del plazo de reserva de la información a que se refiere el artículo 101 de la presente Ley

(Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015)

Y a la Unidad de Transparencia se le otorga la función, entre otras, de gestionar las solicitudes de información. Esto podría hacer pensar que en su aplicación en las Cámaras, esta Unidad fuera también la responsable de la información del Registro del Congreso así como de la información que los senadores deben trasladar, o al menos, tendrán la obligación de su correcto funcionamiento y cumplimiento.

“Artículo 45. Los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá las siguientes funciones:

- I. Recabar y difundir la información a que se refieren los Capítulos II, III, IV y V del Título Quinto de esta Ley, así como la correspondiente de la Ley Federal y de las Entidades Federativas y propiciar que las Áreas la actualicen periódicamente, conforme a la normatividad aplicable;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- V. Efectuar las notificaciones a los solicitantes;
- VI. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable;
- VII. Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

- VIII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío;
- IX. Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;
- X. Fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado;
- XI. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables, y
- XII. Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable”.

(Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015)

Estos órganos podrán poner de manifiesto la necesidad de velar por la correcta información que exige el Registro del Congreso así como la implementación de instrumentos para asegurar o fortalecer el cumplimiento de los senadores de trasladar la información que les obliga en su relación con los cabilderos. Del mismo modo podrían impulsar la reglamentación de la puesta a disposición del archivo de cabildeo que cada comisión debe contar de acuerdo al 266.1 del Reglamento del Congreso:

“266.1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión”.

(Reglamento de la Cámara de Diputados 2010)

A raíz de la Ley de Transparencia, es oportuno señalar que todo aquel que solicite la información pública -como podría ser la actualización del Registro en la Cámara de Diputados-, podrá acudir a la Unidad de Transparencia, como responsables de garantizar el acceso a la información:

“Artículo 121. Las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados deberán garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información, mediante solicitudes de información y deberá apoyar al solicitante en la elaboración de las mismas, de conformidad con las bases establecidas en el presente Título”.

(Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015)

Ambas Cámaras a raíz de la Ley de Transparencia, se podrían también inspirar en el concepto de “Transparencia Proactiva” para mejorar la información disponible del Registro. Si bien el texto no ofrece una definición explícita sobre Transparencia Proactiva, sí apunta deliberadamente que está basada en la posible reutilización de dicha información por parte de la sociedad, y que además se trate de una información que permita generar “conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos”. El mismo texto añade, que esta información, debe responder además a las necesidades de diversos sectores de la sociedad.

La reutilización de la información en el Registro de Cabilderos sería una aplicación directa de la Transparencia Proactiva, puesto que una demanda global por parte de los ciudadanos es poder conocer de forma sencilla la información sobre quiénes son los cabilderos, qué organizaciones o compañías representan, cuántos recursos se destinan para influir en las decisiones del legislador así como quiénes son los legisladores que más se reúnen con los lobistas y cuáles son las leyes en las que se han representado intereses.

Es necesaria la modificación del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados aprobado en 2009 para incorporar las modificaciones de la Ley General de Transparencia recientemente aprobada. Podría ser una oportunidad excelente para introducir mejoras en los mecanismos de transparencia de la actividad del cabildeo en la Cámara, esto es el Registro, el archivo de cabildeo y los sistemas de acceso a la información. También es necesario modificar el Reglamento del Senado, quien en los artículos 295 a 297 regula la transparencia y el acceso a la información, y también podría ser una ocasión oportuna para incorporar mejoras al cumplimiento del art. 298.2 que como hemos recordado exige que hay las Comisiones y los Senadores deben informar por escrito a la Mesa de las actividades realizadas por los cabilderos ante ellos.

Sin códigos de conducta

En ninguno de los reglamentos se recoge la necesidad de adoptar un código de conducta específico ni se establecen recomendaciones determinadas para el desarrollo ético y transparente de la actividad como cabildero. Si bien es verdad que en el Reglamento de ambas Cámaras sí se recogen los estándares de actuación de los diputados y senadores y de forma indirecta se podría decir que se establece cómo debe ser el comportamiento ante los cabilderos.

Cabe recordar que la OCDE (2014) recomienda u observa que los códigos de conducta son útiles en aquellas jurisdicciones donde la preocupación pública también va enfocada a las actuaciones de los lobistas profesionales o de cualquier actor que busque influir. Ciertamente sería el caso de México, pues como hemos tratado anteriormente los diversos debates parlamentarios para aprobar la regulación del lobby fueron salpicados permanentemente por escándalos públicos, donde la actuación de compañías u organizaciones fue puesta en entredicho. Muestra de ello fue el estudio que realizó el Centro de Investigación y Docencia Económicas sobre las prácticas legales e ilegales de la industria tabacalera, que según El Universal (2010), se identificaron supuestamente 11 estrategias que desarrollaban las empresas tabacaleras para promover sus intereses, entre las que destacan como informales las dirigidas a financiar indirectamente campañas electorales. Según Guerrero, A.; Madrazo, A.; Cruz J.; y Ramírez, T. (2010) las tabacaleras tuvieron varios éxitos como evitar que fuera demasiado beligerante contra sus intereses la aprobación de la Ley General para el Control del Tabaco.

Mecanismos de implementación

En el Senado no se explicita un órgano o un mecanismo de control específico para el cabildeo, si bien es cierto que existe un Órgano de Control Interno para verificar el cumplimiento del Reglamento en general.

El 3 de octubre de 2012 se adoptó el *Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos dentro de la Cámara de*

Diputados (2012). Este documento también recoge las funciones específicas de la Secretaría Responsable del Registro.

El Presidente de la Cámara de Diputados nombra a uno de los Secretarios de la Mesa Directiva como responsable de llevar el registro de cabilderos y su actualización, y las funciones de la Secretaría han quedado definidas así:

- “a) Ordenar la publicación de las bases de registro de cabilderos en la Gaceta Parlamentaria y en la página de Internet de la Cámara de Diputados.
- b) Elaborar la base de datos con los aspirantes a obtener el registro de cabildero, y la correspondiente a los individuos autorizados.
- c) Actualizar periódicamente la información del padrón de cabilderos.
- d) Publicar semestralmente en la Gaceta Parlamentaria y en la página de Internet de la Cámara de Diputados, la información y actualizaciones correspondientes del padrón de cabilderos.
- e) Autorizar la expedición de identificación con fotografía de los individuos aceptados en el padrón de cabilderos.
- f) Elaborar expedientes con la documentación relativa a cada cabildero acreditado.
- g) Resguardar y administrar la información de los expedientes.
- h) Proporcionar la información que en relación a los cabilderos registrados y sus actividades les sea solicitada, en los términos que resulten aplicables, conforme a las normas de transparencia y acceso a la información pública”.

(Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos dentro de la Cámara de Diputados 2012)

El Acuerdo también invita que a efectos de transparentar esta práctica:

“Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos y, en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión, que deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública”.

(Reglamento de la Cámara de Diputados 2010: art. 266)

Otro elemento diferenciador frente al Senado es la posibilidad de retirar la inscripción al registro a aquel cabildero que no acredite fehacientemente la información que proporciona, y esta decisión le corresponde a la Mesa Directiva.

Asimismo existe la obligación por parte de los diputados, así como el personal de apoyo, de abstenerse:

“De hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo cuando obtengan algún beneficio económico o en especie para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios”.

(Reglamento del Congreso de Diputados 2010: art. 265)

Conclusiones preliminares

Nos encontramos ante una normativa sobre la actividad que se limita al Poder Legislativo. Debido como ya hemos trasladado al cambio tan significativo que supuso que el llamado Partido Oficial, el PRI, no gobernara el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo simultáneamente. Los intereses privados y el mismo Poder Ejecutivo se vio en la situación de tener que dialogar y negociar ya no sólo con un partido sino con varios, y especialmente para un tema de máxima importancia como la aprobación de los presupuestos generales, donde la Cámara Baja, tiene la total competencia.

Los legisladores, habiendo renunciado a una ley que cubriera tanto el Ejecutivo como el Legislativo, se ven abocados a probar suerte en sus propias Cámaras a través de la redacción de los propios reglamentos. Habiendo fuerzas políticas distintas en el Senado y en la Cámara de Diputados, se explica el que nos encontremos con dos regulaciones distintas, que difieren en su contenido de forma considerable. Todo apunta a que en ambos casos los resultados han sido prácticamente nulos. No en vano, el senador Armando Ríos Piter, propuso la *Iniciativa con Proyecto de Decreto que regula el cabildeo en el Senado de la República* (2013) con el objeto de tener una normativa más estricta y clara.

Nos encontramos ante una definición de la actividad y de los que la ejercen algo difusa en la Cámara de Diputados y prácticamente inexistente en el Senado. La Cámara optó por sólo incluir en el registro aquellos que tuvieran una remuneración por ejercer esta actividad y obvió al resto, mientras que en el Senado sólo se define la acción, pero no se indica quién la desarrolla. Como ya hemos comentado en diversas ocasiones, una regulación del lobby que no ofrezca definiciones claras y precisas, está llamada a fracasar dada la complejidad de entender qué es lobby y

dado el escaso interés o incentivo por reconocerse como agente que busca representar o influir en los poderes públicos.

Sin un registro público que recoja quiénes ejercen y sobre quiénes la ejercen en el Senado y con un registro obligatorio en el Congreso, pero cuyos mecanismos de control e implementación son muy limitados, explica también los escasos resultados de las medidas aprobadas. Salvo en los primeros momentos de la aprobación de la ley, no se han ido actualizando los datos ni se han hecho de acceso público, por lo que el posible control que pudiera realizar la sociedad civil o los medios de comunicación, no ha tenido lugar.

Tal como hemos dicho previamente, la nueva Ley de Transparencia y su implementación en las diversas instituciones públicas, entre las que se encuentran el Senado y la Cámara de Diputados, puede convertirse en una excelente ocasión para hacer balance sobre los resultados de ambas regulaciones, y utilizar los agentes y mecanismos de la Ley de Transparencia para incrementar la eficacia de la actual normativa.

Ciertamente México sigue afrontando el reto de incrementar la confianza de la ciudadanía en los poderes públicos, a pesar del desencanto generalizado y expresado en voces como la del director de Transparencia Mexicana, la delegación de Transparencia Internacional, quien con un tono a nuestro juicio pesimista afirma:

“La democracia ha fallado. Ha fallado profunda y dolorosamente.

Ha sido en buena medida porque no ha tenido la capacidad de representar y dar coherencia a todas esas voces. Sabíamos de la crisis de representación de los partidos, pero hay cada vez mayor evidencia sobre los retos para vincular a la ciudadanía con sus parlamentos y congresos. Formalmente, los congresos se esfuerzan por ser representativos de núcleos de población, pero en la práctica son distantes respecto a los intereses y necesidades cotidianas; se esfuerzan por legislar, pero hay pocos esfuerzos documentados y exitosos que transformen el parlamento en una estructura que representa mejor a los electores”.

(Bohórquez 2014)

Más allá del posible tono negativo, sí refleja el sentir de muchos ciudadanos que aún no perciben indicios de mejora o más bien, que los medios de comunicación no les trasladan al estar enfocados en los hechos más bien negativos de las realidades de acuerdo a las leyes del mercado de los medios de comunicación.

También es cierto, y acopiando esperanzas frente a las nuevas medidas de transparencia adoptadas en México, que se abren excelentes vías de mejora, tal y como el mismo director de Transparencia Mexicana reconoce:

“Hoy tenemos las herramientas necesarias para abrir un período de apertura parlamentaria. En muchos países existen los marcos legales para asegurar que la información que se produce sea pública y accesible a todos los ciudadanos. Tenemos también la tecnología. El costo de transmitir y procesar información se ha reducido drásticamente, y hoy hay tantas plataformas y aplicativos, como creatividad en nuestras sociedades. (...) La apertura parlamentaria es mucho más que abrir una página web del Congreso o Parlamento. No se trata solo de mostrar lo que los legisladores están haciendo. Parlamento abierto es el marco para construir una nueva relación con la sociedad y ayudar a reconstruir democracias fallidas”

(Bohórquez 2014)

3. Colombia: La regulación del lobby por mandato constitucional

Hemos decidido incorporar el análisis de Colombia porque en el año 2009 se incorporó a la Constitución el mandato de regular el lobby –cabildeo, según el término utilizado en el art. 144 de la Constitución– y en el 2011 se estableció el llamado Registro Público de Cabilderos en la Cámara de Representantes. En la actualidad también contamos con un Proyecto de Ley para regular el cabildeo en proceso de aprobación en el Senado que pretende regular la actividad no sólo en la Cámara de Representantes, sino también en el Senado y en el Poder Ejecutivo.

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, que en 1991 aprobó una nueva Constitución tras casi un siglo (la Constitución de 1886) con el mismo marco constitucional. Fue el Presidente Virgilio Barco quien inició una propuesta de reforma constitucional, pero que retiró él mismo al descubrirse que algunas modificaciones al texto en el Congreso respondían a intereses del narcotráfico. Poco tiempo después, según señala Cepeda Ulloa (1994: p. 49 y ss), la movilización ciudadana permitió abrir una consulta y finalmente se abrió el proceso para convocar la Asamblea Nacional Constituyente de la que surgiría la Constitución de 1991.

A diferencia de otros procesos constituyentes, coincidimos con autores como Quinche Ramírez (2004) en que el origen mismo de la Constitución de 1991 pone de manifiesto un mayor interés por la representación social. Una de las características que se le atribuye a la Constitución de 1991 es que se trata de un texto democrático, pluralista y *participativo*. Así lo recoge en el Preámbulo al afirmar que tiene como fin “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”. No en vano, era la primera Constitución que no era redactada desde el ámbito militar, el ámbito político ni por los oligarcas o aristócratas locales, sino que se dio cauce a la sociedad civil, permitiendo participar en la elaboración de la misma a líderes sociales, indígenas, estudiantes, y otros sectores de la sociedad. Y así ha sido interpretado en los años sucesivos por la Corte Constitucional (1994) quien recoge la participación como elemento transversal que recorre toda la Constitución y que sintetiza en:

- La participación como el marco en el que deberán ser desarrollados los fines, los valores y los principios constitucionales
- La participación como derecho fundamental recogido en el artículo 40: *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.*
- La fijación de los instrumentos de participación democrática, desarrollados en el art. 103 a 106. Donde también se obliga al Estado a favorecer y fomentar mecanismos de participación de los diversos agentes sociales.

“Art. 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

(Constitución Política de Colombia 1991)

En el año 1995 se aprobó el *Decreto por el cual se crea la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos* (1995), en la cual fueron convocados los presidentes de los directorios de los partidos, los independientes, los sindicatos, la academia y el sector industrial. Todos ellos lograron un consenso en el Ministerio del Interior (1996) que recogieron en una serie de recomendaciones entre las que se encontraba la propuesta de regular el cabildeo en todas las instancias políticas.

En el 2003 y 2004 se sucedieron algunas reformas para favorecer la lucha contra la corrupción, pero que tampoco tuvieron desarrollo legislativo suficiente. No obstante, fue en el 2009 cuando se dio también la llamada coloquialmente “reforma política” y que fue plasmada con la aprobación del *Acto Legislativo 1 de 2009 por el que se modificaban y añadían algunos artículos a la Constitución* (2009) con el objeto de mejorar el sistema electoral, incrementar la transparencia y los cauces apropiados de financiación de los partidos políticos, así como fortalecer o incrementar los elementos sancionadores a aquellos legisladores que tuvieran vínculos con los grupos que actuaban al margen de la Ley. Es precisamente en este Acto cuando se incorporó a la Constitución la obligación de regular el cabildeo.

No podemos obviar el contexto histórico en el que se formó la Constitución del 91. Concretamente durante los dos años previos a la última “Reforma Política” se habían incrementado las fricciones, puesto que habían salido a la luz los hechos de la denominada *para-política*, cuyas investigaciones judiciales señalaron a casi una tercera parte de los miembros del Congreso al vincularlos con las organizaciones paramilitares. La violencia y el narcotráfico se estaban incrementando con celeridad en la sociedad y en las instituciones. Ejemplo de ello fue el llamado *Proceso 8.000* por el que se acusó al Gobierno de Ernesto Samper (Presidente de 1994-1998) de haber sido financiada su campaña electoral por el Cartel de Cali y por el que miembros de su equipo de campaña y posteriormente de Gobierno fueron juzgados y encarcelados.

Merece la pena extraer declaraciones en la Cámara de Representantes en el año 2000 que sintetizan la percepción de la corrupción y desconfianza en las instituciones.

“Estamos en presencia de un sistema político articulado sobre pequeños intereses y por el clientelismo. La relación entre el ciudadano y las instituciones se haya debilitada en grado superlativo, carcomida por el cáncer de la desconfianza [...] Se trata de realizar una profunda cirugía a un tejido institucional que no funciona regularmente a través de un esquema de pesos y contrapesos dando lugar a una corrupción sistémica y a una disfuncionalidad manifiesta al interior del Estado”.

(Proyecto de Ley 261 de 2000 Cámara 2000)

Todos estos hechos generaron una gran desconfianza de la sociedad hacia la política, el sistema electoral y los poderes públicos. Así se pone también de manifiesto en las múltiples encuestas sociológicas. En el 2010 a la pregunta de qué tanta confianza le generan las agrupaciones políticas, 44% respondió que ninguna, 44% aseguró que confían parcialmente y apenas 9 % dijo tener plena confianza. Solo el 14% confiaba en el Congreso y el 49% sólo de manera parcial según Lizarazo y Londoño (2010).

También hay que destacar la percepción de sobre-representación por parte de algunas asociaciones empresariales o gremiales. En los diversos debates en torno a los proyectos de ley para regular la actividad se hace referencia a este hecho. En varias ocasiones incluso se utiliza el ejemplo la influencia de determinados grupos en la Reforma Tributaria de 1998. Gremios como la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO); Federación Nacional de Cultivadores de Aceite de Palma

(FEDEPALMA), Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar (ASOCAÑA), la Asociación Nacional de Medios de Comunicación (ASOMEDIOS), y otros más, según declaran y basándose en el estudio de la investigadora Mery Ruth Crus, estos grupos lograron reducir el IVA del 16% al 10% en varios de sus productos.

Veinte años de propuestas para regular el lobby

Como decíamos al inicio Colombia aún no cuenta con una Ley o marco normativo que desarrolle la regulación del lobby salvo en la Cámara de Representantes, pero sí con un mandato constitucional de regularlo y con una historia amplia de proyectos de ley para regular la actividad. Hubo siete proyectos de Ley antes de que se introdujera en la Constitución la obligación de regular la actividad del cabildeo y una vez realizado el mandato constitucional ha habido múltiples iniciativas entre las que se incluye la que actualmente está en proceso de aprobación. Proceso que inició en 1995 y que tras 20 años hay probabilidades altas de que Colombia cuente con una ley específica.

El primer Proyecto fue fruto de la recomendación de la Comisión de Reforma Política constituida en 1995 en la que explícitamente aconsejó la regulación del cabildeo tal como hemos dicho previamente. El Senador Germán Vargas redactó la primera propuesta que se repetiría de forma constante en los años siguientes. Hubo un hilo conductor que marcó la discusión de los proyectos de ley propuestos por el Senador Vargas. La discusión giró en torno a si era una propuesta que regulaba la Participación Ciudadana y por tanto debería ser tramitada como Ley Estatutaria o si se trataba simplemente de una regulación de la transparencia en las decisiones públicas. Esta discusión hizo que no prosperara de alguna forma en los dos primeros intentos, además de que en el segundo Proyecto el Senado había eliminado los artículos que incluían la regulación de la actividad en el Poder Ejecutivo.

En todos estos casos se definió la actividad de cabildeo como cualquier comunicación oral o escrita, hecha en nombre propio o de un cliente, dirigida a cualquier servidor público (...) con miras a:

- a) La formación, modificación o adopción de legislación nacional, departamental, distrital y municipal;
- b) La formulación, modificación o adopción de acto ejecutivo, político, programa o posición del Gobierno Nacional, departamental, distrital y municipal.

También es interesante destacar que el legislador tuvo claro que la actividad era algo más que los contactos o reuniones entre el cabildero y el cargo público. La actividad posee en sí misma un componente estratégico que ni nace ni se agota en el momento de las reuniones y así lo expresó el ponente en diversos debates parlamentarios:

“El cabildeo básicamente es un mecanismo, es una estrategia, no es solamente una intervención (...) e incluye la participación de medios de comunicación y de personal idóneo a través del cual se quiere modificar una decisión”.

(Acta de Comisión 004 de 2000)

Por ello, a la hora de enmarcar el tipo de actividad no se limitó a ofrecer una definición, sino que años después, Vargas incorporó en el *Proyecto de Ley por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo* (2003) toda aquella actividad que apoyara esa comunicación, como por ejemplo: las actividades preparatorias, las actividades de planeación, las investigaciones, los trabajos para ser usados en contactos y en coordinación con otras personas dedicadas a actividades de cabildeo sobre el mismo aspecto o funcionario.

De la misma forma, incorporó otra actividad de influencia como son las declaraciones de sectores organizados: juntas administradoras locales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones religiosas, grupos minoritarios, con el propósito de dar a conocer una cierta decisión pretendida y de presionar para su adopción. A esta actividad la conceptualizó con el término “comunicados de origen democrático”.

También consideró que el sujeto pasivo estaba tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo, y en este último caso a todos los niveles, desde el Presidente de la República a los concejales de los ayuntamientos, e incluso y así lo recogía en los proyectos, a cualquier funcionario con capacidad de adoptar decisiones administrativas o de colaborar o participar en su adopción, *según el Proyecto de Ley por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo* (2005: art. 4).

En los diversos debates el legislador centró el debate de la finalidad de la norma en dar transparencia a las decisiones públicas y a la relación de los intereses

particulares con los poderes públicos, más que en el fomento de la participación ciudadana. Sin embargo, consideramos que este acento se debía más bien a evitar seguir el procedimiento de aprobación de una ley estatutaria como hemos mencionado previamente.

Desde los primeros proyectos se determinó de forma precisa no sólo la actividad sino también quién era el cabildero: “persona natural que desarrolla y gestiona actividades en representación de intereses propios o ajenos”, y se puede llegar a interpretar que está pensando especialmente en aquel que ejerce la actividad como servicio a terceros, pues también se define firma de cabildeo, cliente, contrato de cabildeo. En algunos debates mantenidos para la aprobación de la ley se propuso que sólo debía legislarse sobre el lobby profesional, entendiendo aquel que ofrece servicios de lobby y es remunerado por ello. A las sociedades que ofrecen este tipo de servicios se les debería considerar como sociedades de naturaleza jurídica mixta al tener implicaciones directas en el ámbito de lo público, es decir, en decisiones que afectan el interés general: por un lado desarrolla una actividad de naturaleza comercial, en cuanto a la relación existente entre quien la desarrolla y quien la contrata, pero también es de naturaleza pública, en cuanto a la relación de quien la desarrolla y la sociedad toda.

Como mecanismo de transparencia se propuso el Registro, gestionado por los secretarios generales de cada administración. El *Proyecto de Ley por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo* (2005) exigía una información amplia en comparación con otros registros de otras legislaciones:

- El propósito último del cabildeo
- los nombre y cargos de los servidores públicos contactados o a contactar
- la persona natural o jurídica representada
- el presupuesto destinado para realizar la actividad de cabildeo
- los comunicados democráticos que resuman la gestión desarrollada, hasta su culminación.

En los debates no observamos una reflexión sobre la información del Registro y especialmente en cómo se iba a verificar la información depositada. Dato que ratificamos en diversos procesos legislativos de otros estados donde se propone

exigir información exhaustiva pero después no se analiza ni determina si es viable y verificable obtener dicha información.

Cabe destacar finalmente que se propuso un régimen sancionador severo en comparación con otros regímenes sancionadores de la materia de otros países: Medidas de inhabilitación para aquellos que omitiesen información en el registro, trasladen información falsa o que no actualicen la información, así como sanciones administrativas para aquellos que no se inscriban en el registro. Incluso penas de cárcel de dos a diez años para aquellos que realicen labores de cabildeo estando sancionados y una multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Las empresas que cometiesen estos delitos, perderían además su licencia de actividad. Por otro lado, los servidores públicos que aceptasen tener contactos de cabildeo con aquellos no registradores también serían sancionados disciplinariamente.

Merece la pena destacar cierta originalidad al establecer que las firmas que ofrezcan servicios de lobby deberían estar inscritas en el Registro correspondiente como sociedad comercial y definiendo su objeto social como *cabildeo*. Es un instrumento que no hemos visto recogido hasta el momento en ninguna otra propuesta legislativa y que tiene la finalidad de controlar mejor a aquellas empresas que ejercen esta actividad como servicio, y probablemente diferenciarlo también de aquellos que realizan la actividad pero al margen de la ley por estar inhabilitados, tener incompatibilidades o no haber sucedido el período de tiempo necesario para poder ejercer una actividad que afecta o tiene relación con su cargo público anterior.

La última propuesta de Germán Vargas como Senador fue archivada el 3 de julio de 2002. En marzo de 2003, el Senador Ciro Ramírez, del Partido Conservador, presentó una nueva propuesta, que meses más tarde fue archivada también por cambio de legislatura. En ella no introdujo grandes variaciones a los proyectos anteriores. Como elementos novedosos introdujo que los responsables de los registros estarían adscritos a la Procuraduría General de la República y la prohibición de actuar a las empresas de servicios de cabildeo extranjeras cuando los temas a tratar estuvieran relacionados con la soberanía y seguridad nacional.

Otro de los elementos que impidieron avanzar en el proceso fue la consideración de que la creación de un cauce específico para la representación de intereses

vulneraba el principio de igualdad al favorecer la participación de los cabilderos. Sin embargo, analizando el registro no encontramos ningún elemento que de suyo otorgara derechos o privilegios especiales ni tampoco se puso límites a la participación de cualquier ciudadano. En el origen de estas iniciativas estaba también la preponderancia de determinados grupos empresariales y de los gremios cuya capacidad de influencia era percibida como desproporcionada, y por ello, la creación de un procedimiento explícito por el contrario favorecería la igualdad de condiciones. Así lo expresó el Senador Vargas en su sexto intento el 18 de agosto de 2005.

