

**GREMIOS EMPRESARIALES E INFLUENCIA. TACTICAS DE CABILDEO Y
FACTORES DE EFECTIVIDAD A JUICIO DE LOS DIRECTIVOS GREMIALES.
UN ESTUDIO DE CASO DE CUATRO GREMIOS COLOMBIANOS**

JULIÁN ESTEBAN RODRÍGUEZ LEIVA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2010**

**GREMIOS EMPRESARIALES E INFLUENCIA. TACTICAS DE CABILDEO Y
FACTORES DE EFECTIVIDAD A JUICIO DE LOS DIRECTIVOS GREMIALES.
UN ESTUDIO DE CASO DE CUATRO GREMIOS COLOMBIANOS**

JULIÁN ESTEBAN RODRÍGUEZ LEIVA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE POLITÓLOGO

**DIRECTOR DE TESIS
RODRIGO LOSADA LORA
Ph.D en Ciencia Política**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2010**

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	1
CAPÍTULO I.....	13
1. INTRODUCCIÓN	13
1.1 Planteamiento del Problema	13
1.2 Estudios Previos	14
1.3 Objetivos de Investigación.....	20
1.4 Justificación	21
1.5 Marco Teórico.....	21
1.6 Metodología	26
CAPÍTULO II	28
2. GREMIOS EMPRESARIALES Y CABILDEO.....	28
2.1. Aclarando conceptos: Cabildeo y Gremios Empresariales	28
2.2 Los gremios empresariales en Colombia. Evolución histórica	29
2.3 Objetivos gremiales	31
2.4 Recursos de Influencia.....	32
2.5 Actividades de Cabildeo	33
2.6 ASCOCRETO, ANALDEX, ANALAC y ACP	35
CAPÍTULO III	41
3. ACTIVIDADES DE CABILDEO Y LA PERCEPCIÓN DE SU EFECTIVIDAD.....	41
3.1. Las tácticas de cabildeo más efectivas a juicio de los gremios	41
3.2. Factores atribuidos a la efectividad gremial	48
3.3 Estrategias de cabildeo en los medios de comunicación	51
4. CONCLUSIONES	53

ANEXOS	56
BIBLIOGRAFIA	58

CAPÍTULO I

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del Problema

Los gremios empresariales dedican la mayor parte de su tiempo a defender los intereses de sus asociados en las distintas Ramas del Poder Público. Defienden dichos intereses a través de un modo de comunicación con el Estado denominado cabildeo o lobby, que tiene por objetivo influenciar el cambio – de redacción o rumbo- de las decisiones de las autoridades públicas.

En torno a las actividades de cabildeo utilizadas por los gremios empresariales en Colombia y la efectividad que tiene cada uno de ellos en el logro de la influencia, surgen los siguientes interrogantes:

¿Cuáles son las actividades y las herramientas que utilizan los gremios para lograr influir en el proceso de decisión de las autoridades públicas?

¿Qué tipo de mecanismos, a juicio de los dirigentes gremiales, son los más efectivos a la hora de influir en las decisiones?

¿Qué factor puede determinar la mayor o menor efectividad de una actividad de cabildeo específica sobre otra?

¿Las tácticas de cabildeo varían según el sector económico en el que se ubique el gremio?

¿Los directivos gremiales prefieren ejercer influencia en una Rama de Poder Público –Legislativa, Ejecutiva o Judicial- más que en otra?

¿Sobre qué tipo de funcionarios –según nivel o rango- del sector público los gremios prefieren ejercer influencia?

1.2 Estudios Previos

Dentro de los estudios que presentan un panorama general del ejercicio de la influencia, y específicamente de las estrategias de cabildeo en el proceso legislativo y de política pública, se encuentran, entre otros, los que aluden al ejercicio del cabildeo en los Estados Unidos y los que se refieren a las relaciones gremios-Estado en Colombia

Los estudios que aluden al ejercicio de la influencia y las estrategias de cabildeo en Estados Unidos que considero pertinentes con el propósito de esta investigación son:

Robert Salisbury (1969) *An Exchange Theory of Interest Group*. En este artículo, el autor comienza destacando el uso creciente de técnicas avanzadas de presión de los grupos de interés mediante la utilización de las bases sociales y la importancia de la información que poseen los grupos de interés tanto para el Estado como para sus afiliados.

Los grupos de interés se pueden diferenciar en dos: 1) los que promueven la defensa de intereses públicos, movilizan bases sociales alrededor de cuestiones cargadas de símbolos, y 2) los grupos centrados en *intereses especiales* o particulares. Son estos últimos los que mayor crecimiento en su actividad han tenido durante los últimos años.

Su capacidad para ejercer una influencia eficaz y permanente sobre el proceso político se explica por las complejas redes de representación de intereses que poseen y el aumento de sus actividades con propósitos políticos.

Salisbury reconoce tres estrategias principales que caracterizan la dinámica de los grupos en Estados Unidos: 1) el monitoreo y el ofrecimiento de información, 2) el litigio y 3) la formación coaliciones de organizaciones.

El monitoreo y la información consiste en el seguimiento permanente que realizan los grupos en el Congreso a la legislación relevante para los intereses de sus afiliados, esto se realiza con el fin de estar atentos a los posibles cambios en la normatividad y para no perder las oportunidades de intervenir eficazmente. El litigio también es una técnica común en el sistema político estadounidense, consiste en defender intereses articulares a través de argumentos y procesos legales. Finalmente, la formación de coaliciones consiste en la unión, en un breve lapso de tiempo, de grupos que pretenden defender un interés común ante autoridades públicas, pero una vez concluida la *campaña de interés* vuelven a actuar individualmente.

Otro estudio relevante es el que realiza David Knoke (1990) en su texto: *Organizing for collective action. The political economies of associations*. Este es un estudio bastante amplio porque abarca grupos de interés económico y grupos de interés público, tiene por objetivo ofrecer explicaciones sobre las motivaciones que tienen los individuos para contribuir a las organizaciones de interés colectivo y explicar la organización de los grupos de interés y los recursos de cabildeo que utilizan.

A partir del enfoque de Política Económica el autor analiza lo que denomina como *capacidad política* que consiste en un conjunto de roles o programas que poseen los grupos de interés para dirigirlos a la acción política. Está compuesta por las estrategias de cabildeo, otros recursos como la capacidad económica del grupo y funcionarios dedicados exclusivamente a los asuntos públicos, entre otros.

Kevin Hula (2002) en su texto *Cabildeo. Lobbying* explora el funcionamiento y las acciones de las coaliciones políticas –similares a las coaliciones que estudia Salisbury-, estas organizaciones se conciben como agrupaciones menos formales que los grupos de interés y que pueden existir temporalmente, por ejemplo, para apoyar una modificación en alguna reglamentación.

Participar en una coalición política es un mecanismo de cabildeo con el que cuentan los grupos de interés. Permite a los grupos que no tienen suficientes recursos para ejercer la influencia lograr defender sus intereses en compañía de otros. Estas coaliciones a la hora de actuar lo hacen como un solo grupo, esto les brinda un mayor margen de credibilidad y legitimidad a sus opiniones, y más aún, permite que se compartan los costos y con esto favorecer a los grupos con menores recursos.

Para el caso colombiano se han adelantado diversas aproximaciones al estudio de la influencia ejercida por algunos gremios empresariales. Entre los estudios más relevantes se encuentran investigaciones avanzadas y algunas tesis para obtener un título universitario.

Cacaos y tigres de papel: el gobierno de Samper y los empresarios colombianos, de Angélica Rettberg (2003). Es un estudio que analiza el papel de los gremios y los grupos económicos en el gobierno de Samper, las razones de la oposición de los gremios y su posterior debilitamiento.

Rettberg comienza diferenciando entre lo que entiende por gremios y por grupos económicos. Los primeros se refieren al agrupamiento de empresas de un mismo sector económico que desean representar los intereses de su sector ante el Gobierno Nacional. Los grupos económicos por su parte son un conglomerado de empresas –con distintas actividades económicas generalmente- que se agrupan en razón de ser propiedad de un solo individuo, familia o grupo empresarial. En Colombia hay tres principales¹, se caracterizan por su alta capacidad económica y el porcentaje de representación en la producción interna del país. Estos grupos tienen bajo su tutela varias empresas que pertenecen a distintos gremios y que a su vez son la voz de los grupos en dichos gremios.

¹ La Organización Ardila Lülle, El Grupo Empresarial Bavaria y la Organización Sarmiento Angulo.

El caso que estudia la autora es la crisis en la que se vio sumido el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), conocida como el Proceso 8000, debido a la presunta infiltración de recursos del narcotráfico a su campaña presidencial. La magnitud de la crisis superó la política interna al llegar a poner en riesgo las relaciones de Colombia con su principal aliado comercial, Estados Unidos.

Los gremios ante la preocupante situación en que se sumía el país, se alejaron de su posición tradicionalmente neutral y de distintas maneras hicieron saber al gobierno su descontento por las consecuencias que los errores en su campaña traerían a la economía de país. Los grupos económicos, por su parte nunca se opusieron al gobierno, más bien lo respaldaron frente a las críticas de la oposición. El objetivo del estudio era determinar por qué los grupos económicos respaldaron al gobierno ante la fuerte evidencia de su culpabilidad.

La conclusión de Rettberg es que los grupos económicos apoyaron al gobierno de Samper debido a los beneficios económicos que les había generado durante su gobierno a través de concesiones, contratos o licencias otorgados por el Estado. El contexto de apertura económica los favoreció en gran proporción y por estas razones el gobierno contó con su apoyo incondicional, esto debilitó la fuerza de los gremios económicos, recordando que los grupos tenían voz y voto dentro de ellos, hasta el punto que no lograron su objetivo fundamental que era la renuncia del Presidente Samper.

Otro texto que trata más detalladamente el ejercicio de la influencia y las actividades de cabildeo utilizados por los gremios en Colombia es el libro *Los gremios empresariales en Colombia en los inicios del siglo XIX* de Rodrigo Losada (2000). En este texto el autor describe el panorama de los gremios en la actualidad; sus fortalezas, amenazas, oportunidades, entre otros. Es un estudio basado en entrevistas a miembros de diferentes gremios, analizando los casos en que los gremios han intentado influir y los resultados conseguidos.

