

EL LOBBY Y SUS EFECTOS EN LA REFORMA TRIBUTARIA DEL 2012

DIANA MARIA ANGULO CARDONA

UNIVERSIDAD NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

Maestría en Estudios Políticos e Internacionales

Faculta de Ciencia Política y Gobierno

Bogotá D.C, 2015

RESUMEN

La presente investigación pretende dar respuesta al siguiente interrogante: **¿Cuáles son las formas y los efectos del lobby en la discusión de la reforma tributaria del 2012?**

Para tal efecto, en primer lugar se hace una contextualización del lobby que permita ubicar histórica y coyunturalmente cual ha sido su evolución y se precisan los antecedentes del proyecto de reforma tributaria.

En segundo lugar, se hace una revisión teórica desde los distintos enfoques que estudian el lobby con el fin de comprender cuales son sus actores, como son sus tácticas y formas y cuales sus efectos.

Posteriormente y haciendo uso de la metodología cualitativa se hace estudio de caso frente a la reforma tributaria del 2012 identificando actores, sus demandas, las modificaciones logradas y formas en las que se hizo lobby.

Finalmente, se ha comparado la normatividad de países como Estados Unidos, Reino Unido, Escocia y de organizaciones supranacionales como la Unión Europea que regulan el ejercicio el cabildeo, detectando ventajas y desventajas y se hace mención especial al proyecto de ley que cursa en Colombia dando algunas recomendaciones.

A Dios y su infinita sabiduría que ilumina mi camino

A mis Padres por su inmenso amor, luz y ejemplo.

AGRADECIMIENTOS,

Es corto el espacio y pocas las palabras para agradecer a todos aquellos que han contribuido a mi proceso de formación como ser humano y profesional. A mis Padres, por su permanente y denodado apoyo. Son guías, mi faro. Al Doctor José Darío Salazar, por su amistad y consejo permanente quien con su ayuda me permitió cursar tan importante maestría. A la Universidad del Rosario y su calificado cuerpo docente, con quienes fui puliendo mi formación académica.

Finalmente, agradezco a mi maestro; el Doctor Camilo Villa, por su paciencia, comprensión y por potenciar mis fortalezas y fortalecer mis debilidades. Es un ejemplo como ser humano y como académico.

Tabla de Contenido

INTRODUCCION	10
CAPITULO I.....	12
Contexto del Lobby y del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria del 2012	12
Contexto Histórico del Lobby	12
Contexto del Lobby en Colombia	15
Contexto del Proyecto de Ley	17
CAPITULO II.....	20
Marco Teórico	20
Poder.	20
Lobby	24
El lobby definido desde los grupos de interés y de presión.....	24
El lobby como actividad técnica	27
El lobby como estrategia de influencia en la toma de decisiones.	28
El lobby como una actividad de alianzas	30
El lobby como estrategia de comunicación y relaciones públicas.	31
El lobby como participación social.	32
CAPITULO III.....	39
Análisis de Caso:El Lobby en la Reforma Tributaria del 2012	39
Tipología escogida para el análisis de caso.	39
<i>El lobby como estrategia de influencia en la toma de decisiones.</i>	39
Análisis Lobby gremial	40
Actores.....	40
Formas en las que se hizo lobby.....	41
Actividad técnica y estrategia de comunicación.	41
Estrategia de influencia en la toma de decisiones.	42
<i>Consideraciones especiales</i>	42
Análisis Lobby Político.	44
Sindicatos.	44

Actores.....	44
Formas de Lobby.	44
Actividad técnica.	44
Actividad de alianzas.	45
Estrategia de comunicación.	45
Funcionariado Público.	46
Actores.....	46
<i>Formas de lobby.</i>	46
Actividad técnica.	46
Actividad política.	46
Consideraciones especiales.	47
Efectos de la reforma en el sector gremial.	47
Banca Colombiana.	48
Comerciantes y empresarios.	49
Efectos de la reforma logrados por el sector político.	53
Congreso de la República.	53
<i>Partidos Políticos.</i>	54
Funcionariado Público.	54
Tácticas Utilizadas para Hacer Lobby	56
Desde la argumentación.....	56
Desde las relaciones públicas.....	56
Perfil del Lobista	57
Características.	58
Función del lobista.	58
Tipos de lobistas.	59
Marco Jurídico del Cabildeo	60
Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado.....	60
El cabildeo y el sistema de gobierno estadounidense.	60
Reino unido.	65
Unión europea.....	67
Colombia.	70
Recomendaciones al proyecto de ley en Colombia:	73

