

Regulación del lobby en América Latina

Entre la transparencia y la participación

DAVID CÓRDOVA

A través del análisis comparado de la regulación del lobby o cabildeo en Perú, México, Colombia y Chile, se descubre la existencia de un modelo latinoamericano, en el que junto con elementos comunes al resto de las regulaciones están presentes rasgos propios. El principal derecho a proteger en ese modelo es el derecho de acceso a la información, en el que se enmarca la demanda de transparencia en las decisiones públicas, por encima del derecho de participación y de la igualdad de oportunidades.

Hace 15 años, el 11 de julio de 2003, se aprobó la primera legislación sobre lobby o cabildeo en Perú, que así se convirtió en el primer país de América Latina en regular esta actividad tanto en relación con el Poder Legislativo como con el Ejecutivo. Hay que recordar que la norma fue una respuesta a un periodo plagado de denuncias sobre una trama de corrupción que involucraba a varias instituciones¹, periodo que tuvo su punto de arranque en 2000, con la difusión de un video en el que un asesor de la Alta Dirección del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y un congresista aparecían negociando el traspaso de este último a las filas del partido del presidente Alberto Fujimori, por la suma de 15.000 dólares. A partir de ahí, desde Brunei, Fujimori disolvió el SIN y convocó a elecciones, en lo que sería el fin de su carrera política. Tras estos hechos, se desarrolló un cuerpo legislativo para supervisar conductas y normas éticas de los integrantes de la administración pública, y

David Córdova: es doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeña como profesor de la IE Business School y es socio director de Vinces, consultora estratégica en asuntos corporativos y de gobierno.

Palabras claves: corrupción, lobby, participación, transparencia, América Latina.

1. Carlos Iván Degregori: *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Fondo Editorial del Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000.

en este contexto se aprueba la Ley que Regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (2003)².

El segundo país en regular la actividad de lobby fue México. La regulación mexicana afecta solo al Poder Legislativo y está recogida en el Reglamento de la Cámara de Diputados (2010) y en el Reglamento del Senado de la República (2010), ambos aprobados tras diez años de debates e iniciativas parlamentarias para establecer un marco normativo al respecto. Son muchos los autores que afirman que el interés por regular el cabildeo solo despertó cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y así cedió el paso al Partido Acción Nacional (PAN); esto obligó a los intereses corporativos a establecer nuevos puentes de diálogo y negociación³. En el mismo año en que se aprobó la norma, México obtuvo una puntuación de 3,1 sobre 10 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC); bajó nueve posiciones respecto de 2009 y pasó a ocupar la posición 89, junto con Egipto y Burkina Faso.

Colombia fue el tercer país en impulsar una regulación de la actividad de lobby. En 2009, en el marco de la llamada «reforma política», se modificaron y añadieron algunos artículos a la Constitución con el objeto de mejorar el sistema electoral e incrementar la transparencia y los cauces apropiados de financiación de los partidos políticos. En el artículo 144 de la Carta Magna se añadió que el ejercicio del cabildeo sería reglamentado mediante ley. En aquellos años, habían salido a la luz denuncias sobre la denominada «parapolítica», con investigaciones judiciales que señalaron que casi una tercera parte de los miembros del Congreso tenían vínculos con las organizaciones paramilitares. Las relaciones entre los cárteles de la droga y los poderes políticos eran ya evidentes para la población. Finalmente, en 2011, la Cámara de Representantes colombiana aprobó la Resolución MD-2348 por la que se estableció el registro público de los cabilderos con el fin de favorecer el principio

2. Por ejemplo, en 2002 se aprobaron la Ley del Código de Ética de la Función Pública y su reglamento y el Reglamento de la Ley N^o 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (2003). A su vez, el Poder Ejecutivo creó la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad, que más tarde pasó a llamarse Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y después Oficina Nacional Anticorrupción (ONA). Esta última fue suprimida en 2008 debido las críticas de la opinión pública y de la misma Contraloría.

3. Efrén Elías Galaviz: *El cabildeo legislativo y su regulación*, UNAM, Ciudad de México, 2006; Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera: *El lobbying en México*, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México, 2004; Laura Ponce Lugo y Jonathan Sánchez López-Aguado: *Hacia una regulación del cabildeo en México*, Fundación Miguel Estrada Iturbide / Investigar para Legislar / Tatevari Ediciones, Ciudad de México, 2009.

de publicidad y la política de transparencia de las sesiones de las cámaras. Sin embargo, esta resolución obtuvo escasos resultados, según recoge el Consejo Nacional de Política Económica y Social⁴. Y, tras más de 20 años de debate, se encuentra en el Senado el proyecto de ley para regular el ejercicio del cabildeo y dictar otras disposiciones complementarias a la ley vigente.