“Quiero manifestar que muy por el contrario lo que este proyecto de ley pretende es consagrar unas reglas claras para el ejercicio de la señalada actividad, que permitan el acceso de todos los ciudadanos a las autoridades públicas, en igualdad de condiciones y no solo a los gremios o los grandes grupos económicos”.

(Acta de la Comisión 538 de 2005)

El 14 de julio del 2009 se aprobó el *Acto Legislativo por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia (2009)* en el que se estableció el mandato constitucional de reglamentar el cabildeo mediante ley.

“Artículo 7º. El artículo 144 de la Constitución Política quedará así:

Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.

El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley.”

(Acto Legislativo por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia 2009)

Este Acto Legislativo fue una iniciativa promovida por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe en su segundo mandato con el objetivo principal de fortalecer la transparencia en los partidos políticos, los cargos públicos y en los procesos electorales. Como hemos comentado anteriormente la financiación de las campañas electorales tanto del ámbito del narcotráfico como los llamados paramilitares fueron acusaciones muy frecuentes durante estos años. Así lo recoge Semana (2009) en cuyo artículo el entonces Ministro del interior, Fabio Valencia Cossio, defendía la iniciativa con el argumento de que el Acto Legislativo “le dará al país un marco

jurídico para erradicar las mafias y la delincuencia en la política”. No lo creen así sus contradictores quienes aducen que esta Ley no sanciona la parapolítica, que es el problema más urgente de la política, sostiene Semana. Tras ocho debates en el Congreso y unas negociaciones intensas entre el Gobierno y las Cámaras, terminó aprobándose gracias al apoyo del Presidente, y sin contar con el consenso de buena parte de la oposición.

Si bien el texto mostrado es como fue aprobado finalmente, el texto original propuesto por el Gobierno añadía una disposición transitoria que obligaba al Congreso a aprobar una ley para regular el cabildeo en el plazo de un año y en caso de no realizarlo el Gobierno regularía la materia, según consta en el Acta de la Comisión 588 (2008). No obstante a propuesta del diputado William Vélez fue aprobada la supresión de la medida transitoria en el Segundo Debate. De alguna manera la eliminación de esta disposición transitoria ha facilitado que a día de hoy Colombia no tenga una ley específica aprobada.

Aunque no tuviera ya la obligación de hacer una propuesta en el plazo de un año, la senadora Elsa Gladys Cifuentes presentó el mismo texto pero elevándolo a Proyecto de Ley Estatutaria y justificando en la exposición de motivos por qué no atentaba al principio de igualdad y considerando que los hechos de corrupción tenían como una de las causas la ausencia de regulación específica. Finalmente el *Proyecto de Ley Estatutaria por la cual se desarrolla el artículo 144 de la Constitución Política y se reglamentan las actividades de cabildeo (2009)* fue trasladado a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado quien no deliberó al respecto y fue archivada por cambio de legislatura.

Un año más tarde el Representante de la Cámara Simón Gaviria, del Partido Liberal, presentó el mismo proyecto de ley pero con distinto título y haciendo hincapié en la transparencia como finalidad del proyecto. Sin embargo, este *Proyecto de Ley por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones (2010)* tampoco fue aprobado en Comisión y terminó siendo archivado una vez más por cambio de legislatura.

En el 2011 se avanzó un paso más al aprobarse la Ley 1474, de 12 de julio de 2011, en la que se abordaron diversos temas relacionados con la transparencia y se incluyó una breve referencia al lobby:

“Regulación del lobby o cabildeo

Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria”.

(Ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública 2011)

Se trató de una iniciativa legislativa propuesta por el entonces Ministro del Interior y de Justicia Germán Vargas, quien como se ha referido anteriormente siendo Senador ya había presentado en múltiples ocasiones una propuesta de regulación de la actividad. En esta ocasión su propuesta la redujo a cuatro artículos en los que se recogía la definición de la actividad, el establecimiento del registro público de los lobistas, una referencia al acceso a la información y algunas prohibiciones al ejercicio de la actividad. No obstante a lo largo del proceso de aprobación los artículos 68 a 71 fueron perdiendo fuerza y valor. En el Cuarto Debate el Ministro Vargas y autor de la propuesta expuso con claridad el interés de negociar bajo mínimos como un paso más para la aprobación de la regulación. Consideramos oportuno transcribir un extracto de la intervención del Ministro, pues manifiesta o simboliza las negociaciones realizadas:

“Uno tiene dos maneras de abordar el tema y ayer se lo mencionaba a Augusto Posada, con quien discutimos por largas horas este tema, lo puede hacer de una manera integral o lo puede hacer de una manera que llamaríamos de mínimos. De una manera integral hay varios proyectos cursando en el Congreso y en mi condición de Senador lo presenté en varias oportunidades.

Una manera de darle publicidad y transparencia al proceso de formación de las leyes es teniendo reglada esta materia, repito se puede hacer de dos maneras, una la que hemos propuesto que es una manera sencilla y expedita, no para restringir el acceso de cualquier colombiano a emitir su opinión positiva o negativa en ese proceso, sino simplemente permitiéndole a cualquier colombiano el acceso a emitir su opinión. De hecho está previsto y para eso son las audiencias públicas, y la única exigencia que estamos haciendo para quien concurre al Congreso, es que si quiere intervenir en nombre de un gremio, de una empresa, de un sindicato, se inscriba en un libro público de registro y que señale Pedro Pérez quiero emitir mis opiniones en la ley de ordenamiento territorial, y se cumple con el propósito de darle publicidad a las actividades propias de quienes no siendo miembros del Congreso quieren intervenir en esa instancia de discusión de las iniciativas legales.

Hay otra manera de hacerla, este proyecto no la prevé, reglamentando integralmente la materia y la actividad de los profesionales del cabildeo, los contratos del cabildeo, el régimen sancionatorio y muchísimos aspectos que algún día será deseable que se haga como la mayoría de congresos del mundo, donde esta actividad está reglada.

Es bien importante que en un estatuto como este, se envíe ese mensaje. La única obligación que quedará para estas personas es la de inscribirse en un libro de registro. El Representante Augusto Posada quiere que se complemente más y señala que exista para

quienes de manera permanente desarrollan la actividad, un libro de inscripción en el Ministerio del Interior, para los profesionales de la materia, para quienes de manera cotidiana regularmente como ustedes habrán visto que ocurre, ejercen esa profesión. Ese es todo el alcance de estos tres artículos: publicidad y transparencia en las actividades de cabildeo. Hoy la actividad se desarrolla y quién puede negar que aquí tenemos de manera permanente y consuetudinaria personas que regularmente tienen contacto con los parlamentarios del Congreso para transmitir inquietudes de empresas, de sectores del comercio, y emitir opiniones y procurar que esas opiniones sean tenidas en cuenta en las iniciativas legales. Esa actividad se realiza pero de una manera desordenada y de una manera que no es transparente. Se los digo por la larga experiencia de haber estado en este Congreso tantos años, y qué bueno para una Corporación saber quién viene, a qué viene, con qué objetivo viene, en representación de quién viene”.

(Acta de la Comisión 523 de 2011)

La resistencia a introducir estos números estaba en la Cámara de Representantes principalmente pues muchos diputados consideraban lo que se ha dicho anteriormente, que estas medidas lesionarían el principio de igualdad y favorecerían a determinados grupos de interés, además de considerar que en el Estatuto de Anticorrupción no había que introducir la regulación del lobby. Así lo expresó el diputado Germán Navas haciéndose portavoz de la opinión negativa de muchos representantes:

“Gracias. Volvieron a anunciarnos los artículos 68, 69, 70 y 71, que son los de la regulación del lobby y cabildeo. Muchos Parlamentarios de la U, del Partido Conservador y del Partido Liberal, me han dicho que no gustan de esto. El Polo Democrático los acompaña en esa aspiración, y considero que se establece una discriminación antipática contra aquellos pequeños grupos de gente interesada en la ley que no tienen el poder de nombrar un cabildeo, que estén las 24 horas acá.

Conversaba con un amigo de una región donde producen dulces, hacen unas pequeñas panelitas, entonces se propone una ley que le dé una exclusividad a determinado producto a Nestlé, acaso ese pobre panelero podrá pagar un lobista las 24 horas para que esté acá, ahora hay una ley que está tocando esto en forma especial, y me pregunto qué afán de meterla en este estatuto, cuando esto no tiene nada que ver con el tema de anticorrupción.

En lo que atañe, votaré no a estos artículos, si quieren que lo tramiten con la ley especial que hay en esta materia pero que no lo metan aquí, que no tienen nada que ver con el tema de anticorrupción, discúlpeme por ser vocero de muchos que me lo han pedido. Gracias

(Acta de la Comisión 523 de 2011)

A pesar de no haberse avanzado en la aprobación de una ley, gracias al impulso del entonces Ministro del Interior, se obtuvo la *Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas* (2011). Cabe señalar los tres criterios con que fue motivada la Resolución:

- Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes son públicas, con las limitaciones a que haya lugar
- La publicidad como principio que orienta todas las actuaciones administrativas del Estado
- La política de transparencia

El *Acuerdo de Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, por el que se comunican los resultados del proceso de inscripción al registro de cabilderos y se regulan las actividades desarrolladas por éstos dentro de la *Cámara de Diputados* (2012) manifestó en la aprobación de los primeros inscritos, que el marco regulatorio creado tenía el propósito de incrementar la confianza de la ciudadanía en la integridad del Poder Legislativo. Es decir, se consideró el registro como un instrumento que favorecería la confianza social en las decisiones del Poder Legislativo.³ Y por tanto la interpretación del Registro como instrumento de participación no se incorporó ni en el debate ni en la resolución. Sin embargo, nuestro análisis nos permite deducir que el Registro no ha cumplido con los objetivos marcados en la Resolución. La Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción elaborada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), entre otros organismos, reconocía que el registro establecido no era un instrumento suficiente y prueba de ello es que a fecha de CONPES sólo había unos pocos registrados.

“Este registro, disponible en la página web de la entidad, a la fecha cuenta con 152 registros a partir de un formato único de diligenciamiento. Sin embargo, dicha iniciativa no es suficiente y se sigue reiterando la importancia de regular el tema estructuralmente”.

(Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2013)

De hecho haciendo nosotros una consulta reciente para el Registro de Cabilderos, el único documento público que reza *Listado de Cabilderos Inscritos Período Constitucional 2014-2018* sólo cuenta con 27 registrados de los que sólo se ofrece información de contacto de ocho empresas y cinco particulares.

³ La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es un órgano formado por el Presidente de la Cámara y la Junta de Coordinación Política, y es expresión de la pluralidad de la Cámara de Diputados, según el artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En octubre de 2014 el Presidente de la Cámara de Representantes, Alfredo Deluque, propuso prácticamente el mismo texto que los presentados originalmente por Germán Vargas, pero añadió la parte de derechos y deberes de los cabilderos. También fue archivado por cambio de legislatura.

“Artículo 10. *Derechos de los cabilderos*. Los cabilderos tendrán los siguientes derechos:

1. Recibir la credencial que los acredite como tal, expedida por la correspondiente corporación.
2. Ingresar y circular libremente por las instalaciones de corporación popular, así como acceder a las sesiones ordinarias o extraordinarias, salvo que se trate de sesiones reservadas, o que la mesa directiva de la corporación para casos particulares disponga una medida excepcional.
3. Asistir, dentro y fuera de la corporación, a reuniones con miembros de esta o sus asesores o grupos de trabajo.

Artículo 11. *Obligaciones de los cabilderos*. Los cabilderos tendrán las siguientes obligaciones:

1. Realizar la debida inscripción.
2. Registrar los documentos que sustenten sus intereses.
3. Actuar con respeto en todas sus actuaciones de cabildeo, dentro y fuera de la corporación donde actúa.
4. Acatar las instrucciones de seguridad y protocolo que se les impartan por parte de las mesas directivas de las corporaciones ante las cuales realizan su actividad.
5. Exhibir la credencial que los acreditan como cabilderos”.

(Proyecto de Ley 150 por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones 2014)

En la actualidad está en proceso de aprobación el *Proyecto de Ley por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos* (2014) cuyo autor es el Senador Carlos Fernando Galán Pachón, que según él mismo expresó en la exposición de motivos retoma algunos de los contenidos expresados en los diversos proyectos de ley propuestos por Germán Vargas. Actualmente está pendiente el debate en Plenaria del Senado.

Podemos afirmar que a día de hoy el marco regulatorio que posee Colombia se sintetiza en un mandato constitucional que obliga a regular la actividad del cabildeo, en una ley que redujo la propuesta inicial a un artículo que modifica el Estatuto Anticorrupción y que autoriza a la autoridad competente requerir información sobre gestiones determinadas en la relación entre lo público y lo privado, y a una resolución que establece un registro en la Cámara de Representantes.

La transparencia como motor de la regulación

Tal como se ha comentado anteriormente, el legislador ha ido decantándose cada vez más a enmarcar el fin en la transparencia en las decisiones públicas, y en el caso concreto del Registro, buscar transparentar las decisiones públicas y favorecer medidas anticorrupción. La percepción de la opinión pública y las causas abiertas por el entramado de intereses del narcotráfico y del paramilitarismo con el Poder Ejecutivo y Legislativo llevaron a los diversos gobiernos a promover medidas de transparencia, entre las que se encontraba el lobby o cabildeo. Así lo desvelaba Caracol Radio:

“William Vélez Mesa, Expresidente de la Cámara y parlamentario andino. Nació en Envigado, Antioquia. Es abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín. Siempre perteneció Partido Liberal - Movimiento Renovación Acción Laboral (Moral). Ha tenido cargos de elección popular como Concejal de Envigado, Diputado a la Asamblea de Antioquia; Representante a la Cámara por Antioquia. Lo persigue un aspecto poco claro de su pasado: su proximidad con el abatido capo del narcotráfico Pablo Escobar Gaviria, cuando éste fungía como político. Vélez Mesa explica que él era concejal de Envigado desde 1978 y conoció a Escobar Gaviria también haciendo política en el mismo municipio. Lo cierto es que con el paso de los años han venido apareciendo múltiples fotografías y varios videos donde a Vélez Mesa se le ve muy cerca de Escobar Gaviria y del ex senador Alberto Santofimio Botero; o se le escucha improvisando discursos para presentar en tarima al capo de capos cuando orientaba su movimiento Medellín Sin Tugurios”

(Caracol 2011)

Llama la atención que uno de los motivos que ha frenado el proceso ha sido la discusión en cómo afecta esta norma a la participación ciudadana, a la igualdad de acceso, y progresivamente la norma se ha interpretado como una herramienta que tiene una relación indirecta con este ámbito. Sin embargo, a nuestro juicio también el fomento de la participación y la igualdad de oportunidades fue uno de los elementos que impulsaron las diversas iniciativas. En concreto, también se impulsó la norma en varias ocasiones para ofrecer a aquellos grupos de interés con menos recursos y capacidad para influir legítimamente, pudieran beneficiarse de estos cauces reglados, frente a las asociaciones gremiales cuya relación con el poder legislativo y ejecutivo era fluida y permanente.

Es parte de nuestro análisis considerar si el Registro es en sí mismo el instrumento que favorece esa transparencia y si además cuenta con los recursos necesarios para tal fin. Como hemos expresado en otras ocasiones, el control y gestión de la información es uno de los pilares de la eficacia de esta norma. El legislador en esta ocasión ha optado por solicitar una información muy básica limitada a los datos de la

persona y empresa u organización para la que presta sus servicios; y ha renunciado a pedir una explicación somera de los intereses que defiende y en nombre de quién los defiende, así como no ha querido solicitar los recursos económicos invertidos para esta labor.

La Cámara de Representantes optó por definir tanto la actividad como los sujetos que la realizan. En la definición de la actividad ha determinado la influencia del lobista en “dar a conocer sus posiciones” sin utilizar ningún término relacionado con presión o con la misma palabra influencia. Hay un elemento a subrayar respecto a otras legislaciones o normas, y es que extiende en el marco de la definición los instrumentos a modo enunciativo para hacer influencia legítima y legal. En otras legislaciones se dice “toda comunicación oral o escrita” mientras que en el texto del reglamento enmarca las actividades o acciones que puede realizar para influir: la distribución de material impreso, la concurrencia a las diferentes comisiones y subcomisiones de la Cámara, así como a entrevistas a los miembros de la Corporación Legislativa.

En el caso de la definición del sujeto no hace distinción en si se trata de una organización o entidad con o sin ánimo de lucro, como hemos observado en el caso de México, sino que se limita a decir que pueden ser personas naturales o jurídicas, que defienden intereses propios o ajenos.

Un Registro de mínimos

El Registro en sí mismo es el mecanismo de transparencia, que tal como se dice en su artículo segundo dispondrá de un enlace en la web de la Cámara de Representantes. Sin embargo, no fija en detalle cómo debe ser depositada dicha información y tampoco señala cómo se hará disponible la información a los ciudadanos. Consideramos que sería muy útil, también en este caso, que los datos depositados en el Registro pudieran ser reutilizables, pues permitiría que la ciudadanía los pudiera analizar y participar en su revisión. Tampoco se piden datos sobre los proyectos de ley en los que se busca influir ni información sobre los representantes o comisiones donde ha participado.

Gráfico 3: Imagen del Formato Único de Registro de Cabilderos

Secretaría General

Formato Único de Registro de Cabilderos	
Datos Personales	
Nombre Completo:	
Identificación:	
Domicilio:	
Correo electrónico:	
Teléfono de la Oficina:	
Celular:	
Empresa o Grupo de interés que Representa:	
Domicilio de la entidad:	
Teléfono de la Entidad:	
Objeto Social:	
Acreditación de persona jurídica de la Empresa:	
Temas de interés:	
Fecha:	Firma:

Nota: Favor Anexar Carta de Presentación de la Empresa

Normativa Reglamentaria Cabilderos:

- Resolución MD-2348 de 2011 "Por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de los grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas"
- Resolución MD-0813 de 2012 "Por la cual se modifica la resolución N° MD-2348 de 2011- Registro público de cabilderos para la actuación de los grupos de interés en el trámite de las iniciativas Legislativas"

Fuente: Cámara de Representantes

Siendo esta la única información que se solicita al cabildero, nos permite concluir que la única información útil para la demanda de transparencia se basa en saber quiénes son los cabilderos, pero se omite información fundamental para hacer más transparentes las decisiones públicas, como por ejemplo, en qué procesos legislativos han participado, qué intereses concretos protegen, cuáles son los recursos empleados o quiénes son los representantes con los que se han reunido.

No existe un código de conducta vinculado al ingreso al Registro ni ningún tipo de norma específica que comprometa o incentive a la cultura de la transparencia.

En la Resolución de la Cámara no se explicita qué institución es la responsable de velar por el cumplimiento de esta norma ni de revisar el contenido de la información depositada y su actualización respectiva. Ciertamente en el artículo séptimo se dice que la Mesa Directiva (y ya en su modificación MD 813 de 2012 el Secretario General de la Cámara) dará respuesta a las solicitudes de inscripción, pero no dice nada más. Es probable, a nuestro juicio, que ésta sea una de las causas por las que el registro no haya evolucionado como se esperaba.

Conclusiones preliminares

Nos llama la atención que siendo un Estado en el que la regulación del lobby se ha debatido durante los últimos veinte años y contando con un mandato constitucional para que sea regulado en ambas Cámaras, sólo cuenta con una tímida normativa en la Cámara de Representantes. Ciertamente ni la aprobación de la modificación del art. 144 de la Carta Magna ni la resolución de la Mesa que permitió la creación del registro en la Cámara Baja contaron con el respaldo de la oposición. A diferencia de países como Perú, Chile o México donde la regulación fue resultado de un razonable consenso con la oposición. La OCDE (2014b) considera que Colombia necesita desarrollar una política regulatoria más eficaz, no sujeta únicamente al mandato presidencial, sino que debe ser generada desde la participación de las demás instituciones y poderes, a pesar de ser una democracia presidencialista. De alguna forma, esto podría explicar el posible fracaso de contar con una regulación consolidada sobre la actividad.

Ciertamente uno de los principales escollos en los debates parlamentarios fue la consideración que la regulación de la actividad privilegiaría la capacidad de representación por parte de algunos dañando el principio de igualdad y el derecho de petición de cada ciudadano. Sin embargo, en los debates tampoco se fundamenta cómo realmente se puede privilegiar a unos frente a otros por el hecho de exigir que se registren e informen de sus intereses.

De la misma forma, parecería que en estos años anteriores algunos legisladores hacen oídos sordos ante una demanda de transparencia por parte de la ciudadanía, que reclama no sólo en conocer quién ejerce la representación de intereses, sino en cómo se adoptan las decisiones para que sean garantes del interés general.

Sin embargo, la aprobación de la *Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional* (2014) podría abrir una vía para desarrollar una regulación sobre la transparencia en la toma de decisiones públicas, no sólo en la Cámara de Representantes, sino en el Senado y en el Poder Ejecutivo. Amparándonos en el derecho fundamental de acceso a la información, se deriva la obligación por parte de la Administración de dar información, y así lo recoge la citada ley:

“El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos”.

(Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional 2014)

En este sentido, la obligación de divulgación proactiva a la información se podría extender a la toma de decisiones públicas, a conocer qué actores han sido consultados, qué intereses se han promovido y si se ha hecho en igualdad de oportunidades. La ley recoge los principios que inspiran el acceso a la información, y que serían aplicables al objeto de regulación de la actividad del lobby, que es conocer cómo se adoptan las decisiones públicas y quiénes intervienen. Es digno de mención, por su máxima aplicación al ámbito del lobby.

“Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros”.

(Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional 2014)

Consideramos que bajo el marco de las iniciativas relacionadas con la Transparencia y el derecho de Acceso a la Información, por tanto, Colombia puede adoptar un nuevo marco más ambicioso en la transparencia de la toma de decisiones públicas.

4. Chile: Cinco registros en favor de la transparencia

Chile se define como República democrática con un régimen de gobierno presidencialista, según la Constitución Política (1980: art. 4), fruto de la reforma constitucional de 1925, cuyo espíritu en este sentido, ha permanecido en la Constitución de 1980 y en su reforma de 2005. El Presidente de la República ostenta las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, ejerciendo así el Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Legislativo lo conforma un Congreso bicameral compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes, que además de ejercer la representación de los ciudadanos, hace la función de control de los actos de Gobierno y concurre a la formación de las leyes con el Presidente de la República.

Más de dos décadas promoviendo la transparencia y probidad

El Índice de Percepción de la Corrupción publicado por International Transparency (2014) situó a Chile junto con Uruguay como los países menos corruptos de América Latina ocupando el puesto 21 entre 175 países y con una nota de 73 sobre 100

Tabla 8: Índice de Percepción de la Corrupción 2014 de Chile

Año	Posición Ranking	Puntaje	Total países evaluados
1999	19	6.9	99
2000	18	7.4	90
2001	18	7.5	91
2002	17	7.5	102
2003	20	7.4	133
2004	20	7.4	146
2005	21	7.3	159
2006	20	7.3	163
2007	22	7.0	180
2008	23	6.9	180
2009	25	6.7	180
2010	21	7.2	178
2011	22	7.2	183
2012	20	72.0	176
2013	22	71	177
2014	21	73	175

Fuente: Chile Transparente

Si bien tal como observamos Chile se considera el país de entre los estudiados percibido como el más transparente, también las iniciativas de regulación del lobby han sido reacciones ante denuncias de irregularidades o delitos realizados por altos funcionarios o cargos públicos. Situaciones que han provocado que los gobiernos afectados o los que les sucedieron, propusieran determinados programas o agendas para fomentar la transparencia en el entorno público.

El presidente Eduardo Frei, en 1994 creó la Comisión Nacional de Ética Pública que emitió un informe –Informe sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción- con 49 iniciativas en las que se fundamentaba en la búsqueda de la transparencia de la función pública e incluso llegando a proponer la reforma constitucional del art. 8º. Las iniciativas de este informe se recogieron en la *Ley sobre Probidad Administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado* (1999) y que reguló principalmente el tráfico de influencias, la información privilegiada, los conflictos de intereses y el enriquecimiento ilícito, entre otros. Hay que recordar que había sucedido al Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), quien a su vez había reemplazado al régimen de Augusto Pinochet. Durante el gobierno de Aylwin salieron a la luz algunos hechos de corrupción por parte de funcionarios públicos como fue el desvío de presupuesto destinado a damnificados por desastres naturales por parte de algunos directivos de la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI); o los supuestos desvíos para la financiación de campañas electorales por parte del Director General de Deporte y Recreación, equivalente al 5% del presupuesto del organismo, según relata Orellana Vargas (2004).

En la década de los 90 se desarrollaron los principales despachos de la actividad profesional del lobby o similares, de acuerdo con Fernández, R; Herrera, M. y Pinto, M (2014). En 1991, las hijas del ex ministro del Interior Belisario Velasco, crearon la empresa de comunicaciones estratégicas Extend, que ofrecía también los servicios de lobby; en 1994 el ex director general de Comunicación del Presidente Patricio Aylwin, Eugenio Tironi, desarrolló la consultora Tironi y asociados; y en 1996 Enrique Correa, ex ministro de la Secretaría de Gobernación, fundó el despacho Imaginación (1996) *ofreciendo asesoría a las empresas en la búsqueda de crecientes espacios de colaboración entre el sector público y el privado*, según reza en su presentación.

En el 2002 salió a la luz pública una serie de supuestos desvíos de fondos públicos para la financiación de campañas electorales, el pago de sobresueldos a funcionarios del Ministerio de Obras públicas, la utilización de fondos reservados de Presidencia para actividades electorales y acusaciones a diputados por tráfico de influencias. Todo ello provocó la reacción del Presidente Ricardo Lagos y firmó un Acuerdo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento y que recogía 49 iniciativas entre las que se encontraba la regulación del lobby.

