

**EL LOBBY Y SU FUNCIONAMIENTO COMO PRÁCTICA INFORMAL EN
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2014**

**EL LOBBY Y SU FUNCIONAMIENTO COMO PRÁCTICA INFORMAL EN
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

SIMÓN SUÁREZ SALAZAR

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

2014

**EL LOBBY Y SU FUNCIONAMIENTO COMO PRÁCTICA INFORMAL EN
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

SIMÓN SUÁREZ SALAZAR

Trabajo de grado a optar al título de Politólogo

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

ANDRES DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA

Docente e investigador

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

2014

Tabla de contenido

| | |
|---|----|
| Introducción | 1 |
| CAPITULO I..... | 6 |
| 1.1 Marco teórico y conceptual..... | 6 |
| 1.1.1 Antecedentes..... | 6 |
| CAPITULO II..... | 12 |
| 2.1 Caracterización del Congreso Colombiano | 12 |
| 2.2 Funciones del Congreso | 14 |
| 2.3 Estudio del Congreso | 18 |
| 2.3.1 Método Diacrónico | 19 |
| 2.4 Organización y funcionamiento | 20 |
| 2.4.1 Sectorización de funciones legislativas..... | 22 |
| 2.5 Conclusiones del estudio | 24 |
| 2.5.1 Transformación, crisis y actualidad..... | 25 |
| 2.6 Representación y Funciones Legislativas | 28 |
| CAPÍTULO III..... | 33 |
| 3.1 El Lobby en Colombia: expectativa vs realidad | 33 |
| 3.2 Antecedentes | 33 |
| 3.3 Marco Jurídico | 37 |
| CAPÍTULO IV..... | 42 |
| 4.1 Análisis de resultados frente al funcionamiento actual del Lobby en Colombia y su necesidad de regulación o formalización..... | 43 |
| Conclusiones y reflexiones de la investigación..... | 48 |
| Bibliografía..... | 51 |
| Anexos..... | 53 |

Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Observatorio Legislativo, boletín no. 4- Cabildeo | 34 |
| Tabla 2. Análisis de entrevistas | 41 |

Introducción

El Lobby es una actividad que pertenece a la esfera pública, política y privada. Entiéndase el Lobby como un esfuerzo deliberado para generar presión por parte de un sector determinado para impulsar o mitigar proyectos en el proceso de toma de decisiones acorde a sus intereses. Este proceso se lleva a cabo tanto en los recintos del Congreso como en lugares públicos y privados, ya que se basa en la interacción entre las partes interesadas y los actores a quienes buscan persuadir de distintas maneras e incentivos. A pesar de la larga tradición de la práctica del Lobby en Colombia esta carece una regulación, lo cual la constituye como una práctica informal.

Con la llegada de la Constitución Política de Colombia de 1991, se buscó generar nuevos mecanismos de participación ciudadana, introduciendo el plebiscito, referéndum, iniciativas populares, revocatoria del mandato, el cabildo abierto, entre otras formas de participación que hacen parte de la democracia participativa como propósito fundamental de esta reforma. Para algunos teóricos, el Lobby cumple esa función de acercamiento entre la ciudadanía y las decisiones del Gobierno en cuanto al proceso de toma de decisiones, fortaleciendo la representación y el proceso democrático. Sin embargo, existen otras posiciones teóricas que cuestionan el propósito de la actividad y la definen como un instrumento de los grupos con gran poder político y económico para cuidar sus intereses, tema que se aborda con precisión más adelante en el marco teórico.

El objetivo general de este trabajo de investigación es Identificar el funcionamiento del Lobby en el Congreso de la República de Colombia en un marco de la informalidad o falta de institucionalización. Asimismo, los objetivos específicos son la identificación de las funciones del Congreso de Colombia, haciendo énfasis en el proceso legislativo en la relación con el ejecutivo. También, es importante identificar cómo operan los distintos grupos de interés y los distintos sectores que hacen parte de la actividad del Lobby. Al esclarecer el

funcionamiento del Congreso y su labor legislativa, se pasa a caracterizar el Lobby en términos teóricos y prácticos en Colombia, es decir, qué es el lobby, qué tipos hay, qué hacen los lobbistas y cómo lo hacen, y después aplicar este acercamiento teórico a la práctica en Colombia.

Desde el año 1995, el senador Germán Vargas Lleras ha liderado múltiples intentos por impulsar una ley que regule y formalice la práctica de cabildeo en Colombia, con el propósito de "garantizar la mayor transparencia en la formación De las leyes, formulación, modificación o adopción de los actos de la rama ejecutiva del poder público, al igual que la adopción de políticas, programas y posición de la misma".¹Sin embargo, sus esfuerzos han sido truncados en las votaciones del Congreso evitando su formalización.

Para la opinión pública, existe una línea muy delgada entre lo que es el cabildeo y la corrupción², ya que, asocian este término con formas de corrupción y prácticas ilegales por parte de grupos con mayor poder económico para satisfacer sus intereses individuales y corporativos. En el caso Colombiano hay un incremento de ilegitimidad hacia la práctica del cabildeo precisamente, por su informalidad y su falta de regulación.

Teniendo esto en cuenta, es difícil realizar una investigación sobre el cabildeo, ya que, en el caso Colombiano permanece como una práctica informal, lo cual, implica que no hay ningún tipo de trámites, procedimientos, contratos o registros obligatorios.

Por su parte, el Senador de la República, Carlos Fernando Galán, afirma que:

Si bien el cabildeo puede enriquecer de forma invaluable el diseño de las políticas públicas, mediante el conocimiento e información técnica

1 (Art. 1 proyecto de ley 72 de 2003)

2 transparencia 2004 www.icpcolombia.org/archivos/.../cabildeoycorrupcion.doc

que puede aportar el sector privado para su elaboración, existe una percepción negativa asociada al desarrollo de esta actividad. En concreto, esta percepción negativa se origina en el hecho de que la ciudadanía considera que no existe la suficiente transparencia en la preparación de las políticas públicas debido a que no son claros los intereses privados que han influido en su desarrollo. Así mismo, existe la percepción de que no existe una igualdad en el acceso al diseño de las políticas públicas por parte de los sectores que representan los intereses de la ciudadanía, dado que solamente las empresas privadas más poderosas pueden acceder a los funcionarios públicos que tienen a su cargo la elaboración de las políticas públicas.³

El lobby, o cabildeo político, es una actividad inherente a la política, si se tiene en cuenta que es un factor fundamental en las relaciones de poder propias de las instituciones, independientemente si este es formal o informal. Teniendo en cuenta esto, el análisis de su impacto en la actividad colombiana es fundamental en la comprensión de las dinámicas del poder legislativo.

El insumo de esta investigación se constituye de entrevistas a reconocidos actores políticos y de la vida pública, como también a personas involucradas en el lobby y en el sector privado, los cuales darán a conocer su percepción acerca del lobby en la actualidad, sus efectos, su opinión personal, un recuento acerca del tema y por último, se analizará la trayectoria de los proyectos de ley, de formalización de cabildeo hasta llegar al último, donde se hará un análisis y posteriormente unas recomendaciones al mismo.

Pregunta de Investigación

¿Cómo opera el Lobby en Colombia según su carácter informal y como responde

³ proyecto de ley "Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos Carlos Fernando

Galán. 24 septiembre 2014

el Gobierno y el aparato legislativo ante los grupos de interés en ese marco desinstitucionalizado?

Hipótesis central: la ausencia de regulación del Lobby permite que sectores políticos tradicionales, los intereses de gremios y grandes empresas, y los grandes grupos de interés, tengan mayor capacidad de incidencia en la formación y aprobación de las leyes, sin un mecanismo de rendición de cuentas y publicidad de la información.

Metodología: Es pertinente llevar a cabo un estudio cualitativo para la mayor comprensión del Lobby. Así, a través de entrevistas a expertos, legisladores y académicos, se puede crear un marco de análisis que facilite la comprensión desde una mirada teórica, práctica y contextual. Se busca una aproximación a políticos, periodistas, lobbistas y funcionarios de corporaciones a través de entrevistas, testimonios y un análisis del entorno y de las condiciones de la labor legislativa. Por medio de la identificación y el análisis de las dinámicas del Congreso y de la Rama Legislativa que comprometen las acciones y decisiones de los actores legislativos.

Para el más apto desarrollo de este trabajo, el tema del Lobby en Colombia se abordó de la siguiente manera: En el primer capítulo se realizó un marco teórico y conceptual para definir el término, su alcance, los distintos tipos y los puntos de vista teóricos alrededor de la práctica.

En el Segundo capítulo se llevó a cabo una caracterización del Congreso en Colombia, su consolidación y sus funciones, haciendo énfasis en el proceso legislativo y en su relación con el ejecutivo, basándose en un estudio de comportamiento legislativo para entender el cómo y el porqué de este, el impacto de sus resultados y su relación con la sociedad civil, además, se analizaron los cambios por los que ha atravesado el Congreso después de la Constitución de 1991 y se le dará una mirada a la crisis que vive hoy en día.

El tercer capítulo busca explicar aspectos propios del Lobby o Cabildeo en

Colombia, es decir, los tipos de lobby que se llevan a cabo, más que todo dentro del Congreso de la República, quiénes lo hacen, cómo lo hacen y cómo esta actividad influye en el proceso legislativo, además se estudiará su impacto en la sociedad, en la democracia, y cuáles han sido los intentos por regular esa práctica en Colombia como también, un análisis del último proyecto de ley radicado ante el Senado en septiembre 24 de 2014 para ver la evolución del proyecto de formalización del Lobby en Colombia.

Por último, se realizará un análisis acerca de su funcionamiento y de las perspectivas sobre su formalización a través del análisis de las entrevistas realizadas a miembros del Gobierno, multinacionales, periodistas, entre otros y además se harán unas proposiciones generales acerca del tema.

CAPITULO I

1.1 Marco teórico y conceptual

Historia

En primera medida, es importante relatar los inicios del Lobby para entender no solo la esencia de la palabra *Lobbying*, sino también su propósito. Aunque para algunos la práctica del lobby se remonta al inicio de los derechos de petición frente al Estado más que todo en el Reino Unido, se ha llegado a un consenso acerca de la consolidación del término Lobby remontándolo al año 1868 y 1877 durante el Gobierno de Ulysses S Grant Presidente de los Estados Unidos. Se dice que la primera dama no permitía que el Presidente fumara tabaco dentro de la casa blanca, razón por la cual, al primer mandatario le tocaba ir hasta los lobbies (patios) del Willard Hotel ubicado muy cerca de la casa blanca, y es por esta razón que los mandatarios y aquellos que buscaban favores políticos se trasladaban a los lobbies del Willard Hotel para acercársele al Presidente y pedirle favores.¹

1.1.1 Antecedentes

Se indican a continuación algunos antecedentes generales de la regulación del Lobby a nivel mundial y a nivel regional⁴:

Estados Unidos

Desde la expedición de la ley *Lobbying Act* en 1946, Estados Unidos ha tenido regulaciones sobre el cabildeo. Actualmente, esta materia está regulada a nivel federal por la ley *Lobbying Disclosure Act* de 1995 y sus posteriores enmiendas. Entre las principales características de esta ley se destacan: (i) la regulación del registro para cabilderos que realizan sus actividades ante la Rama Ejecutiva y de la Rama Legislativa del Gobierno Federal de los Estados Unidos; (ii) la

¹http://www.lobbyingspain.com/v_portal/informacion/informacionver.asp?cod=19&te=11&idage=27&vap=0

⁴ Por cuestiones de espacio no se incluyen más casos.

definición del alcance de las obligaciones de divulgación periódicas por parte de los cabilderos; (iii) la creación de un régimen sancionatorio por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley.

En relación con la legislación norteamericana, a diferencia de lo que sucede en otros países, sobresale el alcance de las obligaciones de divulgación de los cabilderos. En efecto, en Estados Unidos se exige un alto grado de divulgación de la información financiera de los cabilderos, el cual es más amplio que el establecido en otros sistemas legales.⁸

Perú

Perú es el primer país en Suramérica en aprobar una proyecto de ley para la formalización del Lobby, la Ley 28024, Ley que Regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública con el propósito permitir la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública y para asegurar la transparencia en las acciones del Estado. El acto de gestión se entiende como:

Se entiende por acto de gestión a 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 pública⁵

Además, se pretende lograr un registro público de gestión de intereses para realizar una inspección a los lobbistas y sus actividades y hacer pública y de acceso libre a cualquier persona que quiera ver las gestiones que se han llevado a cabo. Este modelo peruano de regulación es un extracto de las normas de gestión de interés que se crearon en Argentina para regular dicha actividad.

⁸ Proyecto de ley " por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos" Carlos Fernando Galán 2014

⁵ Ley 28024 "ley que regula la gestión de intereses en la administración pública" http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res14.pdf

Lobby

Es difícil llegar a un consenso conceptual sobre la definición del término Lobby y su alcance puesto que, como dice Anthony Nownes, uno pensaría que un término tan conocido y recorrido como el Lobby estaría bien definido pero no es el caso. El concepto no es fácil de entender y se presta para confusiones debido a que existen grandes diferencias entre las definiciones del término y sus alcances. Hay dos polos opuestos en cuanto a las posiciones acerca del Lobby:

Hay quienes la consideran como una forma de participación en la que los distintos grupos con capacidad asociativa compiten en defensa de sus intereses. Sin embargo, otros sectores la califican como una práctica antidemocrática, en la medida en que se ha desarrollado por fuera de la luz pública, demandando alta cantidad de recursos económicos²

Por el lado positivo de la actividad Jordi Xifra manifiesta que

el *lobbying* es el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas, de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o en aplicación) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable, y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses representados³.

2 Observatorio Legislativo, boletín no. 4- Cabildeo- Abril de 2004

http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_5

³ XIFRA, Jordi. *Lobbying*. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones

Por otra parte, para la opinión pública, existe una línea muy delgada entre lo que es el cabildeo y la corrupción⁵ (Transparencia, 2004), ya que asocian este término con formas de corrupción y prácticas ilegales por parte de grupos con mayor poder económico para satisfacer sus intereses individuales y corporativos. En el caso colombiano hay un incremento de ilegitimidad hacia la práctica del cabildeo, precisamente por su informalidad y su falta de regulación. Teniendo esto en cuenta, en el caso colombiano permanece como una práctica informal, lo cual implica que no hay ningún tipo de trámites, procedimientos, contratos o registros obligatorios.