Sus ejes de análisis son los objetivos gremiales, la infraestructura organizacional y las tácticas de cabildeo empleadas. Frente a las tácticas de cabildeo más utilizadas por los gremios, el autor ofrece una lista de por lo menos seis que a juicio de los dirigentes gremiales son las más utilizadas por su efectividad a la hora de influir alguna decisión gubernamental. La entrega de informes o conceptos técnicos es la estrategia más efectiva a juicio de los dirigentes.

Losada en su estudio concluye, entre otras cosas, lo siguiente: frente a cada reforma de alguna legislación unos gremios ganan y otros pierden; aún los gremios más poderosos, con mayor frecuencia de la que se piensa, no encuentran acogida a sus solicitudes; lo que las empresas más valoran como beneficio aportado por su propia entidad gremial es la actividad de éstas frente a las autoridades públicas en busca de defender los intereses gremiales.

Un tercer texto que también explora el papel de los gremios colombianos y su influencia sobre las decisiones públicas es: *Gremios, política económica y democracia* de Miguel Urrutia (1983). El propósito de este autor es describir el papel de los gremios haciendo un análisis de su influencia en el proceso legislativo colombiano y sus más importantes acciones en los últimos veinte años en materia de política económica.

Dentro del texto el autor resalta la fortaleza histórica de algunos gremios colombianos a la hora de lograr influir en las decisiones políticas del país. Destaca el papel de algunos gremios en Colombia, especialmente el de FEDECAFE por ser uno de los pocos gremios que durante años ha logrado influir, favorablemente a los intereses de sus afiliados, la política económica del país, tanto que sus presidentes logran tener un contacto directo y permanente con el Presidente de la República.

Urrutia también hace evidente la proliferación de gremios en distintos sectores económicos entre los años de 1950 hasta 1980. Estos gremios, con funciones muy

distintas, en su mayoría se dedican a promover los intereses de sus afiliados ante la opinión pública y el gobierno aunque con resultados muy distintos.

Sánchez y Rothlisberger (1989) en su texto: *Formas de organización, representación y participación política de los gremios*, se concentran en realizar una reseña histórica de los gremios. Su aporte al tema de la influencia gremial consiste en describir la forma cómo los gremios surgen en un contexto de proteccionismo donde el Estado es quien provee los recursos para su formación, hasta pasar a gremios autónomos y mejor organizados que tienen la tarea de ofrecer una mayor gama de servicios a sus afiliados.

A nivel de investigaciones para optar a títulos universitarios se encontraron los siguientes trabajos:

Jenny Alexandra Martínez (2005) *La influencia de las empresas multinacionales en la formulación de políticas públicas. Un estudio de caso*, analiza la manera cómo las empresas multinacionales de telecomunicaciones, Comcel y Bellsouth, influyeron sobre el trámite legislativo de la Ley 555 de 2000 “Por la cual se regula la prestación de los servicios de comunicación personal PCS”. Para su investigación tiene en cuenta las estrategias de cabildeo utilizadas por las multinacionales y los resultados obtenidos.

Hernán Rodríguez (2005) *Grupos de Interés y Lobby en Chile*. Esta investigación explora la influencia ejercida por distintos grupos de interés chileno sobre el Estado en el tema o sector económico que les correspondía. Adicionalmente, hace un análisis de la Ley de Cabildeo en ese país y la compara con su similar de Estados Unidos.

Mery Ruth Cruz (1999) *El “Lobby” en el Congreso Colombiano: un estudio de caso*. Esta investigación se propone determinar cómo los gremios colombianos han logrado influir en el proceso legislativo, esto lo realiza a partir del estudio de la Reforma Tributaria de 1998 y la influencia ejercida por algunos gremios sobre ella.

Luego de haber expuesto los estudios previos que consideré pertinentes para reseñar en mi investigación, se puede concluir lo siguiente: 1) el cabildeo es una herramienta utilizada por los grupos de interés –económicos y otros- para aumentar su posibilidad de influenciar decisiones en el ámbito gubernamental, 2) la mayoría de gremios, no podría hablarse de la totalidad, tienen como propósito principal lograr decisiones públicas favorables a los intereses de sus afiliados y 3) las actividades de cabildeo que utilizan los gremios no nos dicen nada sobre su influencia efectiva, sólo conociendo cómo trataron de influir los gremios en la decisión gubernamental y si dicha decisión refleja un cambio debido a los argumentos gremiales es posible considerar a una entidad gremial como influyente.

También se puede concluir que existe suficiente literatura que abarca desde un ámbito descriptivo los mecanismos de cabildeo y su relación con la influencia, pero al parecer estas investigaciones no han dado cuenta de los factores que pueden llegar a hacer un mecanismo de cabildeo más efectivo que otro. Profundizar en esta cuestión daría luces a la hora de determinar los recursos necesarios para los gremios que decidan influenciar alguna decisión gubernamental.

1.3 Objetivos de Investigación

1.3.1 Objetivo General

Teniendo en cuenta los estudios anteriormente citados, esta investigación tiene por objetivo general determinar, a juicio de los directivos gremiales, cuáles son los recursos de cabildeo más efectivos a la hora de influir en las decisiones de las autoridades públicas.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para lograr lo anterior, este trabajo se sustenta en un estudio de cuatro gremios empresariales: la Asociación Colombiana de Productores de Concreto – ASCORETO, la Asociación Nacional de Comercio Exterior –ANALDEX, Asociación

Nacional de Productores de Leche –ANALAC y la Asociación Colombiana del Petróleo –ACP. Quienes buscaron influenciar, entre los años 2005 y 2008 distintas decisiones gubernamentales, para lo cual acudieron a diversas actividades de cabildeo con resultados distintos.

En el estudio de caso se pretende:

- Describir los recursos de cabildeo utilizados por las asociaciones gremiales a la hora de lograr decisiones públicas favorables a los intereses de sus asociados.
- Determinar cuáles recursos de cabildeo consideran los dirigentes gremiales como los más efectivos a la hora de influir en el proceso de decisión de las autoridades públicas.
- Determinar qué tipo de factores consideran los directivos gremiales son los más determinantes a la hora de catalogar a una actividad de cabildeo como efectiva.

1.4 Justificación

La investigación busca contribuir al mejor conocimiento del ejercicio del cabildeo en Colombia. Si bien es cierto que existen importantes avances en el tema, desde la academia ha sido muy poco lo que se ha avanzado en torno a la relación entre los mecanismos de cabildeo y su efectividad. Adicionalmente, se justifica porque se cuenta con la capacidad para adelantar la investigación, entendiendo esto como el acceso a dirigentes gremiales de cuatro organizaciones gremiales.

1.5 Marco Teórico

Con el fin de comenzar a enfocar esta investigación es necesario afirmar que el objeto de esta investigación es la percepción que tienen los directivos gremiales sobre el desempeño de distintas tácticas de cabildeo utilizadas en sus organizaciones. Para tal efecto, el estudio se desarrolla con base en la teoría de

Robert Dahl sobre la influencia, así como de otros autores que hacen énfasis en las tácticas de cabildeo y su relación con la influencia.

1.5.1 Concepto de influencia

Dentro de los conceptos más polisémicos y ambiguos en la Ciencia Política se encuentran la influencia, el poder, la autoridad y la persuasión, entre otros más. No es sencillo encontrar un acuerdo sobre los términos y las definiciones de ellos, mucho más cuando se trata de diferenciar entre los conceptos de influencia y poder que han sido centrales en el desarrollo de la Ciencia Política como disciplina. Por esa razón, sería conveniente determinar aquí cuál es la diferencia entre estos conceptos, y precisar cuál de ellos es el más específico o el más general, en otras palabras, cuál de ellos podría explicar mejor los otros conceptos.

Con respecto a lo anterior, partiendo de los planteamientos de Robert Dahl (2003), consideraría que la influencia es el concepto más general de todos, y el poder, la autoridad y la persuasión, formas específicas de ésta.

La influencia consiste en una interacción entre dos o más agentes por medio de la cual A induce a B a sentir, pensar o comportarse de una manera que, en otras circunstancias B no habría adoptado; es una relación entre actores donde las necesidades o deseos de uno o más actores afectan los actos o predisposiciones de otro u otros. (Dahl, 2003:17)²

El poder, por su parte, consiste en una relación entre un actor A y un actor B, en donde A se vale de la amenaza o imposición de severas sanciones para inducir a B a actuar de una forma que en otras circunstancias no haría.

La autoridad, según Dahl, es la forma de influencia más importante (2003:41). Está relacionada con el concepto de legitimidad y se presenta cuando un actor B reconoce que A tiene el derecho legítimo a mandar sobre él y se somete por

² Esta definición de influencia de Dahl está soportada en la idea de Jack Nagel (1975) en su texto *Analysis of power*.

respeto a la posición o cargo que desempeña A. En la persuasión, B hace lo que A sugiere o desea porque B ha aceptado la línea de argumentación y la información de A.

A la luz de esto, se podría afirmar que, en principio, los gremios no ejercen poder o autoridad, más bien, la forma de influencia que más se acerca a su labor es la persuasión.

Comúnmente se piensa que un gremio es *poderoso* porque sus intereses se reflejan en las acciones de las autoridades públicas. Pero bastaría reconocer que un gremio u otro actor interesado en influir en las decisiones políticas no recurriría a amenazas o a sanciones sino a otro tipo de estrategias, el gobierno es quien tendría los elementos y la capacidad para poder amenazar, por ejemplo a través de sanciones tributarias, castigos o censura al gremio.

Tampoco podría concluirse que si un gremio influye sobre las decisiones gubernamentales sea porque el gobierno lo reconozca como una autoridad a la que deba someterse. Más bien, el hecho que el gobierno en sus decisiones tome en cuenta las opiniones de los gremios podría tener explicación en las distintas actividades de cabildeo a las que acuden para lograrlo.