A pesar de que tanto los Gobiernos de Frei como de Lagos habían implementado programas o agendas de transparencia, en 1994 y 2003 respectivamente, más de la mitad de la población chilena consideraba que las medidas eran ineficaces, tal y como sostiene Rehren (2008). También en el Gobierno de Bachelet se denunciaron supuestos desvíos de fondos públicos a las campañas electorales en las elecciones parlamentarias de 2005. Por ello, la Presidenta conformó una Comisión de Expertos a la que se encargó la elaboración de un informe –en 45 días- para adoptar una nueva agenda de transparencia. Como resultado la Comisión presentó el Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública, que constituyeron la Agenda de Probidad y Transparencia, Modernización del Estado y Mejoramiento de la Política de la Presidenta y en la que se abogaba también por la regulación del lobby. Y en el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera período en el que se aprobó la ley, también fueron adoptadas o se iniciaron otras muchas medidas encaminadas a fortalecer la confianza en los poderes públicos.

Podemos decir que Chile lleva casi tres décadas apostando por crear no sólo unas leyes sino una cultura de la transparencia, y como dice la OCDE (2014), en buena parte se debe a que ha habido consenso político a la hora de adoptar programas y medidas en este sentido. Es en este amplio marco donde la regulación del lobby en Chile se ha enmarcado, y sólo en este marco se puede entender el resultado de la misma, que como veremos adopta una visión y unos mecanismos singulares respecto al resto de regulaciones analizadas.

Promoviendo la regulación del lobby en el marco de las políticas de transparencia

Habiendo ya subrayado que la regulación del lobby se enmarca en las agendas de transparencia y probidad, ahora nos centraremos en los diversos intentos de regulación de la actividad. En el 2002 el Diputado Alejandro Navarro, del Partido Socialista, presentó el *Proyecto de Ley sobre regulación del Lobbying en Chile*, en el que proponía agregar el Título De la Transparencia y responsabilidad ética a la *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado* (1986). Llama la atención que siendo el primer proyecto de ley fija con claridad lo que más tarde sería el objetivo de la ley finalmente aprobada, esto es, la obligación de “cautelara el régimen democrático a través de la regulación de la conducta pública por parte de quienes ejercen un cargo de autoridad”. Y más adelante añade que sirva para evitar “influencias o presiones indebidas de personas o grupos de interés”. Y en según lugar alude a la transparencia al subrayar que esta iniciativa “pretende que las personas conozcan en forma fehaciente e informada los actos de las autoridades públicas”; y a que todo ciudadano pueda aspirar a tener iguales oportunidades para acceder a la información pública.

La propuesta abarca no sólo al Poder Ejecutivo y Legislativo, sino también al judicial, que como veremos más adelante, también será recogido en la ley de 2012, aunque con muchas mayores precisiones. La estructura del proyecto es similar a la de la mayoría de regulaciones, en las que se propone un elenco de definiciones precisas, se establece un registro obligatorio de lobistas y se establecen una serie de obligaciones cuyo incumplimiento será penalizado con una serie de sanciones. Finalmente podemos destacar, que el legislador también propuso incluir la comunicación por vía electrónica como actividad que debía ser considerada como acción de lobbying.

Meses más tarde, el Diputado Jorge Burgos, de la Democracia Cristiana junto con otros seis parlamentarios, presentó un nuevo proyecto de características similares. En este caso, escogiendo grupos de presión como el término para referirse a los lobistas. A diferencia de la propuesta anterior, este proyecto excluía al Poder Judicial del ámbito de la regulación. También proponía un registro de lobistas en el Poder Ejecutivo, un registro en la Cámara de Diputados y otro en el Senado, pero sólo para que los lobistas profesionales, entendido sólo como los que ofrecen sus servicios a terceros, debían registrarse. También la propuesta incluía un régimen de

incompatibilidades por el que se prohibía a los ex funcionarios públicos ejercer la actividad durante los dos años siguientes de dejar el cargo.

Ambas propuestas fueron archivadas, pero fueron recogidas de una u otra forma en 2003, en el marco del *Acuerdo Político Legislativo sobre Modernización del Estado, Transparencia y Promoción del Crecimiento*. El Ejecutivo presentó una propuesta incidiendo en dos principios, el derecho de todos los ciudadanos, individual u organizadamente, de hacer ver sus puntos de vista frente a la Administración o al Congreso, y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de participar en las decisiones públicas y comunicarse con las autoridades.

Cabe destacar la distinción que permanecerá hasta la aprobación final de la ley entre lobista profesional y el lobista o gestor de intereses. El primero es aquel que se dedica a ello de forma remunerada y que realiza habitualmente – se entiende como habitual cinco o más de las acciones de gestión de intereses dentro de los últimos seis meses - mientras que el segundo se considera aquel que defiende por sí mismo sus propios intereses. En el Mensaje del Presidente se observa una preocupación por los lobistas que ofrecen sus servicios a terceros y a su vez el temor a limitar el derecho de todo ciudadano a defender sus propios intereses. Sin embargo, obvia que también puede haber intereses económicos en los casos que una asociación o compañía defienda por sí mismo sus intereses frente al Poder Ejecutivo o Legislativo.

En el caso del *Proyecto de Ley que regula el lobby* presentado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2003) se dirige más a la actividad profesional y a través de la ley pretende inferir en su actividad, lo que podría provocar cierta desventaja competitiva respecto al resto de gestores de intereses. Entre otras cosas, sólo a los profesionales se les obliga inscribirse así como informar trimestralmente sobre todas las reuniones mantenidas con autoridades, miembros y funcionarios y organismos, así como las materias en las cuales hayan intervenido, los intereses que hayan promovido y los objetivos de cada una de las gestiones realizadas. Merece la pena al menos citar la prohibición expresa de financiar a los partidos

políticos y a sus campañas electorales, pues ha sido uno de los elementos recurrentes de la corrupción en el país.

Cerca de dos años fue debatido en la Cámara de Diputados y otros dos años fue debatida en el Senado. Tras un acuerdo entre las Cámaras, y un veto presidencial proponiendo 16 modificaciones, el texto fue retirado en septiembre de 2008, pues el Gobierno consideró que lo más oportuno era proponer un nuevo texto. Uno de los principales escollos fue la falta de acuerdo sobre quién debía considerarse lobista. Las Cámaras habían decidido excluir de la categoría de lobistas a los directivos de las organizaciones gremiales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, centros de estudio y colegios profesionales. Y tras diversas presiones, también se había suprimido a los representantes legales, directores, gerentes y abogados de las personas jurídicas con ánimo de lucro. En el veto presidencial se propuso eliminar esta exclusión, pero no fue bien aceptado por las Cámaras desde el punto de vista político tal y como recoge las *Observaciones de S.E. la Presidenta de la República sobre el proyecto de Ley que regula el lobby* (2008). Analizando los debates de la primera y segunda tramitación, así como de la comisión mixta, observamos que poco a poco parecería haberse perdido el horizonte del objetivo inicial que era la transparencia y probidad de las decisiones públicas, y que la reflexión se había centrado en identificar y controlar al lobista profesional. El *Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el Proyecto de Ley que regula el Lobby* (2004) reflejaba que asuntos como qué debería considerarse profesional, o el número de veces que uno desarrollaba la actividad como elemento para definir la profesionalidad o la obligatoriedad de ser registrado, ocupaban buena parte del debate.

En paralelo, un grupo de diputados de la Unión Demócrata Independiente, presentaron una Moción para modificar la *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado* (1986) con el fin de impedir y sancionar el acceso privilegiado de grupos de presión o de lobby a la autoridad.

Artículo único: "Introdúzcase, en la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el siguiente artículo 64 bis:

Además de lo preceptuado en el artículo precedente, contraviene el principio de probidad administrativa el facilitar, por cualquier medio, el acceso privilegiado a la autoridad de aquellas personas naturales y jurídicas que actúen como lobbystas o grupos de presión, entendiéndose por tales a aquellos que, por sí o en representación de terceros, busquen influir en el diseño o implementación de políticas públicas nacionales o locales de

cualquier tipo, a través de métodos y formas especiales y privilegiadas, distintas a las autorizadas en conformidad a la Constitución y a la ley”.

(Moción que modifica la ley nº 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a fin de impedir y sancionar el acceso privilegiado de grupos de presión o de lobby a la autoridad 2003)

Una vez más se repite una posición contraria a la regulación del lobby bajo el fundamento de que la regulación pudiera privilegiar la capacidad de acceso e influencia en perjuicio del principio de igualdad de acceso a la información pública. Explícitamente los proponentes consideraron que:

“(…) no es correcto que ciertas personas, ya sea por sus contactos o por representar intereses económicos importantes, tengan acceso directo y sin el protocolo de rigor a dichas autoridades, y no cumplan con las formalidades y requisitos mínimos”. Sin embargo, hasta ahora las regulaciones existentes como hemos visto anteriormente, no pueden impedir que personas físicas o jurídicas puedan tener canales privilegiados de acceso, sino que más bien, la regulación lo que permite es incrementar los cauces de participación y de control”.

(Moción que modifica la ley nº 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a fin de impedir y sancionar el acceso privilegiado de grupos de presión o de lobby a la autoridad 2003)

En abril de 2004 un grupo de diputados presentó el Proyecto de ley que regula el lobby, en el que hacían algunas matizaciones al Proyecto de Ley propuesto por el Ejecutivo en el 2003. Merece la pena subrayar por un lado que en su introducción o exposición de motivos, los legisladores insisten en que el objetivo es:

“mayor transparencia al accionar de las autoridades públicas, garantizar la igualdad ante la ley de los ciudadanos para expresar sus ideas políticas y hacer ver a sus representantes cómo implementar políticas que favorezcan el bien común desde sus intereses y puntos de vistas particulares”.

(Moción que regula el lobby, en el contexto de la agenda de modernización del Estado 2004)

Y saca a colación lo difícil que es regular o supervisar la actividad de lobby en sí misma por lo que sugiere centrarse en el control de la toma de decisiones públicas.

Cabe mencionar que en la ley actual al definir al lobista o al gestor de intereses particulares se dice que puede ser chileno o extranjero. Precisamente en el 2006 un grupo de diputados propuso Proyecto de Ley de Reforma la Constitución Política de la República impidiendo la realización de "lobby" a favor de gobiernos extranjeros (2006). En realidad lo que se pretendía era impedir que diputados o senadores ejercieran de lobistas de intereses de compañías o estados extranjeros, y para ello

proponían modificar el art. 60 de la Constitución en el que se estipulan los casos de cese de un cargo parlamentario. Si bien el proyecto no prosperó, poco tiempo después el Ejecutivo propuso varias reformas en el marco de la agenda de transparencia en la que proponía la modificación del art. 60 con el objeto de regular los conflictos de intereses de los parlamentarios. En este sentido, el *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política* (2006) se prohibió que los diputados pudieran ejercer como abogados de terceros para litigar en juicios, y se estableció el cese de aquel que promoviese o votase asuntos que interesasen directa o personalmente a él o a sus parientes más cercanos, considerando que así también se “le da independencia frente a los diferentes grupos de presión, económicos o sociales, con los cuales se encuentra vinculado profesional o económicamente”.

La redacción del vigente art. 60 en este aspecto es así:

“(...) Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, o el que actuare como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

Cesará en su cargo el diputado o senador que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio, que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento”.

(Constitución Política de la República de Chile 1980)

De la misma forma, y buscando garantizar la separación de la transparencia y la probidad, el diputado Alejandro Navarro presentó *Proyecto de Ley que establece como contravención al principio de probidad, la intervención o cabildeo ante jueces y funcionarios judiciales en favor de la postura del Fisco o de funcionarios o autoridades implicados en ilícitos, en juicios pendientes de fallo* (2008) por el que se prohibía a los cargos públicos y funcionarios ejercer el cabildeo o lobby frente a los jueces y funcionarios judiciales. Esta propuesta fue fruto de la visita del Ministro de Transportes al Presidente del Tribunal Constitucional días antes de la vista sobre la constitucionalidad de unos decretos aprobados por el Gobierno para obtener un crédito de 400 millones de dólares para financiar el Transantiago. Hecho que

provocó malestar no sólo en la opinión pública, sino entre el resto de miembros del Tribunal Constitucional, según La Tercera (2008).

A continuación, la Presidenta Bachelet propuso un nuevo proyecto, el *Proyecto de Ley que establece normas sobre la actividad del lobby* (2008) en el que pretendía recoger los acuerdos alcanzados en el proyecto anterior entre las Cámaras y con las aportaciones expresadas en el veto presidencial y aceptadas en su mayoría. No obstante, el proyecto se encontró con los mismos escollos que el propuesto por el Ejecutivo en 2003: Se excluía a las asociaciones empresariales, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones o universidades. El proyecto quedó congelado en el segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

En el 2012 el Gobierno presentó una indicación sustitutiva por la que sustituía la anterior propuesta y en esta ocasión más que centrarse en los gestores de intereses o lobistas, el foco se situó en los llamados sujetos pasivos, es decir, todos aquellos que adoptaban decisiones públicas y potencialmente influenciables. Propuesta que tras pasar por los trámites respectivos se tradujo en la *Ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios* (2014).

Una norma para incrementar la transparencia y probidad

Tanto la Ley como su desarrollo enmarcan desde el inicio la finalidad de la Norma. En síntesis consiste en “fortalecer la transparencia y la probidad en las relaciones con los órganos del Estado” (art. 1) y para ello pretende regular la publicidad en la actividad del lobby. El legislador dejó entrever que se trata de un mecanismo más en el marco de la política de transparencia y en la lucha contra la corrupción, por ello como hemos hecho en otras ocasiones, queremos distinguir en que aquí se regula una actividad muy específica en la relación entre lo público y lo privado, pero que a su vez la transparencia como principio y como política es mucho más amplia y no se puede agotar en la relación del sector privado con los órganos públicos, como en algunas ocasiones se ha querido dirigir el debate sobre la materia, señalando al

lobby como la actividad causal -casi única- de la corrupción y a su vez, su regulación y control como el factor casi exclusivo para satisfacer la demanda de transparencia y de confianza de los ciudadanos. Tal como apunta Soto (OCDE, 2014) resulta paradójico que justo la regulación del lobby sea el elemento central para fortalecer la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos cuando esta actividad siempre ha estado situada bajo sospecha y al mismo tiempo se fundamenta en la participación legítima de los grupos de intereses.

Si bien el texto modera las expectativas al hablar de *fortalecer* y no de *asegurar*, también es cierto que establecer una relación entre la ley y el pretender fortalecer la *probidad* o la *honradez* nos permite considerar la amplia ambición del legislador, pues siempre se ha sabido que la tarea de la promoción de principios o valores es ardua y difícilmente cuantificable.

Al pretender la probidad se reconoce implícitamente un marco ético que presupone unos principios o valores, y que nos obligaría a entrar en una dimensión de estudio filosófica y antropológica para considerar si estos principios o valores son universales, relativos o circunstanciales. Más allá de este debate sí podemos afirmar que hay unos valores aceptados en lo público, cuya protección y difusión son reconocidas. Así se demuestra en el estudio de la OCDE (2000) que recoge los ocho valores esenciales del servicio público más citados por los países miembros. *Imparcialidad*, citada por 24 países; *legalidad*, por 22; *integridad*, por 18; *transparencia* y *eficiencia*, por 14; *igualdad* y *responsabilidad* por 11; y *justicia* por 10.

La *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado* (1986: art. 54) considera que el principio de probidad administrativa consiste en “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”. Honesto, intachable, leal son adjetivos que todos podemos afirmar que se enmarcan en un código de valores y principios ampliamente reconocidos como tales. Teniendo en cuenta que la regulación del lobby nace de forma global como una respuesta a la

desconfianza ciudadana en las decisiones públicas, el fomento de la *probidad* en las decisiones públicas favorecerá o incrementará dicha confianza.

No sólo la ley en sí misma, sino el ciudadano de a pie reclama lo que a modo de ejemplo recoge el Título III (De la probidad administrativa) en la *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado* (1986: art. 56 a 60), y que nos permitimos poner en boca del mismo. Los ciudadanos piden que la Administración haga un uso recto del ejercicio del poder, razonable e imparcial en sus decisiones; que se manifieste en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y que se exprese también en el acceso ciudadano a la información administrativa conforme a la ley. Los ciudadanos piden que sean rigurosos en el cumplimiento de las inhabilidades e incompatibilidades administrativas; que hagan fielmente la declaración de intereses y que no oculten la individualización de las actividades profesionales y económicas.

En la ley chilena se subraya que la esencia de la regulación -lo que se pretende proteger- son las decisiones públicas, que sean tomadas de acuerdo al interés general; y uno de los instrumentos que faciliten este objetivo consiste en la publicidad de las relaciones de influencia con los órganos del Estado. Destacamos esto porque sólo así se entiende que a diferencia de otras legislaciones, la ley chilena pone en el centro del cumplimiento de la ley no al sujeto activo sino al sujeto pasivo, teniendo presente como horizonte la salvaguarda del interés general materializado en las decisiones públicas.

Al mismo tiempo, merece la pena considerar que el uso del término *probidad* viene a reconocer implícitamente que hay una necesidad o demanda que va más allá de la pura legalidad y que la relación entre lo público y lo privado para una democracia saludable exige no sólo un marco normativo apropiado y unos mecanismos que aseguren el cumplimiento de la ley, sino que son necesarias medidas extra-jurídicas, que hagan alusión a principios o valores reconocidos como tales en una democracia, y que en este caso se recogen con el término *probidad*. Esto significa, por tanto, reconocer los límites del Derecho para cumplir o satisfacer los objetivos de la norma, tal como se demuestra en este caso. Nadie pondrá en duda que la probidad en las

decisiones públicas es acorde con el interés general, pero es más complejo afirmar que este valor o virtud puede ser protegido y promovido con medidas exclusivamente jurídicas. En este sentido coincidimos con García Mexía (2008) al afirmar que son necesarias medidas jurídicas y extra jurídicas para la lucha contra la corrupción y en este caso para promover la probidad, como uno de los fines de esta norma.

Es oportuno traer a colación la reflexión permanente de la OCDE en los últimos estudios (2009, 2012, 2014) en los que remarca la necesidad de fomentar la cultura de la integridad como un elemento esencial para el buen funcionamiento de la regulación del lobby, pues la ley por sí misma no basta.

“When the perceived conduct of lobbyists raises significant public concern, maintaining trust in government decision making would require governments and legislators to set professional and ethical standards of conduct for lobbyists. Standards of conduct for lobbyists could be imposed either by policy, for example as a condition of access to public officials, or as part of legislation. The goal of such standards of conduct is to promote principles of good governance, in particular:
Integrity and honesty – Requiring lobbyists to conduct their relations with public officials with integrity and honesty”.

(OCDE 2009)

En esta limitación de la ley -no basta tener unos sistemas de control sino que es necesario fomentar determinada cultura de la integridad-, se fundamenta el desarrollo de mecanismos como los códigos de conducta que muchas leyes han adoptado como herramienta que acompañe al cumplimiento de la norma (OCDE, 2009) y que en principio deben favorecer valores y actitudes que aminoren riesgos y responsabilicen a todos los actores en el cumplimiento de la misma. En este sentido, la Ley de Chile no recogió el Código de Conducta ni elementos que podríamos decir fueran de *soft law* para apoyar la norma sino hasta pasado un año con el nuevo Gobierno de Michel Bachelet, en mayo de 2015.

A la hora de delimitar los fines de una regulación, la OCDE invita a analizar cuál es la demanda o principal preocupación pública, y basándose en la experiencia analizada en Estados regulados como Estados Unidos, Canadá o Polonia o la regulación del Québec, sintetiza en tres tipologías.

1. Preocupación por la desigualdad en el acceso a las instituciones públicas
2. Preocupación en la integridad de los procesos de decisión pública

3. Preocupación sobre la forma de hacer lobbying

Si bien explícitamente no se recoge en la ley, podríamos decir que el legislador ha percibido estas tres demandas o preocupaciones, y sitúa en primer lugar la demanda de integridad en los procesos de decisión pública, pues explicita como finalidad de la ley el *fortalecer la transparencia* en las relaciones con los órganos del Estado. Y da respuesta material a esta demanda mediante la creación de los registros de agenda pública, que de forma novedosa no se limita al registro de grupos de interés, que son los obligados en registrarse en la mayoría de legislaciones, sino que deben consignar las reuniones, los viajes y los donativos recibidos en el ejercicio de sus funciones todas las autoridades consideradas sujetos pasivos de la Ley (art. 8º).

El *Decreto de aprobación del reglamento de la ley n. 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado* (2014) establece mecanismos claros para favorecer la transparencia. No sólo se obliga a la publicidad, sino que determina la publicidad con que debe ser actualizada y exige que la información sea publicada en sistema de *datos abiertos reutilizables*. Dato este último que manifiesta la coherencia con la finalidad de la ley y la atención hacia la tipología de las demandas citadas, pues permite que este control sea llevado a cabo de forma más eficaz también por la sociedad civil y digamos que incrementa el grado de transparencia.

Por otro lado, explícitamente el legislador ha querido atender y fortalecer el *principio de igualdad* en el acceso exigiendo a las autoridades y funcionarios a mantener igualdad de trato respecto al conjunto de actores afectados por una misma materia que soliciten audiencia o participación, según la *Ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado* (2014: art. 11), y por tanto recogiendo una de las demandas públicas más comunes sobre la relación entre lo público y lo privado. Este elemento, a pesar de ser recogido por la OCDE como una de las tres preocupaciones públicas más importantes en varias democracias consolidadas, en otras legislaciones no se recoge una respuesta explícita a esta demanda a la hora de regular el lobby. Más bien, la creación de un marco para hacer transparente la actividad, ha sido considerado en muchos debates legislativos (además de Chile,

véase por ejemplo capítulo de Colombia), como un elemento que privilegia el acceso a aquellos que se registran cuando en realidad es un derecho de todo ciudadano.

Un diputado, aunque en un contexto donde su argumentación buscaba demostrar que sólo había que regular la actividad profesional, describía con cierto tono polémico la desigualdad existente:

“En la actualidad, el lobby es completamente asimétrico. Es desarrollado por unos pocos, bien pagados, que tienen acceso a las autoridades. La ciudadanía normal, a lo más, puede acercarse a un diputado o a algún senador -que sea recibida por un ministro, por un subsecretario, por el intendente o por el gobernador es prácticamente imposible- para pedirles que influyeran en algún proyecto de ley o en alguna decisión positiva para sus regiones. No ocurre lo mismo con los lobbistas, que tienen acceso a todas partes”.

(Cámara de Diputados 2013)

Si bien la ley busca proteger el principio de igualdad, no podemos obviar un hecho central a nuestro juicio en el análisis fenomenológico del lobbying. El flujo de la información entre el ámbito público y el ámbito privado no circula de manera exclusiva en las reuniones o encuentros formales que pueden ser materia de control, sino que también se disgrega por múltiples circuitos que forman diversos entramados de intereses legítimos de todo tipo.

Las relaciones personales y familiares; las relaciones ideológicas principalmente encauzadas a través de los partidos políticos; las relaciones económicas y profesionales; las relaciones intelectuales y académicas, las relaciones religiosas entorno a iglesias o grupos religiosos, las relaciones entorno a causas benéficas, las relaciones en torno a hobbies u ocios. Todas ellas son cauces naturales de flujo de información y que en sí mismas son potencialmente generadores de desigualdad a la hora de obtener información, de trasladar información o de generar presión o influencia. Estas relaciones no son siempre estructuradas y no por ello menos reales o menos efectivas a la hora de influir. Estas relaciones son las que satisfacen las necesidades sociales del individuo y originan lo que podríamos denominar *grupos de interés*.

Ciertamente la sociología y la ciencia política ha abordado el análisis de los grupos de interés, aquí nos limitamos a constatar su existencia y a observar que su evolución y la información que circula en dichos grupos no puede ser controlable ni controlada. En el ámbito constitucional podemos afirmar que los grupos de interés están protegidos por los derechos fundamentales de la libertad de expresión y el derecho de asociación. Es constatado que muchos regímenes dictatoriales han pretendido controlar o disolver estos grupos que son una expresión de la vitalidad y madurez de una sociedad civil. En este sentido, conviene recordar que el derecho de asociación fue confirmado como derecho fundamental sólo tras la Segunda Guerra Mundial, y así fue recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, (1948; art. 20), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (1966: art. 22) y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950: art. 11.2).

El equilibrio entre proteger los derechos de libertad de expresión y de asociación, y en definitiva, la necesidad social del individuo de relacionarse, y a su vez, asegurar la igualdad en el acceso a la información y a la representación es tarea ardua y compleja. A día de hoy no existen mecanismos jurídicos que permitan proteger esta igualdad sin que se puedan conculcar los derechos citados. ¿Acaso hay posibilidad de control y verificación de la información que fluye en las relaciones personales entre sujetos del ámbito público y del ámbito privado en un club social? ¿Es viable conocer si las conversaciones de los organizadores y patrocinadores de un foro con un Ministro tras haber sido invitado a dar una conferencia han tenido como objetivo promover determinados intereses? Por otro lado, no parece viable que aquellos que tienen los recursos para pertenecer un club social o aquellas empresas con posibilidad de patrocinar un foro (de carácter informativo, académico e incluso benéfico) se les pueda prohibir mantener una conversación con los cargos públicos que ahí acudan. E incluso en caso de prohibición, no habría sistema para verificar el cumplimiento de la misma. Al mismo tiempo hay que reconocer que no todos –probablemente un alto porcentaje– poseen los recursos económicos y sociales para –siguiendo con el ejemplo citado– pertenecer a un club social o patrocinar un foro, lo que podría implicar una desventaja en la representación y acceso a la información.

Consideramos determinante reconocer los límites de la regulación de la actividad, pues de lo contrario, se pueden pretender objetivos inalcanzables o adoptar medidas que conculcan otros derechos. Cuando se pide registrar todas las conversaciones mantenidas con los diputados y senadores en las Cámaras, es importante conocer y asumir que esto no impide ni limita las conversaciones que personas, grupos de interés, empresas o asociaciones puedan desarrollar fuera de los recintos. No en vano, muchas veces son los grupos de intereses con menos recursos (no pertenecientes a las élites económicas o sociales) quienes han reclamado el registro de intereses, no sólo porque quieran transparentar y por tanto profesionalizar las relaciones con los cargos públicos sino porque es una forma de aminorar la desventaja ante aquellas élites que gozan de una relación privilegiada con los decisores públicos.