En la tesis de Mario Alberto Riccardi⁶ ilustra que:

El *lobbying* está intrínsecamente relacionado a un sistema democrático, en donde los mecanismos para la representación plural de la ciudadanía y agregación eficaz de las demandas de la sociedad son substanciales. Pero los riesgos del tráfico de influencias, la corrupción y desigualdad en el trato de los poderes del Gobierno hacia las distintas demandas sectoriales, así como la mala administración pública, encuentran incentivos significantes en democracias de poca calidad en donde el *lobbying* no está reglamentado

Esta afirmación hace énfasis en la relevancia de la implementación de una regulación del Lobby especialmente en países con instituciones débiles como podría ser considerado Colombia.

Públicas, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 1998, pág. 24.

⁵ Cátedra Transparencia por Colombia, Segundo Semestre de 2004, ¿En dónde termina el cabildeo y empieza la corrupción?

www.icpcolombia.org/archivos/.../cabildeoycorrupcion.doc

⁶ *Lobbying* en México y Argentina: Lo que la transición encontró, Mario Alberto Riccardi, Universidad de las Américas Puebla, 2009
http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/riccardi_ma/capitulo1.pdf

La reglamentación del Lobby debe incluir marcos jurídicos-institucionales que lo definan, regulen su campo de acción y trabajar en temas de transparencia en cuanto a los gastos y las áreas que se desempeñan por parte de los lobbistas al tener contactos con los funcionarios del Gobierno. Pero es importante, también, identificar las fuentes de ingreso de los clientes que son contratados y aquellos que invierten dinero en estas labores.

Habiendo discutido algunos puntos importantes para construir un marco teórico alrededor del Lobby, es esencial para resolver el problema contar con una noción aceptada consensualmente, hacer una aproximación a su definición a través de la identificación de distintos aportes teóricos a lo que se constituye como Lobby. Sin embargo, hay que aclarar que el término principalmente empleado en este trabajo será el de Lobby y no cabildeo debido a que, aunque la Real Academia Española reconozca el término cabildeo, le ha dado una connotación poco objetiva al darle un tinte negativo desde el inicio. En efecto, indica que el Cabildeo es “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”⁷ y esta caracterización del término dificulta resolver o aclarar las distancias conceptuales existentes y la claridad conceptual que busca brindar esta investigación.

Habiendo aclarado esto, se debe mencionar que existen diversas definiciones de Lobby, algunas que lo satanizan, otras que lo simplifican, lo que conlleva a un mayor conflicto teórico y confusión. Por tal razón es fundamental comprender que el Lobby va más allá de una simple interacción o contacto entre los grupos de interés y los actores políticos.

⁷ Diccionario de la Real Academia, consultado en: <http://lema.rae.es/drae/?val=cabildeo>

Para precisar el concepto he decidido escoger dos definiciones. Primero la de Mario Drago⁷

Toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y/o el Congreso, llevada a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede llevarse a cabo por los propios interesados o a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor.

Y la de Anthony Nownes “un esfuerzo designado a afectar lo que hace el Gobierno”.⁸ La clave en la definición de Nownes es que la palabra ‘esfuerzo’ comprende actividades dentro del Lobby como asistir a sesiones del Congreso o la interacción con funcionarios públicos, entre otras. Esto, para aclarar que el Lobby no es una actividad que se limita solo a incidir en el proceso de toma de decisiones, sino un conjunto de actividades y estrategias que se desempeñan dentro de la labor de Lobbista.

Para Anthony Nownes el lobby puede ser categorizado en tres grupos: el primero es el Public Policy Lobbying, después el Land Use Lobbying y finalmente el Procurement Lobbying. El Public Policy es el lobby que acompaña las decisiones gubernamentales como por ejemplo leyes, reglas, regulaciones y decisiones de la Corte en respuesta a las demandas de la sociedad para accionar en asuntos importantes. El Land Lobbying es aquel que se encarga de acompañar las decisiones en cuanto a demandas específicas para permisos de uso de tierra de manera concreta. Para poner un ejemplo, es el lobby para la decisión de una ciudad acerca de si permite o no que cierto almacén de cadena pueda construir

⁷ DRAGO MARIO, seminario El Lobby en Chile y su Regulación, Universidad Diego Portales, Santiago, 27 de Noviembre de 2003. www.periodismo.uchile.cl/talleres/corporativo/.../RegulacionLobby.ppt

⁸ Anthony J. Nownes. 2011. “Congress and Interest Groups.” In *New Directions in Congressional Politics*, ed. Jamie Carson. New York: Routledge. Pg.12

un mega-almacén en un pedazo de tierra de la ciudad que se encuentre dentro de sus fronteras. Y, por último, el Procurement Lobby Es El Lobby Que Se Encarga De Las Decisiones Frente A Qué bienes y servicios el Gobierno está dispuesto a adquirir. Es decir, el lobby que convence al Congreso de la pertinencia de que se aprueba la compra de, por ejemplo, un nuevo avión presidencial de una marca a la cual están representando.⁹

Por último, para efectos de esta investigación es preciso aclarar que este trabajo se adapta a la definición de Mario Drago citada arriba. Pero se tendrá en cuenta como base para el caso colombiano una mirada sobre hechos empíricos, en donde esta actividad se lleva a cabo para representar los intereses de los grupos de interés con mayor poder económico y político en el país.

CAPITULO II

2.1 Caracterización del Congreso Colombiano

El 4 de Febrero de 1991 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente, la cual fue elegida por voto popular y como función principal tenía la labor de reformar la Constitución de 1886 o proponer una nueva. El 27 de Octubre de 1991 se convoca de nuevo a elecciones para conformar un nuevo Congreso de acuerdo con la nueva Carta Constitucional, y así reemplazar el Congreso revocado por la Asamblea Nacional Constituyente. En primer lugar, se toma la decisión de que el Senado esté compuesto por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional. Se incluyen dos senadores elegidos en circunscripción nacional por comunidades indígenas a través del sistema de cociente¹⁰ electoral. Por otro lado, la Cámara de Representantes lleva a cabo su elección por medio de circunscripciones territoriales y especiales. Existirán dos representantes por

⁹ Anthony J. Nownes. 2011. "Congress and Interest Groups." In *New Directions in Congressional Politics*, ed. Jamie Carson. New York: Routledge.

¹⁰ El cociente es el número que resulta de dividir el total de votos válidos entre el número de puestos por proveer. http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/refor_elect.htm

cada circunscripción territorial (departamentos) más 1 por cada 250000 habitantes o fracción mayor de 125000 que tengan exceso sobre los 250000.¹¹ En cuanto al Consejo Nacional Electoral, se decide que sus miembros sean siete y que sean elegidos por un periodo de cuatro años, postulados por ternas por partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

En la actualidad, el Senado de la República está integrado por 102 Senadores, 100 de los cuales son elegidos por voto popular en todo el territorio nacional y los dos restantes por representación de las comunidades indígenas por medio de la circunscripción especial. La Cámara de Representantes la componen 167 representantes, 161 de ellos son elegidos por circunscripción territorial es decir, por departamentos y por el Distrito Capital, los otros seis son electos a través de otras circunscripciones: dos curules para las comunidades afrodescendientes, una para las comunidades indígenas, dos para los representantes de los colombianos que residen en el exterior y otra más para las minorías políticas¹².

Es importante para este trabajo ofrecer una definición o una caracterización de quienes son los congresistas. Para ser congresista es un requisito ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. Para aspirar al Senado es obligatorio ser mayor de 30 años de edad y mayor de 25 para postularse a la Cámara de Representantes. Los congresistas son elegidos por medio de votación directa por los ciudadanos que son hábiles para ejercer su derecho al sufragio.

Según el Artículo 133 los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deben actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Y según el Art 114, en relación con su función, “Corresponde al Congreso de la República

¹¹ Historia del Congreso de la Republica de Colombia. <http://www.senado.gov.co/el-senado/historia>

¹² Que es el Congreso de la Republica. Congreso Visible, <http://www.Congresovisible.org/democracia/Congreso/>

reformular la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración”.

Para cumplir con dicha tarea, los congresistas tienen ciertos derechos como: Hacer parte de las sesiones de la cámara y la comisión a la cual pertenecen, contando con voz y voto. Igualmente, cualquier congresista puede asistir con derecho a voz a cualquier otra comisión. Integrar una de las comisiones permanentes. Citar funcionarios públicos para que rindan cuentas sobre su gestión. De igual manera, deben cumplir con ciertos deberes como: asistir a las sesiones del Congreso en pleno, de su respectiva cámara y de la comisión que integran. No valerse de su condición de congresista para acceder a beneficios personales indebidos, observar en todo momento las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades, no divulgar la información conocida en sesiones reservadas, observar las directrices de su bancada¹³

2.2 Funciones del Congreso

Según los artículos 138-149 de la Constitución Política de Colombia, el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos. También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo. Además, Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que

¹³ Que es el Congreso de la Republica, Derechos y Deberes de los Congresistas, Congreso Visible <http://www.CongresoVisible.org/democracia/Congreso/>

tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

El Congreso de la República de Colombia cuenta con seis funciones principales: constituyente, legislativa, de control político, de protocolo, electoral y judicial. En primer lugar, la función constituyente se basa en presentar proyectos de acto legislativo es decir, hacer reformas a la constitución. Estas se tramitan en dos vueltas, lo que implica ocho debates en la comisión correspondiente a cada cámara y en dos plenarias de Cámara y Senado.

La función legislativa, la cual es la más relevante para este trabajo de investigación y para las funciones del Congreso en general, consiste en interpretar, reformar y derogar las leyes; también, expiden códigos y normas, aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, definen la división del territorio, entre otras labores cruciales para el país. El proceso de elaboración de leyes se somete a cuatro debates, primero en la comisión de origen del proyecto luego, en la plenaria y los dos últimos en la comisión y en la plenaria de la otra cámara.

Para una mayor comprensión de esta función es preciso elaborar acerca del tipo de leyes y mayorías⁶ que son parte del proceso de la creación de leyes. Hay tres tipos de leyes diferentes: la ley marco que establece la regulación para actividades concretas en donde se establecen los objetivos y principios para el funcionamiento o desarrollo de actividades como el comercio exterior, régimen de aduanas, actividades financieras, entre otras. Las leyes orgánicas se ocupan

⁶ Tipos de Leyes y de Mayorías, Congreso Visible en:

<http://www.Congresovisible.org/democracia/Congreso/funciones/leyesy mayorias/>

de la organización y determinación de la estructura y la misión de las entidades estatales; establecen también los reglamentos del Congreso, normas de aprobación y ejecución de presupuesto, plan general de desarrollo; de la misma manera, fijan la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes estatutarias son aquellas que se encargan de la producción de los textos de carácter constitucional que tienen el propósito de establecer y garantizar los derechos fundamentales y las medidas que garantizan su cumplimiento, por último, las leyes ordinarias son “Aquellas que no pertenecen a las categorías de Estatutarias, Orgánicas o Marco y que para su aprobación requieren mayoría simple de los miembros asistentes”. (Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia)

Por otro lado, se cumple la función de control político, tarea a la que le compete ejercer un control sobre el ejecutivo a través de mecanismos como la moción de censura y las citaciones a los distintos ministros. La moción de censura cuestiona el comportamiento de uno o varios ministros; consiste en un conjunto de procedimientos para tomar la decisión de si deben ser apartados de sus cargos. La citación es otra forma de control político en donde las bancadas pueden cuestionar las acciones y/u omisiones de los funcionarios del Estado.

También, está la función de protocolo que se dedica exclusivamente a dos actividades: la toma del juramento del Presidente del Senado y las ceremonias de honor y recepciones a miembros de otros Gobiernos. La función electoral se encarga de elegir al Procurador General de la Nación y a los magistrados de la Corte Constitucional, mientras que la Cámara elige al Defensor del Pueblo. Por último, está la función judicial que cuenta con la facultad de juzgar a los altos funcionarios del Gobierno, como por ejemplo el Presidente. La Cámara de Representantes lleva a cabo las investigaciones y acusaciones y el Senado los juicios.

El Congreso también cuenta con comisiones donde se realiza el trabajo especializado según cada comisión. Tienen un rol muy importante en el trabajo

legislativo y en el funcionamiento del Congreso. En Colombia existen tres tipos de comisiones diferentes: las constitucionales, que son siete para Senado y Cámara; las comisiones legales que se dedican a diligenciar temas que le competen al legislativo; y, por último, las comisiones accidentales que trabajan cuestiones de cumplimiento de funciones y misiones específicas con el fin de lograr consenso entre los textos y/o artículos con diferencias que se presentan dentro de los proyectos aprobados.

Es importante, para la claridad acerca de la estructura y el funcionamiento del Congreso, revisar las bancadas⁵ partidistas, es decir, la forma en que operan dentro del Congreso. Por su parte, el Congreso Visible, son grupos de parlamentarios que actúan en bloque cohesionados por una característica común. Las bancadas por lo general son integradas por personas elegidas por un mismo partido político que les otorga el aval. No obstante, también existen bancadas con criterios como factores étnicos, regionales y según el género, lo cual supone que deben votar en bloque los diferentes proyectos de ley que están bajo revisión. Las bancadas tienen el derecho a presentar proyectos de ley en conjunto y citar debates.

La Ley de Bancadas obliga a los miembros de una corporación pública, electos por el mismo partido o movimiento político, a actuar en bloque. Esto supone, entre otras cosas, que deben votar en bloque los proyectos que estudien. También, le confiere a los estatutos internos de cada partido o movimiento político la potestad de fijar los castigos para quienes infrinjan la disciplina de bancada. Cabe señalar que hay excepciones según casos extraordinarios: la Ley de Bancadas permite a los miembros de un mismo grupo o partido, votar de manera distinta, si estos deciden que el asunto a tratar es de conciencia.

5 Congreso Visible, Comisiones del Congreso <http://www.Congresovisible.org/democracia/Congreso/comisiones/>

2.3 Estudio del Congreso

En el año 1968, la Universidad de los Andes realizó una investigación con la colaboración de Gary Hoskin, Francisco Leal Buitrago, Harvey Kline, Dora Röthlisberger y Armando Borrero, acerca del comportamiento legislativo del Congreso Colombiano. Este estudio fue publicado en 1974 bajo el título de *Un Estudio Del Congreso Colombiano*¹⁴, este estudio del Congreso da cuenta de la institución que existía durante el Frente Nacional y que se regía por las reglas de la Constitución de 1886 con las reformas expedidas hasta entonces: 1910, 1936, 1945, 1957, 1968. Sin embargo, hasta el día de hoy se ha considerado como uno de los estudios más profundos y completos de la institución con una última edición publicada en el 2011. Allí se examina su composición y el comportamiento de sus integrantes, con énfasis en el comportamiento legislativo, lo cual lo convierte en un texto relevante para la investigación.