Para saber que un actor -A- ha incidido en los actos o predisposiciones de otro-B-, no basta con que haya puesto de manifiesto su posición o que cuente con los recursos necesarios para hacerlo –sobre los recursos más adelante se profundizará-. Es necesario que esta segunda persona -B- haya cambiado su modo de pensar o actuar y que se aporten evidencias de que lo hizo debido a los argumentos o presiones de A, de otro modo no podría demostrarse que ha existido influencia alguna. (Dahl, 2003; 38)

En este punto es necesario aclarar que, de acuerdo con la teoría de Dahl, si no se demuestra que los gremios mediante su acción lograron influenciar las preferencias o acciones de las autoridades públicas de nada serviría entrar a

estudiar la influencia de un gremio sobre las decisiones gubernamentales. Entonces es necesario realizar un análisis al proceso de decisión gubernamental, comparando la propuesta inicial del Gobierno con la decisión final.

1.5.2 Alcance y cobertura de la influencia

Hasta el momento se ha dicho que cuando hablamos de influencia nos referimos a relaciones entre actores los cuales poseen cierto grado y alcance de influencia. Pero para medir el grado y el alcance de la influencia dentro de un grupo específico de actores, requerimos acudir a dos conceptos propuestos por Dahl: *Domain* (cobertura) y *Scope* (alcance).

La cobertura responde a la pregunta: ¿Con respecto a quiénes es influyente? y el alcance por su parte responde: ¿con respecto a qué? Para aclarar los conceptos, Dahl acude a un ejemplo útil: Bill es un terrateniente y él en su propiedad tiene esclavos. Bill puede tener enorme influencia sobre sus esclavos en muchos temas o aspectos de sus vidas por ejemplo con respecto a su trabajo, condiciones de vida, tradiciones. Si bien la influencia de Bill podrá tener un enorme alcance, su cobertura es limitada porque no podrá tener la misma influencia sobre un campesino libre que viva cerca a su propiedad o sobre los esclavos de otra propiedad, se limita a la vida de los esclavos de su propiedad.

Lo anterior quiere aclarar que la cobertura de la influencia son las personas sobre las que Bill puede ejercer influencia, por su parte el alcance son las materias sobre las cuales Bill es influyente. En un estudio de influencia, responder las dos preguntas anteriores, puede ser de gran ayuda para el análisis.

1.5.3 Recursos de Influencia

Todos los sistemas políticos se caracterizan por la desigualdad en la distribución de la influencia que ejercen las personas, según Robert Dahl esto se debe a tres razones fundamentales:

1) Recursos: las diferencias en la distribución de los recursos políticos. El recurso político es el medio por el cual una persona puede influir en las percepciones o acciones de otra. Entre estos se incluyen: el dinero, la información, la categoría social, la amistad, el derecho a dictar leyes, etc.

2) Habilidades: habilidad o eficiencia con que los individuos utilizan sus recursos políticos. En muchas ocasiones un actor puede contar con los recursos suficientes para influir sobre otro actor, pero puede que no sepa cómo utilizarlos de la manera más adecuada. El resultado de la influencia está relacionado con la aptitud con que se aprovechen los recursos.

3) Motivaciones: Variaciones en la medida en que los individuos emplean sus recursos con propósitos políticos.

Lo anterior nos lleva a pensar que la influencia se ve favorecida con los recursos pertinentes para influir que posean los agentes, pero estos recursos no pueden explicar por sí mismos el resultado de la influencia, en otras palabras, aumentan la probabilidad de la influencia de un agente sobre otro, pero no son la influencia *per se*. Es influyente quien logre el éxito en su intento de modificar las intenciones o los actos de otro actor.

Un gremio, por ejemplo, puede contar con un prestigioso representante ante el gobierno, con dinero para contratar estudios técnicos o con una nómina de personas muy preparadas, pero esto no deja de ser un atributo del gremio, en otras palabras, nadie *posee* la influencia sino que la *ejerce*, y sólo puede hacerlo en circunstancias específicas -no permanentemente- y en campos temáticos limitados.

Son varios los recursos que favorecen el desempeño de las actividades de cabildeo. Algunos de ellos se pueden llamar también características organizacionales. Dentro de la literatura sobre grupos de interés se pueden reconocer algunas características que favorecen más el ejercicio de la influencia

que otras, y son: Calidad de los especialistas vinculados, la presencia de estudios técnicos o investigaciones, experiencia del representante gremial y el presupuesto del gremio. Sobre estos recursos se ahondará en el próximo capítulo, al igual que sobre las actividades de cabildeo.

Luego de haber establecido un marco teórico para el estudio de la influencia y sus recursos se puede concluir lo siguiente: 1) El concepto de influencia es más general que los de poder, la autoridad y persuasión, que son formas o tipos de esta. 2) Para demostrar que un gremio ha logrado influenciar las preferencias o actos de un funcionario público, es necesario aportar evidencias del cambio de actitud de este y pruebas que dicho cambio se debió a las actividades del gremio. 4) Los recursos con los que cuentan los gremios son diversos y están distribuidos desigualmente. 5) Lo anterior nos lleva a pensar que los recursos no pueden explicar por sí mismos el resultado de la influencia, pueden aumentar la probabilidad de un resultado favorable pero no son la influencia *per se*.

1.6 Metodología

El objeto de estudio de la presente investigación son las tácticas de cabildeo utilizadas por los gremios empresariales en Colombia -representados en las cuatro asociaciones citadas anteriormente- y la efectividad que le otorgan los gremios a cada táctica.

Las técnicas utilizadas para recolectar la información necesaria fueron dos. La primera, consistió en visitar a los gremios con el fin de realizar entrevistas abiertas a sus directivos y funcionarios para obtener la información necesaria que permita desarrollar los objetivos propuestos. Para tal fin, en cada gremio fue posible ponerse en contacto con los funcionarios encargados de los asuntos públicos – como fue el caso de la ACP y ANALDEX- o con los directores o gerentes del gremio –ANALAC y ASOCRETO-.

En cada gremio se realizó una entrevista que tenía como fin indagar sobre las acciones de cabildeo que utilizan los gremios a la hora de intentar influir en las decisiones gubernamentales y determinar cuáles, a juicio de los directivos, son las más efectivas.

Es evidente que la cantidad de casos tomados por la investigación no se consideran una muestra significativa, pero siguiendo la idea de Hernández (2003), en el enfoque cualitativo, la unidad de análisis no necesariamente debe ser representativa del universo. Por esta razón, a partir de los casos analizados es posible formarse una idea sobre los recursos de cabildeo más utilizados en Colombia y la efectividad que le otorgan los directivos gremiales a cada recurso.

La segunda técnica consistió en consultar medios impresos –artículos de periódicos o revistas -para buscar artículos que registraran las acciones de cabildeo utilizadas por los grupos empresariales de distintos sectores económicos en Colombia, como medio para corroborar los hallazgos de la investigación.

CAPÍTULO II

2. GREMIOS EMPRESARIALES Y CABILDEO

Después de haber hecho un recorrido sobre el concepto de influencia, de su alcance, su diferencia con respecto a otros conceptos, y de haber tomado como base teórica la postura de Robert Dahl, este capítulo tiene como fin hacer una exposición más amplia sobre los conceptos de gremios empresariales y cabildeo, el desarrollo de los gremios en Colombia y específicamente, se concentrará en exponer los recursos de influencia y las actividades de cabildeo con el fin de anudar el tema a los estudios de caso propuestos.

2.1. Aclarando conceptos: Cabildeo y Gremios Empresariales

El lobbying o cabildeo cumple un papel fundamental dentro de la elaboración de políticas públicas en la Rama Ejecutiva, en la Rama Legislativa y en la Judicial. Lindblom (1980)³ define el cabildeo como un conjunto de interacciones a través de las cuales individuos y grupos privados buscan influenciar políticas.

Desde el siglo XIX es en Inglaterra y Estados Unidos donde surge con mayor fuerza la actividad de cabildeo, esto puede explicarse por la industrialización creciente y el fortalecimiento democrático. Estos dos países fueron los primeros que permitieron y reglamentaron esta actividad, en el capitolio de Nueva York en 1829 y luego en Inglaterra en 1884. En Estados Unidos el cabildeo pasó a ser una práctica respetada y visible con la ley LaFollete-Maroney de 1946, que obligaba a los lobistas a registrarse y a la vez registrar su contabilidad ante el Congreso antes de realizar cualquier actividad.

En Colombia, el cabildeo es una práctica que históricamente ha sido ejercida por gremios de todos los sectores económicos, a pesar de no estar regulada por una Ley de la República. Es necesario, como lo plantean las investigaciones de Jimeno (2006) y Cruz (1999), legislar sobre un tema tan central como este por

³ Citado por Real Dato (2002).

cuestiones de transparencia en el proceso político, de lucha contra la corrupción y para que la opinión pública no asocie la participación gremial en los organismos estatales con una práctica corrupta sino más bien, con un hecho que fortalece el proceso democrático colombiano y mejora las decisiones públicas.

Los gremios empresariales –al ser un tipo de grupo de interés- son colectividades privadas ajenas al poder gubernamental que agrupan individuos, organizaciones o empresas que buscan, a partir de unas actividades de cabildeo o de presión, influir en las decisiones legislativas, gubernamentales y judiciales. Estos grupos buscan soluciones a problemas colectivos que sólo pueden ser resueltos por medio de la presión ejercida al Gobierno, con el fin que este genere condiciones favorables para el sector económico o grupo particular que lo pretende influenciar (Knoke, 1990).

Una característica de los grupos de interés es su diferenciación con respecto a los partidos políticos tal como lo aclara Bobbio (1991):

Se pueden encontrar por lo menos tres funciones que realizan los partidos políticos y no los grupos de presión: la función de la competencia electoral, la función de administración directa del poder y tal vez la función de expresión (...) En definitiva, podemos concluir que, a pesar de que tratan de influir en la distribución de los recursos dentro de una sociedad ya sea para mantenerla invariada, ya sea para cambiarla a su favor, no participan directamente en la contienda electoral y en cierto modo no están interesados en administrar por su propia cuenta el poder político. (Bobbio, 1991: 730).