Conclusiones..... 75
Bibliografía..... 77

Tabla de Anexos

ANEXO 1 ENTREVISTA H.S - PONENTE REFORMA TRIBUTARIA.....	81
ANEXO 2. ENTREVISTA AL - GERENTE GENERAL OPTICAS GMO S.A.S.....	84
ANEXO 3. ENTREVISTA A CONSULTORA EMPRESA XXX	86
ANEXO 4. ENTREVISTA A - JEFE DE PRENSA ASOCAJAS-.....	91
ANEXO 5. ENTREVISTA A EL ECONOMISTA ANDRES FUERTE - ASESOR H.R. WILSON ARIAS-.....	93
ANEXO 6. ENTREVISTA AL EX-SENADOR - PONENTE DE LA REFORMA TRIBUTARIA-.....	95
ANEXO 7. CUADRO COMPARATIVO ENTRE EL PROYECTO DE LEY Y LA LEY	

Índice de Tabla

Tabla 1. ENFOQUES TEÓRICOS DEL LOBBY PARA EL SEGUNDO CAPÍTULO.....	35
--	----

Introducción

En Colombia la actividad de cabildeo ha sido analizada desde diferentes perspectivas: para muchos es considerada como una forma de participación en la que distintos grupos con capacidad asociativa compiten en defensa de sus intereses. 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 económicos y por ende dejando en desventaja a quienes no poseen financiación. Debido a que no se cuenta con suficientes estudios académicos acerca del lobby para robustecer posiciones frente a esta actividad, este trabajo pretende exponer desde las distintas miradas algunas teorías que lo conceptualizan mostrando sus ventajas y desventajas.

Debido a que el ejercicio del cabildeo sin reglamentación es percibido por la sociedad colombiana como una falta de transparencia en la toma de decisiones, desde hace varios años algunos congresistas, empresarios y ciudadanos han insistido en la necesidad de establecer reglas claras en esta materia que generen mayor claridad en la toma de decisiones públicas. Además porque la interacción entre la sociedad civil y el Estado Colombiano ha estado mediada por el cabildeo. Esta actividad se ejerce con gran fuerza en corporaciones públicas y entidades del gobierno donde gremios, grupos económicos, sindicatos y otros grupos de presión hacen sentir su posición frente a temas de su interés.

Teniendo en cuenta esta permanente interacción el presente trabajo pretende hacer a partir de un análisis de caso la reflexión sobre cómo se construyen y ejerce el poder, las formas de lobby político, negociación y relaciones ejecutivo/legislativo/grupos de presión en el proceso de discusión y aprobación de la reforma tributaria del 2012. Lo cual permite identificar y sugerir

aspectos centrales en los cuales debería ser urgente que se reglamente o se tomen decisiones frente al cabildeo en Colombia.

De esta manera, la pregunta que el trabajo se plantea responder es: ¿Cuáles son las formas y los efectos del lobby en la discusión de la reforma tributaria del 2012?

Los objetivos específicos son:

1. Contextualizar el lobby y los antecedentes del proyecto de reforma tributaria.
2. Revisar las distintas corrientes teóricas que definen el lobby.
3. Describir y analizar el proceso de discusión y aprobación de la reforma tributaria del 2012.
4. Exponer de forma comparada los distintos marcos jurídicos de algunos países que regulan el cabildeo y el actual proyecto de ley que cursa en Colombia.

La metodología empleada fue cualitativa, utilizando el estudio de caso. Los instrumentos de recolección de información fueron entrevistas estructuradas, entrevistas a profundidad, observación de la investigadora y revisión documental.

El documento está organizado en tres capítulos: el primer capítulo da cuenta del contexto histórico del lobby posteriormente se contextualiza el cabildeo en Colombia y los antecedentes del proyecto de ley sobre la reforma tributaria del 2012. El segundo capítulo, hace una revisión teórica sobre los distintos enfoques conceptuales del lobby y en el tercer capítulo se presenta el estudio de caso.

CAPITULO I
Contexto del Lobby
y del
Proyecto de Ley de Reforma Tributaria del 2012

Contexto Histórico del Lobby

Origen del lobby

Consideraciones iniciales sobre el lobby.

Autores como Domínguez & Triadu (2014), han revisado las fuentes históricas que dan origen al lobby en el mundo. Afirman que los orígenes más remotos del lobby se encuentran en Grecia (Cuna de la democracia) y están en las raíces de un oficio llamado abogacía. Oficio desempeñado por grandes oradores denominados sofistas. Los sofistas consideraban que, debido a que en la polis no existía entre sus gentes mayor habilidad en el discurso y la oratoria para defender sus intereses en las asambleas y tribunales (lugar en el que se decidían cuestiones de todo tipo) y que además no contaban con mayorías en las asambleas griegas, ahí se encontraba el espacio propicio para alquilar sus servicios a cambio de defender una causa u otra. Su consigna fue “*Poder convertir en sólidos y fuertes los argumentos más débiles*”.