El cuarto país en establecer un marco normativo propio para regular la representación de intereses fue Chile ■

El cuarto país en establecer un marco normativo propio para regular la representación de intereses fue Chile en 2014, con la aprobación de la ley que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios. También en este caso el debate sobre la regulación del lobby surge en el marco de un conjunto de reformas que pretenden erradicar la corrupción. Tanto el presidente Eduardo Frei como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet se vieron en la necesidad de reaccionar con medidas anticorrupción, antes de que la ley fuera aprobada durante el gobierno de Sebastián Piñera.

■ ¿Un modelo latinoamericano de regulación del lobby?

Habiendo hecho un breve repaso de los orígenes de la regulación, conviene ahora analizar si hay un modelo latinoamericano de regulación del lobby. Coincidimos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en considerar que estamos ante un fenómeno ya globalizado. De contar con solo cuatro países con regulaciones específicas antes de 2000 –ninguno de ellos latinoamericano–⁵, diez años después ya podemos hablar de una quincena de países con regulaciones aprobadas y otros tantos en camino de aprobación. Desde una perspectiva más amplia, un repaso somero de todas las legislaciones del mundo nos permite concluir que hay elementos comunes en casi todas ellas. Entre las motivaciones de la legislación están el fortalecimiento de la transparencia y la participación social en las decisiones públicas. En las regulaciones se definen conceptualmente las actividades de «cabildeo» y los actores involucrados, en muchos casos se delimitan mecanismos de acceso y de control mediante los registros de actividades de lobby (se exige información del lobista: identificación, qué intereses tiene y a quién representa), se establecen normas o reglas de conducta y, en

4. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes): «Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción», Documento Conpes N° 167, 2013.

5. EEUU, Canadá, Australia y Alemania.

algunos casos, un régimen de sanciones bajo la tutela de una autoridad específica. Sin embargo, cuando se presta una atención más pormenorizada a cada uno de estos ítems, las diferencias de regulación se vuelven muy considerables, lo que hace que la supuesta estructura común se reduzca a su mínima expresión. El marco constitucional, las costumbres y las coyunturas son diferentes en cada país y, por tanto, la legislación debe responder a las idiosincrasias y realidades nacionales, tal como lo considera la OCDE y como lo recogió en los «Principios de transparencia e integridad en las actividades de lobby»⁶.

Las iniciativas legislativas suelen responder a demandas o necesidades democráticas a veces ya recogidas en las constituciones. El derecho de petición, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, o el derecho a la representación y, por tanto, la necesidad de incrementar los cauces de participación, en el caso de la Unión Europea, han regido el nacimiento o el desarrollo de la legislación sobre lobbies. En los países latinoamericanos, es posible observar que la regulación ha sido fruto de una demanda de transparencia e integridad –probidad según algunos países–, plasmada en la adopción de políticas públicas, leyes y normativas. En este sentido, la regulación del lobby en estos países se ha construido en paralelo a programas y políticas de transparencia, que paulatinamente se han ido incorporando al cuerpo legislativo y doctrinal. Es importante mencionar que las políticas de transparencia son una realidad relativamente nueva que no supera las dos décadas, posterior a las primeras regulaciones del lobby en otros países del resto del mundo (EEUU, Canadá, Alemania y Australia, por ejemplo). Pero en el caso iberoamericano han avanzado en paralelo a la regulación del lobby.

Esto no significa que no se hayan tenido en cuenta elementos como la representación o el fomento de la participación en las decisiones públicas, sino que el peso se ha puesto en las exigencias de transparencia más que en las de representación. Y tampoco significa que la transparencia estuviera ausente en los casos europeos. En países como Austria, Eslovenia o Hungría, la regulación responde también a la búsqueda de transparencia en las decisiones públicas. Si bien en los ordenamientos constitucionales occidentales prevalece la democracia representativa, no siempre ha calado la regulación del lobby como instrumento de representación.

6. OCDE: *Lobbyists, Governments and Public Trust 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, París, 2009, disponible en <<https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>>.