2.2 Los gremios empresariales en Colombia. Evolución histórica

En el caso colombiano, la proliferación de los gremios también puede ser explicada por los avances en la comunicación, en la especialización del trabajo y el fortalecimiento del sistema democrático característico de los años sesenta y setenta, como lo afirman Sánchez y Rothlisberger (1989)

Siguiendo con estos dos autores, a finales de la década de los treinta cuando el Estado Colombiano comenzó el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones, los gremios pasaron a tener un papel cada vez más significativo dentro de la planeación económica del país, tanto que como agentes consultivos, en algunos casos lograron desplazar las instancias tradicionales como la Rama Legislativa o los partidos políticos.

Los gremios crearon relaciones formales con el Estado, pero más directamente con las instituciones responsables de la planeación y la dirección económica (Echeverri, 1987). Se consolidó una estructura corporativista donde los gremios, que para la época eran representados por tres principales organizaciones: La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI-, la Federación Nacional del Café y la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC- tuvieron representación en los cuerpos directivos del Estado y los organismos de regulación económica.

En la actualidad los gremios continúan teniendo gran incidencia en el desarrollo económico y político del país. Según Losada (2000), la presencia de algunos gremios empresariales en los centros de decisión es la evidencia de su fortaleza y la incidencia de sus argumentos ante el Estado. Aunque según este autor, uno de los problemas que más los aqueja en ciertos momentos es su fraccionamiento, evidenciado en la proliferación de gremios en un mismo sector económico, con intereses distintos y hasta opuestos.

Sánchez y Rothlisberger (1989) resaltan otra característica de los gremios colombianos, su papel de crítico ante distintas situaciones políticas del país. Los gremios no se han circunscrito únicamente al ámbito empresarial, temas como el salario, la vivienda, el conflicto armado o la vigilancia de las acciones gubernamentales siempre han sido de su interés.

2.3 Objetivos gremiales

Hasta el momento en esta investigación se ha inferido y se han citado autores que afirman que los gremios empresariales tienen como principal función y objetivo influir dentro de las decisiones de las autoridades públicas. Pero las preguntas que serían pertinentes responder son: En realidad ¿Influir en las decisiones públicas corresponde al principal objetivo gremial? Y de ser así, ¿Los gremios tienen otro tipo de objetivos distintos a este?

El estudio de Losada (2000) nos da luces sobre la importancia que tiene, para los directivos gremiales, lograr influir sobre las decisiones gubernamentales. En sus entrevistas dirigidas a diversas entidades gremiales, les pregunta sobre los cinco principales objetivos que se han fijado para el año en curso, la mayoría de ellos respondieron que uno o más de los objetivos de su entidad era buscar decisiones oficiales favorables a los intereses de sus afiliados.

De esa manera, es claro que la preocupación central está cargada de un gran interés político. Esto puede llevar a pensar que el empresario percibe que su suerte, en cuanto agente económico, depende en gran medida de cómo el Estado interprete los problemas públicos y sus soluciones, adicionalmente, de cómo sea el trato del gobierno hacia el gremio.

Pero en un contexto de desregulación económica, de apertura y de reducción de tamaño del Estado, los gremios que no dirijan sus acciones hacia la mejora de los servicios prestados y a incrementar la calidad y la productividad de las empresas afiliadas estarán en muy poca capacidad de sobrevivir.

De esta manera, dentro de los otros objetivos gremiales expresados se encuentran: mejorar/mantener servicios de interés para los afiliados, adquirir/procesar/difundir información útil para las empresas, incrementar la calidad y productividad de los servicios prestados por las empresas del gremio y promocionar productos/servicios de las empresas afiliadas.

Esto nos lleva a pensar que lograr normas oficiales favorables no es el único objetivo gremial. Dentro de sus intereses también está capacitar a las empresas afiliadas para que estén preparadas para responder a una economía altamente competitiva. Aunque hay que aclarar que sobre el orden de estos últimos objetivos hay un consenso relativamente bajo en las respuestas de los directivos. (Losada, 2000:53).

2.4 Recursos de Influencia

Los gremios empresariales cuentan con distintos recursos que posibilitan resultados o decisiones gubernamentales favorables a sus preferencias o deseos. Para efectos de la presente investigación, denominaremos estos recursos genéricamente como características organizacionales.

Andrés Moreno (1976) en su estudio *The effect of organizational structure on the effectiveness of interest groups: The case of Colombia*, una disertación doctoral que trata el tema de los grupos de interés en Colombia, se propone hallar las características organizacionales que más aporten al logro del principal objetivo gremial: influir dentro de las decisiones en la Rama Legislativa y Ejecutiva. Las características que más aportaron al logro de dicho objetivo son:

-Especialistas vinculados: Referido al nivel académico de los profesionales que trabajan en el gremio. Un personal mejor calificado aumenta las posibilidades del gremio para influir efectivamente la legislación que desee.

El personal calificado aumenta significativamente las capacidades de la organización porque ayuda a responder a un mayor volumen de demandas de los afiliados y le aporta más valor, a través de su capacidad técnica, a los argumentos gremiales ante los funcionarios estatales.

-Estudios técnicos o investigaciones: El desarrollo de estas actividades favorece la calidad de los argumentos presentados y aumentará el prestigio del gremio, al convertirse en fuente obligada de los tomadores de decisiones públicas.

-Experiencia del representante gremial⁴: Un representante gremial con experiencia en el sector público y en el sector económico del gremio es más probable que tenga un mejor conocimiento sobre el proceso de toma de decisiones y que conserve buenos contactos, que mejore el desempeño y la estrategia del gremio.

La Teoría Elitista explica mejor este fenómeno⁵ porque lo ilustra con el ejemplo de la 'puerta giratoria' en donde los funcionarios que pertenecen al sector público, al finalizar su período, pasan a trabajar al sector privado. Lo mismo sucede en el sector privado donde sus funcionarios, luego de un tiempo de trabajo, pasan al sector público. Esta rotación no sólo favorece las buenas relaciones entre los dos sectores, sino también permite que las demandas de los gremios tengan mejor acogida y además, que los funcionarios de ambos sectores aseguren su continuidad laboral.

-Presupuesto: Un gremio con un alto presupuesto tiene mayor capacidad de contratar personal mejor preparado en el diseño de estrategias de influencia o en su defecto mejores estudios técnicos que respalden su postura ante los entes gubernamentales.

Puede decirse entonces que las características organizacionales son consideradas como el recurso más valioso y amplio con el que cuenta un gremio. Su presencia en la organización favorecerá las operaciones internas del gremio facilitando su ejercicio de influencia.

2.5 Actividades de Cabildeo

Anteriormente se dijo que el principal objetivo de los gremios empresariales era lograr normas oficiales favorables para los miembros del grupo. Los grupos para poder responder a este objetivo requieren modos de interacción con el Estado.

⁴ Esta característica es tomada de la investigación realizada por John Heinz, Edgard Lauman, Robert Nelson y Robert Salisbury (1993) en su texto *The Hollow Core. Private Interest in National Policy Making*.

⁵ Ver McFarland(1997)

Cabildeo se le denomina al proceso de interacción entre los grupos de interés y el gobierno en el intento de asegurar decisiones políticas específicas en las Ramas del Poder Público (Knoke, 1990). Como se verá más adelante los grupos de interés acuden a distintas tácticas de cabildeo. Pero antes de exponerlas sería pertinente exponer la diferenciación que hace Ronald Hrebenar (1997) del concepto en dos, *cabildeo directo* y *cabildeo indirecto*.

El *cabildeo directo*, sobre el que busca profundizar esta investigación, es entendido como un proceso de comunicación directa con la autoridad pública, ya sea por medio de un informe técnico o el contacto directo con el funcionario. Es en la mayoría de casos la estrategia preferida por los grupos de interés porque no genera ambigüedades y cuando se refiere a influenciar puntos específicos puede brindar mejores resultados que el otro tipo de cabildeo.

Por su parte, el *cabildeo indirecto*, que es la utilización de medios no tradicionales de cabildeo como son los saboteos, boicots o el uso de novedosas herramientas comunicativas como la internet –*media lobbying*–, es un tipo de cabildeo utilizado comúnmente para campañas ofensivas o defensivas, para publicitar un servicio o para “limpiar el nombre” de un sector o una empresa. (Hrebenar, 1997).

Existen múltiples tácticas de cabildeo. Losada (2000: 70-74) en su estudio identificó las siguientes: (1) informes o conceptos técnicos, (2) contacto directo a funcionarios o congresistas para presentarles el punto de vista del gremio, (3) el contacto a representantes de medios de comunicación para poder difundir la posición del grupo, (4) participar en reuniones de un comité o comisión consultiva del gobierno, (5) Enviar comunicados a sus afiliados para informarles sobre las actividades de cabildeo y (6) forjar alianzas con otras entidades gremiales.

Las tácticas de cabildeo utilizadas por los grupos económicos estadounidenses no se diferencian sustancialmente del caso colombiano. Salisbury (1969) resalta algunas de las tácticas que más efectividad ofrecen a los gremios

estadounidenses como el monitoreo y el contacto directo con el funcionario, seguido de la representación del grupo ante las autoridades y el litigio.

2.6 ASCOCRETO, ANALDEX, ANALAC y ACP

Esta sección pretende hacer una descripción de los cuatro gremios estudiados, con el fin de ubicar al lector sobre el tipo de gremio estudiado, las empresas que representa, su historia, su relación con el Estado y los servicios que presta. Para ello se hará una breve descripción de cada gremio, partiendo de la información obtenida a través de las entrevistas y de los documentos aportados por los directivos de cada organización. Para profundizar sobre la información sobre los gremios estudiados ver Anexo 2.