Para Gary Hoskin, el Congreso se puede catalogar como una institución dentro del sistema de instituciones colombianas o como “un conjunto de funciones condicionado por la evolución histórica, por el funcionamiento interno de sus dos cuerpos y por sus relaciones de poder con otros actores en el sistema político”¹⁵, y su estructura legislativa entendida como el comportamiento que tienen los individuos relacionados con actividades específicas, las cuales son decididas por las diferentes funciones que lleva a cabo el Congreso, el cual subyace a un sistema de poder que garantiza su funcionamiento. Retomando la definición de Congreso proporcionada por Hoskin, debemos conceptualizar el término ‘sistema’ como lo entienden los autores:

¹⁴ Hoskin, Gary, Francisco Leal, Harvey Kline, Dora Röthlisberger, and Armando Borrero. *Un Estudio Del Congreso Colombiano*. Primera ed. Bogotá, D.C: Universidad De Los Andes, Facultad De Ciencias Sociales--CESO, Departamento De Ciencia Política, 2011

¹⁵ Hoskin, Gary, Francisco Leal, Harvey Kline, Dora Röthlisberger, and Armando Borrero. *Un Estudio Del Congreso Colombiano*. Primera ed. Bogotá, D.C: Universidad De Los Andes, Facultad De Ciencias Sociales--CESO, Departamento De Ciencia Política, 2011

Primero, se toma la estructura legislativa internamente como un conjunto de elementos relacionados entre sí: la organización electoral, las relaciones partidarias, el proceso legislativo, las pautas de liderazgo, los círculos de amistades y clientelas entre los congresistas y burócratas. Segundo, se ve al Congreso como un elemento del sistema político colombiano, lo que implica un análisis del papel del Congreso en el sistema¹⁶.

Luego, para explicar el funcionamiento del sistema se usan dos métodos distintos: el diacrónico y el sincrónico.

2.3.1 Método Diacrónico

Este método busca entender y ubicar el comportamiento legislativo desde el análisis histórico de sus funciones. Existen dos tipos de funciones legislativas: las funciones formales y las significativas. Para Hoskin Buitrago, las funciones formales son: de tipo de organización política, es decir se basan en modelos adoptados por países sub desarrollados o lo que los autores llaman 'independencia externa'. Existen cuatro funciones formales concretas: la redacción y aprobación de leyes, control del ejecutivo, fuente de legitimidad y la función de representación.

Según el estudio, las funciones significativas se pueden señalar como necesidades estructurales que tienen como propósito explicar la razón de ser histórica de la organización en una sociedad. "Mediante las funciones significativas se puede lograr integrar analíticamente la institución legislativa como estructura, es decir, en su relación con las demás estructuras y sistemas de la sociedad" (Hoskin, Buitrago, 2011, p.10) Las funciones significativas que son relevantes en el estudio del caso colombiano son: Integración política de

¹⁶ Hoskin, Gary, Francisco Leal, Harvey Kline, Dora Röthlisberger, and Armando Borrero. Un Estudio Del Congreso Colombiano. Primera ed. Bogotá, D.C: Universidad De Los Andes, Facultad De Ciencias Sociales--CESO, Departamento De Ciencia Política, 2011

grupos emergentes, que se logra por medio de aceptar y reconocer la validez de los intereses de los otros grupos; definir y delimitar las cubiertas por los intereses que son reconocidos y legitimados; y la ejecución de mecanismos de institucionalización del conflicto entre los intereses representados. La segunda función significativa es la conservación del statu quo; esta función se hace por medio de la política del compromiso y consiste en que, según Samuel Huntington, “las legislaturas generalmente son más conservadoras en sus orientaciones que los ejecutivos” (Hoskin, Buitrago, 2011, p. 10)

Estudio Sincrónico

Esta parte del estudio cubre el tiempo desde la segunda mitad del año 1968 y la primera parte de 1969 en donde busca identificar la organización y el funcionamiento del Congreso, incluyendo las características formales e informales dentro de la institución a través de observaciones directas, recolección de informes de prensa y documentos públicos.

2.4 Organización y funcionamiento

Es importante referirse a la organización formal e informal en cuanto al establecimiento de límites del funcionamiento del Congreso, lo cual determina también el cumplimiento de sus funciones y sus tareas para saber si es exitoso en llevarlas a cabo. Para tener un desempeño exitoso es fundamental contar con un alto grado de organización interna.

No obstante el estudio hace explícito que:

Puede darse el caso de que la calidad y la composición de las reglas de organización de una institución puedan constreñir fuertemente su capacidad para cumplir sus deberes cotidianos. El rendimiento institucional puede adolecer de una falta de organización para orientar sus actividades, pero a la vez ostentar un conjunto de reglas formales que no permiten ninguna flexibilidad de acción. (Hoskin, Buitrago, 2011, p. 20)

Es por esto que es de fundamental importancia que exista la conformación de reglas formales, que sean de carácter flexible, y propicias que sean acompañadas por una organización rigurosa de los partidos. Con respecto a lo anterior, esta sección del estudio tiene como objetivo describir el funcionamiento y la organización para luego hacer un juicio acerca de sus capacidades organizativas y la efectividad de sus capacidades legislativas para, también, identificar las pautas informales de su conducta. Según Selznick Phillips en su texto sobre la teoría de la organización dice que “en las organizaciones grandes las desviaciones del sistema formal tienden a institucionalizarse, estableciendo ‘leyes no escritas y asociaciones informales’. La institucionalización traslada tales desviaciones del dominio de las diferencias personales hacia un aspecto estructural persistente de las organizaciones formales” (Hoskin, Buitrago, 2011, p. 20). Para entender de mejor manera este estudio se divide en tres partes: Los poderes constitucionales del Congreso, la organización del Congreso y el proceso legislativo.

El estudio considera necesario entender el concepto de la función y el comportamiento legislativo debido a que, para comprender las pautas del comportamiento, primero se debe indagar sobre las actividades que llevan a cabo las personas que hacen parte de la institución para así explicar el comportamiento institucional. Este comportamiento está relacionado con la trayectoria histórica del Congreso y su organización y estructura. De todas maneras, si lo que se pretende es explicar el comportamiento legislativo se debe trascender la historia y es, por esta razón que, se debe emplear un enfoque distinto al asociado al uso del concepto de función que busca entender a los legisladores desde una mirada más individual con componentes de la psicología, para analizar al individuo y al grupo al que pertenece. De tal manera, se podrán notar sus reacciones ante las funciones de la legislatura y sus problemas. Los autores definen el concepto de función como “una serie coherente de normas de comportamiento que los legisladores comprometidos en las interacciones bajo investigación creen aplicar a todas las personas que ocupan un puesto dentro de la institución” (Hoskin, Buitrago, 2011, p.23) y define las normas como

“expectativas que los individuos cumplen y deben cumplir de acuerdo con las demandas que los miembros del grupo comparten” (Hoskin, Buitrago 2011:23).

Estas normas tienen dos aspectos básicos: el primero, es el sentido modal, que significa que por lo general una gran parte de los integrantes del grupo que están presentes en un sistema de interacción se comportan de manera similar; y, en segundo lugar, está el aspecto ético o normativo que se refiere a la noción de los integrantes acerca de lo que consideran correcto y justo dentro de los parámetros de las normas del grupo. Al ver esto, se puede encontrar una relación entre lo modal y el comportamiento de los legisladores —función-comportamiento— y el ético, para determinar los sentimientos de los legisladores con respecto a su comportamiento —función-concepto—. De esta manera, el estudio podrá contar con un análisis del comportamiento individual y su relación con el comportamiento organizacional para, así, explicar cómo las normas del Congreso inciden sobre la conducta de los congresistas y es por esto que sugiere que, para entender el comportamiento, se deben conocer las reglas institucionales.

2.4.1 Sectorización de funciones legislativas

Las funciones de un legislador se encuentran mayormente compuestas por las normas que rigen su comportamiento con referencia al de su grupo. Estas normas según el estudio son denominadas como Sector Central de Funciones. Para que las funciones legislativas se puedan llevar a cabo debe existir coordinación alrededor de las reglas de juego para así generar consenso. Para los autores existen dos fuentes fundamentales para el consenso en cualquier grupo: la primera se trata de las reglas escritas que están explícitas en la constitución, estatutos, reglamentos internos; y la segunda proviene de las normas informales que no están escritas, es decir, se convierten en normas de consenso. Además, se pueden identificar dos categorías de normas adicionales dentro del sector central de funciones: las de propósito y las de representación. Las de propósito son aquellas que, según John Wahlke, se centran en el comportamiento relacionado con los fines sustantivos o los propósitos de la

legislación y la operación legislativa. Mientras que las funciones de representación, que son el:

Proceso por medio del cual un legislador toma decisiones para realizar los fines sustantivos. Hay esencialmente dos prototipos de este papel o una mezcla de ambos: 1) el legislador toma decisiones basadas en su propia conciencia o 2) las decisiones son tomadas por instrucción de otros actores, por ejemplo el electorado, grupos de interés, su partido político o sus amigos legisladores. (Hoskin, Buitrago 2011, p. 26)

Otro concepto clave para entender el comportamiento de los legisladores es el de los papeles centrales. Estos son cruciales para la institución legislativa debido a su influencia en el comportamiento de los legisladores en relación con sus otros colegas: no obstante, la legislatura no puede apartarse del sistema político y de sus otros actores. Es por esto que se deben crear contraposiciones que delimitan algunas funciones de los legisladores que los conectan a los otros actores políticos dentro del sistema legislativo. Para Wahlke existen cuatro contraposiciones que tienen incidencia en el comportamiento de los legisladores que son: partido político, grupos de presión, el poder ejecutivo y los intereses regionales provenientes del departamento representado por el legislador. Estas relaciones entre los legisladores con otros grupos políticos son llamadas funciones de clientela.

También, hay otro concepto llamado funciones especializadas que es un subgrupo que nace a raíz de las demandas organizacionales de todas las instituciones complejas y grupos. Estas hacen referencia a las reglas de comportamiento de los que desempeñan distintas posiciones dentro de la legislativa. Otro sector de estas funciones comprende acciones de liderazgo, especialización en la materia y oradores.

Por último, están las funciones incidentales son las reglas que se enfocan en las relaciones entre los legisladores y sus amigos, parientes y afiliados a clubes sociales o grupos parecidos. Papeles que desempeñan los legisladores (Véase

anexo 2, Las Funciones Legislativas) Adicionalmente, para comprender las funciones de los legisladores es preciso entrar en el debate del conflicto y el consenso en el desempeño de los roles. En estos, el consenso es un factor determinante para dicho desempeño y, en concordancia, para la actividad legislativa.

Dentro de las funciones existen dos tipos de consenso: Consenso Interposiciones que consiste en estar de acuerdo en cierta medida con el comportamiento que se considera adecuado para él y para las otras personas que hacen parte de sus relaciones. Este consenso intra posicional trata del consenso no entre las distintas posiciones de los legisladores sino que va dirigido a generar consenso dentro de la institución. El segundo tipo de conflicto de funciones viene del enfrentamiento de un legislador ante la necesidad de determinar una posición frente a un proyecto de ley. Es usual que esté entre la ideología y la posición de su partido o sus intereses regionales.

2.5 Conclusiones del estudio

El estudio titulado *Un Estudio del Congreso Colombiano*, presenta un análisis de las funciones del Congreso en especial para este trabajo se hace énfasis en el comportamiento legislativo y en la relación de poder entre el Legislativo y el ejecutivo y los efectos que tiene sobre el funcionamiento del Congreso y su tarea legislativa. En primer lugar, busca comprender y analizar el problema alrededor de la capacidad del Congreso para resolver los problemas de la población a quien representan. El comportamiento se evalúa por criterios como; la redacción y aprobación de leyes, control del ejecutivo, legitimidad, representación, integración y preservación del status quo (Hoskin, Buitrago, 2011), al analizar estas funciones bajo un enfoque estructural-funcionalista se llega a varias conclusiones; El Congreso cumple todas las funciones mencionadas anteriormente no obstante, su capacidad para responder a los problemas básicos de la sociedad representa una contribución restringida. Y encuentra que:

Frecuentemente el comportamiento legislativo representa una reacción a sucesos políticos y económicos que tienen lugar fuera del parlamento. Es así como los parlamentarios de toma de decisiones en la legislatura están condicionados por las relaciones de poder que prevalecen en el sistema político (Hoskin, Buitrago. p. 360-361).

Lo que explica que el poder político del Congreso está sujeto a distintos factores que son provenientes del sistema político global a diferencia de los factores internos del Congreso. Y que esto es consecuencia de que el poder de las decisiones recae en el ejecutivo lo que hace que el Congreso no se constituya como el centro de toma de decisiones debido a la concentración de poder que hay en la rama ejecutiva. Sin embargo, el estudio concluye afirmando que lo anterior no significa que el Congreso no tenga un rol y no cumpla funciones importantes dentro del sistema político hay funciones tales como; la integración de nuevos grupos, la legitimación y delimitación de actividades y la integración de las regiones que le dan un lugar importante y legitimidad a la institución. .

2.5.1 Transformación, crisis y actualidad

Es importante mencionar que las elecciones y la formación de las leyes son procesos fundamentales de la democracia. Para entender de mejor manera el contexto en el que se lleva a cabo el Lobby y el proceso legislativo es importante hacer un recuento acerca del Congreso colombiano en los últimos años. Más precisamente, desde los cambios y reformas constitucionales y como estas han ayudado a devolverle algo de poder y autonomía a la institución y analizar la llamada Crisis Política, en la que se encuentra y como esto da cabida a procesos informales dentro del Congreso. Según Mónica Pachón en su ensayo titulado *El Congreso Colombiano en los Últimos Treinta Años de Historia*¹⁷ (2005) hace un recuento de la relación y el papel del Congreso Colombiano con la rama ejecutiva. Allí explica las distintas variaciones que ha tenido el Congreso con

¹⁷ Pachón, Mónica. "El Congreso Colombiano en los últimos treinta años de historia," Revista Coyuntura, segundo semestre.

respecto a su posición frente al poder ejecutivo. Los factores a los que se atribuyen estos cambios son: el diseño institucional de balances y contrapesos, el tiempo de funcionamiento de las instituciones y la diferencia de manejo de recursos entre los Gobierno s locales y el Gobierno central.