En los países latinoamericanos se ha observado un cierto temor a que la regulación dañe la igualdad en la representación. Muchos legisladores manifestaron que el marco regulatorio favorecería el acceso de unos en perjuicio de otros, si bien en ningún caso se ha encontrado un fundamento sólido para

**En ninguna de las
cuatro regulaciones
se recogen derechos o
privilegios especiales
por registrarse
como lobista ■**

estas prevenciones. Paradójicamente, mientras que en EEUU la regulación se asume como un mecanismo más de participación, en América Latina se la percibe como mecanismo distorsionador de la representación. Es importante señalar que en ninguna de las cuatro regulaciones latinoamericanas se recogen derechos o privilegios especiales por registrarse como lobista. Y Chile fue el único país en introducir

un elemento novedoso en la regulación que recoge explícitamente el principio de igualdad de trato en la relación con la administración y los poderes públicos. Esto debe lograrse mediante una actitud de respeto y deferencia hacia los representantes de intereses y el tiempo adecuado para la exposición de las peticiones.

En los cuatro países mencionados el lobby o gestión de intereses es regulado en el Poder Legislativo, todos ellos cuentan con un sistema bicameral y ambas cámaras están sujetas a una regulación específica, salvo en el caso de Colombia, que si bien cuenta con un mandato constitucional, solo ha regulado la actividad en la Cámara de Representantes (diputados) y de forma muy limitada. En el caso de México, al contar con una regulación autónoma en cada cámara, pueden observarse diferentes interpretaciones y obligaciones, cuyo resultado al día de hoy no parece ser muy satisfactorio. Pero Perú y Chile extienden estas regulaciones al Poder Ejecutivo y abarcan no solo el gobierno central, sino también los regionales y locales, lo cual da una amplitud mucho mayor a la regulación.

Podemos afirmar que en América Latina hay un diseño básico común, similar al de otras regulaciones. La estructura se puede dividir en cuatro grandes bloques:

- primer bloque: fines de la regulación;
- segundo bloque: delimitación de los conceptos sujetos a regulación;
- tercer bloque: registro de intereses como mecanismo de control y publicidad;
- cuarto bloque: régimen sancionador.

Se podría añadir un quinto bloque referido a la exposición de un código de conducta, pero este solo está presente en Perú y Chile. Y un sexto bloque sería

el de las incompatibilidades, en el que se regulan las prohibiciones o limitaciones para ejercer la actividad de lobby en el caso de autoridades, servidores públicos o sus familiares, pero esto solo se introduce, de manera explícita, en los casos de Perú y México.

Todas las regulaciones acotan la definición de la actividad a la influencia en las decisiones públicas. En ninguna de estas legislaciones se ha obviado la palabra «influencia» –con la excepción del caso colombiano, en el que se habla de «dar a conocer en defensa de los propios intereses»– y en todas se manifiesta una aceptación de la legitimidad de la acción de lobby como tal. Salvo en el caso de Perú, no se acota explícitamente la definición a la comunicación oral o escrita, sino que se prefiere hablar de «toda actividad» (México), «todo esfuerzo» (Colombia) o «toda gestión» (Chile), pero a la hora de determinar la información que debe registrarse, se limita en la práctica a las reuniones o comunicaciones mantenidas. En cuanto a la terminología empleada, hay una variedad de palabras. En México y Colombia se habla de «cabildeo»; en Perú, de «gestión de intereses» o «acto de gestión». En la regulación colombiana, además de la palabra «cabildeo», se utiliza «lobby» cuando se hace referencia a una actividad remunerada y «gestión de intereses» cuando es realizada para representar los propios.

Además de definir la actividad, todas las legislaciones iberoamericanas establecen y hacen distinciones respecto a quién ejerce la actividad de lobby o cabildeo. La principal distinción es si la actividad es ejercida o no de forma profesional y remunerada para terceros, es decir, en los despachos y consultoras cuyo servicio consiste en asesorar o representar intereses. En Perú se habla de «gestor profesional», en Chile de «lobista» y en México y Colombia, de «cabildero» para todos los casos. Chile y Perú hablan de «gestor de intereses» para hacer referencia a quien realiza la actividad sin recibir una remuneración específica; es lo que se suele llamar en el mundo anglosajón *in company lobbyist* o aquellas organizaciones u asociaciones sin ánimo de lucro.

Además de la distinción entre lobista profesional y lobista *in company*, es importante destacar el debate común a todos los parlamentos sobre quienes ejercen la actividad de lobby sin fines de lucro o no perciben remuneración económica por ello. Pero una fundación, una asociación profesional o una organización no gubernamental (ONG) ¿no puede esperar acaso recibir determinados beneficios para el desarrollo de su actividad de lobby? ¿Qué se entiende por beneficio material? Que el tema es complejo lo dejó en claro la experiencia de la UE, donde esta distinción provocó que empresas y agrupaciones

empresariales financiaran organizaciones sin ánimo de lucro, *think tanks* o fundaciones, para defender sus intereses mediante esas organizaciones.