2.6.1 Asociación Colombiana de Productores de Concreto –ASOCRETO

La Asociación Colombiana de Productores de Concreto Certificado - ASOCRETO fue creada en 1985. Dentro de sus objetivos se encuentran promover el buen uso del concreto, actualizar sobre las nuevas tecnologías a las empresas ubicadas en el sector de la construcción y propender por la buena imagen de la industria concretera de Colombia. Este gremio agrupa empresas que transportan y comercian el concreto en las áreas urbanas.

Sus afiliados son únicamente tres: CEMEX, ARGOS y HOLCIM, aunque no son muchos afiliados, según las cifras expresadas por el Director del Área de Proyectos Especiales del gremio, estas tres empresas representan más del 90% del mercado del concreto del país.

En torno al surgimiento del gremio, su Director dice:

“Este gremio arrancó por una iniciativa de la Federación Iberoamericana del Hormigón. Nació al revés de las demás asociaciones. Esta Federación tenía como propósito crear en todos los países de la región un gremio del concreto y ellos motivaron a los concreteros para armar el gremio y de ahí su razón técnica”.

La posición del gremio en torno a su labor, en palabras de un funcionario es: *“Nosotros aquí hemos tenido un gremio que ha sido tradicionalmente técnico, no ha sido político. La estructura nuestra tiene Ingenieros, laboratorios, gente pensando los cursos, no lobistas ni abogados, estamos muy cargados hacia el tema técnico, sobre el tema político hemos sido más reactivos que activos”*

El gremio constantemente se cataloga como ‘técnico’, esto lo hace para aludir a su “poco interés” en involucrarse en acciones de cabildeo, no tanto por la poca efectividad que como gremio le otorguen al cabildeo, sino por las experiencias que ha tenido en sus relaciones con el Estado. En especial una, ellos se involucraron en una disputa con la Alcaldía de Bogotá porque ésta última aseguraba que el gremio había aconsejado utilizar la tecnología del relleno fluido para pavimentar las vías de Transmilenio en la Autopista Norte. Luego de haber utilizado este relleno en la vía, al poco tiempo se evidenció un deterioro y rompimiento del pavimento. La Alcaldía realizó un estudio que concluyó que la causa de este deterioro era la utilización del relleno fluido.

Este problema que comenzó teniendo raíces políticas⁶, al poco tiempo se tornó jurídico, y finalmente la justicia obligó a la cementera CEMEX a pagar los perjuicios causados por el uso del relleno fluido.

Este caso, en palabras de un directivo del gremio, *“ha disminuido la frecuencia con la que se acudía al Gobierno, y nos ha obligado a dedicarnos a la revista y a la investigación”*. Pero no por eso dejan de tener intereses políticos. Con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Vivienda tienen un contacto permanente para tratar temas relevantes al gremio.

Los servicios prestados, adicionalmente de ser un representante ante el Estado, son: 1) publicación de la Revista del Concreto, en la cual se muestran los avances

⁶ Las críticas a la utilización del relleno fluido no surgen en la administración que autoriza el uso de esta tecnología, Enrique Peñalosa (1998-2000), sino en la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2007).

de la industria del concreto y se promocionan los productos de los afiliados; 2) Reunión del Concreto, es su mayor orgullo y en ella traen a Colombia los mejores arquitectos e ingenieros civiles del mundo para que actualicen a los afiliados sobre las nuevas tecnologías y 3) a los empleados de las empresas afiliadas se les ofrece capacitaciones en temas medio ambientales, servicio al cliente y seguridad industrial.

2.6.2 Asociación Nacional de Comercio Exterior –ANALDEX

ANALDEX fue fundada el 10 de febrero de 1971, tiene como objetivo fomentar y fortalecer la actividad exportadora nacional, promover la imagen de Colombia en el exterior, y apoyar el diseño y la ejecución de políticas de exportación de corto, mediano y largo plazo.

Su Vicepresidente Técnico dice:

“ANALDEX Surge hace 35 años como el gremio de los exportadores y hace siete u ocho años se convierte en el gremio de los exportadores e importadores, con esto involucra toda la cadena logística de comercio exterior: agentes de carga, zonas francas, comercializadoras internacionales. Todos los actores del comercio exterior están afiliados al gremio”.

Dentro de los servicios ofrecidos a sus afiliados se encuentran: asesoría técnica en comercio exterior, Planeación Estratégica Empresarial, cabildeo, capacitaciones a los miembros e información puntual y estratégica que facilite a los afiliados la toma de decisiones en sus empresas. De igual manera, incentiva la cultura exportadora y la competitividad del sector.

En la actualidad cuenta con más de 200 afiliados, quienes tienen acceso a programas de capacitación, como el de apoyo a los usuarios de las zonas francas, seminarios sobre negocios internacionales y asesoría en sistemas especiales de importación y exportación.

Su relación con el Gobierno ha sido permanente, tiene presencia en el Junta Directiva del Consejo Gremial Nacional y en distintas Mesas de Concertación de ministerios y entidades gubernamentales. *“Tenemos relación todo el tiempo con el gobierno. Ser escuchado y ser tenido en cuenta por el gobierno no es algo que surja de la noche a la mañana se ha conseguido luego de 35 años de trabajo”*, afirma un funcionario entrevistado.

Los directivos consideran que el papel de ANALADDEX en la representación del sector exportador ha sido bastante provechoso. No sólo porque ha logrado influenciar una gran parte de las decisiones gubernamentales y ponerlas a favor de los intereses de sus afiliados, sino porque se han convertido en fuente obligada de consulta del mismo gobierno.

2.6.3 Asociación Nacional de Productores de Leche –ANALAC

ANALAC es una asociación que busca fundamentalmente representar los intereses de los productores de leche, así como fomentar, desarrollar y defender la actividad lechera nacional.

El Gerente de ANALAC afirma:

“Es entidad creada en la década del cincuenta, su vigencia es reconocida por todos los estamentos públicos y privados de país, de ahí que sea una entidad de referencia por excelencia. Representa a las 18 cuencas lecheras más importantes de este país y 450mil medianos y pequeños productores y eso ha permitido tener presencia en todos los ámbitos de decisión y conocer todas las minucias del tema lechero”

Frente a su desarrollo histórico, el Gerente continúa diciendo:

“El arraigo que ANALAC produjo en unas épocas en algunos productores, produjo que nuevos miembros se vincularan. Hoy en día esa labor es más difícil, más incierta y de ahí que nosotros nos estemos acercando particularmente a las regiones. Hemos entendido que nuestro ‘modus operandi’ debe cambiar y somos

nosotros los que debemos acercarnos a quienes pretendemos representar en ANALAC”.

Entre sus objetivos se encuentran 1) intervenir directa o indirectamente, en todas aquellas actividades necesarias para regular el mercado de la leche y sus derivados con claros beneficios para el productor. 2) propugnar por la implantación de planes y programas de crédito, para la financiación de la actividad lechera por parte de los organismos ejecutores de la política del sector agropecuario, o de organismos especializados en el otorgamiento de crédito directo y 3) trabajar con el Gobierno Nacional, en el estudio y solución de los problemas que afectan a la actividad lechera y sus derivados, así como la adopción de medidas que beneficien al productor.

Es claro el alto interés político que tiene el gremio lechero. Esto puede explicarse por los años de experiencia y su constante relación con el Estado. Un directivo del gremio expresa:

“ANALAC siempre ha estado en las tomas de decisiones más trascendentales, en algunas hemos fallado por algunas razones: recursos de parafiscalidad. Pero de resto fíjese que los parlamentarios para asumir posiciones y sustentar sus ponencias o para elaborar proyectos de ley siempre nos han consultado.” (...) tanto el Estado nos busca como nosotros buscamos al Estado, nos necesitamos mutuamente. Existen algunas instancias que nos permiten un diálogo constante como el Consejo Nacional Lácteo donde se encuentran todos los actores de la cadena productiva (productores, industriales y gobierno)”

Además del cabildeo, el gremio en busca mejorar la calidad del producto ofrecido por sus afiliados, ofrece servicios de capacitación permanente tanto para pequeños como grandes productores.

2.6.4 Asociación Colombiana del Petróleo –ACP

La ACP surge como un centro de investigación de temas petroleros, pero hace 15 años se convirtió en el principal gremio del sector petrolero. Agrupa a las

compañías petroleras privadas de Colombia que desarrollan actividades de exploración, explotación, transporte y distribución de petróleo, sus derivados y gas natural. Están afiliadas 41 de las casi 60 empresas privadas petroleras que tienen presencia en Colombia.

Tiene un diálogo permanente con los organismos gubernamentales, en palabras de la Directora de Asunto Públicos: *“Tenemos comunicación directa con la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, Ministerio del Interior, de Minas, Ecopetrol, Ministerio de Ambiente, Presidencia, todos los frentes”*.

Esta comunicación directa ha permitido que se consolide como un gremio atractivo para las empresas, como lo afirma otro directivo de la Asociación: *“Las empresas dicen: qué bueno estar ahí porque ahí se están tomando decisiones importantes, porque la ACP tiene contacto con el Gobierno y sabe muy bien lo que está pasando, es el lugar donde nadie puede faltar”*.

Dentro de sus logros está haber conseguido entrar en el Acuerdo Gobierno-Industria, que consiste en una reunión de alto nivel entre un sector de la economía y el Gobierno. La ACP en este Acuerdo representa a todo el sector petrolero y mensualmente se reúne con el Ministro de Minas, el Presidente de Ecopetrol y el Ministro de Medio Ambiente para tratar los temas relativos al sector. Su presencia en este acuerdo lo posiciona como un gremio privilegiado.

Los servicios que ofrece consisten en asesorar a las empresas afiliadas en cuestiones normativas o técnicas de la industria, documentar la aplicación de buenas prácticas en el área social y Derechos Humanos. En el tema laboral, ofrece talleres especializados en área del servicio al cliente, de seguridad industrial y protección del medio ambiente.

CAPÍTULO III

3. ACTIVIDADES DE CABILDEO Y LA PERCEPCIÓN DE SU EFECTIVIDAD

Este capítulo tiene la intención principal de examinar las estrategias de cabildeo más efectivas a juicio de los directivos gremiales de los cuatro gremios estudiados. Posteriormente, busca establecer si las estrategias de los gremios varían de un sector de la economía a otro y finalmente, analizar y sacar algunas conclusiones sobre los factores atribuidos a la efectividad de algunas estrategias sobre otras.