A continuación se examina lo que es relevante del texto en cuanto a la evolución del Congreso, la Rama Legislativa y la investigación actual. En cuanto al diseño institucional, la Constitución de 1886 implantó un sistema sumamente presidencialista de concentración de poder del ejecutivo con una figura presidencialista fuerte que fue disminuyendo con las distintas reformas posteriores. La reforma de 1991 generó cambios importantes sobre la posición del Congreso y su fortalecimiento como resultado de la disminución de los poderes presidenciales. Como también la prohibición de la introducción de leyes por medio de decretos, una serie de medidas de inhabilidad e incompatibilidades, el nacimiento de la Corte Constitucional y el fortalecimiento del área administrativa del Congreso. Sin embargo, el control del presupuesto por parte del poder ejecutivo sigue teniendo un gran peso en la permanencia de las relaciones programáticas y clientelares ya que estas negociaciones muchas veces le dan más peso a los beneficios que a las posiciones políticas.

De igual manera, el Congreso ha progresado en la introducción y discusión de proyectos de carácter nacional y en su función de rendición de cuentas. (Pachón, 2005)

En lo que respecta a la introducción de leyes, “los congresistas son en promedio autores del 80% de los proyectos introducidos en las cámaras. Sin embargo, la tasa de éxito en la aprobación de legislación sigue siendo bastante baja comparada con la del ejecutivo (10% versus 54%)” (Pachón, 2005, p. 33), lo cual era muy usual en los Congresos de algunos países de América Latina como México y Argentina. Sin embargo, con la aprobación de la reforma electoral del 2003 y la ley de bancadas del 2005 se constituyó como un esfuerzo para cambiar

esa relación y darle un papel más importante a los partidos sobre las negociaciones individuales. (Pachón 2005)

En el siglo XX el Congreso desarrollaba un papel crucial para la representación de los distintos intereses regionales por causa del carácter centralista del Estado. La llegada de las descentralizaciones políticas y de recursos en Colombia tuvo consecuencias importantes en la organización de partidos, en el rol de los congresistas como dueños del monopolio de la representación regional. Por otro lado, esa descentralización tuvo efectos en la elección de alcaldes y gobernadores y causó la pérdida del control de las administraciones locales; es decir, los congresistas perdieron el control de los cargos públicos en la administración de los distintos departamentos y eso llevo a la independencia de los políticos locales. Por último, es posible afirmar que la descentralización le concedió cierta independencia al Congreso por la imposición de estrictas sanciones de inhabilidad e incompatibilidad sobre los parlamentarios en el sentido que no podían ocupar más de un cargo a la vez ni hacer nombramientos directos lo que disuelve de cierta manera la dependencia de las relaciones de poder en las decisiones de los parlamentarios.

Finalmente,

La reforma electoral aprobada en el 2003 y la aprobación de la ley de bancadas en el 2005 han generado grandes transformaciones en los incentivos de los congresistas, diputados y concejales para la formación de partidos políticos y de negociaciones con un balance más programático. Aunque el Congreso ha jugado un papel importante y le ha hecho contrapeso al poder ejecutivo en ocasiones determinantes, el proceso para llegar a ese fin no ha sido el más eficiente. (Pachón, 2005, p. 35)

Sin embargo, el poder ejecutivo sigue siendo preponderante en el momento de la legislación económica y en las decisiones sobre los recursos disponibles para

el Congreso. Esto hace que las negociaciones sean de un carácter menos programático. Pero como resultado de las grandes reformas, es preciso concluir que el Congreso ha logrado una mayor institucionalización como consecuencia de la profesionalización de los legisladores y el poder de balances y contrapesos en cuanto a las reformas grandes del Estado, a pesar de que la balanza se siga inclinando hacia el poder ejecutivo. (Pachón 2005)

Para Elisabeth Ungar Bleier, actualmente directora de Transparencia por Colombia, la política colombiana está atravesando una crisis, lo que implica una afectación de todo el sistema político colombiano dentro del cual el Congreso colombiano forma parte y tiene un gran rol. Para la autora es indispensable repensar el Congreso para poder afrontar esta crisis de legitimidad y credibilidad. Para eso hay que examinar factores importantes dentro de las funciones del Congreso como: representación, la función legislativa y constituyente, el control político y la moralización del Congreso.¹⁸

La falta de representatividad del Congreso colombiano, su escasa independencia frente a las demás ramas del poder público, la reproducción de relaciones clientelistas en su interior (Tickner y Mejía, 1997; Bejarano et. al., 2001), y los recientes escándalos de corrupción en los que se han visto involucrado algunos de sus miembros, lo han llevado a ocupar los lugares más bajos en cuanto las percepciones ciudadanas de favorabilidad de instituciones políticas. (Ungar, 2003: 311)

2.6 Representación y Funciones Legislativas

La función de representación que cumple el Congreso es una de las más importantes dentro de su estructuración debido a que el Congreso idealmente

¹⁸ ELISABETH UNGAR BLEIER, "Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis" La Crisis Política Colombiana. Más Que Un Conflicto Armado Y Un Proceso De Paz. En: Colombia ISBN: 958-695-114-6 ed.: Ediciones Uniandes , v. , p.311 - 334, 2003

tiene la tarea de representar los intereses y las preferencias políticas de los ciudadanos y es el puente entre estos y el Gobierno. Si la representación no se lleva a cabo adecuadamente genera un obstáculo para que las otras funciones se desarrollen de manera satisfactoria. Es por esta razón que su tarea es “reforzar y reformular la sociedad política, a fin de que la complejidad y diversidad de la sociedad en su conjunto aparezca efectivamente procesada en la toma de decisiones que la afecta” (Dos Santos, 1992, p, 7).

Esto con el fin de mejorar la representación política y enfrentar el clientelismo, que debe ir de la mano del fortalecimiento de los partidos y de la creación de liderazgos nacionales. La esencia de la Rama Legislativa es la representación. Por consiguiente, una pobre representación se convierte en uno de los problemas más graves: “un Congreso que no es representativo de la ciudadanía y que no le rinde cuentas a la sociedad pone en riesgo la democracia misma”¹⁹ y, por ende, condiciona la forma de acceder al poder y de ejercerlo. Lo anterior también, como causa de la falta de organización y la fragmentación de los partidos políticos. Por tanto, es acertado indicar que esta fragmentación es causa de la despolitización después de la culminación del Frente Nacional, la fragmentación severa, la dependencia del clientelismo y su falta de respuesta ante las demandas de la ciudadanía que lo acompañó. Además, “si bien los partidos seguían dominando el panorama electoral, su capacidad de canalizar las nuevas demandas sociales resultantes del proceso de urbanización y modernización fue menguado”²⁰. Para añadir a lo anterior, la fragmentación de los partidos y su poco control sobre sus listas y directorios locales-, conllevó a que al Congreso ingresaran parlamentarios que fueron elegidos por mínima

¹⁹ ELISABETH UNGAR BLEIER, "Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis" La Crisis Política Colombiana. Más Que Un Conflicto Armado Y Un Proceso De Paz. En: Colombia ISBN: 958-695-114-6 ed.: Ediciones Uniandes , v. , p.311 - 334 ,2003,pg 313

²⁰ LISABETH UNGAR BLEIER, "Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis" La Crisis Política Colombiana. Más Que Un Conflicto Armado Y Un Proceso De Paz . En: Colombia ISBN: 958-695-114-6 ed.: Ediciones Uniandes , v. , p.311 - 334 ,2003 ,pg 314

cantidad de votos de pequeñas circunscripciones lo que resultó en una falta de representatividad de una gran parte de la población.²¹

Por otra parte, el legislativo favorecía a la política tradicional, era excluyente y estaba atento de intereses clientelistas, lo que resultó en la oposición a nuevas reformas para modernizar el sistema político y el Congreso como tal. Para contrarrestar los efectos del Frente Nacional y el bipartidismo y lograr un mayor equilibrio entre las distintas ramas del poder público, la Constitución de 1991 impuso nuevas tareas legislativas al Congreso y le otorgó un papel más importante en cuanto a su injerencia en la regulación, reforma y limitaciones al poder ejecutivo.

De igual manera, se realizaron cambios en lo que respecta al funcionamiento del Congreso como la creación de nuevas comisiones legales e instancias de participación ciudadana como la participación en los debates legislativos entre otros con el propósito de ampliar su labor y hacerla más relevante dentro del sistema político. Sin embargo, a pesar de estos intentos la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo presentan dificultades y hacen parte de la crisis del Congreso. También es preciso indicar que, más allá del control de la agenda legislativa que fue otorgado con las reforma del 91, los proyectos de ley aprobados se siguen inclinando hacia las iniciativas por parte del Gobierno y no de los legisladores. (Ungar 2003)

La autora resalta que “a pesar de las intenciones de los constituyentes de fortalecer el Congreso, sigue prevaleciendo un esquema de transacciones individualizadas, donde cada actor trata de obtener los mayores beneficios, con frecuencia en detrimento del interés general y privilegiando intereses

21 LISABETH UNGAR BLEIER, "Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis" La Crisis Política Colombiana. Más Que Un Conflicto Armado Y Un Proceso De Paz . En: Colombia ISBN: 958-695-114-6 ed.: Ediciones Uniandes , v. , p.311 - 334 ,2003 ,

particulares”²², lo que ubica al Congreso en una situación de crisis la cual da cabida a las prácticas clientelistas y a una ineficiencia en la producción de leyes y en la representación de los intereses generales.

Por último, la moralización del Congreso ha presentado avances también desde las reformas de la constitución de 1991 donde se incluyeron inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses para los senadores como respuesta a la falta de legitimidad y confianza en el Congreso por parte de la ciudadanía con el propósito de esclarecer la actividad legislativa y prevenir la captura del Estado por parte de intereses privados. El Congreso, por ser el recinto donde se lleva a cabo la representación política, se lleva principalmente la atención de la opinión pública que, como se mencionó antes, es bastante desfavorable. Pero es preciso decir que no es el único factor ni el único culpable de la crisis que atraviesa el sistema político. La corrupción y el clientelismo tienen tintes económicos pero se conducen a través de la política y de la creación de leyes.

La responsabilidad no recae únicamente en Congreso. Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo por un lado, y entre este y determinados grupos de interés por el otro, algunos legales y otros ilegales, son un caldo de cultivo propicio para la reproducción de las prácticas clientelistas y de la corrupción²³.

A pesar de no ser el Congreso el único culpable de la crisis, los legisladores son los culpables de canalizar los intereses privados en el proceso de toma de decisiones legislativas, lo que constituye al Congreso como “un actor y un escenario de prácticas corruptas. Sin embargo, los congresistas no actúan solos.

²² LISABETH UNGAR BLEIER, "Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis" La Crisis Política Colombiana. Más Que Un Conflicto Armado Y Un Proceso De Paz. En: Colombia ISBN: 958-695-114-6 ed.: Ediciones Uniandes , v. , p.311 - 334 ,2003,pg 324

²³ LISABETH UNGAR BLEIER, "Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis" La Crisis Política Colombiana. Más Que Un Conflicto Armado Y Un Proceso De Paz. En: Colombia ISBN: 958-695-114-6 ed.: Ediciones Uniandes , v. , p.311 - 334 ,2003,pg 329

Lo hacen con el beneplácito de los Gobierno s y de empresarios, contratistas o representantes gremiales, así como de sectores al margen de la ley.”²⁴

A modo de conclusión, es preciso indicar que Colombia ha sufrido grandes transformaciones en términos de reformas constitucionales y en el reforzamiento de una democracia participativa con nuevas herramientas e instancias de participación ciudadana provenientes de la constitución del 91. Estas, a su vez, hicieron énfasis en la repartición del poder equitativo entre las ramas del poder, por medio de nuevos reglamentos y funciones para fortalecer al legislativo y menguar la gran influencia del ejecutivo sobre el poder legislativo. Todo esto, como respuesta a un Frente Nacional centralista, presidencialista y excluyente, que fragmentó a los partidos y aferró el Legislativo a rendir pleitesía a los Gobierno s de turno y a hacer parte de sus intereses y relaciones clientelistas y de corrupción. Según los motivos expuestos en este apartado, aunque se han adaptado medidas para el progreso y la depuración del Congreso es evidente que hay secuelas del Frente Nacional que se traducen en una crisis actual que vive el sistema político colombiano y, más concretamente, el Congreso.

Esta crisis es el fiel testigo de un debilitamiento de las instituciones que, como se ha repetido reiteradas veces en este capítulo, ha permitido el uso del Congreso como una herramienta que ha alejado el acceso de la ciudadanía y su injerencia en la toma de decisiones, en cuanto al interés general de la población. Y lo ha remplazado por un escenario vulnerable frente a la protección de intereses de grupos de presión, sectoriales y económicos y las prácticas clientelares que suponen. Al entender la estructura, el funcionamiento, la transformación y la llamada crisis del Congreso es pertinente explicar bajo estas condiciones desfavorables para la representación y la gestión pública, como se lleva a cabo la práctica del Lobby actualmente en Colombia con énfasis en el

²⁴ LISABETH UNGAR BLEIER, "Repensar el Congreso para Enfrentar la Crisis" La Crisis Política Colombiana. Más Que Un Conflicto Armado Y Un Proceso De Paz. En: Colombia ISBN: 958-695-114-6 ed.: Ediciones Uniandes , v. , p.311 - 334 ,2003,pg 330

Congreso, su marco jurídico y los distintos intentos y razones para su formalización.

CAPÍTULO III

3.1 El Lobby en Colombia: expectativa vs realidad

Después del marco conceptual y teórico propuesto en torno al lobby, en lo que sigue es preciso entenderlo como:

La realización de aquellas actividades en representación de intereses particulares, de terceros o propios, para influenciar la elaboración de las políticas públicas en sus distintas esferas, ya sea para propiciar un cambio en las mismas o para evitar dicho cambio⁵.

3.2 Antecedentes

En Colombia,

La actividad de cabildeo ha sido analizada desde diferentes perspectivas. Hay quienes la consideran como una forma de participación en la que los distintos grupos con capacidad asociativa compiten en defensa de sus intereses. Sin embargo, otros sectores la califican como una práctica antidemocrática, en la medida en que se ha desarrollado por fuera de la luz pública, demandando alta cantidad de recursos económicos²⁵.