A modo de ejemplo, justamente en uno de los debates del proyecto de Ley, un diputado ponía el foco sobre unos hechos que en principio con la ley no serían sujetos a ser registrados, y que mostrarían de acuerdo a lo que estamos hablando, que hay agentes con más recursos para influir en los legisladores:

“Tengo en mis manos una invitación que me llegó hoy para asistir al seminario “Agua y energía en el Maule”, organizado por la Cámara Chileno Británica y por un gerente de Colbún. Debería entender que esto es lobby; por tanto, no puedo ir a un seminario en la Universidad de Talca en el que me van a enseñar sobre temas eléctricos. Pareciera que es lobby. Ayer me llegó otra invitación, firmada por las isapres del país, a participar en el foro panel “Cómo se enfrentan los aumentos de costos de la salud en Chile.”

(Cámara de Diputados 2013)

Por otro lado, una alta exigencia de información para poder acceder a los poderes públicos puede favorecer o incentivar a promover los canales alternativos anteriormente citados. Por ejemplo, en la ley peruana se exigía trasladar no sólo los datos de los intereses representados y los recursos empleados, sino que tanto el funcionario o cargo público como los representantes de intereses debían enviar un acta con los contenidos de la reunión. Y además esta información debía ponerse puesta a disposición pública para su potencial control y verificación. Sin duda, esto suponía el riesgo de que en las actas se recogieran versiones distintas sobre los temas tratados, y por tanto, pudiera parecer que había habido dolo por alguna de las

partes al no trasladar la información adecuada. Este riesgo podría incentivar a utilizar canales alternativos más seguros y menos complejos.

Ahondando en este punto, conviene constatar que existe una tendencia generalizada de los medios de comunicación de organizar eventos y actos públicos de uno, dos o tres días a los que se invita a diversos cargos públicos a participar para poder debatir con ellos determinada política pública o para trasladarles determinados asuntos de interés de un sector empresarial o de una organización profesional. Se trata de una actividad que les genera ingresos y que probablemente compense una mínima parte de la caída de ingresos por la crisis provocada por internet y los medios online. Estos ingresos son obtenidos gracias al patrocinio de empresas, asociaciones empresariales u otros intereses, en la mayoría económicos, a los que se les oferta la posibilidad de tener encuentros con los cargos públicos, tratar con ellos determinados asuntos y además se les ofrece eco mediático como herramienta legítima de presión o influencia. Por otro lado, el medio de comunicación le ofrece a los cargos públicos un foro excelente donde poder comunicar los éxitos de sus decisiones, el desarrollo de determinadas políticas públicas y una ventana gratuita de acceso a miles de ciudadanos que son espectadores o lectores de sus contenidos mediáticos. Consideramos oportuno habernos detenido a explicar esta tendencia porque refleja la realidad legítima y legal de la interacción entre lo público y lo privado, pero al mismo tiempo nos permite desvelar las condiciones desiguales en el acceso y la representación, con difícil solución por el momento sin caer en el peligro de la desnaturalización de las relaciones y la colisión con derechos fundamentales como la libertad de expresión o el derecho de asociación.

En el caso de la ley chilena la información que se exige para solicitar una audiencia responde a los estándares comunes de cualquier encuentro institucional: nombre completo y documentación de identificación de todos los asistentes, datos de contacto de cada uno, en caso de ser persona jurídica además de la identificación social, la descripción de la actividad, personas que ocupan la dirección, la existencia o no de remuneración por realizar la actividad de lobby, materia que se tratará en la reunión (Art. 10). No obstante, hay una materia sensible al respecto que es la información que posteriormente el sujeto pasivo debe trasladar al Registro sobre la

reunión mantenida. Concretamente se pide que el sujeto pasivo informe sobre la materia que se trató en la reunión y se haga referencia específica a la decisión que se pretendía obtener. Este aspecto exige del sujeto pasivo una capacidad de discernimiento apropiada para no desvelar información que ponga en peligro la legítima estrategia de defensa o promoción de intereses del sujeto activo y por otro lado un esfuerzo de imparcialidad que de suyo se presupone por el cargo que ejerce para no favorecer o dañar determinados intereses a la hora de trasladar dicha información al registro.

“Artículo 12. Registros de audiencias y reuniones. Los registros de audiencias y reuniones deberán contener una individualización de todas las audiencias y reuniones que los sujetos a quienes se aplica este reglamento, sostengan con cualquier persona que realice actividades de lobby o gestión de intereses particulares. Estos registros deberán contener, a lo menos, la siguiente información:

(...)

d) Materia que se trató en la reunión, con referencia específica a la decisión que se pretendía obtener, en relación con el artículo 5º de la ley N° 20.730”.

(Decreto de aprobación del reglamento de la ley n. 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado 2014)

Con todo lo dicho ,y a modo de ejemplo, se podría argumentar que es mucho más eficaz para influir la aprobación de un proyecto de Ley en el Senado, patrocinar un foro con las características descritas previamente donde se invite a los ponentes a exponer sus posiciones sobre el proyecto y poder intercambiar opiniones, que realizar todos los trámites que exige la ley del lobby donde además se puede estar desvelando cierta información frente a otros intereses que también pretenden influir de forma legítima en el procedimiento legislativo. La praxis nos permite considerar que se utilizan probablemente las dos vías, pero sólo aquellos que tengan los recursos económicos necesarios para hacerlo podrán llevarlas a cabo.

Y en tercer lugar la ley atiende a la demanda de control sobre la misma actividad del lobby situando el foco no tanto en la acción en sí misma o en los sujetos activos sino especialmente en los sujetos pasivos como receptores de los mismos y en aquellas actividades donde se pide más transparencia como consecuencia de tratarse de actividades de mayor riesgo de corrupción: las reuniones y encuentros; los viajes y los donativos, según el artículo 8º.

“Se pone una lupa sobre las actividades de lobby que se ejerce respecto de las autoridades, sobre los regalos o donaciones que recibe la autoridad o sobre los viajes que realiza, todo ello con ocasión del ejercicio de sus funciones públicas”.

(Consejo para la Transparencia 2015)

Este control de la actividad lo vehicula por dos vías: la del sujeto activo, que es el lobista o representante de intereses, y la del sujeto pasivo, el cargo o servidor público; siendo este último el que asume la mayor responsabilidad sobre la información que hay que trasladar a los registros. El sujeto activo está obligado únicamente a trasladar determinada información cuando él solicite audiencias y reuniones. Por el contrario, el sujeto pasivo (institución pública) es el responsable de depositar la información en el registro tras las reuniones.

Además, el legislador ha introducido otro elemento novedoso no recogido en otras legislaciones, que es la creación de los registros de viajes (art. 14) y los registros de donativos oficiales y protocolares. (art. 15 y 16). De alguna forma, estos dos registros podrían enmarcarse dentro de la legislación que desarrolle el Estatuto del Funcionario o de los Altos Cargos Públicos, sin embargo en el caso chileno se ha introducido en esta legislación teniendo como horizonte el fortalecimiento de la confianza en las decisiones públicas.

Sujeto activo y sujeto pasivo

Consideramos que de las leyes analizadas, es la chilena la que dedica un alto porcentaje de la ley a determinar con claridad todos los conceptos que enmarcan la regulación, tanto en lo que se refiere a la actividad, a los que la ejercen activa o pasivamente como a la concreción de aquellas actividades o sujetos que no están obligados o sujetos a esta ley. Junto con la OCDE (2009) subrayamos que un pilar sobre el que se asienta la eficacia de una ley del lobby es el de la definición precisa de los términos, evitando cualquier posibilidad de ambigüedad en las interpretaciones, pues de lo contrario (ver casos Perú o Australia) no sólo no se favorece la transparencia y confianza sino que aumenta el descrédito de las decisiones públicas y el cinismo sobre la protección pública del interés general.

Ciertamente el debate alrededor de los conceptos y los términos ha sido permanente desde la primera propuesta chilena en el 2003. Inicialmente se quería acotar la

actividad a la influencia realizada por personas físicas o jurídicas para terceros de forma remunerada. Es decir, lo que se pretendía regular era la actividad *profesional* del lobby, con la finalidad de evitar la corrupción en las decisiones públicas que pudieran verse influidas de forma inapropiada por personas o empresas que utilizaran métodos ilegales o de una ética dudosa.

Tal como hemos advertido a lo largo de este estudio, uno de los errores en las legislaciones de lobby ha consistido en proponer unos objetivos muy amplios pero con unos instrumentos insuficientes para ello. En este caso, por ejemplo, la finalidad inicial residía en que las decisiones públicas fueran realizadas con transparencia, probidad y en bien del interés general, y sin embargo, la materia de regulación y las herramientas no eran suficientes, puesto que la actividad profesional sólo representaba un porcentaje menor de la representación de intereses frente a otros agentes que influían en las decisiones públicas como los gremios y asociaciones profesionales, los grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, etc. Prueba de ello es que según Hula (2002) el 74% de los senadores, diputados, ministros, subsecretarios, jefes de partidos y alcaldes chilenos entrevistados identificaron a los dirigentes gremiales y empresariales como los principales actores que realizaban actividades de lobby. Excluir de la definición a todos estos agentes llevaría a obviar del análisis a un sinnúmero de decisiones públicas que hubieran sido sujetas a influencia de estos grupos más organizados. En este sentido el lobista Enrique Correa (2009) afirmó en uno de los debates parlamentarios que los proyectos de ley presentados anteriormente fracasaron porque “siempre se intentó regular a quienes declaraban que hacían lobby, no a quienes lo hacían en realidad, y en particular se excluía a las organizaciones gremiales y a los sindicatos”.

Del mismo modo siendo la segunda preocupación la desigualdad en el acceso es imprescindible no reducir la regulación al control de aquellos que ejercen la actividad profesional. La desigualdad en el acceso como hemos comentado no es fruto de que algunos sean contratados como servicios profesionales sino principalmente se genera en aquellos grupos históricos o élites que han tejido una sobre-representación paulatinamente y unas relaciones clientelares, como podrían ser los gremios o determinadas organizaciones empresariales, según advirtieron los diputados en los debates en varias ocasiones. Por todo ello, el legislador en este

caso amplió la materia de regulación introduciendo el concepto de *Interés particular* y definiéndolo como *cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico*, así como la *gestión de interés particular*. Consideramos que esta ampliación de la definición es más acorde con la finalidad de la ley y con las tres demandas sintetizadas anteriormente.

La ley introduce el elemento novedoso de utilizar un término distinto al de *lobby* para la actividad no remunerada cuando en realidad podría haber englobado en la misma definición las dos posibilidades (remunerados y no remunerados), sin embargo ha preferido hacer una distinción y de alguna forma ha considerado implícitamente que toda actividad no remunerada no tiene lucro. Esta concepción nos parece errónea, pues en muchas ocasiones las actividades que organizan fundaciones, organizaciones de consumidores, cámaras de comercio son motivadas por intereses económicos legítimos de sus asociados, que buscan influir en las decisiones públicas desde el rigor académico, si bien son entidades jurídicas catalogadas sin ánimo de lucro.

Tanto el objetivo del lobby como de la gestión del interés particular es influir. En este sentido, el legislador no ha querido sustraer el concepto de influencia, sino que lo ha puesto en el centro de la definición, reconociendo así su legitimidad. Si bien habla de promover, defender o representar cualquier interés particular, no se ha detenido en estas acciones sino que ha querido explicitar que esta promoción, defensa o representación se hace para influir (art. 2º 1).

También cabe destacar que la legislación actual no hace una distinción entre el lobbying como servicio a terceros y aquel que realiza una compañía u organización a través de unos empleados destinados a esta tarea. De acuerdo a lo que hemos descrito las empresas y organizaciones cuentan con sus lobistas *in-company* para representar los intereses de la compañía. También en las primeras propuestas esta tipología de lobistas hubiera quedado fuera del control de la ley –no son empresas o *freelancers* dedicados a estos servicios– y por tanto la relación entre empresas y el ámbito político se hubiera mantenido oculta; además se hubiera producido una

desventaja competitiva frente a las empresas profesionales obligadas a realizar una serie de trámites y a informar sobre sus intereses.

En este sentido, también observamos en los debates una resistencia generalizada de aquellos grupos organizados que hasta la fecha habían ejercido la capacidad de influencia de forma legítima y reconocida, pero que de incorporarse a una legislación como ésta lo percibían de alguna forma como una acusación velada de ser considerados agentes de corrupción. Sindicatos, confesiones religiosas, asociaciones empresariales, en muchos casos forman parte del proceso de consulta pública en los procesos de decisión, y por tanto se constata que no encuentran ningún incentivo adicional para formar parte de un registro. Proceso similar al que vivió en los primeros años el Registro voluntario de la Comisión Europea en el que muchos de estos grupos consideraban incluso perjudicial inscribirse al Registro.

Merece la pena subrayar que ampliar el concepto también encontró resistencia por parte de algunos representantes de la Cámara de Diputados (2013), muy similar a la oposición manifestada en países como México, Colombia o Perú. Incluso algunos consideraron que esta medida significaría que también los diputados y senadores deberían registrarse en caso de pretender influir en decisiones del Poder Ejecutivo, sin embargo, la diferencia radica en que ellos buscan proteger el interés general mientras que los sujetos a esta ley son los que defienden intereses particulares legítimos.

“Uno entendería que una ley de lobby tenga por objeto eliminar la corrupción y el tráfico de influencias. ¿Qué hace el proyecto? Busca transparentar la actividad a través de establecer algunos registros. Pero el tema no es ese. Aquí hay dos partes: una, el lobbista pagado, que accede a las autoridades, financiado por empresas o por agrupaciones, nacionales e internacionales y, otra, quienes somos los sujetos pasivos y recibimos el lobby. El proyecto solo se preocupa del ente pasivo, en circunstancias de que lo que debería hacer es atacar al ente activo, al lobbista, al que realiza esa función. Porque respecto del ente pasivo podemos perdernos”.

(Cámara de Diputados 2013)

La ampliación del concepto y materia de regulación viene a confirmar, en definitiva, la finalidad principal de la regulación que es fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado. El foco ya no se sitúa única y exclusivamente en los sujetos que ejercen la actividad de forma remunerada sino

que más acorde con sus fines, se centra en cualquier tipo de relación de influencia que afecta a las decisiones del Estado. Esto no obsta, para que en la norma y en el reglamento, se distinga entre lobista y gestor de intereses particulares, y entre lobby y gestión de interés particular, a modo de herencia del debate mantenido desde el 2003.

A diferencia de otras normas, no incluye la *habitualidad* como parte de la definición. No es relevante si la persona física o jurídica ha ejercido la presión sólo una vez o varias, sino lo esencial es que el órgano del Estado haya sido influido en su proceso de decisión. Así el reglamento recoge que serán incorporados automáticamente al registro de lobistas todos aquellos que los órganos del Estado les hayan recibido con el objeto de representar sus intereses (art. 13) independientemente de que hayan acudido una o más veces a las instituciones.

Conviene también hacer mención al hecho de que al definir al lobista y al gestor de intereses particulares expresamente habla de persona *chilena* o *extranjera*. Esta distinción viene a concluir uno de los debates previos, también propio de otras jurisdicciones, en los que se reflexiona si las personas físicas o jurídicas extranjeras pueden o no ejercer esta actividad. Ya hablamos anteriormente de la vigente *The Foreign Agents Registration Act* (1938) que en la actualidad permite dar seguimiento a la influencia ejercida por otros países. O también tenemos el caso de la ley taiwanesa que obliga a cualquier gobierno o empresa extranjera a contratar un lobby local para ejercerlo, y prohíbe contratarlos para temas de seguridad y defensa. En el caso de la ley chilena, no obstante, esta distinción no infiere ningún tipo de obligación o privilegio diverso, y consideramos que también viene a responder a una razón histórica de los debates previos donde también se sugirió la prohibición de actuar para influir empresas extranjeras.

Consideramos que otra de las grandes aportaciones de la norma es la distinción entre *sujeto activo* y *sujeto pasivo*. Viene a constatar que el fortalecimiento de la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado –objetivo principal de la ley- es el resultado de dos agentes, el que pretende representar sus intereses e influir y el que recibe y rechaza o adopta esa propuesta de influencia. Con cierta frecuencia hemos observado que el debate legislativo sobre la actividad se centra en el que ejerce la presión o influencia, pero en realidad la relación se construye únicamente si interactúan ambos. Por ello, en los casos probados de corrupción, según desarrollamos en la parte introductoria, se necesita que ambas participen o consientan la acción.

Dicho esto, conviene recordar de nuevo que siendo necesario para la relación con los órganos del Estado tanto el sujeto particular como el público, le corresponde única y exclusivamente al sujeto público adoptar las decisiones adecuadas en bien del interés general, tal como lo recoge la Ley que establece las bases generales de la Administración chilena:

“Artículo 3º.

La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal. La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas (...).”

(Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado 1986)

Estando obligada la Administración del Estado a observar los principios aquí mencionados, consideramos un gran acierto que la ley del lobby no sólo recoja que la Administración del Estado es sujeto pasivo del lobby sino que le confiere la máxima responsabilidad de hacer transparente dicha relación y así aplica el art. 11 de la misma Ley mencionada.

“Artículo 11 bis.

Los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales que lo regulan. La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial. (...).”

(Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado 1986)

Es imprescindible hacer una mención al amplio elenco de los sujetos pasivos, tanto en el Poder Legislativo y Ejecutivo como en el Judicial. El principio que rige es el de todo aquel órgano que adopte decisiones y sujeto a posibles influencias debe contar con un registro y toda persona que, “en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración”, según el artículo 3º de la ley.

Tabla 9: Evolución de los sujetos pasivos del lobby

A partir de noviembre de 2014	A partir de abril de 2015	A partir de agosto de 2015
-------------------------------	---------------------------	----------------------------

<p>Ministros/as, Subsecretarios/as Embajadores/as Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas; General Director de Carabineros; Director General de la Policía de Investigaciones; Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto Encargados/as de las adquisiciones de los anteriores, individualizados cada año mediante resolución del jefe superior. 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. 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.</p>	<p>Jefes/as de servicios Directores/as Regionales de los servicios públicos Intendentes/as Gobernadores/as Secretarios/as Regionales Ministeriales Jefes/as de Gabinete, cualquiera sea su forma de contratación</p>	<p>Consejeros/as regionales Alcaldes/as Concejales/as Secretarios/as ejecutivos/as de los Consejos Regionales Directores/as de obras municipales Secretarios /as Municipales</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que esta norma incluye a todos los niveles territoriales de la administración, esto es, central, regional y municipal. De la misma forma que integra no sólo al cargo que adopta las decisiones, sino aquellos que influyen en quienes las adoptan como sería el caso de los Jefes de Gabinete o los integrantes de determinados Paneles de Expertos.

¿El Poder Judicial puede ser objeto de acciones de lobby?

Con todo, probablemente el ámbito más innovador y que probablemente se convierta en acicate en otras legislaciones es que haya incluido en esta normativa a determinados cargos de lo que llamaríamos Poder Judicial. En concreto se

menciona al Fiscal Nacional y a los Fiscales Generales, así como al Director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial; y también abre la posibilidad de que el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Justicia Electoral adopten acuerdos o resoluciones para que miembros de sus instituciones sean considerados sujetos pasivos para efectos de esta ley, según el artículo 4º.8 de la ley.

Ya en la primera parte de este estudio fijamos nuestra posición respecto a la necesidad de incorporar algún tipo de normativa que regule la representación o influencia legítima en el Poder Judicial. Advertimos que no estamos haciendo alusión a la representación o defensa de intereses en el marco de los procesos judiciales, para cuya materia ya existen los procedimientos propios, sino a la multiplicidad de políticas públicas, resoluciones y actos administrativos así como a la orientación formativa que reciben sus miembros.

Consideramos erróneo que el motivo de excluir al Poder Judicial sea evitar influencias externas, tal como por ejemplo alegó el *Oficio de la Excm. Corte Suprema por el cual remite opinión respecto del proyecto, iniciado en mensaje, que Establece normas sobre la actividad de lobby* (2013). Es necesario hacer distinciones previas al respecto. En primer lugar la influencia en sí misma no contraviene la independencia ni la objetividad por sí misma. Si fuera así, permítaseme el ejemplo, no se debería admitir que el Fiscal llamase a testigos en contra del acusado, pues con sus declaraciones influirían en el Juez y por tanto éste no adoptaría una sentencia objetiva y justa. La diferencia frente al lobby es que aquí el Fiscal no está adoptando una decisión sobre una materia que en sí misma afecta a la representación ciudadana y necesita someter a consulta, sino que su objeto está basado en la aplicación de la Ley ya establecida.

En segundo lugar, hay muchas decisiones en el ámbito del Poder Judicial, que no son actos relacionados con los procesos judiciales, como puede ser la aprobación de un presupuesto, la determinación de los contenidos de la carrera judicial o la distribución de unos recursos determinados, que en cuyo caso sí están legítimamente sujetas a ser informadas o influidas por sectores de la sociedad. El legislador, de hecho, explícitamente excluye de la Ley la defensa en juicio, el patrocinio de causas judiciales o administrativas o la participación en calidad de *amicus curiae*, cuando

ello se permita, pero sólo respecto de aquellas actuaciones propias del procedimiento judicial o administrativo. Por el contrario, hay muchas decisiones en el ámbito judicial sí sujetas a la norma como por ejemplo el “diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas” (art. 5º 4.), o la “celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos” que realice dicha administración (art. 5º 5.).

Destacamos la alusión expresa a los *encargados de las adquisiciones* de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública (art. 4º, 4), propuesta por el Gobierno en la *Indicación Sustitutiva de la de la Ley N° 20.678 Establece la elección directa de los Consejeros Regionales* (2012). Según los expertos el sector de la Defensa parece sufrir altos índices de corrupción. Transparencia Internacional calculó recientemente que el coste de la corrupción para los gobiernos en el sector defensa ronda los 20.000 millones de dólares anualmente. En el Informe *WhatchDog? Legislative oversight of Defense* (2013) de Transparencia Internacional se dice que dos tercios de los 82 países estudiados están en riesgo muy elevado de corrupción a causa de los escasos controles legislativos en este ámbito y se afirma que el 85% de estos países carece de un control efectivo de la Política de Defensa por parte del Poder Legislativo. Precisamente Chile en el *Government Defense Anti-Corruption Index* (2013) se le cataloga de *riesgo moderado* junto con países diversos como España, Colombia, Francia, Japón, Italia o Grecia. Este índice pretende medir el grado de corrupción y de vulnerabilidad de los países en el ámbito de la Defensa y Seguridad.

La elaboración de los programas de adquisiciones en el ámbito de la Defensa y Seguridad requiere, entre otros factores, tomar decisiones basadas en conocimiento técnico especializado y compromete un gasto público considerable. El lobby entorno al gasto público en armamento está siempre presente, sea para reducirlo como para aumentarlo. A modo de ejemplo, cabe mencionar que en 2011 se presentó el *Proyecto de Ley que Establece un nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional* que inicialmente destinaba 500 millones de dólares para adquisiciones de material militar, en sustitución de la *Ley Reservada del Cobre* (1958) que hasta ahora permitía asignar una base de casi 300 millones de dólares para adquisiciones de las Fuerzas Armadas. La aprobación de la

Ley incrementaba de manera destacada el presupuesto para estas adquisiciones lo que implicaba que tanto la industria militar como las Fuerzas Armadas defendieran y promovieran la necesidad de esta nueva Ley, tal como se fue contando en diversos medios de comunicación.

En el caso de los responsables de adquisiciones, la acción de lobby legítimo y legal, no se ejerce en los concursos públicos de adquisiciones, sino en las decisiones previas. Permítanme el ejemplo: determinadas compañías de la industria militar quieren demostrar a los responsables de adquisiciones de las Fuerzas Armadas que en vez de abrir una licitación para el mantenimiento de determinada flota de vehículos, es más eficiente derivar esos recursos a adquirir o alquilar por tres años una nueva flota con mejores características de seguridad y ahorro energético. Con este ejemplo, también se quiere destacar que hay espacio para realizar un lobby legítimo –y más aún necesario en cuanto a proveedor de información y conocimiento- en el ámbito de la Defensa, pero ciertamente se requiere a su vez de un control mayor.

Otro de los elementos a destacar es la amplia concreción de decisiones consideradas como materia de la regulación, pudiendo afirmar que estamos ante una de las legislaciones más extensa en este sentido. Las decisiones públicas aquí recogidas no son sólo la aprobación de las leyes en el poder legislativo, ni siquiera sólo la conformación de políticas públicas, sino que pretende abarcar la celebración, modificación o terminación de contratos, o el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas. De esta manera podemos considerar que crea los instrumentos para cumplir su objetivo de incrementar la confianza y la transparencia en las relaciones con los órganos del Estado, y por ello, era imprescindible abarcar el mayor número de decisiones.

Finalizamos este apartado, haciendo mención a la definición de *audiencia o reunión* que el Reglamento realiza, si bien no habiendo sido redactado previamente en la Ley:

“Audiencia o reunión: Acto de oír en el cual un sujeto pasivo de lobby recibe a un lobbista o gestor de intereses particulares, en forma presencial o virtual por medio de videoconferencia audiovisual, para tratar alguna de las materias a que alude el artículo 1 de este reglamento, en la oportunidad y modo que disponga el sujeto pasivo de conformidad a este reglamento y a la ley N° 20.730”.

(Decreto de aprobación del reglamento de la ley n. 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado 2014: art. 3.e)

Una vez más venimos a manifestar las limitaciones de ley en cuanto al control de la materia de influencia. En varias legislaciones explícitamente se exige que sean registradas las reuniones mantenidas en el Congreso o Senado -como espacios físicos-, mientras que aquí se habla del formato presencial o por videoconferencia audiovisual. Probablemente es un avance en cuanto que la videoconferencia es una práctica habitual en muchos ámbitos como la educación, la actividad empresarial o la investigación, y por tanto tampoco es ajeno a la relación con los Órganos del Estado. El Reglamento no hace referencia a las llamadas telefónicas y que salvo la reproducción de la imagen, es muy similar a la videoconferencia. No obstante, hay que tener muy en cuenta que sería hartó complejo registrar todos estos actos y más aún verificarlos, sin afectar a derechos esenciales como la privacidad o la inviolabilidad de las comunicaciones privadas. Este dato es un ejemplo más de los límites a la hora de legislar la publicidad de esta actividad y nos advierte de la posible utopía del control y transparencia absoluta en las relaciones entre el ámbito público y el ámbito privado.