3.1. Las tácticas de cabildeo más efectivas a juicio de los gremios

Luego de la revisión de documentos y entrevistas, se encontró que a modo general los cuatro gremios utilizan estrategias similares para conseguir sus objetivos, lo que varía es la percepción que cada directivo gremial le atribuye a una o varias estrategias. Las estrategias utilizadas por los gremios son las siguientes: 1) Contacto directo con funcionarios para presentar opiniones y conceptos, 2) Entregar informes técnicos a las autoridades, 3) Asesorar a los afiliados sobre actividades para defender sus intereses, 4) Participar en comisiones consultivas con el gobierno, 5) Alianzas estratégicas con otros gremios y 6) Contactos con medios de comunicación. (Ver Anexo 1).

El gremio lechero, ANALAC, según lo expresado por su Gerente, tradicionalmente ha considerado que la estrategia más efectiva es entregar informes técnicos a los encargados de los temas relativos a su sector económico en los organismos estatales:

“Hay momentos en que cada gremio para no perder su fuero debe pronunciarse producto de un estudio elaborado a partir de una consulta en todas las Cuencas Lecheras (...) Por esa razón nosotros con nuestro equipo de trabajo realizamos constantemente diversas investigaciones sobre los temas que afectan a nuestros afiliados, para llegar al Ministerio con suficientes argumentos sobre nuestra posición. Muchas veces las investigaciones son publicadas en la revista de la

organización y ésta revista también es leída por algunos funcionarios gubernamentales”⁷

Esta no es la única estrategia que el gremio considera como efectiva, también acude a otras que la complementan. La alianza con otros gremios del sector es otra actividad que realiza constantemente con el fin de disminuir costos y de aumentar la presión sobre los tomadores de decisiones. Su Gerente afirma:

“Cuando al interior de ANALAC vemos que es necesario realizar alianzas estratégicas con otros gremios lecheros, en especial FEDEGAN, lo realizamos porque somos conscientes que nuestros recursos son precarios y esto afecta la prestación de los servicios, se requiere entonces convenios interinstitucionales con otros gremios u ONG’s.”

Este gremio entiende que la presión sobre las autoridades públicas aumenta si varios gremios de un sector económico buscan ejercer influencia sobre ellas. Cuando las autoridades perciben que varios gremios de un sector económico acuden a ellas conjuntamente realizando alguna demanda, y consideran que este grupo es una representación significativa de dicho sector, hay una mayor probabilidad que cedan a los argumentos gremiales.

Dentro de su escala de preferencias, los directivos de ANALAC perciben que el contacto directo es la tercera estrategia más efectiva a la hora influir sobre las decisiones públicas. Esta estrategia consiste en contactar directamente a los encargados del tema lechero en las agencias gubernamentales para que en una comunicación verbal pueda ser planteada la posición del gremio.

Finalmente, otra estrategia utilizada por este gremio pero que debido a sus resultados no la percibe como la más efectiva es la participación en comisiones consultivas. El Gobierno en muchas ocasiones crea instancias de diálogo,

⁷ ANALAC publica una revista trimestralmente llamada *ANALAC Habla*, en ella se publican regularmente los estudios realizados por el gremio y sus opiniones o posturas frente a los temas centrales del sector. El gremio se asegura que esta publicación llegue a las dependencias u oficinas de las autoridades públicas.

negociación y concertación con algunos sectores productivos en busca de legitimar y mejorar la toma de decisiones en los temas relevantes de la economía.

ANALAC es uno de los gremios privilegiados que pertenece a más de un escenario como estos: Consejo Nacional Lácteo y Fondo Nacional del Ganado. A pesar que son muy pocos los gremios que pueden pertenecer a estas instancias, el gremio no ha considerado que sea un medio efectivo para lograr influir en las decisiones finales de las autoridades públicas.

Su Gerente afirma:

“Nosotros hace ya varios años pertenecemos al Consejo Nacional Lácteo y al Fondo Nacional del Ganado, a pesar que hemos respetado los pactos implícitos que implican estar presentes ahí, no consideramos que sea una instancia en la que tengamos un buen margen de maniobra. Con los representantes del gobierno hemos tenido unas relaciones fluidas, constructivas, pero en algunos momentos se pierde el norte en razón casi siempre de la actitud que asuma, en particular, el Ministro de Agricultura de turno, en ocasiones los gremios pierden algunos espacios y en vez de lograr la interlocución y fortalecer la relación de doble vía los gremios se vuelven casi que obsecuentes frente a las pautas del ministro no del ministerio”.

ASOCRETO por su parte, aunque no se considera un gremio con altos intereses políticos, expresa utilizar tres principales estrategias de cabildeo. La que más efectividad le brinda a la hora de intentar influenciar a las autoridades es el contacto directo con los funcionarios gubernamentales. Tienen una relación permanente con los Ministerios de Transporte y de Vivienda y a ellos acuden cada vez que consideran que una decisión afecta los intereses de sus afiliados.

En palabras del Director de Proyectos Especiales:

“La estructura nuestra tiene Ingenieros, laboratorios, gente pensando los cursos, no lobistas ni abogados, estamos muy cargados hacia el tema técnico, sobre el tema político hemos sido más reactivos que activos. Aunque cuando existe algún tema que involucre las actividades de los afiliados nos comunicamos y dialogamos con

las autoridades y con gremios aliados nos unimos (...) Pedimos citas para poder exponer nuestro punto de vista y por parte de los Ministerios han sido muy receptivos a nuestras observaciones”.

Entregar informes técnicos y asesorar a sus afiliados sobre las acciones que debe realizar para defender sus intereses ante las autoridades públicas, son otras actividades que también perciben como efectivas. ASOCRETO tiene dentro de su grupo de trabajo a un grupo de especialistas en el área del concreto, sus investigaciones son muy tenidas en cuenta por las autoridades gubernamentales y este hecho puede explicar que sus informes técnicos sean un buen medio para lograr influenciar sus decisiones. Adicionalmente, este gremio asesora a las empresas cementeras sobre la manera que deben actuar ante las instancias gubernamentales cuando buscan aplicar a alguna licitación en temas de construcción o defender su trabajo en instancias judiciales.

La ACP, la asociación que agrupa a las empresas petroleras privadas del país, por su parte considera que la estrategia de cabildeo más efectiva es participar en las comisiones consultivas del Gobierno. En palabras de la Vicepresidenta de Asuntos Públicos:

“Yo creo que las empresas nos valoran porque es el único sitio donde pueden influir, porque traen ideas puntuales y nosotros como gremio se las comunicamos al Gobierno y así podemos influir en la decisión y un tema clave también es la información.”

“Nuestro principal logro fue haber conseguido consolidar el Acuerdo Gobierno-Industria. Como sector somos privilegiados y fue el primer escenario de alto nivel entre un sector y el Gobierno, nosotros mensualmente tenemos una reunión donde va el Ministro de Minas, el Presidente de Ecopetrol , el director de la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-, el Ministro Agricultura, el de Ambiente y va nuestro Concejo Directivo.”

Desde este escenario, con el Acuerdo Gobierno-Industria, según la opinión de los directivos de la asociación se han logrado conseguir los mejores resultados a la hora de buscar influenciar las decisiones de las autoridades gubernamentales. Es un espacio de debate y negociación real en donde el Gobierno toma muy en cuenta las opiniones del gremio.

El contacto directo con los funcionarios encargados del tema petrolero también es percibido como una táctica efectiva. Respecto a esto, el encargado del Desarrollo de Operaciones argumenta:

“Tenemos comunicación directa con ANH, el Ministerio de Interior, de Minas, Ecopetrol, Ministerio de Ambiente, con la Presidencia. Todos los frentes. Esta relación permanente no se fundamenta solamente en la necesidad del gremio de contactarlos permanentemente para plantearles nuestros puntos de vista. A esta oficina han llegado funcionarios de alto nivel, como viceministros, solicitando asesorías sobre cuestiones técnicas de la exploración y de manejo ambiental. Esto nos ha permitido que tengamos mejor acogida cuando seamos nosotros quienes los necesitemos”.

La entrega de informes técnicos es otra actividad común para el gremio. Eso se explica porque dentro de su organización cuentan con especialistas en asuntos económicos y públicos que constantemente presentan a los funcionarios públicos los resultados de sus investigaciones, realizadas a partir de la información suministrada por las empresas afiliadas –fuentes primarias de estadísticas-. Esto aumenta la credibilidad del Gobierno en los informes del gremio y aumenta la probabilidad de una decisión favorable para las empresas petroleras.

Finalmente, este gremio fue el único en afirmar que utiliza los contactos con medios de comunicación como una estrategia de cabildeo. Esta estrategia consiste en citar periódicamente a ruedas de prensa o almuerzos de trabajo con los distintos medios de comunicación para mostrarles la función del gremio y sus logros. *“En el Área de Comunicaciones también tenemos el objetivo de*

posicionarnos en la opinión pública como fuente obligada para los medios como para el Gobierno”, Afirma la directora de Asuntos Públicos.

ANALDEX, el gremio que agrupa las empresas exportadoras, considera que el contacto directo es la estrategia que mejores resultados le ha otorgado. Según las palabras de su Vicepresidente Técnico, durante años el gremio ha logrado consolidar un contacto permanente con todas las instancias de decisión relativas al comercio exterior. Esa comunicación sólida y directa le permite llegar atender las solicitudes de sus afiliados más prontamente,

“ANALDEX tiene relación todo el tiempo con el Gobierno. Ser escuchado y ser tenido en cuenta por él no es algo que surja de la noche a la mañana y que se ha conseguido luego de 35 años de trabajo. Constantemente tenemos reuniones con congresistas, con altos funcionarios del Gobierno que nos invitan a participar en la elaboración de sus proyectos.”