Otro elemento común a las cuatro regulaciones latinoamericanas es el hecho de dedicar un amplio espacio a definir quiénes se consideran sujetos de los poderes públicos y, por tanto, receptores de las acciones de lobby. En el caso de México y Colombia, al estar regulada la actividad solo para el ámbito legislativo, la descripción es clara y simple. Sin embargo, en los casos de Perú y Chile, al abarcar la legislación el Poder Ejecutivo, la administración pública y parte del Poder Judicial, además de gobiernos locales, las regulaciones son amplias y pormenorizadas. Además, como elemento innovador en la regulación existente, cabe subrayar el concepto de «sujeto pasivo» utilizado en la regulación chilena. No hemos encontrado ninguna otra regulación que ponga el peso de la regulación, de este modo, en quien es pasible de una actividad de lobby. Frente a las dificultades para determinar quién debe ser considerado

**Otro denominador común
en las regulaciones
es la existencia de un
«registro de intereses» ■**

lobista, los legisladores chilenos prefieren detenerse no tanto en quién ejerce la actividad sino en quién la «recibe».

Otro denominador común en las regulaciones es la existencia de un «registro de intereses». Hay países o instituciones que optan por un registro voluntario, como ha sido hasta ahora el caso de la Comisión Europea; sin embargo, todos los países iberoamericanos han optado por un registro obligatorio, mediante el cual se puede acceder a los encuentros o reuniones con funcionarios públicos. En los cuatro países latinoamericanos analizados, el registro parte de una inscripción en la que se incluye información básica identificatoria de las personas que ejercen la actividad –persona física o jurídica– y una enumeración de los temas de interés. Pero hay países que exigen más informaciones iniciales, como Chile, donde se obliga a informar sobre las decisiones públicas concretas sobre las que se quiere influir, y México, donde se exige informar sobre las comisiones parlamentarias a las que se quiere abordar. Uno de los elementos claves para la eficacia de los registros es la actualización de la información. Y, con excepción del caso chileno, los países de la región que buscan regular el lobby no cuentan con datos actualizados.

Los cuatro países latinoamericanos definen el régimen sancionador como uno de los bloques amplios del articulado. Y otra vez es oportuno distinguir entre el régimen de sanciones de los registros de Colombia y México, más

limitado, y los de Perú y Chile, que dedican buena parte del articulado a los diversos tipos de incumplimiento de las leyes y normas respectivas. En Colombia y México, la única sanción recogida en la norma para los cabilderos está prevista para cuando proporcionan información engañosa al registro. La consecuencia es la inhabilitación durante cinco años para ejercer la actividad (Colombia) o la cancelación del registro (México)⁷. Sin embargo, en ningún caso se explicita qué órgano es el responsable de velar y sancionar en caso necesario.

Por el contrario, en los casos de Perú y Chile se prevén sanciones para quienes no se registren o brinden información incompleta sobre su identidad o representación, así como para cuando no comuniquen los temas en los que tienen interés o pretenden influir. En el caso de Chile, las multas son pecuniarias; y en el caso de Perú, la sanción depende del grado de las faltas –amonestación, multa, suspensión de la licencia y cancelación de la licencia e inhabilitación perpetua–. Subrayamos como elemento diferenciador la obligación de publicar las sanciones en ambos países, de tal forma que todos puedan saber quiénes son los sancionados y las razones de la medida punitiva. Estas sanciones constituyen un elemento disuasorio, ya que la relación entre lo público y lo privado se basa principalmente en la confianza y la buena reputación, y en estos casos la publicidad de las sanciones afecta a ambas. Como un último elemento, cabe remarcar la incorporación de un código de conducta de cara a la actividad de los grupos de interés, más allá del cumplimiento del registro. Sin embargo, las regulaciones más limitadas, como las de México y Colombia, no contemplan un código de conducta. Por el contrario, Perú y Chile integran en la legislación una serie de principios y formas de actuación por la que se deben regir los gestores de intereses.