No obstante, el tema alrededor del Lobby ha sido muy latente en las discusiones sobre cómo opera la relación entre la sociedad civil y el Estado colombiano y cómo esto se ha traducido en la actividad del Lobby sin ningún tipo de control,

⁵ Proyecto de ley “ por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos” Carlos Fernando Galán 2014

²⁵ Observatorio Legislativo, boletín no. 4- Cabildeo- Abril de 2004

dejando un gran interrogante acerca de los intereses de los grupos de presión y el resultado del proceso de toma de decisiones.

Esto, ante la luz pública, ha trascendido las barreras de la legalidad y la transparencia y, como respuesta a ese malestar general que genera la palabra Lobby y su inmediata relación en el imaginario colectivo de los colombianos con las prácticas corruptas, ha llevado a la creación de una serie de proyectos de ley a favor de su regulación. La cara más visible detrás de los intentos por la formalización de esta práctica en Colombia es la del actual Vicepresidente de la República, Germán Vargas Lleras, quien desde el año 1995 radicó el primer proyecto de ley (número 55 Senado) para su formalización.

Tabla 1. Observatorio Legislativo, boletín no. 4- Cabildeo

| Número del Proyecto | Autor | Fecha | Ponente |
|---------------------------------------|----------------------|-------------------|-----------------------------------|
| 55 de 1995 Senado | Germán Vargas Lleras | Agosto 11 de 1995 | Rodrigo Villalba |
| 44 1996 Senado | Germán Vargas Lleras | Julio 29 de 1996 | Rodrigo Villalba |
| 49 de 1999 Senado, 219 de 1999 Cámara | Germán Vargas Lleras | Julio 30 de 1999 | Claudia Blum, Juan Martín Caicedo |
| 171 de 2001 Senado | Germán Vargas Lleras | Marzo 22 de 2001 | José Renán Trujillo |
| 46 de 2001 Senado | Germán Vargas Lleras | Julio 27 de 2001 | Juan Martín Caicedo |
| 171 de 2003 Senado | Ciro Ramírez | Marzo 18 de 2003 | Germán Vargas |

(Observatorio Legislativo, boletín no. 4- Cabildeo- Abril de 2004)

Según lo que propone el cuadro²⁶ es visible que los proyectos de ley en los últimos 10 años con el propósito de la formalización del Lobby no han sido bien recibidos en el Congreso. Solo han pasado dos proyectos a Cámara después de su aprobación en el Senado desde el inicio de esta iniciativa. No obstante, el ahora Vicepresidente Germán Vargas Lleras ha liderado por más de una década una serie de intentos para reglamentar la práctica. Para él, la reglamentación del cabildeo es

Como una institución que no puede ser confundida con un método legal de chantaje ni de corruptela. Es todo lo contrario, un mecanismo que permite que cada ciudadano tenga la oportunidad de ser gestor directo de programas, políticas, proyectos y discusiones; ya que solo mediante instituciones fuertes de control es posible asegurar una participación ciudadana más clara y transparente (Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 55 de 1995 En Gaceta 241)

Lo que busca este proyecto es establecer el cabildeo como una figura jurídica, para efectos de la formalización o institucionalización de la práctica del Lobby. El proyecto cuenta con 20 artículos algunos de ellos acerca del objetivo del proyecto, qué funcionarios son aptos para la interlocución, el significado(s) del Lobby, el debido registro de los libros, como se desarrolla la actividad, los parámetros para poder ejercer la actividad y las sanciones para aquellos que hagan caso omiso a su reglamentación.²⁷

El 24 de septiembre de 2014 Carlos Fernando Galán, senador electo por el partido Cambio Radical de Germán Vargas Lleras radicó ante el Senado el proyecto de ley “Por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos”, donde se definen los conceptos de la actividad del

²⁶ Fig1.Observatorio Legislativo, boletín no. 4- Cabildeo- Abril de 2004 en http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_5

²⁷ CONGRESO DE LA REPUBLICA. Óp. Cit. Gaceta 241.

Lobby, de Lobbistas y también de los servidores públicos a quienes cubre la presente regulación con el propósito de poner límites y esclarecer su ámbito de aplicación. Como también que actividades no deben ser consideradas bajo el concepto de cabildeo.

Adicionalmente, el proyecto de ley crea el registro único público de cabilderos, el cual será administrado por la Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República, con el propósito de asegurar el acceso en igualdad de condiciones de los ciudadanos, la integridad, la transparencia y la imparcialidad en el diseño, formulación, modificación, adopción y derogación de políticas públicas contenidas en actos legislativos, leyes y actos administrativos de carácter general. Gracias a la creación de este registro de carácter público, los ciudadanos podrán conocer quiénes han realizado actividades de cabildeo, en representación de cuáles intereses es realizado el cabildeo, y cuáles servidores públicos han sido contactados para tales efectos. Así mismo, el registro se constituye en un requisito para el ejercicio de actividades de cabildeo, dado que los cabilderos deberán exhibir la certificación que acredita su inscripción para efectos de poder realizar cualquier actividad de cabildeo.²⁸

Por último, el proyecto busca entrar en vigencia de manera lenta y por partes debido que la Secretaría de Transparencia sea la encargada de implementar las medidas para el registro único público de cabilderos. Lo que tomaría un tiempo, alrededor de seis meses, para empezar debidamente con los registros legales de la actividad.

²⁸ Proyecto de ley “por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos” Carlos Fernando Galán, 24 septiembre 2014. Pg. 8

3.3 Marco Jurídico ⁶

En Colombia actualmente no existe una regulación para el Lobby o cabildeo. Sin embargo, hay normas que lo mencionan:

El **Artículo 144 inciso segundo** de la constitución “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.”

La ley 1474 de 2011 capítulo IV, acerca de la regulación del 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 una prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria.”

Resolución MD-2348 de 2011 (Cámara) “Por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas”.

Resolución MD-0813 de 2012 (Cámara) “Por la cual se modifica la resolución MD-2348 de 2011- registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas”

A pesar de los reiterados intentos que buscaron la formalización de esta práctica y de las normas donde su regulación es relevante y se ve pertinente, esta práctica como mencionado a lo largo de la investigación continua siendo una práctica informal lo cual tiene impactos en su definición, operación, regulación y respectiva sanción y da cabida a irregularidades en su gestión.

⁶ proyecto de ley “ por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos” Carlos Fernando Galán 2014

¿Cómo se hace el Lobby?

En Colombia hay dos tipos establecidos de Lobby que se ejercen a diario: el Lobby institucional y el Lobby privado.

El Lobby institucional es:

La manera y las estrategias que utiliza el Gobierno para mitigar proyectos de ley que vayan en contra de su cartera o de sus temas o de su política y pues todo el impulso de los proyectos de ley del Gobierno también” (entrevista anónima, 2014)

Su funcionamiento se da a través de los siguientes pasos; se cita a reuniones para la creación de los proyectos de ley. Si el proyecto involucra a otras carteras, se solicita un concepto al respectivo ministerio, Departamento Administrativo o Instituto y se emite un concepto; el concepto es la herramienta a través de la que se sugieren modificaciones al texto basado en lo que se considera pertinente incluir y también se busca conocer la opinión sobre el texto o la problemática por parte de otros autores.

El siguiente paso es la radicación del proyecto en la secretaria general de Senado o de la Cámara de representantes. Los únicos textos que se radican exclusivamente en cámara es el presupuesto general de la nación por otra parte, los tratados internacionales se radican ante el senado, este procedimiento es una parte esencial del trámite legislativo donde la actividad del Lobby cobra un gran rol. Los textos son generalmente radicados por los ministros del respectivo ministerio que busca hacer la gestión de interés. Se hace a través de los ministros debido a que la facultad legislativa otorga el primer lugar al Congreso pero el Presidente hace parte del proceso legislativo a través de sus ministros de Gobierno. Al radicar y firmar los proyectos, estos son llevados a la comisión correspondiente donde son elegidos los ponentes del respectivo proyecto actores que son responsables de liderar el proyecto en el Congreso. La instancia más importante del Lobby se lleva a cabo en este paso debido a que según el interés de los otros Congresistas intentaran hacer modificaciones al proyecto

original, lo que conlleva a una negociación entre los ponentes y los congresistas que buscan hacer cambios al texto.

Esta negociación se basa en una revisión del texto y sus artículos para intentar llegar a un consenso y mantener el texto sin grandes modificaciones que cambien el objetivo del proyecto. Al culminar esta negociación se radica la ponencia del texto y se entra nuevamente en la actividad de Lobby en la medida en que se persuade a los ponentes para convencerlos de los beneficios del proyecto y hacer énfasis en la representación del bien general de la iniciativa para así lograr una ponencia positiva de la misma. No obstante, así se presente una ponencia positiva igual es posible que de nuevo se quieran hacer reformas al proyecto para representar los intereses de los otros parlamentarios, lo que resulta en otra serie de negociaciones para mantener el alcance del texto por ejemplo en el caso de los proyectos del ministerio de hacienda.

Está presente el ministro, Fernando Jiménez que es el director de presupuesto nacional, todos los asesores de Congreso porque tiene uno un asesor específico y ese tiene un equipo como de cinco entonces ahí está todo el mundo hay muchos guardianes de ese texto, y así pasa por todos los debates hasta que llega a una conciliación y se vuelve ley el proyecto. (Entrevista anónima, 2014)

Esto con respecto a la gestión de proyectos por parte del Gobierno.

El Lobby depende del tipo de proyecto que se busca presentar. La gestión empieza desde la recolección de los distintos proyectos radicados para determinar su relevancia y según eso para hacer una revisión minuciosa del texto. Para el Lobbista en este punto considera el Lobby como relacionamiento “porque usted se tiene que relacionar bien con la secretaria que tiene los proyectos, con los miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo, con todo el mundo” (Entrevista Anónima, 2014). Al recolectar los proyectos radicados, como mencionaba se hace una revisión exhaustiva del texto por parte del Lobbista, y si considera que hay algo que se deba revisar remite el texto a la división jurídica

del respectivo ministerio para quien está realizando la gestión luego al ser revisado por esta área, se determina si hay algún componente del documento que pueda interferir con los intereses del ministerio, jurídica emite un concepto el cual se envía formalmente al autor que radico el proyecto, luego, el mismo concepto se manda a los distintos ponentes del proyecto con el fin de exponer las razones por las cuales el ministerio considera que el proyecto no es viable y por tal razón dan la recomendación de archivarlo.

Este concepto de igual manera, se lleva a la respectiva comisión con el propósito de presionar a los parlamentarios que votaran en la ponencia, “usted le dice, no vea, este proyecto no es conveniente por tal y tal razón y tal argumento y conlleva a esto y esto por eso la recomendación del ministerio de hacienda es que quede archivado o de cualquier ministerio” y entonces al convencerlos de mitigar el proyecto al momento de ellos exponer sus razones “dicen no pero es que no podemos ir en contra del Gobierno porque vea dice esto y esto y técnicamente tengo las cifras para esto y esto por eso yo anuncio mi voto negativo a la ponencia que presenta el honorable senador” (Entrevista Anónima, 2014)

El lobby corporativo o privado es aquel que busca influenciar el proceso de toma de decisiones ya sea para tumbar o impulsar un proyecto que la corporación piense que pueda afectar o beneficiar sus intereses. Este se realiza a través distintas maneras.

Hoy hay varios tipos de lobby el tradicional que es el grupo de presión explicándole al Congreso frente a una ley las implicaciones que pueden tener en un sector y un lobby un poco más duro en el que un sector financia una campaña para obtener unas prebendas más adelante o para obtener un favor o por lo menos para obtener el oído de un parlamentario o de un grupo de parlamentarios frente a un tema o unos temas y existe el otro lobby un poco más que raya en lo ilegal que es ya el lobby en el que se invita a parlamentarios en el que digamos se hace ese tipo de donaciones más directamente para obtener beneficios del Estado y ese es un lobby ilegal. (Entrevista Francisco Santos, 2014)

Al igual que el Lobby institucional se realizan los mismos pasos en cuanto al trámite de una ley y de igual manera se hace presente en los distintos recintos del Congreso pero también se lleva a cabo de distintas maneras y en distintos lugares.

Se hace a través de documentos, visitas, invitaciones para mostrar los diferentes aspectos que se tiene que quisiéramos los grupos de interés que se tuvieran en cuenta hay que hacer una identificación de las corrientes políticas, de las personas que están involucradas en una toma de decisión hay que hacer una investigación profunda para poder ser argumentativo. (Entrevista Daniel Suarez, 2014)

Pero la carencia de regulación y por ende de información, hace que este tipo de Lobby se pueda llevar a cabo en cualquier parte, sea restaurantes, clubes, eventos sociales entre otros lo cual hace aún más difícil de documentar y controlar.

A continuación, se llevara a cabo el análisis de las entrevistas realizadas a; Francisco Santos ex Vicepresidente de la República, Alfonso Valdivieso ex fiscal general de la nación, Daniel Suarez Mejía Vicepresidente de Asuntos Corporativos de Cemex Colombia, A un Lobbista anónimo por petición que trabajo como Lobbista institucional y ahora ejerce la misma actividad en el sector privado y por último, Elber Gutiérrez jefe de redacción del periodico El Espectador acerca del Lobby y su funcionamiento como práctica informal en el Congreso de la República.