En su orden de preferencias, la segunda estrategia que los directivos gremiales del ANALDEX consideraron efectiva, fue la participación en mesas consultivas o en instancias formales de diálogo con el Gobierno. En este caso, la presencia en el Consejo Gremial Nacional le permite negociar con el Gobierno –y también otros gremios importantes del país- temas salariales, macroeconómicos, bancarios, entre otros.

La entrega de informes técnicos es otra estrategia utilizada y valorada por este gremio. Un directivo de su gremio afirma:

“Analdex tiene unos departamentos y distintas direcciones en donde, dependiendo el tema, se hacen estudios de sectores para mirar las tendencias o comportamientos del sector y anticipar problemas económicos. Esta información es muy útil para los Congresistas pero sobre todo para el Ministerio de Hacienda y el de Comercio Exterior”

Este tipo de informes tienen distintos modos de entrega, pueden ser enviados directamente a los responsables de las decisiones o también pueden ser expuestos en foros públicos.

Finalmente, la última táctica que ANALDEX resalta es la realización de alianzas con otros gremios, ya sea por su presencia en el Consejo Gremial o por la búsqueda de representatividad del sector. En palabras de su Vicepresidente Técnico:

“El tema se mide en representatividad, y es usted qué tanto puede representar un sector y qué tan válida puede ser su apreciación frente a un tema. Analdex es reconocido como el líder de los exportadores luego la opinión de Analdex siempre se toma en cuenta para las decisiones sobre comercio exterior. Pero no sobra tampoco, con el respaldo de otros gremios, sentar una posición conjunta sobre temas centrales de la economía como el tributario o el aduanero, acá necesitamos de otros gremios exportadores e importadores que nos aporten ideas”.

En resumen, luego de exponer las respuestas de los directivos de cada gremio, podría afirmarse que no existe unanimidad en torno a la efectividad de una táctica de cabildeo en específico. Si bien los gremios acuden a tácticas similares, no les otorgan a ellas la misma efectividad ni preferencia a la hora de buscar influenciar alguna decisión gubernamental.

Y aunque no exista un acuerdo en torno a las respuestas, lo que sí evidencian los resultados es que el *contacto directo con funcionarios públicos para presentar opiniones o conceptos*, por la frecuencia en las respuestas y su posición dentro de las preferencias de los gremios, es la táctica más utilizada y la que le brinda mayor efectividad al gremio. A pesar que no todos los gremios la consideren la más efectiva de todas las estrategias nombradas, sí la ubican dentro de las tres más efectivas.

Les sigue, igualmente en frecuencia y efectividad atribuida, la *entrega de informes técnicos a funcionarios estatales* como la segunda estrategia de cabildeo más efectiva.

Una tercera táctica sobresaliente es la *participación en comisiones consultivas con el gobierno*, esta estrategia está marcada por dos aspectos: primero, por la posibilidad que tenga el gremio de participar en alguna comisión y segundo, por la efectividad que les brinde dicha participación. De los tres gremios que adujeron utilizar esta táctica, sólo dos -ANALDEX y ACP- perciben esta táctica como efectiva y uno -ANALAC- no la considera efectiva por la poca estabilidad de las decisiones del Ministerio de Agricultura.

Finalmente, llama la atención que hay dos tácticas que sólo son usadas por dos gremios. ASOCRETO fue el único gremio en afirmar que constantemente *asesoraba afiliados sobre actividades para defender sus intereses ante las autoridades públicas*. Por su parte la ACP adujo que el *contacto con los medios de comunicación* era una estrategia que le había traído buenos resultados, a pesar de no ser la más efectiva de todas las que usa el gremio.

3.2. Factores atribuidos a la efectividad gremial

Luego de haber realizado una exposición sobre las estrategias de cabildeo más utilizadas y de la percepción que los directivos gremiales tienen sobre su efectividad, esta sección tendrá por objetivo ahondar en los factores, que según la opinión de los gremios, explican la mayor efectividad de una estrategia sobre otra.

Dentro de los principales factores que los gremios le atribuyeron a la efectividad de las actividades de cabildeo se encuentra, ante todo, la predisposición de los directivos gremiales a participar e involucrar recursos en la defensa de los intereses de sus afiliados. Aunque esta condición en muchos casos se da por

sentada, en los gremios estudiados, nos encontramos con que uno de ellos, ASOCRETO, tenía intereses políticos bajos⁸ con respecto a los otros tres.

La consecuencia de no tener la voluntad de comprometer recursos para el cabildeo incidió en los resultados que tuvo este gremio a la hora de intentar incidir en el caso mencionado en el capítulo 2. Cuando un gremio tiene unos intereses políticos altos, no sólo acudirá a las tácticas de cabildeo como medio para defender sus intereses, sino también destinará recursos para que dentro de su personal se encuentren funcionarios dedicados exclusivamente a relacionarse con el Estado. Esto influirá directamente en los resultados de los intentos de influencia, como lo afirma Knoke (1990).

Dentro de las respuestas de los directivos gremiales, fue recurrente que a la hora de hablar sobre los mecanismos de cabildeo aludieran a sus recursos gremiales. Ejemplos de estos recursos puede ser la capacidad económica, la calidad del personal de planta o la experiencia de su director o líder del gremio.

Las tácticas de cabildeo no se pueden separar de los recursos gremiales, las preferencias que tienen los gremios están dadas por los recursos que posean, por la experiencia del gremio o por sus intereses políticos. Por ejemplo, la ACP fue la única entidad gremial en asegurar que dentro de sus tácticas acudía a los medios de comunicación como una estrategia para posicionarse como el representante del sector frente a la opinión pública y los entes gubernamentales. Esto lo realiza principalmente porque su Vicepresidente de Asuntos Públicos, realizó estudios en comunicación social y adicionalmente es una periodista reconocida dentro de los medios de comunicación escrita, lo que le otorga una alta capacidad de

⁸ Knoke (1990) en su estudio al referirse a los intereses políticos de los grupos de interés hace una diferenciación entre intereses políticos altos y bajos. Cuando un grupo tiene intereses políticos altos está dispuesto a involucrar los recursos necesarios para lograr influenciar efectivamente sobre las autoridades gubernamentales, mientras que con intereses políticos bajos será más reacio a realizarlo y destinará sus recursos en otras actividades.

convocatoria y convierte el *contacto con los medios de comunicación* en una estrategia efectiva de cabildeo.

Otro ejemplo se presenta en el caso de ANALDEX, esta es una entidad que gracias a los años que lleva representando los intereses de los exportadores ha logrado consolidar una reputación frente a los organismos estatales quienes la ven como la representante de toda la cadena logística del comercio exterior. Javier Díaz -su Presidente-, durante años ha liderado el gremio y con esto ha podido construir canales de comunicación directa con los altos funcionarios estatales. La experiencia de su Presidente y la reputación del gremio frente al gobierno son la explicación por la cual este gremio considera que el *contacto directo con el funcionario público* es la estrategia de cabildeo más efectiva.

Aunque en cada gremio podrían citarse ejemplos, lo importante a resaltar es que las preferencias de los gremios a la hora de calificar una estrategia de cabildeo como efectiva están determinadas por la experiencia o por los recursos con los que cuentan.

Hay otros dos factores que fueron citados por los gremios y se relacionan con la manera como se ejecutan las tácticas. La frecuencia del contacto con el gobierno y el nivel gubernamental al cual se direcciona la estrategia tienen gran incidencia a la hora de garantizar su efectividad.

Por ejemplo, cuando un gremio tiene un contacto frecuente con el gobierno –en comités consultivos, reuniones informales con funcionarios, etc-, el gremio tendrá una mayor probabilidad que sus argumentos sean tomados en cuenta por los tomadores de de decisión. Esta fue una opinión recurrente de los directivos gremiales que con frecuencia pueden tener contacto con Ministros, Viceministros u otros funcionarios de alto nivel en instancias formales, o que son escuchados por Congresistas o funcionarios de la Rama Ejecutiva cada vez que las actividades de su gremio así lo requieran.

A quién se dirige la estrategia también es un factor determinante a la hora de definir la efectividad o no de una estrategia de cabildeo. Los directivos entrevistados comparten la opinión que se logra mayor efectividad si van dirigidas a funcionarios de nivel alto y medio de la Rama ejecutiva y a las Comisiones del Congreso. Dentro de los funcionarios gubernamentales citados en las respuestas se encuentran frecuentemente Ministros o Directores de Departamentos Administrativos, pero también viceministros, Secretarios Generales de los ministerios quienes por su capacidad de injerencia en las decisiones, constituyen un contacto efectivo. Este factor también es confirmado por Moreno (1976:235) quien en su investigación concluye que cuando las actividades de cabildeo se dirigen a influenciar los funcionarios de alto nivel de la Rama ejecutiva y las Comisiones del Congreso tendrán mayor probabilidad de éxito.

Lo anterior nos lleva a concluir que los directivos gremiales consideran que existen ciertos factores que le brindan a una estrategia mayor o menor efectividad a la hora de buscar influenciar una decisión. Pero sin duda las preferencias de los gremios están atravesadas por su experiencia y recursos con los que cuenta y esto puede explicar por qué no hubo un acuerdo generalizado en las respuestas ofrecidas por los directivos gremiales.

3.3 Estrategias de cabildeo en los medios de comunicación

Luego de haber expuesto las tácticas de cabildeo utilizadas por los gremios estudiados y de haber realizado una aproximación a los factores que le brindan mayor o menor efectividad a dichas tácticas, sería apropiado corroborar estos hallazgos tomando como referencia notas de prensa.

Sin haber utilizado un mecanismo determinado de selección de noticias, se encontró un conjunto de ellas que daban cuenta cómo los gremios empresariales intentaban influir en las decisiones gubernamentales. A modo general se podría concluir que lo encontrado en esta investigación concuerda con lo evidenciado en las noticias.