Según Fernández, R; Herrera, M. y Pinto, M (2014) los mismos congresistas consideran que el auténtico lobby “no se juega en el Congreso sino fuera de él. Es ahí –afirman- cuando entran en acción los pesos pesados de la actividad. Personas que por su nombre o trayectoria tienen canal directo con los legisladores”.

Tampoco se integra en la definición la comunicación por correo electrónico, siendo este último un instrumento habitual para informar o trasladar información, y por tanto, para influir en las decisiones de los órganos públicos. Cabe mencionar que la información pública contenida en los correos electrónicos institucionales de los funcionarios públicos está regulada por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información.

“Artículo 5°.- En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su

formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas”.

(Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado 2008)

Es necesario señalar que en Chile el derecho de acceso a la información pública no está consagrado de forma expresa como derecho fundamental, sino que su existencia se desprende de la interpretación extensiva del artículo 19, n.12, de la Constitución. El Tribunal Constitucional chileno ha deliberado ya sobre casos en los que se manifestaba conflicto de derechos al solicitar correos electrónicos. Y por ahora se han primado los derechos de privacidad (art. 18.4) y la inviolabilidad de las comunicaciones (art. 19.5) frente al derecho de acceso a la información pública.

Merece la pena traer a colación uno de los casos resueltos en el Tribunal Constitucional. El primero tiene su origen en la petición de un ciudadano para acceder a los correos electrónicos de la dirección de correo del Ministro Secretario General de la Presidencia durante cuatro días determinados y aludió que la intencionalidad era conocer con más detalle su visión respecto del proyecto de ley en proceso de tramitación sobre la Alta Dirección Pública. La institución negó la entrega de los correos alegando que las comunicaciones de esos correos eran personales y privadas, y protegidas por los derechos fundamentales recogidos en la Constitución Política (1980: art. 19. 4 y 5).

Al respecto el Consejo para la Transparencia abogó por la apertura de dichos correos, entendiendo que en ambos casos se solicitaba acceso a información pública según lo dispone el artículo 5 de la *Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado* (2008), cumpliendo también el principio de publicidad consagrado en la Constitución Política (1980: art. 8), y que en estos casos había que atender al contenido (la información pública), y no el continente (el correo electrónico), como lo público respecto de lo cual se solicita el acceso.

El Tribunal Constitucional consideró que efectivamente se estaba dañando el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y que éste prevalece sobre el derecho a la información. El Tribunal consideró, además, que la Constitución Política (1980: art. 8) no consagra un derecho a la información, sino que éste se desprende del reconocimiento implícito del artículo 19 n.12, libertad de

emitir opinión y de informar; y que habiendo el principio de publicidad, éste tampoco prevalece el derecho a la privacidad o inviolabilidad.

Entre los académicos chilenos se considera que el Derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones se desprende del derecho a la intimidad y a la privacidad, como una manifestación y proyección del mismo. No es objeto de este trabajo pero como se sabe el derecho a la privacidad se origina en el derecho anglosajón y se ha interpretado como el derecho *a ser dejado solo o ser dejado en paz*, y a partir de esta construcción y el desarrollo jurisprudencial posterior, se comenzó a utilizar para las demandas sobre protección de intimidad.

Para autores como Cea, la vida privada se define como:

El “conjunto de asuntos, conductas, documentos, comunicaciones, imágenes o recintos que, el titular del bien jurídico protegido, no desea que sean conocidos por terceros sin su consentimiento previo”.

(Cea 2004: p. 178)

Y en este marco el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas ha sido delimitado como:

“Aquella derivación y concreción del derecho a la vida privada, en virtud del cual se prohíbe a los poderes del Estado y a los particulares, la captación, interceptación, grabación y/o reproducción ilegal de una comunicación privada”.

(Cerdeira Silva, A. y Álvarez Valenzuela, D. 2005: pp. 139 a 141)

La sentencia del Tribunal Constitucional también analizó si los correos electrónicos solicitados podrían ser considerados como actos administrativos. Y tras el análisis de la *Ley que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración* (2003), consideró que no eran el caso, pues no se trataban de decisiones formales (art. 3, 5, 8 y 19) y tampoco contaban con una firma electrónica de acuerdo a la *Ley sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de Dicha Firma* (2002) que afirma que para que un documento sea válido debe ser enviado con firma electrónica.

Nos permitimos apuntar esta reflexión puesto que permite confirmar los límites de la ley a la hora de promover y fomentar la transparencia en las decisiones públicas, en este caso, sin conculcar otros derechos como el de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

Cinco registros en cada institución para transparentar las decisiones públicas de cada institución

Nos encontramos ante uno de los sistemas de registros más singulares si los comparamos con el resto de países analizados y con los del resto del mundo, por ello merece una especial atención. La Ley establece no sólo un registro sino múltiples, en función de los órganos a los que pertenecen los sujetos pasivos y en los que éstos deberán consignar la información pertinente. Y en el reglamento se formalizó que cada órgano (art. 9) deberá mantener cinco registros:

1. Un registro de agenda pública
2. Un registro de audiencias
3. Un registro de donativos
4. Un registro de viajes
5. Un registro de lobbistas y gestores de intereses particulares

Ciertamente el contar con cinco registros y no con uno sólo como en la mayoría de legislaciones responde a un interés de responder a la demanda de transparencia y a fomentar la probidad. Podríamos decir que los registros de agenda pública y de audiencias pesan más el interés por que los ciudadanos pueda conocer la actividad pública y cómo se están adoptando las decisiones, mientras que los registros de donativos, viajes y de lobistas responde al desarrollo de un mecanismo de control para evitar la corrupción y fomentar la probidad.

En el caso de los registros de donativos, se deben registrar los donativos oficiales y protocolares recibidos por un sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones. La ley además no establece un mínimo, por lo que todos los donativos deben ser registrados. El registro de viajes debe informar sobre los viajes realizados por los sujetos pasivos, en el ejercicio de sus funciones. Debe contener el destino del viaje, objeto del viaje, costo total consignado en moneda nacional, desglose de los

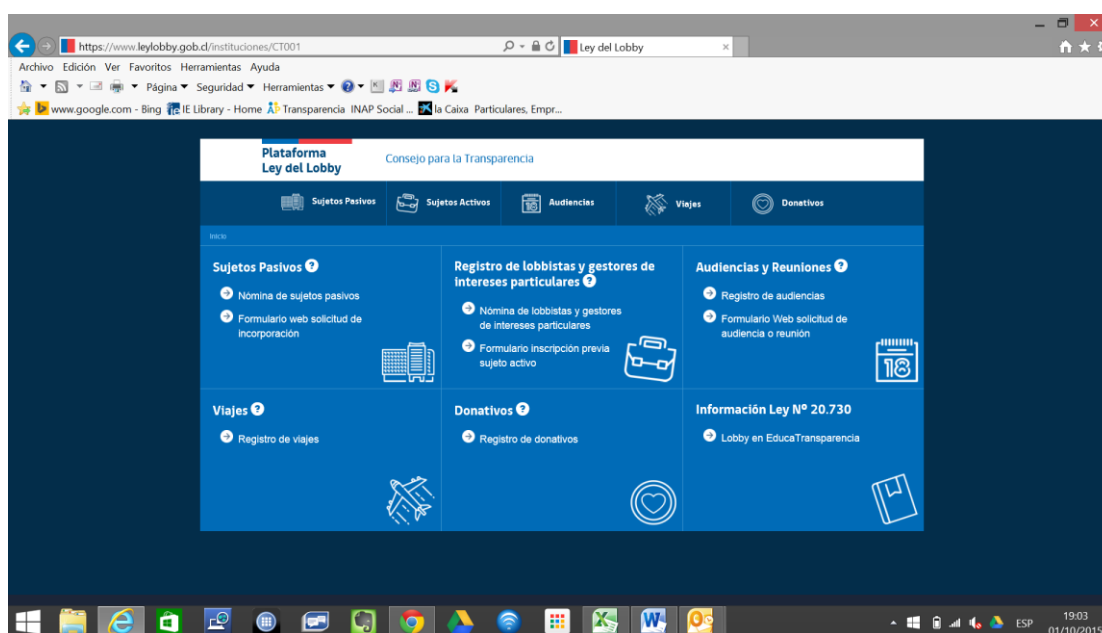
conceptos y la persona natural o jurídica que lo financió. Ciertamente aquellos viajes que pudieran comprometer el interés de la Nación o la seguridad no deben ser registrados.

También hay que subrayar que no hay un registro unificado sino que cada órgano debe contar con sus propios registros. No obstante, para evitar la dispersión y facilitar el acceso a la información en el Reglamento se determina que el Consejo para la Transparencia habilite un portal con los registros de audiencia, de viaje y donativos. Para ello, obliga a los órganos e instituciones a que ingresen mensualmente un listado actualizado de los sujetos pasivos al portal indicado, así como un directorio de los vínculos electrónicos cuya consulta permita desplegar los tres registros directamente, según el artículo 16.

Y además, y a nuestro juicio es sumamente novedoso, obliga a los órganos e instituciones, a remitir al Consejo de Transparencia toda la base de datos, esto es, todos los registros de información contenida con formato electrónico de datos abiertos reutilizables, tal como XML, CSV u otro similar, que será determinado por el Consejo.

Ciertamente se necesita un tiempo prudencial para analizar los resultados, pero en nuestra investigación observamos que la reutilización de datos ya ha tenido un uso efectivo a través de la creación por parte del Consejo para la Transparencia del Portal Plataforma Ley del Lobby (2011). Aunque aún no está disponible el registro único, en este caso el Consejo para la Transparencia como órgano obligado a tener todos los registros mencionados sí ha organizado la información y la ha hecho accesible a los ciudadanos

Gráfico 4: Plataforma Ley del Lobby



Fuente: Consejo para la Transparencia

Si se entra en la sección de sujetos pasivos, junto al nombre del sujeto se ofrece la información sobre las audiencias mantenidas, los viajes realizados y los donativos recibidos en calidad de su cargo. En los viajes, el registro está organizado por el nombre del sujeto, y a continuación se enumera el listado de todos sus viajes. Y por cada viaje se informa de las fechas del viaje, del objeto o finalidad del mismo, del coste total y concepto de los mismos y de quién lo ha financiado. En el registro de donativos por cada sujeto pasivo se indican todos los donativos recibidos, indicando la fecha, el concepto, la ocasión y la procedencia. En cuanto al registro de audiencias se recogen todas las reuniones mantenidas, y se indica el sujeto activo, el tema tratado y la duración del encuentro.

Por cada uno de estos registros, se ha creado un registro de lobistas, y son los mismos órganos responsables de los otros registros, los que deben velar por el cumplimiento de la información requerida.

“Artículo 13.- Habrá un registro público de lobbistas y de gestores de intereses particulares por cada uno de los órganos e instituciones a que se refiere el artículo 7º. El registro será administrado por éstos y a él se incorporarán las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que desempeñen las actividades señaladas en los números 1) y 2) del artículo 2º ante las autoridades y funcionarios mencionados en los artículos 3º y 4º.

A los registros señalados en el inciso anterior podrá ingresarse inscribiéndose en forma previa o automáticamente cuando se efectúen las actividades a que hacen referencia los numerales 1) y 2) del artículo 2º, ante las autoridades y funcionarios individualizados en los artículos 3º y 4º. Dichos registros se publicarán y actualizarán de acuerdo a lo señalado en el artículo 9º.

(Ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado 2014)

Los lobistas y gestores de intereses pueden inscribirse previamente de forma voluntaria o una vez hayan mantenido las reuniones automáticamente pasarán a formar parte del registro, pues la información será trasladada por los sujetos pasivos. Por tanto se trata de un mecanismo donde la obligatoriedad reside en la automaticidad de la inscripción cuando se hayan mantenido las reuniones, pero mantiene el carácter voluntario cuando uno previamente quiere pertenecer al registro. Como hemos dicho en otras ocasiones, el legislador sitúa la máxima responsabilidad del cumplimiento en los sujetos pasivos.

Los sujetos activos están obligados al solicitar una audiencia o reunión a entregar una información previa, según el artículo 12 de la Ley, que incluye cuatro aspectos:

1. Individualización de las personas que solicitan y asistirán.
2. Individualización de la persona, organización o entidad a quienes representan.
3. Informar si se percibe o no remuneración a causa de la actividad que se realizará.
4. Materia que se tratará en la reunión, con referencia específica a la decisión que se pretende obtener y en relación con las actividades que regula la ley.

Llama la atención que en el Reglamento se obliga a los sujetos pasivos o autoridad competente a pronunciarse sobre la solicitud de audiencia dentro de 3 días hábiles, según el artículo 10. Ciertamente se trata de un mecanismo que agiliza la interlocución entre los órganos públicos y privados, e incentiva a cumplir con el traslado de información previa requerida para mantener una reunión o encuentro. La información que los registros de audiencias y reuniones deben contar es exhaustiva y con cinco secciones o apartados busca determinar quiénes son los

sujetos activos, qué materia quieren influir y cuándo han mantenido los encuentros, según el artículo 12 del Reglamento.

1. Nombre e identidad de las personas que han mantenido la reunión.
2. Indicar si tales personas son remuneradas por la actividad de lobby o gestión de intereses particulares que se realizó.
3. Indicar las personas, organización o entidad a quienes representan las personas con las cuales se sostuvo la audiencia o reunión. En este caso además de su identificación fiscal, hay que describir su actividad y mencionar los órganos directivos.
4. Materia que se trató en la reunión, con referencia específica a la decisión que se pretendía obtener, en relación con el artículo 5º de la ley N° 20.730. Esto es, si se trata de actos administrativos, proyectos de ley, acuerdos, declaraciones, contratos, diseño, implementación o evaluación de políticas públicas, entre otros
5. Lugar, fecha, hora y duración de la audiencia o reunión, y si ésta se realizó de forma presencial o por videoconferencia.

Las audiencias reuniones deberán registrarse y publicarse el primer día hábil del mes siguiente. Aunque pueda parecer una obviedad que expresamente se fije el período de actualización, consideramos que es muy oportuno, pues la experiencia de otros países demuestra cómo la información no actualizada es información casi inútil y por lo general provoca el efecto contrario al buscado como es la desconfianza en el mismo mecanismo generador de transparencia.

Un régimen sancionador exigente

En síntesis, cabe destacar que el principal cambio respecto a otras legislaciones es que son los órganos o instituciones de los sujetos pasivos los responsables de los registros. Ciertamente esto fue propuesto como solución de los debates centrados en quién era el lobista y si sólo debía referirse a la actividad profesional. Como defendió el diputado Monckeberg al constatar que si se hace de forma voluntaria “sólo se inscribirán quienes reconocen la acción de lobista, quedando excluidos

todos los demás que, a pesar de realizar esta acción, no reconocen que son tales”.

Y más adelante afirmó lo siguiente:

“Quienes se dedican de forma remunerada al lobby no tienen inconvenientes en registrarse, pero aquellos que no reciben remuneración simplemente no quieren reconocerse como tales, a pesar de lo importante que son: me refiero a los gremios, a las iglesias, a los bufetes de abogados, a los centros de estudios, entre otros”.

(Cámara de Diputados 2013)

Algunos diputados chilenos consideraban que perjudicaba sus intereses el que ellos fueran los que tienen que registrar la información y no los lobistas. Consideramos oportuno transcribir literalmente las palabras del diputado Lorenzini quien a través de ejemplos escenificó los problemas a los que se vería abocados si son los sujetos pasivos los que debían informar:

“Hace unos días, una abuela de Cumpeo me decía que su hijo era funcionario de Gendarmería, que trabajaba en Calama hacía tres años y que su esposa acababa de tener mellizos en Cumpeo. La abuela me preguntó si existía la posibilidad de que lo trasladaran a una ciudad más cercana, después de haber trabajado tres años en Calama. Entonces, le dije que no, que por favor no me pidiera eso porque era lobby, que yo tendría que informárselo a las autoridades y que ella aparecería en un registro que habría en La Moneda, en la Secretaría de la Presidencia; que tuviera cuidado con lo que hacía. La señora se fue espantada, mientras yo caminaba sonriendo por la plaza. Eso es lo que estamos haciendo. En realidad, lo que necesitamos son códigos de conducta transparentes de los lobbistas; son ellos los que deben explicar dónde están, qué desean, registrar a quiénes van a contactar y cuáles son sus puntos de vista. Por ejemplo, al Presidente de la Cámara lo contactan muchas personas porque es una persona muy conocida en la zona, y tendrá que registrar constantemente toda su agenda. Me parece bien, para muchos parlamentarios, que esto quede establecido así. Además, vamos a presentar una indicación para que copia del registro sea enviado a las cónyuges de los parlamentarios, para que su familia sepa exactamente cómo, dónde, con quién y a qué hora trabajamos. Algunos podrán explicar por qué a las dos de la madrugada todavía andan en reuniones”.

(Cámara de los Diputados 2013)

El legislador ha optado por establecer un régimen sancionador al que dedica diez artículos –la ley tiene 25 artículos más dos transitorios-, que en comparación con otras legislaciones podríamos decir que es acorde con los objetivos de la ley, pues abarca a todos los sujetos pasivos, determina los responsables de la aplicación de las sanciones y establece sanciones desincentivadoras de infringir la ley.

Siendo los sujetos pasivos los primeros responsables del registro, a ellos se destinan la mayoría de sanciones por el incumplimiento de la norma. Conviene

aclarar, como hemos hecho en el resto de países, que esta ley no recoge los delitos tipificados en el código penal –cohecho, tráfico de influencias o malversación de fondos principalmente- ni los reemplaza, como no puede ser de otra manera, sino que se centra en el incumplimiento de las exigencias de esta norma. En síntesis las sanciones penalizan a quienes no informan, a quienes trasladan información inexacta o falta a sabiendas y a quienes ocultan parte de la información, en cualquiera de los registros.

Para las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado, la Contraloría General de la República es la responsable de establecer las sanciones. En el caso del Senado y el Congreso, las Comisiones de Ética y Transparencia respectivas, quien podrán actuar de oficio o por denuncia de cualquier interesado. En el resto de casos como el Banco Central, el Ministerio Público o la Corporación Administrativa del Poder Judicial, el órgano interno que vela por el buen cumplimiento de los estatutos y reglamentos son los responsables de aplicar las sanciones.

Para el caso de no registrar o no informar dentro de plazo, la autoridad obligada será requerida por la Contraloría (o por la autoridad correspondiente en cada institución) para que informe dentro de 20 días hábiles. La Contraloría propondrá una sanción al jefe del servicio o a quien haga sus veces, mediante resolución fundada. Dicha sanción equivaldrá a una multa de 10 a 30 UTM⁴. En la actualidad 1 UTM equivale a 57,28 euros. Si se trata de una omisión inexcusable o de la inclusión a sabiendas de información falsa o inexacta, la multa será de 20 a 50 UTM, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponder. La Contraloría General de la República informará sobre la circunstancia, y el obligado tendrá el plazo de veinte días para informar al respecto. En caso de ser necesario, el período probatorio será de ocho días. Podrán utilizarse todos los medios de prueba, la que será apreciada en conciencia.

Además de la fijación de multas, hay otro elemento que merece la pena subrayar como mecanismo punitivo y como herramienta disuasoria: la publicación de las personas sancionadas en los sitios electrónicos del respectivo órgano o institución,

⁴ La UTM (Unidad Tributaria Mensual) es la unidad de cuenta usada en Chile para efectos tributarios y de multas.

por un plazo de un mes desde que esté firme la resolución que establece la sanción. Ciertamente se trata de un elemento novedoso, que incide por un lado en la transparencia pero también en generar lo que en el ámbito anglosajón llamaríamos *accountability*. Además, la reincidencia también es materia de mayor infracción, hasta ser considerada *falta grave a la probidad*.

Otro mecanismo de refuerzo fue fijado en el Reglamento (art. 18) al establecer el deber de denuncia por el que todo funcionario público o autoridad, está obligado a remitir dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha del conocimiento de los hechos al órgano competente para investigar el supuesto incumplimiento.

También se establece un régimen sancionador para los sujetos activos (art. 12) cuando omitan toda o parte de la información requerida para solicitar una reunión, o cuando provean de información inexacta o falta. En estos casos serán penados con una multa de 10 a 50 UTM, sin perjuicio de otras penas que pudieran derivarse. El órgano responsable es la justicia ordinaria para estos casos. En este caso, a diferencia de otras legislaciones, no se explicita que haya expulsión o inhabilitación para el ejercicio de la actividad, ni tampoco se menciona que será publicitado como en el caso de las sanciones a los sujetos pasivos. En este caso, consideramos que sería oportuno incluir estos dos mecanismos para fortalecer el régimen sancionador a los sujetos activos que incumplan la ley.

El código de buenas prácticas para los lobistas profesionales

Inicialmente ni en la Ley ni en el Reglamento se recogió un código de conducta al que se debieran adherir los sujetos activos o los sujetos pasivos respecto al ámbito del lobby. La OCDE (2009) recomendaba que cuando la actividad de los lobistas fuera una preocupación pública, era oportuno fomentar un código de conducta que recogiera de alguna forma las demandas de los ciudadanos: integridad y honestidad, transparencia en su actuación, evitar los conflictos de interés, proveer de información veraz, principalmente. Como hemos trasladado anteriormente, el hecho de centrarse la legislación en la decisión pública en sí misma, el sujeto activo ha pasado a ser un actor importante pero no el principal, lo que puede haber derivado en que el legislador otorgue una importancia menor a este mecanismo.

Por otro lado, hay que señalar que hay una opinión cada vez más generalizada de que los códigos de conducta como mecanismos de autorregulación no son suficientes. El 89% de los legisladores entrevistados en 2013 consideraban que la autorregulación –que incluye el código de conducta- es insuficiente para cambiar la influencia inapropiada por parte de los lobistas. Parecería que hasta ahora los códigos de conducta se han visto como la opción alternativa a la regulación y al control, o más bien, como el mecanismo esencial de la autorregulación. En este caso, abordamos una regulación muy precisa, con elementos sancionadores muy delimitados que bajo este criterio, el introducir un elemento no jurídico, de fundamento ético o moral, no aporta un valor al cumplimiento de los objetivos de la ley como la transparencia y la probidad. En nuestra opinión, y tal como ya reflejamos al hablar de la finalidad de la ley, nos encontramos con unos objetivos que no son puramente jurídicos –fortalecer la probidad- y por tanto incorporar elementos extra jurídicos está en coherencia con lo que se pretende.

Cabe destacar que en el Informe realizado un año después de aprobarse la ley por el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015) se propuso crear, entre otras muchas medidas, un Código de Conducta para lobistas y gestores de intereses particulares en los que se establezcan las buenas prácticas y prohibiciones con las que enmarcar la interacción con los sujetos pasivos. Dicha propuesta fue recogida por la Presidenta del Gobierno, Bachelet (2015), quien al anunciar la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política, comunicó que se crearía un código de buenas prácticas para los lobistas “con el fin de asegurar que esta ley opere como una herramienta de transparencia efectiva”.

Expertos como García Mexía, P. y Rodríguez-Arana, J. (2009: p. 50) dividen la tipología de códigos en éticos, de conducta y de buenas prácticas. En el primer caso se trata de un código en el que se asientan los principios y valores de carácter ético que se pretenden promover y poner en práctica, y se describen algunas reglas de actuación de acuerdo a esos principios. Los códigos de conducta pretenden regular las actuaciones de los miembros de la organización frente a la actividad rutinaria o circunstancias conflictivas. Se suele detallar en estos casos las prohibiciones y algunas propuestas de actuación en positivo para fomentarlas. Y los códigos de

buenas prácticas son los que suelen adoptar las organizaciones profesionales para promover la excelencia profesional y fijar también formas de actuación más allá de las obligaciones de la ley.

En este caso, el código de buenas prácticas se refiere exclusivamente a los lobistas que prestan sus servicios a terceros. El Código no incluye a los lobistas llamados *in company* ni a lo que se denomina en la ley chilena a los gestores de intereses particulares, esto es, sin ánimo de lucro. En la introducción al Código de Buenas Prácticas para Lobbistas (2015) se dice que pretende dar respuesta a la expectativa pública de que la actividad de los lobistas se realice de una manera honesta y transparente, y que las autoridades y funcionarios (sujetos pasivos en los términos de nuestra ley vigente), puedan reconocer los intereses que éstos representan, y así poder tomar decisiones informadas adecuadamente. Sin embargo, no se fomentan las prácticas o actividades que regulen la relación entre las empresas y los sujetos pasivos, que en realidad es la parte más importante de la actividad, puesto que el que ofrece los servicios de lobby lo hace en representación de una empresa que busca influir o participar en el proceso de decisión. Por otro lado, no atiende la demanda pública que originó en buena parte la actual ley, como es la sobre-representación por parte de organizaciones empresariales, comerciales o profesionales.

Conclusiones preliminares

Cabe destacar que el proceso de aprobación de la ley actual es el resultado de un análisis exhaustivo y profundo, madurado en un período superior a los diez años, donde se han sucedido debates parlamentarios, reuniones y negociaciones entre el poder ejecutivo y legislativo, intervenciones de grupos de interés, informes de expertos, propuestas y opiniones de organismos como la Contraloría General de la República, así como la participación activa de la academia o de organizaciones expertas como Chile Transparente –el capítulo chileno de Transparencia Internacional-. Todo ello ha permitido aprobar un marco regulatorio que puede considerarse entre los más completos y pormenorizados.