Tabla 2. Análisis de entrevistas

CAPÍTULO IV

| Pregunta | Respuesta /Percepción Sector Privado | Respuesta/ Percepción Sector Público |
|---|--|--|
| ¿Para usted que es el Lobby? | Gestión con la cual se pretende comunicar y transmitir el conocimiento que tiene un grupo de personas para que sean tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones. | Gestionar, promover o impulsar intereses ante el sector público para agregar intereses privados |
| ¿Cómo se lleva a cabo esta actividad en el Congreso en la actualidad? | A través de un proceso argumentativo y técnico para mitigar o impulsar proyectos de ley | De manera informal e irregular, un instrumento de tráfico de influencias, corrupción o agenciamiento indebido |
| ¿Qué incidencia tiene el carácter informal del Lobby en las relaciones entre el Gobierno y los grupos de interés/presión y en el proceso de toma de decisiones? | Al no haber un conjunto de reglas claramente establecidas no se conocen los límites entre la legalidad y la ilegalidad en el proceso sin embargo, Cuando es lobby institucional se hace de manera formal debido a que son conceptos emitidos por los técnicos de los ministerios a los parlamentarios. | permea desfavorablemente el interés colectivo, la falta de regulación genera una captura del Estado por parte de sectores privados y leyes que benefician a algunos sectores también, una falta de competencia brutal entre distintos sectores fortalecimiento de oligopolios aunque hay excepciones |
| ¿Cuáles considera usted que son los retos para la formalización del Lobby en Colombia? | Establecer unos parámetros generales y no entrar en una regulación minuciosa detallada que lo que hace es volver imposible la regulación y ambigua y | la resistencia del Congreso para actuar en esta materia en la dirección correcta y la falta de un mecanismo de sanción |

| | | |
|---|---|--|
| | actualmente los incentivos para no regular el lobby son mayores. | |
| ¿Estaría usted de acuerdo con una regulación de la práctica y por qué? | Si siempre y cuando deje las reglas de juego clara y no sea demasiado detallada que genere ambigüedades. | Si para crear registros y por ende transparencia en la actividad del Lobby y así intentar asegurar el bienestar general. |
| ¿Considera que hay causalidad entre la informalidad del Lobby y las prácticas corruptas en el legislativo? | No es la causa pero si las facilita, no hay información acerca de las transacciones y los actores involucrados. | Si debido a su falta de penalización y su carácter informal convierten el Lobby en un eficaz instrumento de corrupción, como bien se sabe en el Congreso y en el Gobierno. |
| Si es así, ¿cree usted que una regulación del Lobby crearía un obstáculo para dichas prácticas corruptas? | Si pero depende del tipo de regulación, no se puede regular en exceso. Sin embargo no va a eliminar la corrupción del todo porque siempre habrá maneras de saltar la ley. | Sin duda, “en los trámites legislativos suena el dinero del lobbismo” pero no es solo una regulación también es la sanción y que esta se cumpla cuando se violan esos controles. |

4.1 Análisis de resultados frente al funcionamiento actual del Lobby en Colombia y su necesidad de regulación o formalización

Como parte de la metodología para el trabajo de investigación acerca del funcionamiento del lobby informal y su regulación se diseñó una entrevista abierta corta con siete preguntas que fueron formuladas de la misma manera a todos los entrevistados, posteriormente estos fueron divididos en dos grupos; sector privado y sector público para un mejor análisis y exposición de la percepción de cada sector frente al problema de investigación. La razón de ser de estas preguntas elaboradas exclusivamente para la investigación fue:

Primera pregunta: ¿Para usted que es el Lobby?, indagar acerca de la falta de consenso conceptual alrededor del tema y como eso condicionaba de igual

manera la forma en que se entiende la actividad y el juicio de valor que se le otorga según esa percepción personal del individuo.

En esta pregunta podemos ver según el análisis del cuadro que ante los ojos del sector privado el proceso de Lobby es una gestión que busca de alguna manera enseñar, transmitir y comunicar conocimiento acerca de problemáticas que tienen un grupo de personas determinadas para que estas se vean representadas o tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Por parte del sector público, el Lobby se ve como la gestión que busca promover intereses ante el sector Público para agregar intereses privados al momento de la toma de decisiones.

La segunda pregunta: ¿cómo se lleva a cabo esta actividad en el Congreso en la actualidad? busca invitar al personaje entrevistado a hacer un recuento de cómo funciona la actividad hoy en día debido a que los entrevistados son tanto del sector público como sector privado y en diferentes rangos y cargos de ambos sectores para ver cómo se realiza la actividad desde los distintos entornos a los que pertenecen los entrevistados para intentar encontrar diferencias entre las distintas aplicaciones de la actividad.

Para el sector privado esto se lleva a cabo a través de un proceso argumentativo y técnico que busca exponer los pros y los contras del proyecto dependiendo en si el objetivo es impulsarlo o tumbarlo esto se hace a través de documentos, visitas, invitaciones. Se realiza en las oficinas de los parlamentarios y en los diferentes recintos del Congreso. El sector público ve estas prácticas como informales e irregulares, más concretamente como un instrumento de agenciamiento indebido por medio de corrupción y tráfico de influencias. Esto se hace a través de la financiación de campañas políticas, se hacen invitaciones y donaciones directas para obtener beneficios del Estado.

La tercera pregunta: ¿Que incidencia tiene el carácter informal del Lobby en las relaciones entre el Gobierno y los grupos de interés/presión y en el proceso de toma de decisiones? Busca encontrar en la percepción de cada entrevistado ver si para el existe una relación entre la informalidad o falta de regulación del Lobby y la presión por parte de distintos actores en el proceso legislativo de toma de decisiones. Para el sector privado la falta de regulación dificulta saber cuáles son los límites entre la legalidad y la ilegalidad de la práctica y cuando el Lobby es institucional se hace a través de conceptos emitidos con la información proporcionada por los técnicos del respectivo ministerio a los parlamentarios.

El sector público acusa la falta de institucionalización de permear la agenda política al generar la agregación de intereses privados lo que resulta en una captura del Estado y del legislativo. También pone en una situación desfavorable a los otros sectores con menor poder político y económico aunque algunos reconocen que puede haber excepciones sin embargo, es en la minoría de los casos.

La cuarta pregunta: ¿Cuáles considera usted que son los retos para la formalización del Lobby en Colombia? Tiene el propósito de encontrar los obstáculos que hay para la formalización de la práctica debido a más de una década de intentos fallidos. Con respecto a esto el sector privado considera que los retos para la formalización de la práctica son lograr un balance entre establecer parámetros generales y no entrar en una hiper regulación ya que los incentivos para no legislarla son mayores. En contraste a lo anterior el sector público solicita crear un estricto mecanismo de sanción e imponer códigos de conducta. Y combatir la resistencia que se ha generado en el Congreso para formalizar la práctica.

La quinta pregunta: ¿Estaría usted de acuerdo con una regulación de la práctica y por qué? Busca identificar si hay un consenso entre los distintos actores acerca de legislar el Lobby y cuáles son los aciertos y desaciertos para cada sector en lo que respecta la formalización. Tanto el sector privado como el

sector público comunican que es evidente que hay una ausencia de regulación la cual puede dificultar la transparencia de las negociaciones y que esto hace necesario la regulación de la práctica sin embargo, el sector privado hace énfasis en que la regulación exhaustiva puede generar ambigüedades en tanto la regulación como en la práctica. No obstante, el sector público opina de manera distinta ya que, buscan hacer una ley rigurosa que lleve a la creación de registros para así tratar de asegurar un proceso transparente y además hacer accesible la información a la ciudadanía.

La sexta pregunta: ¿Considera que hay causalidad entre la informalidad del Lobby y las prácticas corruptas en el legislativo? esta direccionada a conocer la opinión y percepción del entrevistado acerca del nexo entre la práctica informal y las prácticas corruptas en el legislativo. Es decir, si cree que la informalidad da cabida a que se representen intereses de grupos de interés indebidamente. Para el sector privado el Lobby hace más fácil la realización de prácticas corruptas en el legislativo pero no acusan al Lobby de ser el causante pero saben que al no haber información de quien hace parte de la actividad del Lobby hace menos transparente el proceso legislativo. Por el otro lado, los entrevistados del sector público si consideran que el lobby por su informalidad es un instrumento de corrupción muy eficaz e incluso argumentan que su labor ilegal es bien conocida en el Congreso y el Gobierno.

Por último, **la séptima pregunta:** Si es así, ¿cree usted que una regulación del Lobby crearía un obstáculo para dichas prácticas corruptas? Busca de cierta manera confirmar la hipótesis acerca de los nexos de la informalidad con las prácticas corruptas y saber que opinan acerca de la regulación en términos de cómo se debería llevar a cabo si están de acuerdo. Aunque ambos sectores están de acuerdo, se vuelve a repetir el patrón de la quinta pregunta donde el sector privado está de acuerdo con una regulación para esclarecer la actividad del Lobby pero no creen en una regulación demasiado estricta. Además, algunos afirman que siempre habrá maneras de saltarse la ley debido a los incentivos detrás de su carácter informal lo que significa que no eliminara la corrupción del

todo. Como dijo Alfonso Valdivieso en la entrevista “en muchos debates y en no pocos trámites legislativos suenan los dineros del lobbismo tal y como ahora se práctica” pero también hay que tener en cuenta que no solo se trata de hacer una regulación hay que enfocarse también en fortalecer la sanción para aquellos que sobrepasen los límites.

Como resultado de las encuestas realizadas se puede concluir que sigue existiendo una gran distancia entre la corriente idealista y la corriente realista que hay detrás de la definición del Lobby y verdadero su fin.

Para el sector privado El lobby es una gestión que se lleva a cabo por medios y herramientas argumentativas y técnicas para ser considerados dentro del proceso de toma de decisiones, también sienten que es importante crear una delimitación de las funciones para ellos mismos saber hasta dónde se extiende el marco de la legalidad de la práctica y aunque dicen estar de acuerdo con una regulación, son muy enfáticos en que esta no sea exhaustiva debido a que consideran que puede caer en lo ambiguo y dificultar demasiado la práctica aun dentro de lo legal. Consideran que no hay una relación causal entre la informalidad y las prácticas corruptas en el sentido de que una no lleva a la otra, pero reconocen que la informalidad actual de la práctica se presta para actividades que pueden estar al margen de la ley. Sin embargo, consideran que la formalización del Lobby en Colombia no acabara con la prácticas corruptas como tal.

Por el otro lado, el Sector público es mucho más escéptico a los medios y los fines del Lobby en la actualidad. Para ellos el Lobby es una herramienta para gestionar y agregar intereses privados a la agenda pública. Que funciona de manera irregular como causa de su informalidad, convirtiéndolo en un sendero para el tráfico de influencias y la corrupción para lograr un agenciamiento de intereses de manera indebida. Es por esto que se considera que la incidencia de la informalidad en las prácticas corruptas en el legislativo es total ya que su falta de legislación permite que el Lobby genere un impacto negativo en el interés

general de la población y resulte en la captura del Estado por parte de intereses privados que son favorecidos ilegalmente a través de la ley lo que debilita la competencia entre los sectores que tienen menos poder. Esto sumado a la dura oposición que presenta el Congreso ante los proyectos de formalización que se han llevado a cabo constituyéndose como el reto más grande para el esclarecimiento de la práctica. Finalmente se hace énfasis en la necesidad de legislar y formalizar el Lobby para que esta práctica se realice debidamente y se busca crear duras sanciones para aquellos que se marginen del marco legal que se quiere establecer.

Conclusiones y reflexiones de la investigación

El presente trabajo de investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo opera el Lobby en Colombia según su carácter informal y como responde el Gobierno y el aparato legislativo ante los grupos de interés en ese marco institucionalizado? A raíz de esta, se planteó como hipótesis que la ausencia de regulación del Lobby permite que sectores políticos tradicionales y los intereses de gremios, grandes empresas y los grandes grupos de interés, tengan mayor capacidad de incidencia en la formación y aprobación de las leyes, sin un mecanismo de rendición de cuentas y publicidad de la información.

Con respecto a lo anterior, esta investigación plantea las siguientes conclusiones y reflexiones:

El Frente Nacional con la carta política de 1886 estableció un sistema político bipartidista que a su vez presentó fuertes rasgos de presidencialismo, centralismo, la fragmentación de los partidos políticos y relaciones clientelares entre las estructuras del poder político colombiano. Esto tuvo una incidencia muy notoria en las funciones del aparato legislativo como la formulación de leyes que respondieran efectivamente a las demandas de la sociedad, la creación y aprobación de leyes y sobretodo en el control sobre el poder ejecutivo. Esta combinación de factores causó que las capacidades de legislar y de representación por parte del Congreso respondieran a demandas y necesidades

del Ejecutivo y no de la sociedad civil. Sin embargo, el análisis del comportamiento legislativo revisado en este texto, concluyo que más que responder a factores internos en el Congreso, estas deficiencias eran causadas por factores políticos y económicos externos al parlamento.

Con la llegada de la Constitución de 1991 se abrió el camino para la apertura de nuevos partidos políticos, y a la ciudadanía se le brindó nuevos mecanismos de participación para fortalecer la democracia, a la vez otorgándole más funciones y poder de decisión y autonomía al Congreso sobre las otras ramas del poder, lo que se denominó la separación de poderes y la función de balances y contrapesos.

A pesar de todo lo anterior, se puede llegar a la conclusión que no como causa absoluta, pero si importante, el Frente Nacional ha dejado una huella que ha perdurado en el tiempo con respecto al comportamiento legislativo. Actualmente el sistema político Colombiano sigue respondiendo a la agenda de intereses del poder ejecutivo, lo que resulta en una delimitación en la autonomía y poder de decisión y de control del legislativo. Esto hace evidente la posición vulnerable en la que se encuentra el Congreso y es aquí donde la gestión de intereses particulares se permite llevar a cabo bajo una práctica informal. Si bien el Lobby busca ser un mecanismo de participación para el acceso a la agenda por parte de la sociedad, como bien se aclaró en el enfoque de este trabajo y se ha comprobado por medio de su realización. El Lobby en Colombia en especial en el Congreso, se ha constituido como una herramienta en la mayoría de los casos, para introducir intereses particulares de distintos grupos élites, presión, grandes empresas y grupos económicos en la legislación, no solo para la aprobación de las leyes, sino también para que las mismas sean archivadas a través de incentivos que siguen siendo cuestionables en un marco legal. Por otro lado, el Gobierno es un actor del Lobby que en muchas investigaciones es pasado por alto por la noción de que la crisis política que algunos argumentan, se centran en los intereses personales de los parlamentarios; sin embargo, en esta

investigación es evidente que el Lobby Institucional también tiene su cuota en el proceso legislativo y su dificultad para la representación de intereses.

Es preciso aclarar que la actividad del Lobby no es una actividad ilegal siempre y cuando exista un código para los lobbistas y los actores que hacen parte de la negociación, —acceso público a la información sobre las negociaciones— tengan los incentivos y que verdaderamente sean de carácter argumentativo y respondan a demandas encaminadas al bienestar general, y estén dentro de la legalidad. Sin embargo, como se ha demostrado el Lobby institucional es también una herramienta de agregación de intereses por parte del Ejecutivo a través de los distintos ministros, enlaces del ministerio, entre otros funcionarios.