Las tácticas de cabildeo descritas en los artículos de prensa consultados son similares a las expresadas por los cuatro gremios estudiados. Por ejemplo, en un artículo⁹ se narra cómo algunos gremios empresariales fueron a Estados Unidos con el objetivo de influir en los senadores estadounidenses quienes tenían que decidir sobre el futuro del Plan Colombia y los tratados comerciales con Colombia. Se rescata del artículo la constante referencia al contacto directo entre los representantes gremiales y los congresistas estadounidenses.

Otro artículo evidencia cómo los gremios a través de los medios de comunicación buscan hacer visible los problemas de su sector, en este caso la utilización de estudios previos es vital para darle fuerza al argumento gremial¹⁰.

Finalmente, un último artículo describe cómo los gremios conjuntamente se alían para conseguir una de sus más recurrentes peticiones que son las exenciones tributarias, este artículo resalta la entrega de documentos técnicos y la alianza gremial como método de cabildeo.¹¹

En conclusión, con la referencia a los medios de comunicación se comprueba que los hallazgos en torno a las tácticas de cabildeo referenciadas por ellos no se alejan de los hallazgos de esta investigación. Y adicionalmente, que estas tácticas no son estrategias utilizadas en privado entre el representante gremial y la autoridad gubernamental, sino que gozan de libre publicitación en los medios.

⁹ El Tiempo (2000, 9 de marzo), “Los gremios harán lobby ante USA”, pp. 1B, Bogotá,

¹⁰ Business News Americas (2003, 17 de marzo), “ACP: 20% de gasolina es de contrabando”, [En Línea] www.bnamericas.com, consultado: noviembre 11 de 2009.

¹¹ La Nación (2003, 23 de noviembre), “Más exenciones tributarias reclaman gremios”, pp. 3, Neiva

4. CONCLUSIONES

Luego de haber obtenido los resultados de la investigación, de haberlos comparado con los estudios previos y con documentos de prensa que reseñaran o hicieran mención a casos en los que algún gremio hubiera intentado influir dentro de las decisiones de las autoridades públicas, se concluye que a modo general, dentro de las opiniones de los directivos gremiales, no hay un acuerdo sobre alguna táctica de cabildeo en específico, que califiquen como la más efectiva.

Más bien, cuando un gremio decide ejercer influencia sobre el rumbo de alguna decisión gubernamental, utilizará varias actividades de cabildeo. La preferencia por una u otra estará fuertemente influenciada por el tipo de interés que tenga el gremio, por ejemplo, lograr un cambio superficial en la norma o por el contrario, lograr del Gobierno una reforma de fondo a la normatividad que le preocupe a sus afiliados.

Aunque la utilización de una táctica de cabildeo es coyuntural y depende del tipo de objetivo que pretenda lograr, otro factor influyente dentro de las preferencias de los directivos gremiales es su experiencia y los recursos con que cuente. La efectividad de las tácticas de cabildeo y las preferencias de los directivos por algunas en particular no se puede separar de los recursos de influencia con los que cuente un gremio, de sus capacidades.

Luego de haber conocido los objetivos y servicios de las organizaciones acá estudiadas, se concluyó, y esto fue demostrado con un estudio más amplio (Losada, 2000), que la mayoría de gremios empresariales tienen como principal objetivo lograr normas oficiales favorables. Pero se encontró también que algunos gremios, por diversas razones, prefieren alejarse de este objetivo y dedicar más recursos a objetivos técnicos –relacionados con la mejora de la calidad y la productividad de las empresas afiliadas-. Estos gremios aunque no cierren del todo la puerta para relacionarse y comunicarse con el Estado, posiblemente disminuirán la probabilidad de lograr una defensa efectiva de los intereses de sus

afiliados en las instancias públicas o por otra parte, sienten que sus intereses están seguros y no necesitan involucrarse en una actividad de cabildeo.

Las tácticas de cabildeo son dirigidas a todas las Ramas del Poder Público, principalmente a funcionarios de alto y mediano nivel. Los gremios no prefieren intervenir en alguna rama en particular, reafirmando lo dicho anteriormente, la estrategia gremial depende de los objetivos que quieran lograr.

Si una medida que perjudicaba los intereses gremiales, fue eliminada o cambiada por el Gobierno o la instancia a la que fuera dirigida la presión, no cabe concluir certeramente que fue producto de los halagos o argumentos gremiales. Aunque no se debe descartar obviamente esta razón, hay otras que también toman validez como la congruencia de opiniones entre el gremio y el gobierno o la presión de otras organizaciones. El punto importante a resaltar es que para hacer un análisis de influencia debe realizarse un seguimiento minucioso al proceso de decisión teniendo en cuenta la complejidad del proceso de una política pública, del trámite legislativo o de alguna decisión judicial.

Los gremios han entendido que estar al tanto de las reformas institucionales, haciendo seguimiento y monitoreo a las actividades de las autoridades públicas, es la mejor manera de garantizar una seguridad jurídica que beneficie los intereses productivos de sus afiliados y que mejore las estrategias del gremio a la hora de defenderlos.

El cabildeo es una herramienta democrática vital, que permite y garantiza la participación dentro de sistema político de todos los actores sociales que componen la sociedad, y en este punto es útil afirmar que no sólo los gremios empresariales son los actores que buscan influenciar normas oficiales, también distintos grupos y movimientos sociales, cívicos, de campesinos han demostrado durante años su interés y capacidad para lograr intervenir dentro de los rumbos de las decisiones públicas.

Pero, en el caso colombiano en específico, es necesario que desde la Rama Legislativa surja la iniciativa de reglamentar esta actividad. Su reglamentación no sólo garantizará unas reglas de juego claras para los actores que busquen ejercer influencia, sino también incidirá en la transparencia del proceso político y principalmente quitará el velo de corrupción con que muchas veces se cubren las actividades gremiales.

ANEXOS

ANEXO 1

Tácticas empleadas por las cuatro asociaciones estudiadas. Los números indican el orden en que las tácticas son preferidas por cada gremio.

<u>Asociaciones / Tácticas</u>	ASOCRETO	ANALDEX	ANALAC	ACP
Contacto directo con funcionarios públicos para presentar opiniones o conceptos.	1	1	3	2
Entregar informes técnicos a funcionarios estatales.	2	3	1	3
Asesorar a los afiliados sobre actividades para defender intereses ante las autoridades.	3			
Participar en comisiones consultivas con el gobierno.		2	4	1
Alianzas estratégicas con otros gremios.		4	2	
Contacto con medios de comunicación.				4

ANEXO 2

Matriz de características organizacionales de las cuatro asociaciones estudiadas

<u>Asociaciones/ Características</u>	ANALDEX	ACP	ASOCRETO	ANALAC
Objetivos políticos <i>Altos-Bajos</i>	Altos	Altos	Bajos	Altos
Tamaño¹² <i>Más de 60 o menos de 60</i>	Más de 60	Menos de 60	Menos de 60	Más de 60
Presupuesto <i>Alto/Medio/Bajo¹³</i>	Alto	Alto	Medio	Bajo
Especialización dispersión de control. <i>Al menos tres niveles jerárquicos</i>	Si	Si	No	Si
Vinculación de especialistas	Si	Si	Si	Si
Experiencia gubernamental de líderes	Si	Si	No	Si
Relación con el Estado <i>Permanente/coyuntura/ ninguna</i>	Permanente	Permanente	Coyuntural	Permanente
Revistas o publicaciones periódicas	No	No	Si	Si
Dispersión territorial	Si	No	No	Si

¹² Como referencia se tomó el máximo de afiliados con que cuentan la mitad de los gremios empresariales estudiados por Losada (2000:59).

BIBLIOGRAFIA

- Cardona, A. (2003) *Cabildeo: un acercamiento político a un fenómeno político poco explorado. Estudio de caso: La ANDI frente a la Reforma Tributaria del 2000*. [Trabajo de grado], Bogotá, Universidad de los Andes, Carrera de Ciencia Política.
- Cruz, M. (1999) *El lobby en el Congreso colombiano: Estudio de caso* [Tesis de maestría] [Microfichas], Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Estudios Políticos.
- Bobbio, N. y otros. (1991) *Diccionario de política*, Siglo XXI, México.
- Dahl, Robert (2003), *Modern Political Analysis*, Upper Saddle River, New Jersey.
- Heinz, J. et al (1997), *The hollow core: private interest in national policy making*, Harvard University
- Hernández Sampieri, R. y otros (2003) *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill, México.
- Hrebemar, R. (1997), *Interest groups politics in America*, Armonk, Nueva York.
- Hula, K. (2002), *Cabildeo, Lobbying*, México, Limusa.
- Knoke, D. (1990), *Organizing for collective action the political economies of associations*, Hawthorne, Nueva York.
- Losada, R. (2000) *Los gremios empresariales en Colombia en los inicios del siglo XXI*, PUJ, Bogotá
- McFarland, A. (1997) *Interest Groups and the Policy Making Process: Sources of Countervailing Power in America*, en Mark Petracca, eds., *The Politics of Interests* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992).
- Martínez, J. (2005) *La influencia de las empresas multinacionales en la formulación de políticas públicas. Un estudio de caso* [Trabajo de grado],

Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

- Moreno, A. (1976) *The effect of organizational structure on the effectiveness of interest groups: The Colombian case* [Disertación de PhD], Rice University.
- Nagel, J. (1975) *The Descriptive Analysis of Power*, Yale University Press, New Haven.
- Real Dato, J (2002). *Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas*. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. (2002: Lisboa).Comunicación presentada para el VII Congreso del CLAD. Lisboa: CLAD, p.1.
- Rodríguez, H. (2005), *Grupos de interés y lobby en Chile* [Tesis de Maestría], Santiago de Chile, Universidad de Chile, Maestría en Ciencia Política.
- Salisbury, R. (1969) *An Exchange Theory of Interest Group*, en *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 1 (Feb., 1969), pp. 1-32.
- Sánchez, R. y Rothlisberger, D. (1989) *Formas de organización, representación y participación política de los gremios*, en Vásquez, P (Comp.) *La democracia en blanco y negro*, Bogotá, Universidad de los Andes – CEREC, pp. 81-105.
- Urrutia, M. (1983) *Gremios, política económica y democracia*, Bogotá, Fedesarrollo.