Nos encontramos una regulación singular, que abarca los tres Poderes, y que afecta no sólo al ámbito nacional, sino al regional y municipal. Esta amplitud responde al

horizonte al que mira el legislador y que a lo largo del análisis lo hemos subrayado en varias ocasiones: *el fortalecimiento de la transparencia y la probidad en las relaciones con los órganos del Estado*. Si el objeto fuera exclusivamente regular y controlar a los actores del lobby profesional, como en algunas iniciativas previas se pretendió, esta regulación sería excesiva o al menos debería haber omitido todos los artículos relacionados con la probidad pública. El legislador ha atendido a la demanda social, que según los datos de estudios como Transparencia Internacional, adolece de una desconfianza considerable en las decisiones públicas. En la presentación de la implementación de la tercera fase de la ley del lobby, la Secretaría General de Presidencia puso de manifiesto las expectativas ciudadanas: los chilenos y chilenas *“demandan elevar significativamente los estándares de integridad y transparencia de la actividad pública como condición esencial para renovar la confianza en las autoridades e instituciones del Estado”*, recoge el diario Emol (2015). Reducir la regulación del lobby al ejercicio de la actividad profesional entendida como la ofrecida por personas jurídicas o autónomos especializados en la asesoría a terceros sobre este ámbito, no satisfacería lo que los ciudadanos está exigiendo o demandando, puesto que la actividad del lobby profesional, o la influencia que esta actividad ejerce no representa ni la mayoría ni la totalidad de los que buscan influir en las decisiones públicas. Por ejemplo, la actividad que desarrollan las mismas compañías, las asociaciones empresariales, los colegios profesionales o las organizaciones no gubernamentales.

Otro de los elementos a destacar es que si bien en las decisiones públicas intervienen actores tanto del ámbito público como del ámbito privado y de la sociedad civil, es la autoridad o cargo público el que posee la responsabilidad de velar por el interés general y a quien se le ha cedido el papel de discernimiento entre los diversos intereses para determinar lo que es mejor para el interés de todos. El legislador busca garantizar con la presente ley la transparencia y la probidad en las decisiones públicas, por lo que sitúa al que adopta las decisiones públicas en el centro de los mecanismos de supervisión y promoción de estos objetivos. Esto no significa, que obvie la necesidad de control y seguimiento de los agentes que buscan influir en las decisiones, pero no fundamenta la supervisión en ellos, sino en los que adoptan las decisiones públicas, el llamado sujeto pasivo, llamado a salvaguardar el bien público y el interés general.

A nuestro juicio, esta tarea sería ímproba y su realización utópica, sino hubiera sido fundamentada bajo la creación del concepto *sujeto pasivo* de la actividad del lobby, entendido como aquella autoridad, cargo público o funcionario que adopta decisiones potencialmente sujetas a influencia legítima en cualquiera de las administraciones. El legislador más que ofrecer una definición teórica del sujeto pasivo, en primer lugar, y a nuestro juicio con acierto, determina y elenca todos los cargos que son considerados como tales. Pero además, abre la posibilidad de que cualquier funcionario o cargo público que “tenga atribuciones decisorias relevantes o influya decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones” que no haya sido considerado sujeto pasivo, puede solicitar su incorporación como tal a esta condición, y será la autoridad correspondiente la que dictaminará sobre esa petición, recoge el artículo 6º del Reglamento. En este sentido otro elemento a destacar sobre el sujeto pasivo es no se refiere sólo al que adopta las decisiones públicas, sino que también incluye o pudiera incluirse según el caso a “aquel que influya decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones”, (art. 5º) por lo que implícitamente se podría entender que se refiere a jefes de gabinete, los miembros de los consejos consultivos o comité de expertos. En múltiples ocasiones, los hechos de corrupción de utilización de información privilegiada o tráfico de influencias se han dado en el entorno de los que influyen en los que deciden por lo que efectivamente es oportuno incluirlos en el ámbito de control.

En otras jurisdicciones sólo hay un registro común y una autoridad con más o menos competencias, responsable del cumplimiento del registro. En la ley chilena obliga a cada institución u organismo a crear sus propios registros (registro de audiencias, registro de agenda pública, registro de donativos, registro de viajes y registro de lobbistas y gestores de intereses particulares) y a ser ellos los que deben actualizar mensualmente la información y publicarla en sus páginas webs. Consideramos que este mecanismo facilita tanto el cumplimiento de la norma como la demanda ciudadana, que puede conocer con cierta inmediatez quienes intervienen en las decisiones.

Otro de los elementos innovadores, sobre el que nos gustaría incidir más adelante, es que la ley explicita que los datos deban ser con *formato de datos abiertos reutilizables, tales como XML, CSV u otro similar*. Tal como ya hemos comentado anteriormente podemos decir que se trata de uno de las cualidades de la

transparencia de los datos, puesto que no sólo permite acceder a ellos, sino procesarlos y analizarlos oportunamente, acorde a los estándares propuestos sobre gobierno abierto.

IV. CONCLUSIONES: Recomendaciones para la regulación del lobby a la luz de la experiencia iberoamericana

Se cumplen los veinte años desde que se presentó la primera propuesta de regulación del lobby en Iberoamérica. Primero en Colombia (1995), después en Perú (1997), y finalmente en México y Chile (2002). Veinte años de reflexión y debate en las Cámaras Legislativas. Veinte años de diálogo e intercambio de opiniones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Veinte años de conversaciones con organismos internacionales como la OCDE y la OEA. Veinte años también de una demanda creciente de la sociedad por conocer mejor las decisiones públicas, de incremento de la desconfianza en los poderes públicos justificada por los frecuentes casos de corrupción azuzados por los medios de comunicación. Veinte años de análisis del lobby, los cabilderos, los grupos de interés y la representación de los intereses en los poderes públicos. Desde la primera propuesta de regulación hasta la aprobación final en Perú transcurrieron seis años de debate, en México ocho, en Chile doce y en Colombia veinte, con suerte dispar respecto a las primeras propuestas, y que permiten obtener lecciones sobre los procesos de aprobación de la regulación, sobre el contenido mismo de la regulación y sobre su implementación posterior. Coincidimos con la OCDE que la regulación del lobby como actividad legítima y necesaria es un fenómeno globalizado en el que muchos países como el caso de España están analizando su posible regulación. El presente trabajo ha pretendido a través de la investigación pormenorizada de la gestación de las regulaciones del lobby y del análisis exhaustivo del contenido de las mismas, además de conocerlas en sí mismas, poder aportar luces encaminadas a que aquellos países que se encuentran en camino de regular la actividad o de reformarlas puedan encontrar en la experiencia de los países iberoamericanos lecciones sobre lo que ha funcionado y lecciones sobre posibles errores o limitaciones a evitar.

Determinar y equilibrar los derechos a proteger

A lo largo de la presente investigación, hemos observado que los derechos que el que podríamos llamar modelo globalizado busca proteger de acuerdo a los marcos constitucionales de cada Estado son el derecho de acceso a la información que exige la transparencia en las decisiones públicas, el derecho a participar en la formación de las decisiones y en el derecho de igualdad de oportunidades para representar los propios intereses o los de terceros.

En ocasiones, ya no sólo en los debates de los cuatro países analizados, sino en otros países que analizan el posible marco regulatorio, la reflexión sobre la regulación se enfoca directamente en la creación de un registro que permita controlar a los grupos de interés, pero no se genera un debate previo necesario que debe orientar posteriormente, a nuestro juicio, el tipo de regulación que se quiere adoptar. Este debate previo, consideramos que puede enmarcarse en el análisis de los derechos que se quieren garantizar y promover a través de esta legislación. Ya comentamos que el que podríamos decir modelo iberoamericano, si bien recoge todos los derechos, da primacía a la transparencia y acceso a la información, y eso hace que las medidas propuestas –registro obligatorio, régimen sancionador, etc– respondan a garantizar estos derechos.

Por el contrario, también hemos destacado que el principio o derecho de participación no ha tenido el mismo peso en las regulaciones iberoamericanas, y que por tanto esta carencia, a nuestro juicio, ha sido uno de los elementos que pueda impedir la correcta y ágil implementación de la regulación. Es necesario, por tanto, a nuestro juicio, que se adopten o sugieran medidas en el marco de la regulación del lobby o en paralelo que amplíe y mejore los cauces de participación. De lo contrario estaremos adoptando una regulación que no responde a una de las demandas crecientes de nuestra sociedad civil contemporánea, que es poder participar de forma más activa en las decisiones públicas. Al respecto, consideramos que a mayor cauces de participación –en el marco de la democracia representativa–, mayores índices de igualdad en el acceso.

El principio de igualdad en el acceso también está recogido en el modelo iberoamericano, sin embargo con escasas medidas concretas para su protección y promoción. La regulación iberoamericana ha manifestado la preocupación permanente sobre el desequilibrio de la representación. Al respecto se ha observado que aquellos intereses con una posible sobre representación o aquellos intereses que cuentan ya con canales privilegiados de participación e influencia mediante círculos alternativos de confianza alrededor de intereses de partido, de clase social, o de intereses comunes, no se reconocen como lobistas. Como se dijo en la Cámara de Diputados chilena cuidado con regular a los que declaran hacer lobby, pero no a los que lo hacen en realidad.

Observamos que en las legislaciones se pone gran énfasis en controlar a aquellos que se declaran que hacen lobby, principalmente los que se dedican a la actividad profesional y ofrecen sus conocimientos a terceros, pero se obvian mecanismos que impulse que todos los intereses estén obligados en igualdad de condiciones. De qué sirve, por ejemplo, poner un gran énfasis en que se comuniquen los temas tratados en una reunión entre un legislador y una empresa de lobby, cuando en realidad la influencia se da en la conversación telefónica mantenida entre el ministro del que ha partido la iniciativa legislativa y el Presidente o CEO de la compañía afectada que además ha contratado a una empresa de lobby para que también le asesore.

En este sentido una aportación de varios países iberoamericanos a la regulación del lobby es que se incorpora al articulado no sólo los deberes –y en ocasiones derechos- de los gestores de intereses sino que incluye los deberes de los que adoptan la decisión pública. Y entre estos deberes se explicita y desarrolla el *deber de igualdad de trato* manifestado en la obligación de responder sobre la solicitud de reunión en un tiempo determinado (10 días hábiles en el caso chileno), en dedicar el tiempo oportuno, y en tratar con la deferencia debida a cada ciudadano.

Tener como horizonte de la regulación del lobby a la decisión pública

En este sentido, consideramos que es muy importante tener presente como horizonte de la regulación a la que podríamos llamar decisión pública.⁵ La regulación busca garantizar los derechos de acceso a la información sobre la *decisión pública*, a fomentar la participación para legitimar y hacer más eficaz la *decisión pública*, y para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso e información sobre *la decisión pública*. La carencia de nuestras democracias es que se ha perdido la confianza en las *decisiones públicas*. Consideramos que en ocasiones las regulaciones se han centrado en regular al sujeto activo –lobbista- y la actividad en sí misma del lobbying, pero olvidando el fin último que demanda el ciudadano que es que se adopten las medidas adecuadas para el bien del interés general. Al ciudadano de a pie no le preocupa si la decisión es adoptada en el poder legislativo o en el poder ejecutivo, si se trata de una competencia municipal o regional, si se

⁵ Podríamos utilizar la definición de la decisión pública que recoge la legislación peruana: 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 que regula la gestión de intereses en la Administración Pública 2003: art.4*

han invertido determinados recursos para influir en una legislación, o si el lobby se ha hecho para defender intereses propios o de terceros. Lo que le preocupa y afecta a las democracias son en sí mismas las decisiones públicas.

Si se tiene como horizonte la decisión pública, la regulación abarcará todos los Poderes que adopten decisiones públicas. Una regulación que legisla sólo el Poder Legislativo, pero no el Poder Ejecutivo, estará omitiendo un gran número de decisiones públicas que también afectan y preocupan al ciudadano. De la misma forma, si se tiene presente el horizonte de la decisión pública, no sólo se regulará el lobby en el ámbito central o nacional, sino que abarcará el regional e incluso el local, donde se adoptan decisiones de gran impacto para los ciudadanos. Las decisiones públicas no son sólo la aprobación de las leyes en el Poder Legislativo, ni siquiera sólo la conformación de políticas públicas, sino que debería abarcar como así lo recoge la legislación chilena, la celebración, modificación o terminación de contratos, o el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas. Chile y Perú manifiestan esta realidad llevada hasta sus últimas consecuencias. Y por ello, incluyen también al Poder Judicial –a excepción de los procesos judiciales-, a los órganos fiscales, a los órganos reguladores o a las empresas públicas. Ya en la primera parte de este estudio fijamos nuestra posición respecto a la necesidad de incorporar algún tipo de normativa que regule la representación o influencia legítima en el Poder Judicial. Advertimos que no estamos haciendo alusión a la representación o defensa de intereses en el marco de los procesos judiciales, para cuya materia ya existen los procedimientos propios, sino a la multiplicidad de políticas públicas, resoluciones y actos administrativos así como a la orientación formativa que reciben sus miembros. De esta manera se atendería con mayor amplitud y eficacia la satisfacción de la demanda confianza y transparencia en las relaciones de los grupos de interés y los poderes públicos. En síntesis, podríamos decir que a mayor integración de decisiones públicas en el marco de la regulación del lobby, más opciones para incrementar la confianza de los ciudadanos.

La regulación del lobby debe enmarcarse en una política más amplia de los Programas de Transparencia y Gobierno Abierto

De acuerdo a lo justificado en los párrafos previos sobre los derechos a proteger y la decisión pública como horizonte de la misma, es importante subrayar que la

regulación del lobby no sería suficiente para generar la confianza en las decisiones públicas, que toda regulación de lobby lo incorpora como finalidad de su regulación. La transparencia y la participación se han definido como los elementos esenciales para incrementar la confianza en las decisiones públicas. Pero la regulación de los grupos de interés, es condición necesaria pero no suficiente para modificar los niveles de confianza en nuestras democracias. Se requieren otras muchas medidas para generar la cultura de la transparencia y otros muchos mecanismos para fomentar la participación. La regulación del lobby no puede ser ajena o adoptar medidas, a nuestro juicio, sin integrarse en las leyes de transparencia y de Gobierno Abierto o Buen Gobierno, donde de forma más amplia están abordando estas necesidades básicas para mantener nuestras democracias. Conceptos como *transparencia proactiva* que busca promover la reutilización de la información que generan las Administraciones o la implementación de herramientas tecnológicas de participación promovidas por las políticas de Gobierno Abierto, deben extenderse a la regulación del lobby, o más bien, que la regulación del lobby se incorpore a estas propuestas.

Detectar y delimitar los límites de la regulación

El lobby como actividad regulada es un fenómeno complejo, pues su objeto es influir de forma legal y legítima en las decisiones públicas, y por tanto ofrece limitaciones en el control de la misma, y por ende de los derechos de transparencia, igualdad en el acceso y participación. En cuanto a la transparencia puesto que hay muchas relaciones entre los agentes de los poderes públicos y los actores privados que no pueden ser sujetas a control y que permitan distinguir quién actúa en arreglo a derecho y quién infringe la ley. Puede ser objeto de regulación y de control, por ejemplo, la comunicación oral o escrita que se mantenga en un edificio ministerial o en sede parlamentaria, pero no es el caso cuando se da un encuentro fortuito o no en un foro organizado por un medio de comunicación, por una fundación o en el marco de un evento social. Hay que tener en cuenta también que la influencia no se limita a encuentros y reuniones en las que se intercambia información, sino que en las sociedades contemporáneas se brindan otras formas de influencia legítima como los medios de comunicación, las redes sociales o la realización de eventos. Es necesario conocer y aceptar esta realidad presente a la hora de legislar sobre la actividad. Al respecto ya precisamos que los canales alternativos de comunicación o

influencia se incrementan con las legislaciones que al no reconocer los límites, sugieren una regulación más restrictiva en la que se exige información amplia sobre la actividad, pero sólo aquellos que la reconocen como tal.

Dificultad también en la identificación de quien ejerce la actividad. Al reducirse muchas veces el sistema de identificación de los grupos de interés al registro, y en algunos siendo incluso voluntario- no se identifican quienes ejercen la influencia. En el párrafo anterior mencionábamos que hay muchas relaciones entre los actores públicos y privados que no se realizan en las sedes oficiales –realidad que permite entre otras cosas un acercamiento de los poderes públicos a la sociedad civil y viceversa-, por tanto, muchos gestores de influencia no necesitan asistir presencialmente a las sedes respectivas. Cuando se desconoce esta realidad o no se incorpora a la reflexión, se observa que hay regulaciones que se limitan a regular precisamente a aquel que quiere identificarse como tal, en ocasiones con una regulación excesiva que le desincentiva e incluso le posiciona en una situación de desventaja competitiva para representar sus intereses frente a aquel que no necesita registrarse. Ya ejemplificamos anteriormente que muchas veces son los grupos de intereses con menos recursos (no pertenecientes a las élites económicas o sociales) o los lobistas profesionales quienes han reclamado el registro de intereses, no sólo porque quieran transparentar y por tanto profesionalizar las relaciones con los cargos públicos sino porque es una forma de aminorar la desventaja ante aquellos que gozan de una relación privilegiada con los decisores públicos.

El equilibrio entre proteger los derechos de libertad de expresión y de asociación, y en definitiva, la necesidad social del individuo de relacionarse, y a su vez, asegurar la igualdad en el acceso a la información y a la representación es tarea ardua y compleja. A día de hoy no existen mecanismos jurídicos que permitan proteger esta igualdad sin que se puedan conculcar los derechos citados. ¿Acaso hay posibilidad de control y verificación de la información que fluye en las relaciones personales entre sujetos del ámbito público y del ámbito privado en un club social? ¿Es viable conocer si las conversaciones de los organizadores y patrocinadores de un foro con un Ministro tras haber sido invitado a dar una conferencia han tenido como objetivo promover determinados intereses?

Consideramos determinante reconocer los límites de la regulación de la actividad, pues de lo contrario, se pueden pretender objetivos inalcanzables o adoptar medidas que conculcan otros derechos.

No existe transparencia sin integridad por parte de los servidores públicos y de los representantes de intereses; no existe igualdad en el acceso a la información o igualdad de oportunidades sin integridad. Sin embargo, es necesario reconocer que la integridad es un valor que la ley por sí misma debe promover y exigir, pero no puede generar directamente. No basta la ley, se necesitan medidas extra jurídicas que fomenten la integridad como elemento contra la corrupción en este ámbito. Anteriormente citábamos a García Mexía que recogía el pensamiento de Rohr (1989), quien consideraba que la lucha contra la corrupción había que afrontarla con medidas jurídicas (low road) y medidas high road, es decir, un conjunto de iniciativas con enfoque oral, sociológico, educativo e incluso psicológicos, que favorezca la prevención. El reconocimiento de los límites de la ley, obligará a proponer efectivamente medidas paralelas que promuevan e incentiven la integridad. En este sentido los códigos de conducta, los códigos éticos o los códigos de buenas prácticas son una herramienta que favorece lo que se llama cultura de la transparencia y cultura de la integridad.

Proponer conceptos más inclusivos para definir la actividad y los sujetos

En la breve historia de las regulaciones, hemos visto –Australia por ejemplo-, que a veces la definición de lobby se ha reducido a aquellos que la ejercen como un servicio profesional para terceros. En otras ocasiones, no se ha integrado a la definición cuando la actividad es desarrollada por organizaciones sin ánimo de lucro, fundaciones o confesiones religiosas. El modelo iberoamericano ha integrado a la regulación a la mayoría de posibilidades, si bien haciendo distinciones terminológicas, y esto facilita que decisión pública sujeta a influencia pueda ser transparentada. Cuando se tiene como marco la decisión pública y la garantía de los derechos citados, se obliga a que las definiciones sobre la actividad, sobre quienes la ejercen y quienes la reciben sean más inclusivas, tal y como hemos visto anteriormente, pues esto permite con mayor efectividad velar para que las decisiones públicas sean transparentes. Esta reflexión, por ejemplo, le llevó al legislador peruano a reconocer que los medios de comunicación tenían una capacidad de influencia privilegiada y prohibió que tanto los mismos medios como sus directivos pudieran ejercer la actividad.

También consideramos una aportación de las regulaciones iberoamericanas, principalmente Chile y Perú, en definir y determinar quiénes son aquellos sujetos a influencia y por tanto sujetos también a la regulación. Chile aporta a la regulación el concepto de sujeto pasivo y que se define como aquel que en razón de su cargo o de su función, tenga la atribución de adoptar decisiones relevantes o influya de forma determinante en quienes tenga dicha atribución, y reciban por ello una retribución. Este concepto permite incluir a directores de gabinete, asesores, comités de expertos, etc, que también cuentan con un papel destacado en la formación de decisiones públicas y que por tanto conviene que su actividad también sea transparente. Es muy oportuno que sea en la ley o en el reglamento se elenque todos los cargos, autoridades, servidores públicos y cargos de confianza que sean considerados sujetos pasivos.

También consideramos una aportación de las regulaciones iberoamericanas que se incluya los deberes de los sujetos pasivos, pues como hemos destacado, lo importante es garantizar la decisión pública, y por tanto es oportuno integrar las obligaciones que de por sí ya tiene el funcionario o cargo público con aquellas más específicas relacionadas con la representación de intereses.

En este sentido conviene destacar que Perú y Chile sitúan en el sujeto pasivo el principal garante de la decisión pública y por tanto, de hacer transparentes los procesos de decisión, de informar sobre quienes representan intereses afectados y de los asuntos que defienden. Si bien la mayoría de regulaciones sitúa en el lobista la obligación de informar sobre sus relaciones con los decisores públicos, Perú y Chile considera que la principal tarea recae en el decisor público.

A nuestro juicio, se trata de una propuesta muy acertada y probablemente mucho más eficaz. Esta medida, a nuestro juicio, es más coherente con la protección de la decisión pública y con el deber inherente al cargo público de publicidad, transparencia e igualdad de trato en su actuación. Por otro lado, habiendo comprobado que puede haber grupos de intereses que no quieren reconocerse como tales, y por tanto, no van a registrarse fácilmente ni informar sobre su actividad en tiempo y forma, consideramos que trasladar la principal responsabilidad de información sobre el registro es adecuada y proporcionada.

En este sentido, también puede ser oportuno, como en el caso de Chile, que no sólo haya un registro de lobbies, sino que las instituciones públicas estén obligadas al registro de obsequios, donativos, viajes, y se informe sobre las agendas y audiencias mantenidas.

Los partidos políticos como sujetos pasivos

En ninguna legislación se considera a los partidos políticos como sujetos receptores de influencia. No obstante, en aquellos regímenes donde los partidos políticos sean los principales cauces de representación, deberían a nuestro juicio integrarse en la regulación de lobby respectiva. Los partidos políticos, como comunidad de intereses, ejercen también su influencia en los poderes Ejecutivo y Legislativo, y a través de ellos, se trasladan muchos intereses, por lo que consideramos oportuno que las regulaciones del lobby los incluyan.

Un registro con dirección y gestión autónoma e independiente

Una de las principales causas, a nuestro juicio, por las que la implementación de la regulación ha fracasado se encuentra en la ausencia de una autoridad autónoma e independiente que sea responsable de la implementación del registro y responsable de su cumplimiento. En el modelo iberoamericano la gestión del registro corresponde a una institución distinta al que sanciona, y se observa que no hay mecanismos de coordinación entre una y otra institución –salvo en el caso chileno-. Por el marco constitucional no es posible o no convenga que una sola institución gestione y sancione, consideramos que quien tenga la capacidad de sanción, también pueda sancionar a quien gestiona el registro, pues en muchas ocasiones no hay sanciones para los responsables de los registros, especialmente cuando no actualizan la información o no la hacen accesible.

A nuestro juicio una de las grandes novedades aportadas por la regulación chilena es la de incluir la obligatoriedad de que la información sea proporcionada con formato electrónico de datos abiertos reutilizables. Teniendo el registro la función de facilitar el escrutinio, no podría entenderse que aprovechando los avances en el procesamiento de datos no se obligue a que la información se traslade de tal forma

que cualquier ciudadano, institución u organismo público pueda procesarla y facilitar informaciones más precisas.

Huella legislativa

En el marco de la protección de la decisión pública, vemos oportuno que los gobiernos analicen la posibilidad de incorporar lo que se ha llamado huella legislativa. Con carácter voluntario, el Parlamento Europeo propuso incorporar la huella legislativa a la legislación ya aprobada, sin embargo, no ha sido incorporada en la práctica. Consideramos útil que las leyes aprobadas incluyan una huella legislativa en la que se informe sobre los grupos de interés y demás actores que han participado en las consultas, pues es un mecanismo de transparencia que facilita el escrutinio y favorece la confianza. Cabría la posibilidad también analizar que esta huella legislativa, también fuera incorporada a determinadas decisiones del Poder Ejecutivo, sobre todo las sometidas a consulta pública.

Determinar las incompatibilidades y los posibles conflictos de interés

Conviene determinar con claridad quiénes pueden ejercer la actividad y quiénes no. En este caso es importante determinar los cónyuges, los parientes y el grado de consanguinidad, de tal forma que se defina con claridad las limitaciones. Esto implica lógicamente definir muy bien quiénes se consideran sujetos pasivos, especialmente si se incluyen o no a asesores, directores de gabinete, directivos de empresas públicas, etc. De lo contrario, los vacíos legales podrían distorsionar el mercado de la representación de intereses. Por otro lado, es importante determinar el período que debe transcurrir entre que se abandonan los cargos públicos y el ejercicio de la actividad.

Establecer mecanismos de denuncia y protección del denunciante.

Sólo en la regulación chilena se establece el deber de denuncia para los funcionarios públicos. Consideramos que enunciar este deber en la regulación del lobby puede fortalecer la detección de la corrupción. Sin embargo, es necesario evaluar de acuerdo a la cultura e idiosincrasia de cada país la posible eficacia de

esta medida. También consideramos que los mecanismos de denuncia deben ir acompañados de sistemas de protección del denunciante. Es indispensable que quienes estén dispuestos a colaborar con la justicia denunciando posibles actos de corrupción perciban que su tranquilidad, su estabilidad laboral y su integridad física y la de sus familiares no van a estar en peligro.