■ Conclusiones

Tras este análisis comparado, consideramos que podemos encontrar muchos elementos comunes en todas las regulaciones. La estructura de las leyes y los reglamentos, la delimitación de los conceptos sobre la actividad, la distinción entre quienes ejercen la actividad como un servicio a terceros y las que lo desarrollan para sus propias organizaciones, la existencia de un registro obligatorio, con características similares, así como un régimen sancionador como principal mecanismo coercitivo: todos estos rasgos permiten concluir que hay un modelo básico común. Este ha sido, en todos los casos, el resultado de

7. Esto ocurre en la Cámara de Diputados, ya que en el Senado no hay registro.

muchos años de maduración, entre una y dos décadas, y de la participación de muchos grupos políticos y gobiernos, que progresivamente alimentaron la reflexión y el debate.

Ahora bien, en el caso latinoamericano, una vez aceptada una estructura básica o modelo común, observamos también diferencias considerables en el desarrollo e interpretación del objeto regulado. Podríamos hablar de un modelo más ambicioso y exhaustivo, que asume la importancia de legitimar y hacer más transparente la decisión pública en todas sus dimensiones (Perú y Chile) y de un modelo menos ambicioso, especialmente restringido al Poder Legislativo (Colombia y México). No obstante, tanto en Perú como en Chile se han levantado voces críticas, en algunos casos materializadas en propuestas de proyectos de ley para mejorar la regulación. Podemos decir que en todos los marcos normativos se busca proteger tres tipos de derechos: el derecho de acceso a la información que exige la transparencia en las decisiones públicas, el derecho a la participación en la formación de las decisiones y el derecho a la igualdad de oportunidades para representar los propios intereses o los de terceros. A nuestro juicio, en síntesis, la raíz común a todas las regulaciones latinoamericanas es precisamente la urgencia de transparencia en las decisiones públicas para fomentar la legitimidad de los poderes públicos, y de ahí se derivan el objeto de la regulación, el marco conceptual escogido, el papel del registro y los mecanismos de implementación.

Sin embargo, creemos que sería un grave error considerar la regulación del lobby como el eje sobre el que debería pivotar la lucha contra la corrupción. Hay elementos básicos para este combate en Latinoamérica que se pueden abordar desde la regulación de la actividad de los grupos de interés. Por ejemplo, la garantía de un Poder Judicial independiente; recursos suficientes para las policías para investigar casos de corrupción, o un cuerpo administrativo profesional, establecido más allá de los gobiernos. En síntesis, consideramos que el debate sobre la norma se ha centrado en intentar que la regulación sirva para «descubrir al corrupto», lo que ha llevado a varios fracasos. Las regulaciones se han centrado más en regular al sujeto activo del lobby que en garantizar que las decisiones públicas sean conocidas y producto de la participación social en igualdad de oportunidades.

Otro de los principios que ha influido en los debates legislativos previos a la aprobación de las leyes sobre lobbies y que con mayor o menor éxito se ha trasladado a las regulaciones ha sido la protección del derecho de

igualdad en la representación y, por tanto, en el acceso. La constitución chilena dice en su primer artículo que es deber del Estado «asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional»; la Constitución colombiana proclama que «el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva» (artículo 13); la Constitución peruana recoge explícitamente como derecho fundamental la *igualdad* ante la ley (artículo 2); y la Constitución mexicana recoge este derecho de forma implícita en varios números constitucionales (artículos 3, 20 y 115, entre otros).

Llama la atención que la constatación de la sobrerrepresentación y el trato de favor por razones de interés particular o de interés de partido hacia determinados grupos de interés solo haya tenido algún efecto en Chile, donde la regulación incluye una referencia explícita a la obligación de todo funcionario u ocupante de un cargo público de «tratar a todos por igual». Precisamente en el artículo que habla sobre los derechos y deberes vinculados al lobby y la gestión de intereses particulares se menciona explícitamente el deber de igualdad de trato.

El fomento de la participación en las decisiones públicas sin duda está presente en todas las regulaciones, pero a nuestro juicio no es el principal motor de la regulación en el caso latinoamericano. Conviene tener presente que varios de estos Estados tienen una larga tradición de regímenes presidencialistas. Efectivamente, uno de los retos que estos países están afrontando en el marco de la mejora de la calidad democrática es el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas, y por tanto, están empezando a madurar medidas de gobierno abierto como forma de gestión, tanto en el ámbito central como en el regional y el local.

En definitiva, en nuestra opinión, la regulación de los grupos de interés con la implantación de un registro, más que ser un instrumento que haga transparentes las decisiones públicas, incentiva y normaliza la participación de las organizaciones y grupos de interés y facilita la igualdad de oportunidades en el acceso a participar o influir legítimamente en los poderes públicos. ☐