A pesar de afirmar que esta práctica se hace a través de herramientas legales, técnicas y argumentativas que son válidas siguen estando en el anonimato y en la clandestinidad lo que restringe el acceso de la información acerca de qué proyectos se están impulsando, mitigando y además a qué intereses responden. Lo cual pone en duda las intenciones democráticas y de bienestar general que busca impulsar el Gobierno precisamente por la misma informalidad y falta de información. Lo anterior genera aún más cuestionamientos acerca del Lobby y confirma aciertos en cuanto a las conclusiones del funcionamiento del Congreso y la crisis que atraviesa. Sin duda, el Congreso afronta fuertes críticas y han ocurrido constantes escándalos que vinculan a parlamentarios con grupos de interés legales e ilegales y hay pruebas del mal uso de sus facultades para detrimento del bienestar general con el objetivo de responder a incentivos políticos y económicos por fuera de la legalidad. Pero por otro lado, es necesario plantear las siguientes preguntas:

- ¿Si es evidente que hay debilidades en cuanto al control y la autonomía del Congreso frente al ejecutivo sobre todo en la legislación y la agenda, no sería posible afirmar que hay una captura por parte del Ejecutivo de la formulación y aprobación de leyes en el Congreso?

- ¿Si eso es cierto, se podría decir que la crisis que atraviesa el Congreso es una crisis que responde a los intereses particulares del ejecutivo, lo que implica que el Ejecutivo atraviesa de igual manera una crisis de representación en cuanto a las verdaderas intenciones detrás de los proyectos?
- ¿El lobby institucional responde a incentivos del sector privado?
- ¿es la mitigación de los proyectos de ley de formalización de la práctica parte del Lobby institucional y de ahí su poca popularidad en las votaciones del proyecto?

Sin conocer realmente esta información incluso, es un reto reglamentar la actividad como tal y para beneficio de los lobbistas y de los grupos cuyos intereses se ven representados por estos agentes de presión. Como bien fue dicho por uno de los personajes entrevistados, si ellos no conocen hasta dónde pueden ir, es difícil determinar cuándo se cruza la línea de la legalidad. Sin embargo, como también lo señala Francisco Santos en la entrevista concedida para esta investigación, no hay que concentrar todos los esfuerzos en una regulación solamente, también es vital establecer una penalización porque de nada sirve crear unos parámetros a seguir cuando no hay una penalización consistente que la acompañe. Por último, es preciso concentrar las iniciativas de formalización del Lobby alrededor de las preguntas ya planteadas y de pensar en antes de reglamentar y registrar generar códigos de ética para los involucrados en el proceso de gestión de intereses e incluso más allá de un problema solamente basado en la reglamentación se puede considerar como un problema producto de la relaciones de poder entre el ejecutivo y el legislativo y el verdadero control que ejerce el Legislativo sobre el ejecutivo.

Bibliografía

Cabildeo Lobbying, Editorial Limusa, S.A. Grupo Noriega Editores. México D.F.

Jeffrey H. Birnbaum. (1992). *The Lobbyists: How Influence Peddlers Work Their Way in Washington*. Times Books, la Universidad de Michigan. 334 páginas

Mazey, Sonia and Jeremy J. Richardson, eds. (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford University Press

Anexos

Preguntas Lobby a **ALFONSO VALDIVIESO SARMIENTO**

1) ¿Para usted que es el Lobby?

La actividad profesional y reconocida orientada a gestionar, promover, tramitar, defender o impulsar intereses de individuos, empresas, gremios o similares ante diversos actores del sector público o privado.

2) ¿Cómo se lleva a cabo esta actividad en el Congreso en la actualidad?

El Congreso registra este tipo de actividad practicada de manera informal e irregular, con lo cual se desvirtúa la naturaleza que debe tener y llega a convertirse en un instrumento de tráfico de influencias, corrupción o agenciamiento indebido y aún delictivo de intereses de diferente origen y condición. Quienes cumplen esas tareas se vean afectados por una presunción de ser agentes de intereses oscuros y de estar dedicados a sobornar a congresistas o funcionarios de esa corporación.

3) ¿Qué incidencia tiene el carácter informal del Lobby en las relaciones entre el Gobierno y los grupos de interés/presión y en el proceso de toma de decisiones?

Tienen gran incidencia en muchos casos, alcanzan resultados de sus gestiones y sus labores llegan a permear desfavorablemente el interés colectivo. Hay excepciones

4) ¿Cuáles considera usted que son los retos para la formalización del Lobby en Colombia?

Vencer las reservas y la actitud de prevención antes esa actividad, decidirse a establecer requisitos, condiciones, códigos de conducta y aún imponer instancias y alcance de rendición de cuentas. Se debe vencer la resistencia del propio Congreso para actuar en esta materia en la dirección correcta.

5) ¿Estaría usted de acuerdo con una regulación de la práctica y por qué?

Estoy de acuerdo, porque la situación actual termina favoreciendo a quienes utilizan el lobby de manera indebida, generalmente a favor de causas funestas para la sociedad y las instituciones.

6) ¿Considera que hay causalidad entre la informalidad del Lobby y las prácticas corruptas en el legislativo?

Claro que sí. Todo indica que la alternativa es reglamentarla con severidad, darle reconocimiento, status y ante todo lograr que su regulación conduzca a hacerla una profesión o una actividad digna y sana.

7) Si es así, ¿cree usted que una regulación del Lobby crearía un obstáculo para dichas prácticas corruptas?

Estoy convencido que la situación actual de la falta de formalización de esa actividad ha sido un eficaz instrumento de corrupción, como bien se sabe en el Congreso y en el Gobierno. Más aún esa consecuencia es bien conocida y reconocida: en muchos debates y en no pocos trámites legislativos “suenan los dineros del lobbismo” tal y como ahora se práctica.

Preguntas Lobby a **Francisco Santos**

1) ¿Para usted que es el Lobby?

Es la capacidad de una persona o un grupo de personas o una organización de influir en los actores de poder en el estado para lograr una decisión o parar una decisión de una de estas instituciones estatales y así favorecer un interés público o un interés privado.

2) ¿Cómo se lleva a cabo esta actividad en el Congreso en la actualidad?

Hoy hay varios tipos de lobby el tradicional que es el grupo de presión explicándole al Congreso frente a una ley las implicaciones que pueden tener en un sector y un lobby un poco más duro en el que un sector financia una campaña para obtener unas prebendas más adelante o para obtener un favor o por lo menos para obtener el oído de un parlamentario de un grupo de parlamentarios frente a un tema o unos temas y existe el otro lobby un poco más que raya en lo ilegal que es ya el lobby en el que se invita a parlamentarios en el que digamos se hace ese tipo de donaciones más directamente para obtener beneficios del Estado y ese es un lobby ilegal.

3) ¿Que incidencia tiene el carácter informal del Lobby en las relaciones entre el Gobierno y los grupos de interés/presión y en el proceso de toma de decisiones?

Inmenso generalmente los poderes económicos más grandes son los que tienen más poder de lobby por eso muchos de estos poderes económicos tienen medios de comunicación para poder generar presión a través de los medios de comunicación pero el poder es grandísimo no está reglado

el problema que tenemos en Colombia es que no está reglado entonces eso lo que genera es una captura del Estado por parte de sectores privados y leyes que benefician a algunos sectores una falta de competencia brutal entre distintos sectores fortalecimiento de oligopolios el efecto es muy nocivo para la competencia y para el sector y para la economía.

4) ¿Cuáles considera usted que son los retos para la formalización del Lobby en Colombia?

La sanción a nadie lo sancionan no han sancionado un parlamentario no han sancionado a un Lobbista por cruzar la raya no existe una reglamentación ni una sanción absolutamente clara. No hay nada lo suficientemente fuerte para reglamentar la ley del Lobby por un lado, y no hay ningún mecanismo de sanción. En Estados Unidos un Presidente o un congresista tiene que entregarle al tesoro bienes que son de más de 150 USD o de un cierto monto y los otros lo tienen que registrar aquí eso no existe.

5) ¿Estaría usted de acuerdo con una regulación de la práctica y por qué?

Totalmente, hacerla más transparente el lobby no es ilegal pero que sea transparente si alguien va a invitar a un parlamentario a un viaje de placer pues que quede registrado que es un viaje de placer y que en ese sentido pues quede absolutamente claro que hay una relación que más allá de la relación entre un congresista y un sector económico volverla transparente es absolutamente fundamental y por eso tiene que ser reglada.

6) ¿Considera que hay causalidad entre la informalidad del Lobby y las prácticas corruptas en el legislativo?

Totalmente, lo uno lleva directamente a lo otro.

7) Si es así, ¿cree usted que una regulación del Lobby crearía un obstáculo para dichas prácticas corruptas?

Sin duda, pero no es solo una regulación más importante que la regulación es la sanción y que esta se cumpla cuando se violan esos controles.

Preguntas Lobby Daniel Suarez Mejía VP asuntos corporativos CEMEX

1) ¿Para usted que es el Lobby?

El Lobby es la gestión que hace una persona representando los intereses de una empresa o un grupo económico o un grupo de interés para que los tomadores de decisiones, reguladores, legisladores porque el Lobby no solamente se hace ante el Congreso, conozcan y puedan ser influenciados por los intereses que tienen esas personas que hacen el lobby, luego, es la gestión con la cual se pretende comunicar y transmitir el conocimiento o los intereses que tiene un grupo de personas determinado para que sean tomados en cuenta en el momento de hacer este tipo de regulación o legislar.

2) ¿Cómo se lleva a cabo esta actividad en el Congreso en la actualidad?

Actualmente se hace de diferentes maneras, se hace a través de documentos, visitas, invitaciones para mostrar los diferentes aspectos que se tiene que quisiéramos los grupos de interés que se tuvieran en cuenta hay que hacer una identificación de las corrientes políticas, de las personas que están involucradas en una toma de decisión hay que hacer

una investigación profunda para poder ser argumentativo. Yo creo que el lobby en Colombia cada vez se ha ido profesionalizando más si bien no está formalizado o no está regulado sí creo que de alguna manera se exige que cada vez sea más argumentativo que se hagan unas investigaciones profundas que soporten a los legisladores para poder tomar estas decisiones.

3) ¿Qué incidencia tiene el carácter informal del Lobby en las relaciones entre el Gobierno y los grupos de interés/presión y en el proceso de toma de decisiones?

Sí, yo creo que si hay una incidencia y más si uno la compara con otros países donde el lobby esta formalizado y lo digo es porque cuando uno va a hacer *lobbying* y no esta formalizado la verdad las reglas de juego no están claras pues tampoco es conveniente para uno que no sabe cómo jugarlas no sabe dónde están los limites no sabe dónde está el marco o hasta donde puede ir o digamos que se debe hacer y que no se debe hacer entonces en la medida que las reglas de juego no estén claras pues definitivamente incide en que cualquier cosa puede estar mal vista cualquier cosa se puede o no se puede.

El *lobbying* se regulariza o se le da la formalidad más allá de si usted puede entrar o no a un recinto muchas veces han llegado el Presidente del Congreso de turno y lo que hace es restringir la entrada de los lobbistas al Congreso pero el lobby realmente se puede hacer mucho más allá. Si bien gran parte se hace en el mismo recinto del Congreso el lobby se puede hacer en cualquier parte y en cualquier momento. La formalización lo que se ha tratado de hacer en Colombia hemos tendido varios intentos recuerdo que el actual Vicepresidente German Vargas Lleras ha tenido creo que un par de intentos por formalizarlo y esto ha traído una cantidad de problemas porque es que cuando comienza a regularse tan detalladamente es donde se vuelve imposible la regulación.

4) ¿Cuáles considera usted que son los retos para la formalización del Lobby en Colombia?

Ahí empato con lo que decía en la pregunta anterior y es como establecer unos parámetros generales y no entrar en una regulación minuciosa detallada que lo que hace es volver imposible la regulación entonces habla de no hacer algún proyecto de ley mencionaba y es no poder realizarse encuentros fuera del recinto de manera particular y entonces como hacen los congresistas para enterarse de sus regiones que sucede si se encuentra uno en un evento social con uno de los congresistas no lo puede saludar hasta qué punto en el momento que usted se siente con una persona que fue amigo suyo por mucho tiempo entonces quiere decir que debe romper la amistad luego de pronto estoy llegando a lo absurdo al poner estos ejemplos pero ese es el problema que cuando vamos a hacer la regulación tan detalladamente lo que hacemos es empezar a dejar muchas cosas por fuera o entrar en estas ambigüedades luego creo que si es bueno la formalización para poder establecer las reglas de juego claras con las cuales podemos todos lo que no se es el control de la formalización como se haría ese es el gran reto.

5) ¿Estaría usted de acuerdo con una regulación de la práctica y por qué?

6) ¿Considera que hay causalidad entre la informalidad del Lobby y las prácticas corruptas en el legislativo?

Yo no sé si sea causalidad no creo que sea la causa de yo creo que la corrupción las causas son otras diferentes lo que sí creo es que lo facilita pero no creo que sea la causa y yo creo que una buena regulación muy bien pensada creo que ayudar a combatir la corrupción

7) Si es así, ¿cree usted que una regulación del Lobby crearía un obstáculo para dichas prácticas corruptas?

Si más bien es eso no es que sea causal como lo decía antes no es una causa de la corrupción la falta de la formalización del lobby pero sí creo que unas reglas de juego claras harían más compleja la corrupción y establecerían exactamente lo que es corrupción y no es corrupción porque hay muchas zonas grises hoy en día donde la gente no puede establecer o van a ser acusados de corrupción y pueden salirse muy fácil porque no está establecido que es obviamente la corrupción es mucho de sentido común y usted sabrá lo que es corrupción o no pero en la medida en que tengamos claras las reglas del juego. Tampoco nos podemos volver el país que ya casi lo somos, el país de las grandes regulaciones y es que todo está regulado y todo tiene que estar escrito pero podemos revisar ejemplo de otros países y continuar con esos parámetros generales de cómo regular y formalizar el lobby

Entrevista a Lobbista (Anónimo por petición)

1) ¿Para usted que es el Lobby?

Lo voy a decir como un Lobbista institucional que fui en ese momento y es la manera y las estrategias que utiliza el Gobierno para mitigar proyectos de ley que vayan en contra de su cartera o de sus temas o de su política y pues todo el impulso de los proyectos de ley del Gobierno por ejemplo, cuando yo estuve en hacienda me toco plan de desarrollo, reforma a las regalías acto legislativo de responsabilidad fiscal presupuesto general de la nación y la segunda enajenación de ECOPEPETROL. Entonces usted es lo hacen desde el principio lideran todo

desde la reunión para hacer los textos o el texto ley, la reunión todo si tienen alguna injerencia u otras carteras ministeriales entonces usted les dice y ellos emiten un concepto ese concepto para tener en cuenta dependiendo del articulado que se vaya a meter a ver si se modifica o no. Para conocer la visión de varios autores. Después de eso el texto se radica cuando usted radica el texto usted radica en secretaria general de senado o en secretaria general de cámara recae en cualquiera, solo hay dos excepciones para que usted radique exclusivamente en una cámara; una es el presupuesto general de la nación que se radica en cámara y el otro son los tratados internacionales que se radican en senado. Le estoy explicando un poco de transmite legislativo para que entienda cuando se da el lobby.