Promover mecanismos internos en los agentes de lobby

Hemos comentado la necesidad de promover medidas extra jurídicas que permitan promover la integridad y la protección de los derechos mencionados. Para ello, consideramos que ni el modelo iberoamericano ni muchos otros países han incorporado medidas para promover la integridad en los que desarrollan la actividad de representación de intereses. Así como contamos con Códigos de Buen Gobierno para las empresas cotizadas, deberían implementarse Códigos Éticos para los representantes de intereses en los que se delimite su forma de actuación. En algunos casos se podrán incorporar a los Códigos Existentes –El Código de Buen Gobierno que aplican muchas empresas no recoge de forma detallada el comportamiento a la hora de representar o influir en las decisiones públicas, y por tanto se podría incluir. En este sentido los Códigos de Conducta deberían promoverse no sólo en las compañías o multinacionales, sino también en las asociaciones empresariales o gremiales, las fundaciones, universidades, think tanks, organizaciones no gubernamentales, que dedican recursos a representar o influir en las decisiones públicas.

También consideramos como ha propuesto la OCDE que se articulen mecanismos de diálogo entre los representantes de intereses y los responsables del registro, pues nos encontramos ante una regulación novedosa, ante una actividad compleja y ante una propuesta que exige medidas extrajurídicas para poder ser efectiva. En este sentido, la formación específica, la promoción de foros y seminarios, así como las campañas de divulgación de la regulación de forma positiva y no cómo herramienta de comunicación política sintetizada en atacar a los lobbies, favorecerá la generación de una cultura de reconocimiento de la actividad como elemento legítimo y necesario, siempre y cuando se realice de forma transparente y mediante los cauces establecidos.

Relaciones contractuales con los servicios profesionales de lobby

Sería oportuno promover que en las relaciones contractuales entre los contratantes de servicios de lobby y los despachos profesionales que ofrecen ese servicio se incluyeran apartados específicos por los que ambas partes se comprometen a respetar la legislación vigente en materia de anticorrupción y a respetar el código de conducta que cada uno tenga para el desarrollo de la actividad. En ningún caso se podrá solicitar acciones y medidas que vayan en contra de la legislación vigente o en contra del propio código de conducta.

Proponer medidas solidarias

Con el objeto de garantizar el principio de igualdad, es necesario desarrollar medidas que favorezcan la capacidad de representación y de influencia de los sectores menos favorecidos. Consideramos muy necesario que las regulaciones sobre lobby incorporen medidas para favorecer la atención a los sectores menos favorecidos. Para ello, también sería oportuno promover en el sector privado prácticas como los servicios *Pro Bono* que ejercen otras profesiones, por las que un porcentaje del tiempo se dedica a ofrecer los propios servicios a terceros que no cuentan con los recursos necesarios.

BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina

Actualidad Ambiental (30 de octubre de 2009) “Escándalo en Brasil por lobby a favor de construcción de hidroeléctricas en Perú” en *Actualidad Ambiental* [En línea]. Lima, disponible en www.actualidadambiental.pe [Consultado en julio de 2010].

Adler, O., (2000) *Lobbying: Les règles du jeu*. París, Edicions d'organisations.

Ahlin, C., (2001) “Corruption: Political Determinants and Macroeconomic Effects” en *Working Paper*. [En línea] November 2001, No. 01-W26, Department of Economics Vanderbilt University Nashville. Nashville, disponible en: <http://as.vanderbilt.edu/econ/> [Consultado en 2010]

Alcalde, J., (2007). “Así se las gasta el lobby ecologista” en *LibertadDigital.com* [En línea]. Revista de agosto, Madrid. Disponible en: <http://www.libertaddigital.com/> [Consultado en agosto de 2007].

Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://alter-eu.org/> [Consultado en 2010]

Alonso Pelegrín, E. (1995) *El Lobby en la Unión Europea: Manual sobre el buen uso de Bruselas*. Madrid, ESIC.

Alonso Piñeiro, A. (2000) *Lobbying. La trama secreta*. Buenos Aires, Valleta Ediciones.

Arellano, D., (2014) “Mexico: The regulation of lobbying in the legislative branch” en OCDE (comp.) *Lobbyists, Government and Public Trust*. Vol III. París, OCDE publications.

Arenes, S., (2007). “El mundo de las infraestructuras crea un lobby pro gestión privada” en *CincoDías.com* [En línea]. Madrid. Disponible en: <http://cincodias.com/> [Consultado en junio de 2007].

Arrau, F. (2002) "En torno al concepto del lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea" en *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile* [En línea]. Año 12, número 269, octubre de 2002, p.4.

Arroyo, L. y Martins-Lampreia, J., (2007) "Relaciones Institucionales y Lobbying. Los colegios profesionales como grupos de presión". Unión Profesional, 2 de octubre de 2007, Madrid.

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948). Naciones Unidas. Resolución 217 A (III)

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966). Naciones Unidas. Resolución 2200 A (XXI).

Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (2007). [En línea], disponible en: <http://www.relacionesinstitucionales.es/> [Consultado en 2011]

Association Francaise des Conseils en Lobbying et Affairs (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.afcl.net/> [Consultado en 2011]

Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.aalep.eu/> [Consultado en 2010]

Association of Government Relations Professionals (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://grprofessionals.org/> [Consultado en 2009]

Association of Professional Political Consultants (2007) "Burson Marsteller and Edelman" en *Association of Professional Political Consultants*. [En línea], disponible en: <http://www.appc.org.uk/> [Consultado en noviembre de 2008].

Association of Professional Political Consultants (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.appc.org.uk> [Consultado en 2011]

Association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.arpp.net/> [Consultado en 2012]

Australian Government (2008). "Lobbyists Register" en *Department of the Prime Minister and Cabinet*. [En línea]. Canberra, disponible en: <http://lobbyists.pmc.gov.au/>

Bachelet, M. (2015). *Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al anunciar la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y la Política*. Santiago, Plataforma Ley del Lobby.

Besley, T. y Coate, S., (2001) "Lobbying and Welfare in a Representative Democracy" en *Review of Economic Studies*, número 68, pp. 67- 82.

Bobbio N.; Matteucci N.; y Pasquino G. (1994) *Diccionario de Ciencia Política*. 7ª Edición corregida y aumentada. México, Siglo XXI Editores.

Bohórquez, E. (2014) "Parlamento Abierto: Logros y Retos". México D.F, Transparencia Mexicana.

Braguinsky, E. y Araujo, M.F (2009) "Apuntes para una definición del lobby y la gestión de intereses en la Argentina" en *Informe de Proyecto*. CIPPEC, junio de 2009.

Burke, E. (1790). *Select Works of Edmund Burke: Reflections on the Revolution in France*. Vol II, Undécima Edición. Indianapolis, Liberty Fund.

Caracol (2011). "¿Quiénes son los congresistas antioqueños que serían investigados por la Corte Suprema?" en *Caracol Radio* [En línea]. Bogotá, disponible en <http://caracol.com.co/> [Consultado en 2011]

Caracol (2007). "Uribe gasta cien mil dólares al mes para mejorar la imagen, dice el Wall Street Journal" en *Caracol Radio* [En línea]. Bogotá. Disponible en: <http://caracol.com.co/> [Consultado en abril de 2007].

Carpizo, J. (2009). "Discurso de Inauguración del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional" en Tribunal Constitucional de Perú. *Crónicas del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. 16, 17, 18 y 19 de septiembre de 2009, Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

Casals, Mauricio. Presidente de La Razón. (Comunicación personal, 2010).

Ceballos, M. y Martín, G. (2001) *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Center for Responsive Politics (sin fecha). [En línea], disponible en: <https://www.opensecrets.org/> [Consultado en 2011]

Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional (2010) “Crónica del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”. Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), (2011). “Barómetro de Mayo de 2011”, en *Barómetros*. [En línea] Número 2.888. Mayo 2011, Centro de Investigaciones Sociológicas, disponible en: <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html> [Consultado en junio 2011].

Cepeda Ulloa, F. (1994) “Una Colombia nueva. La visión política de Barco”, en Deas, M. y Ossa, C. (coord.), *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo.

Cfr. Center for Responsive Politics (2008) “Ranking de entidades que más invirtieron en lobby en el Congreso y Senado de USA” en *Center for Responsive Politics*. [En línea]. Disponible en: <https://www.opensecrets.org/> [Consultado en marzo de 2009].

Charié, J.P (2008) “Rapport d’information déposé en application de l’article 145 du Règlement par la commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire sur le lobbying” en *Rapport d’information de l’Assemblée Nationale*. Número 623, 16 de enero de 2008.

Chartered Institute of Public Relations (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.cipr.co.uk/> [Consultado en 2012]

Chief Institutional Ethics Commission of Lithuania (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.vtek.lt/?pageid=5955> [Consultado en 2010]

Comisión Nacional de Ética Pública. “Ética Pública: Probidad, Transparencia y Responsabilidad al servicio de los ciudadanos”, en *Revista Chilena de Administración Pública*. Estado, Gobierno y Gestión pública, Número 2. Octubre de 1994. Colegio de Administradores Públicos.

Consejo Asesor Presidencial. (2015) *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción*.

Ciudadano Inteligente (2011) [En línea]. Santiago de Chile, disponible en <http://ciudadanointeligente.org/> [Consultado en abril de 2011]

Ciudadanos al Día (2009) “El 45% de la población considera que la corrupción ha aumentado en el Perú” en *Ciudadanosaldía.org* [En línea]. Lima. Disponible en: <http://www.ciudadanosaldia.org/> [Consultado en diciembre de 2012]

Clamen, M., (2000) *Le lobbying et ses secrets*. Tercera edición, París, Dunod.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2010). “Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016” en *Comisión de Alto Nivel Anticorrupción* [En línea], disponible en: <http://can.pcm.gob.pe/files/DS-119-2012-PCM.pdf> [Consultado en 2012].

Comisión de Asuntos Constitucionales (2008) *Informe sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas*. (2007/2115(INI)). Bruselas, Parlamento Europeo.

Comisión Europea (2008) “Registro de Transparencia” en *Unión Europea*. [En línea]. Bruselas, disponible en: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=es>

Comisión Europea (2014). *Decisión de la Comisión de 25.11.2014 relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Directores Generales de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia*. C (2014) 9048 final. Estrasburgo, Diario Oficial de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2001) *Libro Blanco sobre la Gobernanza*. COM (2001) 428 final. Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea. C 287 de 12.10.2001.

Comisión Europea. (2006) *Libro Verde sobre la Iniciativa de Transparencia Europea*. COM (2006) 194 final. Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2007) “European Transparency Initiative: Commission invites lobbyists and interest groups to subscribe to public register” en *Comisión Europea*. [En línea]. Bruselas, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-367_en.htm?locale=en

Comisión Europea. (2015) “Commission and Parliament Implement New Rules on Transparency Register” en *Comisión Europea* [En línea]. Bruselas, disponible en: <http://ec.europa.eu/>

Congreso de la República de Colombia (2011). “Registro Público de Cabilderos” en *Cámara de Representantes* [En línea]. Bogotá, disponible en: <http://www.camara.gov.co/> [Consultado en 2011]

Congreso de la República de Perú (sin fecha). [En línea], disponible en <http://www.congreso.gob.pe/> [Consultado en 2011]

Consejo de Europa. *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* (1950). Consejo de Europa.

Consejo para la Transparencia (2015). [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.cplt.cl/>

Contraloría General de la República (2008). [En línea], disponible en: <http://www.contraloria.gob.pe/> [Consultado en 2011]

Corporate Europe Observatory (2011). [En línea], disponible en: <http://www.corporateeurope.org/> [Consultado en 2012]

Dassen, N.; y Vieyra, J.C, (eds.) “Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe”. Washington, BID.

Dávila D., y Caballero L., (2005). *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana*. Fundar Centro de Análisis de Investigación. México D.F.

De Foulouy, C., (1998) *The Professional lobbyist's desk reference*. Bruselas, Hague.

De Vega, P., (1998) "Legitimación y representación en la crisis de la democracia actual" en *Colección Working Papers*. [En línea]. Número 141, 1998, Institut de Ciències Polítiques i Socials, p. 25. Barcelona, disponible en: <http://www.icps.cat/> [Consultado en octubre de 2010]

Degregori, I., (2000) *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima, Fondo Editorial del Instituto de Estudios Peruanos.

Del Pozo, R., (13 de abril de 2010) *Correa, 'lobista'* en *El Mundo.es*. Madrid, disponible en: www.elmundo.es [Consultado en julio de 2010]

Del Rosal y Hermsillo, A. (2008) "Apuntes sobre la transición en el poder legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los Legisladores Federales" en *H. Cámara de Diputados* [En línea]. México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx> [Consultado en 2011]

Delta (ed.), (2003) *Eurolobbying, Répertoire des organisations professionnelles de l'Union Européenne: Directory of European Union Trade & Professional associations*, Séptima edición. Editions Delta.

Democracia Participativa-Alcance de la Participación Ciudadana (1994). Sentencia número C-180/94. Bogotá, Corte Constitucional de Colombia.

Donati, P., (1993) *La cittadinanza societaria*. Roma, Laterza.

Dow Chemical, (2008) "Progresar mediante colaboraciones, Around Dow" en *Dow Chemical* [En línea]. Madrid: Vol. 13, n. 3, 2007. Disponible en: <http://www.dow.com> [Consultado en octubre de 2008]

Dworak, F. (2011). "Cabildeo" en *Cuadernos de trabajo*. Número 1. Dirección General de Estudios Legislativos, Política y Estado, del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Enero 2011.

Dyble, Collyn. Directora del Institute Relations at Atlas Economic Research Foundation de Washington. (Comunicación personal, 2011).

EFE (22 de febrero de 2009) “Crear una oficina en Bruselas y un 'lobby' gallego, prioridades en Exteriores en *Laregioninternacional.com* [En línea]. Madrid, disponible en: <http://www.laregioninternacional.com/> [Consultado en abril de 2009]

El Comercio (2010). “La Corrupción es el principal freno al desarrollo del Perú” En *Elcomercio.pe* [En línea]. Lima, disponible en: <http://elcomercio.pe/> [Consultado en 2012]

El Economista (2007). “El G14 prevé una demanda de 454.000 viviendas nuevas al año hasta 2015” en *El Economista.es* [En línea]. Madrid. Disponible en: <http://www.eleconomista.es> [Consultado en diciembre de 2007]

El País (2007). “Las sociedades de derechos consideran una burla que el Gobierno se replantee la ley sobre cierre de webs” en *EIPaís.com* [En línea]. Madrid. Disponible en: http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2007/04/26/actualidad/1177576081_850215.html [Consultado en abril de 2007].

El Tiempo (2009). “Ecuador volverá a negociar entre la UE y los países Andinos” en *ElTiempo.com.ec* [En línea]. Quito. Disponible en <http://www.eltiempo.com.ec/> [Consultado en febrero de 2010].

El Universal (2010) “Tabacaleras compran políticos y campañas” en *El Universal* [En línea]. México D.F, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/> [Consultado en 2010]

Emol (2015) “Gobierno da el vamos a tercera etapa de ley del lobby en municipios de todo Chile” en *Emol*. 28 de agosto de 2015, Nacional.

Encyclopaedia Britannica (1959) Tomo 14, voz Lobbying. Chicago, Publisher William Brenton.

EU Worst Lobby Awards (2008) en *Worstlobby.eu*. [En línea]. Bruselas, disponible en: www.worstlobby.eu/ [Consultado en enero de 2009].

European Public Affairs Consultancies Association (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.epaca.org/> [Consultado en 2012]

Eurostep (sin fecha). [En línea], disponible en: www.eurostep.org [Consultado en 2012]

Expansión Digital, (2007). “Las grandes inmobiliarias crean un lobby para defender al sector de la crisis hipotecaria” en *Expansión.com* [En línea]. Madrid. Disponible en: <http://www.expansion.com> [Consultado en agosto de 2007].

Faukner, J. (2008). “Transparency and Accountability: Our Agenda” en *Transparency International Australia*. [En línea]. Sydney, disponible en: <http://transparency.org.au/> [Consultado en febrero de 2009].

Fernández, L., (2007). “Madero gana el pulso a Gates” en *Elpaís.com* [En línea]. Madrid. Disponible en: http://elpais.com/diario/2007/09/18/economia/1190066403_850215.html [Consultado en septiembre de 2007].

Fix Zamudio, H. (1994). “La función actual del Poder Legislativo” en *Poder Legislativo en La Actualidad*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.

Fix Zamudio, H.; y Valencia Carmona, S. (2003) “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”. México D.F., Miguel Ángel Porrúa.

Gaceta Jurídica (sin fecha) [En línea], disponible en <http://www.gacetajuridica.com.pe/> [Consultado en 2011]

Galaviz, E., (2006) “El Cabildeo Legislativo y su Regulación” en *Biblio jurídica* [En Línea], México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro ISBN 970-32-3927-8> [Consultado en 2011]

García, J.F: “Modelos de Regulación del Lobby en el Derecho Comparado”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35 N° 1, pp. 107 – 134.

Georgen, P. (ed.), (2006) *Le Lobbying des villes et des régions auprès de l'Union Européenne*. París, Pascal Goergen publications.

González, L., (2010). "El lobby en México" en *El Economista*.

Guéguen, D., (2007) *European Lobbying*. Segunda Edición. Bruselas, Europolitics.

Guerrero, A.; Madrazo, A; Cruz J.; y Ramírez, T. (2010) "Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México" en *Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Jurídicos*. Número 51, diciembre 2010.

Gutiérrez, Alberto. Viceconsejero de Cultura de la Junta de Castilla y León. (Comunicación personal, 2011).

Habermas, J. y Rawls J., (1998) *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona, Paidós y Universidad Autónoma de Barcelona.

Habermas, J., (1999) *Teoría de la acción comunicativa I*. Madrid, Taurus.

Henoa Hidrón, J. (2001). *Panorama del Derecho Constitucional colombiano*. (12ª Ed.) Bogotá, Temis.

Hengstenberg, P., Kohut, K., y Maihold, G. (eds.) (1999). *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Editorial Nueva Sociedad.

Hofmann Furth, A.J. (2012) "La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y de cómo vitalizarla", documento presentado al XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

House of Commons, (2008-2009) *Lobbying: Access and influence in Whitehall*. Volume I. London, The Stationery Office Limited.

Hula, K., (2002) *Cabildeo/Lobbying: III. El cabildeo legislativo en México: origen y evolución*. México D.F, Lumisa.

Humberto Botero, J. (1994). *Grandes temas del Derecho Constitucional colombiano*, Edición de Colegio de Abogados de Medellín. Medellín, Biblioteca Jurídica Diké.

Il Chiostró (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.ilchiostro.org/> [Consultado en 2012]

Imaginación (1996). “Quiénes somos” en Imaginación [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.imaginacion.cl/> [Consultado en 2011]

Insulza, J.M, (2011). “Apertura de la Segunda Conferencia sobre Avances y Desafíos en la Cooperación Hemisférica contra la Corrupción” en *Organización de los Estados Americanos*. 21 de junio de 2011, Ciudad de Cali.

Ipsos (2010) VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012. Lima, Proética.

Itkowitz, C., (2014) “Which foreign countries spent the most to influence U.S. politics?” en *The Washington Post*. Washington D.C, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/> [Consultado en 2014]

Jiménez Badillo, M., (2006) “La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida”. México D.F., Miguel Ángel Porrúa.

Kallas, S. (2006) “Lobbying. Transparencia política y representación de intereses”, conferencia dictada durante el *I Seminario Europeo Reti*. Reti España y Universidad Europea de Madrid, 18 de enero de 2006.

Kallas, S., (2007a) “Grupos de presión: Transparencia Política y Representación de Intereses”. Comisión Europea, 18 de enero de 2007, Bruselas.

Kallas, S., (2007b) “La Iniciativa Europea en favor de la Transparencia restablece la confianza en Europa”. Centro Europeo de Estudios Políticos, 16 de julio de 2007.

Kallas, S., (2007c) “Lobbying: What Europe can learn from the US”. Comisión Europea, 18 de septiembre de 2007.

Kallas, S., (2007d) "The European Transparency Initiative: an Issue for Berlin?", 19 de octubre de 2007, Berlín.

Kallas, S., (2008) "Good start of Commission's Register for Interest Representatives". Comisión Europea, 22 de diciembre de 2008, Bruselas.

Khoury, F., (2015) "Jornada sobre Gestión de Intereses". Asociación peruana para el Progreso de la Dirección, 23 de abril de 2015.

Krensky, S., (2010) *Biography of Barack Obama*. Washington D.C, DK Publishing.

La Tercera, (2008). "Cortázar se reunió con presidente de TC ante fallo adverso por Transantiago" en La Tercera. [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.latercera.com/>

Lampeia, Joaquim. Presidente de Omniconsul (Portugal). (Comunicación personal, 2007).

Lathrop, D. y R.T Ruma, L. (eds.) (2010) *Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice*. Sebastopol, O'Reilly.

Lerdo de Tejada, S. y Godina, L., (2004) *El lobbying en México*. México: Itg Lobbying-Miguel Ángel Porrúa.

Lizarazo, A.; Londoño, J.F. (2010) *A Comparative Latin American Perspective of Political and Electoral Reform Experiences in Colombia, Costa Rica and Mexico (Spanish)*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Máiz, R., (2001) *Democracia participativa: Repensar la democracia como radicalización de la política*. Vol V. Metapolítica.

Malone, M., (2004) *Regulation of Lobbyists in Developed Countries: Current Rules and Practices*. Dublin, Institute of Public Administration.

Manin, B., (1999) *Los principios del Gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial.

Martínez Gil, J. (1997) "Los grupos de presión y los partidos políticos en México". México D.F, Miguel Ángel Porrúa.

Martins-Lampreia, J., (2006) *Lobby: Ética, Técnica y Aplicación*. Madrid, Texto Editores.

Mascott Sánchez, M.A., (2004) "La representación en la Cámara de Diputados: ¿regla de la mayoría?" en *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Número 5, enero de 2004, pp. 30-43.

Mazey, S., y Richardson, J., (eds.), (1993) *Lobbying in the European Community*. Oxford, Oxford University Press.

Mazzei, G., (sin fecha) "Lettera del Presidente" en *Il Chiostro* [En línea], disponible en: <http://www.ilchiostro.org/> [Consultado en 2012]

McGrath, C. (2002) *Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels*. Newtownabbey, University of Ulster.

McGrath, C., (2005) *Perspectives on Lobbying: Washington, London, Brussels*. Bruselas, Edwin Mellen Press.

Mearsheimer, J. y Walt S., (2007) *El Lobby Israelí y la Política Exterior Estadounidense*. Washington, Taurus.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2015) *Cuestionario en relación con el seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas y las disposiciones analizadas en la segunda ronda, así como respecto a las disposiciones de la convención seleccionadas para la quinta ronda*. Organización de los Estados Americanos. SG/MESICIC/doc.451/15.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2015). *Informe Hemisférico de la cuarta ronda de análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. Organización de los Estados Americanos. SG/MESICIC/doc.441/15 rev. 1.

Meynaud, J., (1962) *Los grupos de presión*. Buenos Aires, EUDEBA.

- Milián, Manuel. Ex diputado del Partido Popular. (Comunicación personal, 2012).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República de Perú (sin fecha). [En línea], disponible en <http://www.minjus.gob.pe/> [Consultado en 2011]
- Ministerio del Interior (1996) *Comisión para el estudio de la reforma de los partidos políticos*. Bogotá, Memoria de Trabajo, Publicaciones Audiovisuales.
- MoveOn (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.moveon.org/about.html>. [Consultado en 2013]
- Munné, F., (1974) *Grupos, Masas y Sociedades*. Barcelona, Hispano Europea.
- Naciones Unidas (2012) [En línea]. Nueva York, disponible en <http://www.un.org/> [Consultado en mayo de 2011]
- Negretto, G., (2002). "Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina" en *Sistema Representativo y democracia semidirecta: Memoria del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Año 2002, número 100.
- Nonon, J., (1993) *Europa y sus pasillos*. Barcelona, Marcombo, S.A.
- OCDE (1995) *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*. París, OCDE.
- OCDE (1998) *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service*. París, OCDE.
- OCDE (2000) *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*. OCDE. Brief n. 7. OCDE publicaciones.
- OCDE (2003) *Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. París, OCDE.

OCDE (2010) *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. París, OCDE.

OCDE (2014). *Lobbyists, Governments and Public Trust: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. Volume 3. París, OCDE.

OCDE (2014b). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. París, OCDE publicaciones.

OCDE, (2005) *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*. París, OCDE.

OCDE, (2009) *Lobbyists, Governments and Public Trust, Increasing Transparency through Legislation. Comparative Review of Legislation for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying*. Volumen 1. París, OCDE publicaciones.

Open Society Foundation. (2006) *Transparencia y Silencio: Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países*. Open Society Foundation.

Palomino y Paiva (2014) “La representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano” en *Revista peruana de Derecho Constitucional*. Número 7. Centro de Estudios Constitucionales, Lima.

Paraguay. “Uruguay anuncia lobby para que los socios le dejen negociar” en *abc.co.py* [En línea]. Asunción, disponible en: www.iabc.com.py [Consultado en julio de 2009].

Parlamento Europeo, (2007a) “Grupos de interés en Bruselas: ¿hay que regular la actividad de los lobbies?”. [En línea]. Bruselas, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/>

Parlamento Europeo, (2007b) “Grupos de interés en Bruselas: ¿registro voluntario u obligatorio?”. [En línea]. Bruselas, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu>

Parlamento Europeo, (2008) *Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo de un marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas*. 2007/2115(INI). Bruselas, Parlamento Europeo.

Parlamento Europeo, (2009) “El Lobby en la Unión Europea”. Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, 8 de octubre de 2007.

Partido Conservador (2010). “Conservative Technology Manifesto” [En línea]. Londres, disponible en: www.conservatives.com [Consultado en diciembre de 2010]

Partido Laborista (2010). [En línea], disponible en: <http://www.labour.org.uk/> [Consultado en 2010]

Partido Socialista Obrero Español (2001) “Un partido para la España del siglo XXI”. Conferencia Política del PSOE, junio de 2001.

Pedler, R., (2001) “Cómo tratar con Bruselas: El lobby en la Unión Europea” en *Colección Estudios Económicos* [En línea]. Número 22, marzo 2001, La Caixa. Disponible en: <http://www.lacaixaresearch.com/>

Personal Democracy Media (2004) [En línea]. Nueva York, disponible en: <https://personaldemocracy.com/> [Consultado en abril de 2011]

Perú Económico (2008). “Encuesta del Poder” en *El poder en el peru.com*. [En línea]. Lima, disponible en <http://elpoderenelperu.com/> [Consultado en abril de 2008].

Perú. Ortiz Ramírez, M., (2007) “Andinos solicitarán prórroga de preferencias comerciales” en *El Comercio.pe* [En línea]. Lima. Disponible en: www.elcomercio.pe [Consultado en julio de 2010].

Plataforma Ley del Lobby (2011). [En línea] Santiago, disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/>

Ponce Lugo, L. y Sánchez López-Aguado, S., (2009), “Hacia una regulación del cabildeo en México”, en *Fundación Miguel Estrada Iturbide, Investigar para legislar*. México D.F, Tatevari Ediciones.

Porrás Nadales, A., (1994) *Representación y democracia avanzada*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Porrúa, M.A., (ed.) (1998) “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios” [En línea], México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx> [Consultado en 2011]

Pross, A.P., (2007) *Lobbying: Models for regulation*, School of Public Administration, Dalhousie University Halifax, Nova Scotia, Canada.

Public Relations Consultant Association (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.prca.org.uk/> [Consultado en 2012]

Quinche Ramírez, M. F. (2004). *Reforma Política y referendo en Colombia: dentro del proceso de reformas de la Constitución de 1991*. Bogotá, Centro Editorial, Universidad del Rosario.

Reglamento del Parlamento Europeo (2015). Bruselas, Parlamento Europeo.

República de Francia. (2010). “Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale” en *Assemblée nationale*. [En línea] París, disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/>

República del Perú. (2015). “Registro Público de Gestión de Intereses” en *Superintendencia Nacional de los Registros Públicos* [En línea]. Lima, disponible en: <https://www.sunarp.gob.pe/>

Rodríguez Rodríguez, L. (2012). *Estructura del Poder público en Colombia*. (14ª Ed.). Bogotá, Temis.

Román, P (coord.) (2002) *Sistema Político Español*. Segunda edición, Madrid, McGrawHill.

Rotondo, María Rosa. Presidenta de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI). (Comunicación personal, 2009).

Rubio Núñez, R., (2003) *Los grupos de presión*. Madrid, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

Rubio Núñez, R., (2007) “La guerra de las democracias” en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Número 16, junio 2007, p.81.

Rubio, M. (1997) *Ley de partidos políticos, las reglas que nadie quiso aprobar*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.

Rubio, R. y Córdova, D., (sin fecha) *Quién teme al lobby feroz* [En línea], disponible en: <http://lobbyferoz.blogspot.com> [Consultado en 2012]

Rubio, Rafael. Director General de dogomunicacion. (Comunicación personal, 2012).

Sartori, G., (1998a) *Homo videns*. Barcelona, Taurus.

Sartori, G., (1998b) “En defensa de la representación política” en *Claves de Razón Práctica*. Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados, 9 de diciembre de 1998, Madrid.

Sauvy, A., (1956) “Lobbys y, grupos de presión” en *Revista de estudios políticos*. Número 89, 1956, pp. 19-40.

Semana (2009) “Los puntos clave de la Reforma Política del gobierno” en *Semana* [En línea]. Junio de 2009. Bogotá, disponible en: <http://www.semana.com/> [Consultado en 2009]

Serraller, M., (2009). “La sociedad civil amplía su acción con los lobbies” en *Expansión*. [En línea]. Madrid, disponible en www.expansion.com [Consultado en septiembre de 2009]

Shleifer, A., y Vishny, R., (1993) *Corruption*. Cambridge, MIT Press.

Sierralta Ríos, A., (2005) “El lobby y el desarrollo de las relaciones comerciales interraciales de América Latina” en *Revista Colombiana de derecho Internacional*. Número 6, 2005, p. 44.

Silvero Salgueiro, J. (2010) “Transformaciones del Estado en Latinoamérica: ¿De ente soberano a movimiento social globalizado?”. México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Sirugue, C. (2012) “Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale” en *Bureau*. París, Assemblée nationale.

Society of European Affairs Professionals (sin fecha). [En línea], disponible en: <http://www.seap.eu.org/> [Consultado en 2012]

Stone, N., (1985) *The Management and Practice of Public Relations*, Londres, McMillan Business.

Tijeras, R., (2000) *Lobbies: cómo funcionan los grupos de presión españoles*, Madrid, Temas de hoy.

Transparencia Internacional (2010) “Índice de Percepción de la Corrupción” [En línea]. París, disponible en: <http://www.transparency.org/> [Consultado en 2010]

Transparencia Internacional (2012) “Índice de Percepción de la Corrupción” [En línea]. París, disponible en: <http://www.transparency.org/> [Consultado en 2012]

Transparencia Mexicana (2010) “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno” [En línea]. México D.F, disponible en <http://www.tm.org.mx/> [Consultado en 2011]

Transparency International (2009) “Índice de Percepción de la Corrupción 2009” en *Transparency International*. [En línea]. Berlín, disponible en: <http://transparencia.org.es/> [Consultado en agosto de 2010].

Transparency International (2012) “Índice de Percepción de la Corrupción 2012” en *Transparency International*. [En línea]. Lima, disponible en <http://transparencia.org.es/> [Consultado en agosto de 2010].

Transparency International (2014) *Transparence et intégrité du lobbying, un enjeu de démocratie: état des lieux citoyen sur le lobbying en France*. París, Tansparency International France.

Transparency International (2014). “Índice de Percepción de la Corrupción 2014” en *Transparency International*. [En línea]. Santiago, disponible en: <https://www.transparency.org> [Consultado en 2014]

Trujillo, María Antonia. Ex Ministra de Vivienda y Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca del Congreso de Diputados. (Comunicación personal, 2012).

Urrutia, M. (1983). *Gremios, política económica y democracia*. Bogotá, Fondo Cultural Cafetero.

Valiente, Javier. Socio Director de Political-Intelligence, (Comunicación personal, 2012).

Van Schendelen, R., (2002) *Macchiavelli in Brussels: the Art of Lobbying the EU*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Wagner, Bridget. Directora de Relaciones Internacionales del Think Tank Heritage Foundation. (Comunicación personal, 2013).

Waller, C., Verdier, T., y Gardner, R. (2002) *Corruption: top down or bottom up?*. Volume 40. Economic Inquiry.

Wheat, Marc. Chief Staff de la Subcommission on Criminal Justice, del Congreso de Estados Unidos. (Comunicación personal, 2013).

Wilhelm L. y Lars B., (2003) "Lobbying in the European Union: Current rules and practices" en *Constitutional Affairs Series*. Número 104, abril 2003.

Xifra, J., (1998) *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Barcelona, Gestión 2000.

Xuclà, Jordi. Diputado de Convergencia y Unión. (Comunicación personal, 2014).

Younes Moreno, D. (2012). *Derecho Constitucional Colombiano*. (12ª Ed.). Bogotá, Legis.

Zaldívar, A.; y Cruz Revueltas, J.C. (coords.) (2011) "Transparencia focalizada: ejercicio del derecho a la información pública en México". México D.F., IFAI.

Zinnbauer, D.; Dobson R; y Despota K. (2009) *El Informe Global de la Corrupción 2009: La corrupción y el sector privado* (IGC) en Transparency International Cambridge.

Legislación

Perú

Proyecto de Ley que propone una Ley de Lobby (1997). N° 3094/97-CR. Lima, Congreso de la República.

Proyecto de ley que propone regular la actividad de lobby y la creación del Registro Público de Lobby (2002). N° 3607/2002-CR. Lima, Congreso de la República.

Proyecto de ley que propone disposiciones generales, definiciones de la actividad de lobby, contactos, clientes, empresas de lobby, lobbyista y entidad extranjera; del registro del lobbyista, del reporte; atribuciones y funciones del registrador, de las formas de comunicación del lobbyista, restricciones de los funcionarios, de las infracciones y sanciones, y la creación del Registro Público de Lobbys con dos secciones: una del Poder Ejecutivo y otra del Poder Legislativo (2002). N° 4380/2002-CR. Lima, Congreso de la República.

Proyecto de ley que propone establecer un régimen legal del lobby, considerando el objeto y ámbito de aplicación, definición de lobby, personas excluidas de hacer actividades de lobby, autoridades de control, deber del lobbyista, sanciones y su correspondiente reglamento (2002). N° 4509/2002-CR. Lima, Congreso de la República.

Proyecto de ley que propone una Ley de Transparencia en la gestión en la gestión de intereses ante la administración pública, establece la definición de gestión de intereses, definición del gestor de intereses, definición de decisión pública, las personas con capacidad de decisión pública, transparencia de decisión pública; plantea la implementación de los registros de gestores de intereses, obligatoriedad de la inscripción, contenido del registro, excepciones a la obligación del registro, funciones de los registros de gestores de intereses, incompatibilidad y conflicto de intereses; obligaciones de los funcionarios públicos; liberalidades y prohibiciones, excepciones; infracciones y sanciones; elaboración y aprobación del reglamento (2002). N° 4547/2002-CR. Lima, Congreso de la República.

Proyecto de ley en el que propone: Disposiciones Generales (Título I) que comprenden el objeto de la ley, del acto de gestión, de la propia gestión de

intereses, de la decisión pública; Del ejercicio de la capacidad de decisión pública (Título II), de los funcionarios capaces de decidir, de la transparencia de la decisión pública; del gestor de intereses (Título III), de las clases de gestores de intereses, de las incompatibilidades y conflictos de intereses, de los deberes del gestor de intereses; Del registro de gestión de intereses (Título IV) que comprende la competencia del registro, la licencia, de la información contenida en el registro, de los informes del gestor, de las obligaciones de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y de las zonas Registrales; Las obligaciones y prohibiciones de los funcionarios públicos (Título V) que comprende las obligaciones de los funcionarios públicos, la prohibición de liberalidades, de las excepciones; De las sanciones (Título VI) que comprende las sanciones de los gestores, la potestad sancionadora, las sanciones a los funcionarios de la administración; finalmente propone entre las disposiciones complementarias la elaboración y aprobación del reglamento que deberá incluir las normas de ética que observarán los gestores de intereses en el desempeño de sus funciones así como la implementación del Registro Público de Gestión de Intereses (2002). N° 4760/2002-CR. Lima, Congreso de la República.

Proyecto de ley presentado por la señora congresista Emma Vargas de Benavides, que propone una Ley que regula y norma la gestión de intereses e instituye la actividad de Gestores; que comprende la definición de gestión de intereses, su ámbito de aplicación; requisitos e incompatibilidades para ser gestor; la organización del Registro Público de Gestores, el contenido de los registros, los deberes de los gestores y la elaboración y aprobación del reglamento correspondiente (2002). N° 4775/2002-CR. Lima, Congreso de la República.

Dictamen recaído a los proyectos de ley Nos. 3607, 4380, 4509, 4547, 4760 y 4775/2002-CR, que proponen regular la gestión de intereses (lobby) (2002) Lima, Congreso de la República.

Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, del 11 de julio de 2003 (2003). Ley n° 28024. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos (1994). Número 26366. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Reglamento de la Ley nº 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública. (2003). Decreto Supremo nº 099-2003-PCM. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Reglamento del Registro de Sociedades (2001). Resolución número 200-2001-SUNARP/SN. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de control y de la Contraloría General de la República (2002). Número 27785. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Directiva que acuerda la implementación del Registro Público de Gestión de Intereses en el Registro de Personas Naturales de cada Zona Registral y aprueba formatos de inscripción (2004). Resolución nº 013-2004- SUNARP/ SN, 2004. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 3 de agosto de 2002 (2002). Ley nº 27806. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2003). Decreto Supremo nº 272-2003-PCM, Lima, Diario Oficial El Peruano.

Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, de 7 de marzo de 2002. (2002). Ley nº 27588. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Ley que faculta al Fiscal de la Nación a designar equipo de fiscales para casos complejos y fiscales para determinados delitos (2000). Ley nº 27380. Lima, Diario de los Debates.

Resolución Suprema del 2 de noviembre del 2000 (2000) RS nº 240-2000-JUS. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo de la Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual. (2002). Decreto Supremo nº 019-2002-PCM, Lima, Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado (2008). DL nº 1017. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (2008). DS nº184-2008-EF. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Constitución Política del Perú (1993). Lima, Diario Oficial El Peruano.

Código Penal (1991). Decreto Legislativo nº 635. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Ley del Código de Ética de la Función Pública (2002). Número 27815, Lima, Diario Oficial El Peruano.

Ley Marco del Empleo Público (2005). Número 28175, Lima, Diario Oficial El Peruano.

Ley que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado (2014). Número 30161, Lima, Diario Oficial El Peruano.

Reglamento de la Ley que establece prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el Sector Público, en casos de parentesco (2000) Decreto Supremo nº 021-2002. Lima, Diario Oficial El Peruano.

Reglamento del Congreso de la República (1998). Lima, Diario Oficial El Peruano.

México

Código Penal Federal (1931). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. (1917). México D.F., Diario Oficial de la Federación.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002. (2002). México D.F., Diario Oficial de la Federación.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, primera, con Proyecto de Decreto por el que se expide el Reglamento del Senado de la República (2010). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de gobernación y de estudios legislativos, relativo a la iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la ley general de transparencia y acceso a la información Pública (2014). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Reglamento del Senado de la República (2010). México D.F., Diario Oficial de la Federación.

Reglamento de la Cámara de Diputados (2010). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1934). México D.F., Diario Oficial de la Federación.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999). México D.F., Diario Oficial de la Federación.

Proyecto de Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares (2004). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados (2009). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Iniciativa que expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Josefina Vázquez Mota, del Grupo Parlamentario del PAN (2010). Número 2987-III, México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Luz Carolina Gudiño Corro, del Grupo Parlamentario del PRI (2010). Número 2942-II. México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa de Ley Federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas (2002). Número 990-I, México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa con proyecto de Ley Federal de Cabildeo, Sen. Fidel Herrera Beltrán (PRI) (2002). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa de Reglamento del Senado de la República, Sen. Pablo Gómez Álvarez (PRI) (2006). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa con Proyecto de Decreto que regula el cabildeo en el Senado de la República (2013). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2007). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa con Proyecto de decreto que modifica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2007). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Fidel Herrera Beltrán, del Grupo Parlamentario del PRI (2004). México D.F, Gaceta Parlamentaria

Proyecto de Ley para Regular el Cabildeo y Gestión de Causas (2005). Número 1880-I. México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Proyecto de Decreto por el que se adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y se Expide la Ley Federal de Cabildeo (2006). Número 2124. México D.F., Gaceta Parlamentaria.

Proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo (2007). Número 2202-I. México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2007). Número 2343-II. México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa de Ley de Cabildeo a cargo de la diputada Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del PRD (2004). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Iniciativa con Proyecto de Reglamento del Senado de la República, a cargo de César Jáuregui, del Grupo Parlamentario del PAN (2001). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia (2014). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

David S., (2005) *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Portillo Ayala, C. (2005). *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 215 a 224 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.* México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se adicionan los numerales 3, 4 y 5 al artículo 264, y 2 y 3 al artículo 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados (2013). México D.F, Diario Oficial de la Federación.

Dictamen de la Comisión sobre el Proyecto de Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares (2004). Número1644-I, México D.F., Gaceta Parlamentaria.

Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la procedencia de las solicitudes de inscripción en el Registro de Cabilderos que elaborará la Cámara de los Diputados (2011). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos dentro de la Cámara de Diputados (2012). Número 3616-I. México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el que se establecen los términos y condiciones para el ingreso de los cabilderos a las sesiones de la misma (2012). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Proyecto de Ley Federal del Cabildeo ante el Senado de la República dictaminada en sentido negativo (2005). México D.F, Gaceta Parlamentaria.

Colombia

Constitución Política de Colombia (1991). Bogotá, Gaceta Constitucional.

Decreto por el cual se crea la Comisión para el estudio de la reforma de los partidos políticos (1995). Número 763. Bogotá, Diario Oficial.

Decreto por el cual se aclara y adiciona el Decreto 763 de 9 de mayo de 1995 (1995). Número 842. Bogotá, Diario Oficial.

Acto Legislativo 1, del 14 de julio de 2009, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia (2009). Número 47.410. Bogotá, Diario Oficial.

Proyecto de Ley 261 de 2000 Cámara (2000). Número 98. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Acta de Comisión 004 de 2000 (2000). Número 004. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Acta de la Comisión 510 de 2001 (2001). Número 510. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Acta de la Comisión 538 de 2005 (2005). Número 538. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Acta de la Comisión 588 de 2008 (2008). Número 588. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Acta de la Comisión 523 de 2011 (2011). Número 523. Bogotá, Gaceta Parlamentaria.

Ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (2011). Número 1474. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (2014). Número 1712. Bogotá, Diario Oficial.

Resolución MD-0813 de 2012 de la Cámara de Representantes, Por la cual se modifica la Resolución MD-2348 de 2011 (2012). Número 0813. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, Por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas (2011). Número 2348. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Acuerdo de Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se comunican los resultados del proceso de inscripción al registro de cabilderos y se regulan las actividades desarrolladas por éstos dentro de la Cámara de Diputados (2012). Bogotá, Gaceta del Congreso.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2013) *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción.* CONPES, Departamento Nacional de Planeación, número 167.

Proyecto de Ley por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones (2014). Número 150. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Proyecto de Ley por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos (2014). Número 94. Bogotá, Gaceta Parlamentaria.

Proyecto de Ley por la cual se reglamentan las actividades de cabildeo (2005). Número 95. Bogotá, Gaceta Parlamentaria.

Proyecto de Ley Estatutaria por la cual se desarrolla el artículo 144 de la Constitución Política y se reglamentan las actividades de cabildeo (2009). Número 714. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Proyecto de Ley por la cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones (2010). Número 557. Bogotá, Gaceta del Congreso.

Chile

Constitución Política de la República de Chile (1980). Santiago, Diario Oficial.

Ley sobre Probidad Administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado (1999). Número 19.653. Santiago, Diario Oficial.

Proyecto de Ley sobre regulación del Lobbying en Chile (2002).. Santiago, Diario Oficial.

Proyecto de Ley de Reforma la Constitución Política de la República impidiendo la realización de "lobby" a favor de gobiernos extranjeros (2006). Santiago, Diario Oficial.

Proyecto de Ley que establece como contravención al principio de probidad, la intervención o cabildeo ante jueces y funcionarios judiciales en favor de la postura del Fisco o de funcionarios o autoridades implicados en ilícitos, en juicios pendientes de fallo (2008). Santiago, Diario Oficial.

Proyecto de Ley que establece normas sobre la actividad del lobby (2008). Santiago, Diario Oficial.

Ley de Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República (2005). Número 20.50. Santiago, Diario Oficial.

Decreto de aprobación del reglamento de la ley n. 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado (2014). Número 71. Santiago, Diario Oficial.

Ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado (2014). Número 20.730. Santiago, Diario Oficial.

Ley que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración (2003). Número 19.880. Santiago, Diario Oficial.

Ley sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de Dicha Firma (2002). Número 19.799. Santiago, Diario Oficial.

Código de Buenas Prácticas para Lobbistas (2015). Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado Chilena (1986) Número 18.575. Santiago, Diario Oficial.

Oficio de la Excma. Corte Suprema por el cual remite opinión respecto del proyecto, iniciado en mensaje, que Establece normas sobre la actividad de lobby (2013). Oficio número 92-2013. Santiago, Diario Oficial.

Indicación Sustitutiva de la de la Ley N° 20.678 que establece la elección directa de los Consejeros Regionales (2012). Santiago, Biblioteca del Congreso de Chile.

Historia de la Ley n.20.730 (2014). Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2003) *Mensaje Presidencial de S.E. El Presidente de la República en el que se inicia un proyecto de ley que regula el lobby*. Número 7-350. Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2006) *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política*. Número 522-354. Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Observaciones de S.E. la Presidenta de la República sobre el proyecto de Ley que regula el lobby (2008). Oficio número 7.359. Santiago, Diario Oficial.

Proyecto de Ley que Establece un nuevo Mecanismo de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional (2011). Santiago, Diario Oficial.

Ley Reservada del Cobre (1958). Santiago, Diario Oficial.

Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (2008). Número 20.285. Santiago, Diario Oficial.

Cámara de Diputados (2004). *Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el Proyecto de Ley que regula el Lobby* (2004). Santiago, Diario Oficial.

Cámara de Diputados, (2005). *Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el Proyecto de Ley que regula el Lobby*. Santiago, Diario Oficial.

Cámara de Diputados (2013). *Establecimiento de normas sobre actividad del lobby*. Legislatura 361ª Sesión 60ª. Santiago, Cámara de Diputados.

Moción que modifica la ley nº 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a fin de impedir y sancionar el acceso privilegiado de grupos de presión o de lobby a la autoridad (2003). Santiago, Diario Oficial.

Moción que regula el lobby, en el contexto de la agenda de modernización del Estado (2004). Santiago, Diario Oficial

Proyecto de Ley que regula el lobby (2003). Santiago de Chile, Cámara de Diputados de Chile

Proyecto de Ley que regula el lobby (2008). Santiago de Chile, Cámara de Diputados de Chile

Constitución Política de la República de Chile de 1971. (1971). Capítulo III, art. 15. Santiago, Diario Oficial de Chile.

Canadá

Lobbying Act (1985) R.S.C. 1985, c. 44 (4th Supp.) Ottawa, Minister of Justice.

Lobbyists' Code of Conduct (1997). Ottawa, Office of the Commissioner of Lobbying of Canada.

Federal Accountability Act (2006) S.C. 2006, c.9. Ottawa, Government of Canada.

The Lobbying Act (2008). Canada, Office of the Commissioner of Lobbying of Canada.

Registrar of Lobbyists: Annual Reports 2006-2007 (2006-2007). Ottawa, Government of Canada.

Estados Unidos

The Lobbying Disclosure Act of 1995. (1995a). H.R. 2564. Washington D.C., U.S House of Representatives.

Report to accompany H.R. 2564. (1995b). REPT. 104–339. Washington, D.C., U.S. Congress.

An act to amend the Lobbying Disclosure Act of 1995 (1995c). H.R. 5609. Washington, D.C., U.S. Congress.

The Federal Regulation of Lobbying Act of 1946. (1946). Washington D.C., U.S Congress.

Honest Leadership and Open Government Act of 2007. (2007). Washington, U.S Congress.

Ethics Commitments By Executive Branch Personnel (2009). Executive Order-13490. Washington D.C., The White House.

Code of Ethics (sin fecha). Association of Government Relations Professionals

España

Constitución Española, 1978 (1978) número 311. Madrid, (B.O.E) Boletín Oficial del Estado.

Proposición no de Ley relativa a la regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos (1990) serie D, número 16. Madrid, BOCG (Boletín Oficial de las Cortes Generales)

Enmienda de sustitución a la Proposición no de Ley relativa a la regulación de los despachos que gestionen intereses particulares confluyentes con intereses públicos (1990) serie D, número 23. Madrid, BOCG (Boletín Oficial de las Cortes Generales)

Proposición no de Ley sobre regulación de los grupos de Interés (1993a) serie D, número 375. Madrid, DS (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados).

Proposición no de Ley sobre regulación de los grupos de Interés (1993b) serie D, número 248. Madrid, DS (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados).

Proposición no de Ley sobre creación de un registro de lobbies o grupos de intereses (2008) Serie D, número 5. Madrid, BOCG (Boletín Oficial de las Cortes Generales).

Proposición no de Ley sobre creación de un registro de lobbies o grupos de intereses (2008) Serie D, número 5. Madrid, BOCG (Boletín Oficial de las Cortes Generales).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (1995). Número 281, capítulo VI, art. 428 y 429. Madrid, (B.O.E) Boletín Oficial del Estado.

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (2006). Número 86, Madrid, (B.O.E) Boletín Oficial del Estado.

Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (2009). Número 91, Madrid, (B.O.E) Boletín Oficial del Estado.

Austria

The Austrian Transparency Act 2013 for Lobbying and Interest Representation (2013). Number 64/2012. Vienna, Federal Gazette.

Eslovenia

The Integrity and Prevention of Corruption Act (2010). IPCA number 45/10. Ljubljana, Official Journal of the Republic of Slovenia.

Irlanda

Irlanda. Regulation Lobbying Act (2015). Number 5 of 2015. Dublin, Irish Statute Book.

Lituania

Ley VIII-1749 de 27 de junio del 2000, de regulación de los grupos de interés (2000). Vilna, Parlamento de la República de Lituania.

Ley IX-308, de 8 de mayo de 2001, de regulación de los grupos de interés (2001). Vilna, Parlamento de la República de Lituania.

Ley IX-1385, del 30 de marzo de 2003, de regulación de los grupos de interés (2003) Vilna, Parlamento de la República de Lituania.

Argentina

Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. (1994). Primera Parte, Capítulo II, art. 38. Santa Fe, Convención Nacional Constituyente.

Argentina. *Código Penal de la Nación Argentina (1984).* Ley número 11.79. Buenos Aires, Boletín Oficial.

Hungría

Ley XLIX, de 1 de septiembre de 2006, de regulación de actividades de lobby (2006). Budapest, Parlamento [Derogada en 2011].

Decreto de Gobierno 176/2006 (VIII. 14.) sobre la implementación de la Ley XLIX, de regulación de actividades de lobby. Budapest, [Derogado en 2011].

Francia

Constitución de la República francesa de 1791. (1971). Capítulo I, Sección III, art. 7 (39) (1971). París, Asamblea Nacional Constituyente.

Loi organique relative à la transparence de la vie publique (2013). Número 2013-906. París, Asamblea Nacional Francesa.

“Compte-rendu de la réunion du Bureau du Sénat du mercredi 7 octobre 2009” (2009) en Bureau du Sénat. París, Le Bureau du Sénat.

POLONIA

Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying (2005). Varsovia, República de Polonia.

TAIWÁN

Lobbying Act, (2007). Taipei, Ministerio del Interior.