Entonces, usted radica el proyecto que está en el texto, generalmente lo radican los ministros pues porque la facultad legislativa la tiene primero el Congreso, la tiene el Presidente y el Presidente la tiene a través de su ministro. Entonces ellos van radican el texto firman y los proyectos los mandan dependiendo del tema los mandan a una comisión y ahí cuando la mandan a la comisión nombran los ponentes del proyecto.

¿Cuáles son las comisiones donde está más presente el lobby? En las comisiones económicas ahí es más fuerte por ejemplo el lobby de los bancos es supremamente fuerte eh el de hacienda toca estar allá metido todo el tiempo porque lo que quieren la mayoría de los legisladores es sacar más plata para sus regiones es decir que tengan impacto fiscal entonces toca estar allá metido mirando que están metiendo que están buscando hay una mano de proyectos que se llaman “por medio del cual se rinde honores al municipio de Caparrapi” cierto y son mini planes de desarrollo entonces el Presidente a través del presupuesto general nacional va a asignar x monto para que se cambie la casa municipal el parque hagamos ocho colegios tres ancianato y eso tiene un impacto fiscal muy grande.) listo, se nombran los ponentes que son los que van a

liderar el proyecto en el Congreso, entonces ahí es donde empieza el mayor lobby porque ellos llegan a cambiar todo, no que yo quiero esto que yo quiero lo otro y entonces el lobby es una negociación desde el punto de vista institucional es una negociación para sacar lo que quiere el Gobierno si, entonces no usted quiere esto sí o no, entonces empiezan a revisar artículo por artículo después de esa negociación se presenta la ponencia y se radica la ponencia que es la que van a discutir entonces el principal lobby que usted tiene que hacer es para que le presenten ponencia positiva usted tiene que convencer a los ponentes de que el proyecto es bueno de que el interés general prima sobre todo, entonces, para que presenten ponencia positiva.

Ellos pueden presentar ponencia positiva y modificaciones pero entonces usted otra vez tiene que hacer lobby para que no le vayan a modificar lo que usted está presentando entonces cuando usted ya los convence si, van a presentar ponencia positiva no van a meterle modificaciones muy grandes ellos van y presentan la ponencia ante su comisión cierto, ahí está otra vez presente el lobby porque entonces se van venir los demás congresistas a meter mano a meter más proposiciones y entonces usted tiene que estar pendiente de que proposiciones están metiendo para saber que no la vayan a modificar, generalmente los proyectos del ministerio de hacienda está presente el ministro,

Fernando Jiménez que es el director de presupuesto nacional, todos los asesores de Congreso porque tiene uno un asesor específico y ese tiene un equipo como de cinco entonces ahí está todo el mundo hay muchos guardianes de ese texto, y así pasa por todos los debates hasta que llega a una conciliación y se vuelve ley el proyecto. Eso por el lado cuando están impulsando proyectos del Gobierno. Cuando son otros proyectos el lobby va desde que usted vaya con su USB a recoger los proyectos radicados entonces usted recoge todos los proyectos radicados entonces el lobby es relacionamiento porque usted se tiene que relacionar bien con

la secretaria que tiene los proyectos, con los miembros de la UTL con todo el mundo entonces recoge los proyectos de ley y se va a leer entonces dependiendo del ministerio en el que usted este usted revisa el texto y dice oiga, acá podemos tener algo remite ese texto a jurídica y en jurídica le dicen uy si claramente, esto nos afecta por esto y esto entonces usted ahí ya los va revisando, después de que usted ya sabe que le afecta usted le dice no pues tenemos que emitir un concepto entonces el ministerio a través de la jurídica emite un concepto usted se lee el proyecto entiende el proyecto después entiende totalmente el concepto y usted se va con ese concepto

Primero que todo se lo envía al autor del proyecto formalmente envía el concepto a los ponentes del proyecto en el que están diciendo las recomendaciones o porque no es viable o porque tiene que ser archivado o lo que sea, usted lo envía y aparte de todo usted se lleva una copia del concepto porque es que en la comisión usted tiene que irle a decir a los que van a votar también usted le dice no vea, este proyecto no es conveniente por tal y tal razón y tal y tal argumento y conlleva a esto y esto por eso la recomendación del ministerio de hacienda es que quede archivado o de cualquier ministerio.

Entonces usted les va diciendo después cuando ellos dicen aprueba la ponencia de yo no sé qué entonces cada uno de los que usted logro convencer con su concepto ellos van a alzar la mano y dicen no pero es que no podemos ir en contra del Gobierno porque vea dice esto y esto y técnicamente tengo las cifras para esto y esto por eso yo anuncio mi voto negativo a la ponencia que presenta el honorable senador x, ahí usted está haciendo lobby y usted puede hacer lobby desde que estén en el recinto y se le arrodille así acá a decirle oiga vea, acompáñeme que acá vengo con los técnicos del ministerio para que le expliquen porque este proyecto no es conveniente.

2) ¿Cómo se lleva a cabo esta actividad en el Congreso en la actualidad?

En la actualidad se hace en las oficinas de los congresistas usted le pide una cita, o en la misma sesión usted le pide oiga regáleme un segundo acá en la sala y yo le explico una cosa o hasta en la misma comisión usted les puede hablar y en las plenarias es un poco más complicado porque por ejemplo en este momento entrar al recinto de la plenaria del senado está muy complicado, en la plenaria de cámara uno va conociendo que el señor de la puerta y entonces ellos lo dejan entrar y usted ahí lo puede hacer en el recinto y a través de los conceptos que van directamente al ponente o al autor, eso le llega a la oficina usted va para reforzarlo para explicarle le dice oiga si usted no está de acuerdo vamos y nos sentamos y vamos al ministerio le presento a los técnicos y tratamos de llegar a un acuerdo.

Fuente: Carlos Díaz, TALLER INSTITUCIONAL DE INCIDENCIA POLÍTICA
<http://idmaperu.org/web/wp-content/uploads/2014/04/LOOBBY.pdf>

ANEXO 2

1) ¿Qué incidencia tiene el carácter informal del Lobby en las relaciones entre el Gobierno y los grupos de interés/presión y en el proceso de toma de decisiones?

Lo que pasa es que generalmente si lo que se está haciendo es totalmente en teoría es formal, porque nosotros estamos presentando un concepto que viene de los técnicos yo creo que esto va más por el lado de la informalidad de los lobbistas privados con el sector público sí, porque si usted mira acá carácter informal de pronto es porque no está regulado pero si usted se da cuenta el ministro de hacienda el ministro de minas

cualquier ministro puede llamarlos a una reunión les expone los proyectos y no hay algo tan oculto, sino se trata de hacer un ejercicio netamente técnico desde el lado que yo lo he visto es un ejercicio técnico los especialistas de cada una de las carteras ministeriales haciéndolo. Si lo formalizan pues sería casi exactamente lo mismo si seguimos con el ejercicio técnico. Si toma de esto desde el sector privado público si le presta como un tinte más oscuro como de porque no lo hacen más visible como es que manejan esas transacciones por decirlo de esta manera. El lobby puede hacerse en cualquier parte y pues que sea así tiene una incidencia directa en el proceso de toma de decisiones y no sabemos si realmente las decisiones que debe tomar el sector público tiene que estar en Pro del bienestar general siempre, pero ese carácter informal hace que esa toma de decisiones no vaya a estar siempre relacionada con el bienestar general.

2) ¿Cuáles considera usted que son los retos para la formalización del Lobby en Colombia?

Los actores involucrados en el proceso de lobby no les favorece que el lobby este regulado entonces cuando la persona que toma la decisión de regularlo no le favorece pues nunca va a tender a regularlo ese es el principal reto que yo veo. Y la relación ejecutivo- legislativo tampoco le conviene que le digan usted tiene que estar publicando en tal página todas las acciones que usted toma, todas las reuniones que usted tiene tampoco le conviene entonces ese es el principal reto, que yo creo que si se puede tumbar eso ya una regulación sería más sencillo.

¿Pero qué tan buena sería la regulación si se quitara ese componente?
¿Qué tanto pasaría a regular? Eso es lo que yo le iba a decir, el punto es que todos los agentes en x sistema giran en torno a incentivos cual sería el incentivo de ellos para regularlo más bien tienen muchos incentivos para no regularlo. Tendría que ser una regulación muy detallada para cerrar todos los cuellos de botella pero como le digo, en el momento en

que vayan en contra de los intereses de los incentivos que tienen cada uno de los actores en ese proceso de toma de decisión para regular el lobby no lo van a hacer.

3) ¿Estaría usted de acuerdo con una regulación de la práctica y por qué?

Si yo creo que hay muchas cosas que se pueden corregir pensando en el bienestar general, y es que hay muchos grupos de interés muchos lobbistas que tienen mucho poder y hacen que los congresistas tomen las decisiones que favorecen exclusivamente a sus sectores si pudiera hacerse una regulación que aunque sea muy difícil realmente logre defender ese principio de bienestar general sería lo óptimo. Porque por más de que los congresistas sean elegidos por sectores a ellos los eligen para pensar en el bien general pero usted sabe que hay grupos de interés que cooptan el poder legislativo y las decisiones no terminan siendo así.

4) ¿Considera que hay causalidad entre la informalidad del Lobby y las prácticas corruptas en el legislativo?

Si, en la práctica se ve que como usted no sabe realmente que es lo que están negociando y quien está hablando quien está impulsando x tema ellos con tal de que le salga los temas pueden llevar o pueden dar pueden tener dadivas o pueden brindarles beneficios de esta manera a los congresistas que no les deberían dar con tal de que les saquen los proyectos y como no hay como una rendición de cuentas de los lobbistas con los congresistas pues de los dos agentes involucrados en este tema nosotros no sabemos que se hace.

5) Si es así, ¿cree usted que una regulación del Lobby crearía un obstáculo para dichas prácticas corruptas?

Depende de la regulación, y depende que tan a fondo vaya la regulación porque lo que yo le decía hay unos intentos de regulación del lobby que siguen permitiendo que pasen ese tipo de cosas entonces tendría que ser una regulación muy a fondo para que le ponga obstáculos no para que sea un obstáculo y digamos es que si regulamos el lobby ya no va a haber más corrupción en Colombia tampoco, usted sabe que hecha la ley hecha la trampa y todo el mundo busca como romper la ley.

Anexo 3. PASOS PARA EFECTUAR UNA CAMPAÑA DE LOBBY POLÍTICO:

| Nº | Pasos | Se recomienda: |
|-----------|----------------------------------|---|
| 1 | Análisis del problema | Definir una acción específica frente al problema determinado |
| 2 | Afinación de la propuesta | Precisar lo que se pretende lograr. A más claridad más posibilidades de éxito |
| 3 | Análisis del espacio de decisión | Analizar cómo se toma la decisión que se busca impulsar o influir |
| 4 | Mapa de poder | Identificar a los actores que tienen influencia sobre el o los que toman las decisiones. (Actor clave – el blanco). Identificar a los actores sociales y políticos relacionados con la decisión de la propuesta y que influyen sobre el actor clave. Es decir identificar a los aliados, indecisos, oponentes |
| 5 | Auto análisis | Identificar las fuerzas y debilidades de la institución impulsadora de la campaña de cabildeo o lobby, para luego organizar la campaña de cabildeo. |
| 6 | Estrategia de influencia | Ser lo más creativos posibles. Definir la forma como lograr influenciar en los espacios de decisión, neutralizar a los oponentes, ganar y motivar aliados, e influir sobre los indecisos, para lograr que el blanco acepte la propuesta planteada. |
| 7 | Plan de Actividades | Definir con claridad las actividades o tareas con las cuales se pretende efectuar la estrategia y lograr la meta o metas planteadas. Señalar nombre de la actividad, su contenido, responsables, |

cronograma, y recursos.

8

Evaluación permanente

Evaluar los pasos seguidos, para detectar lo que se hizo bien y mal, para validar y considerar la experiencia para próximas campañas. Identificar logros alcanzados y dificultades encontradas y enfrentadas. Medir el impacto alcanzado.

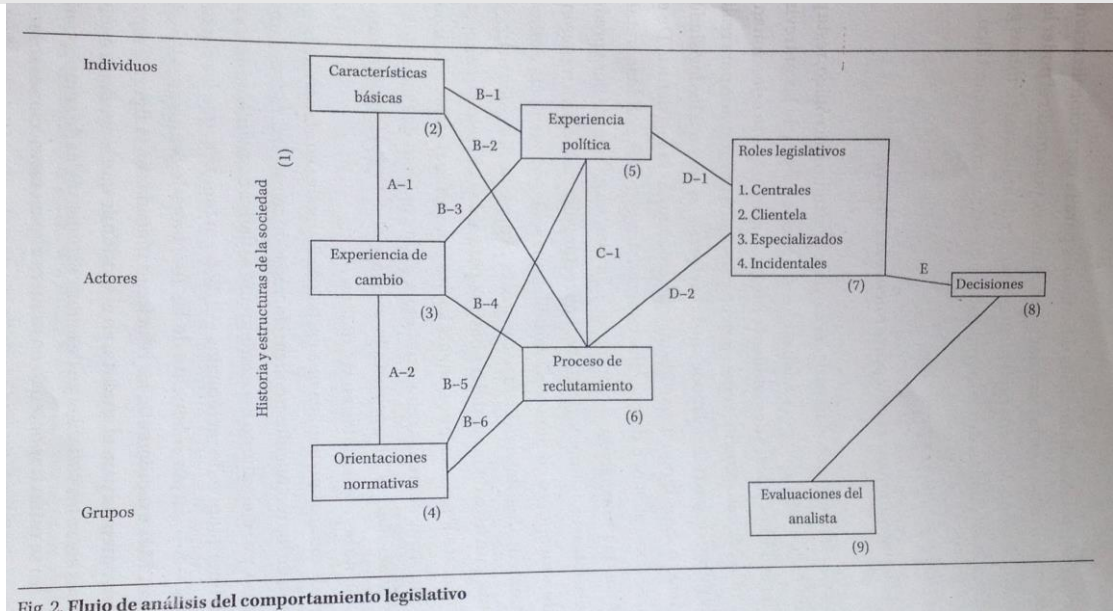


Fig. 2. Flujo de análisis del comportamiento legislativo