Filósofos como Sócrates y Platón criticaron duramente a los sofistas argumentando que estos últimos defendían causas sin importarles lo justas e injustas que estas fueran. Además consideraban que generaban un desequilibrio en la sociedad dado que sólo disponían de este servicio aquellos que contaban con los recursos económicos para contratarles dejando en desventaja a los demás; y que si los contratantes no habían logrado convencer a la justicia de sus

propias causas no encontraban razón para que acudieran a oradores a defender lo que no había tenido éxito en las asambleas.

Otro evento histórico al que hacen alusión Domínguez & Triadu está situado en Roma, en donde surgió un tipo de contrato llamado “clientelismo”.

Los clientes romanos eran ciudadanos o grupos de ellos que se adscribían al servicio de una persona de mayor rango social y económico. Esta relación, que según algunos autores se remonta al mismísimo Rómulo, tiene muchos puntos de parentesco con la que un capo mafioso puede mantener con sus secuaces y sus asociados: consistía en que el patrono ofrecía regalos –generalmente en especie- a sus patrocinados a cambio de su respeto y su servicio. (Domínguez & Triadu, 2014, p.883)

El cliente dependía de esta relación para vivir y terminaba siendo miembro de la familia del patrono y lo cual le generaba como obligación acompañar al patrono a la guerra, o prestarle servicios políticos; es decir concederle a su protector el voto para alguno de los múltiples comicios que celebraba Roma o sus provincias, y acompañarlo a los debates públicos con el fin de aplaudirle y por ende mostrarse de acuerdo con él en todo. En ese momento no existía ninguna ley que prohibiera al patricio presentarse en dichos debates con un pequeño ejército de cautivos votantes. Lo que derivaba en una instrumentalización de dichos votantes para manipular las decisiones de los gobernantes.

El lobby moderno.

El vocablo lobby tiene su origen en los regímenes parlamentarios de la era industrial. Domínguez & Triadu (2014) precisan que el termino lobby deviene de los salones situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido del siglo XVIII, ahí se citaban a los representantes de distintos sectores comerciales para que dialogaran con los parlamentarios con el fin de obtener favores, sitúan el nacimiento del lobby como institución parlamentaria en febrero de 1884 en Londres.

En Estados Unidos en 1829, los términos “lobby” y “lobby-agents” se empezaron a usar con frecuencia especialmente en Washington, hacían alusión a aquellos intermediarios de profesión que en su mayoría eran abogados. Pero es hasta finales de este siglo cuando la práctica se reconoce y se empieza a regular. En 1876, la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los lobistas en la secretaria de la Cámara.

En la democracia norteamericana las prácticas lobbísticas se amparan desde hace 200 años en la figura del derecho de petición (Right to petition) que es el derecho que tiene cualquier ciudadano norteamericano de presentar ante el Gobierno solicitudes y quejas para ser escuchadas.

Otros autores como Franco (1988) afirman que el cabildeo como fenómeno político es característico del sistema norteamericano y se fundamenta en que en una sociedad abierta siempre van a existir intereses divergentes y que debe darse transacciones entre los adversarios para llegar a un “bien común”. Franco (1988) afirma “El término en inglés, lobbying, se originó en Inglaterra del siglo XVII, donde el intercambio con y entre los miembros del Parlamento se llevaba a cabo en la planta baja o lobby de la Cámara de los Comunes” (p.444)

Contexto del Lobby en Colombia

En Colombia el ejercicio del lobby no cuenta con un marco normativo, amplios sectores de la sociedad civil aseguran que ya es hora de reabrir el debate sobre su regulación pues desafortunadamente se configura en un permanente tráfico de influencias, en la gestión de intereses privados que en varias ocasiones confluye en prácticas corruptas. Prácticas como por ejemplo: pago con dadivas de carácter económico o burocrático, presión indebida para favorecer algunos intereses o evitar sanciones a ciertos actores tanto estatales como privados, desfavorecer en algún momento el interés colectivo por un interés particular, etc...

Desafortunadamente el Congreso de Colombia hasta el momento no da muestras de voluntad política para reglamentar el lobby, se afirma que no existe tal voluntad porque se acabaría el intercambio de favores al interior del sector público y entre el público y el privado. Y es tan evidente la falta de voluntad política que el actual vicepresidente de Colombia, Dr. German Vargas Lleras cuando se desempeñaba como congresista, presentó en seis ocasiones proyectos de ley para regular la actividad de los lobbystas en el Congreso y fracasó en su intento porque todos estos proyectos fueron archivados.

Actualmente en Colombia el lobby se ejerce de una manera soterrada, los grandes empresarios contratan “empresas de consultoría” para que supuestamente los asesoren en temas puntuales. Pero lo que realmente se está contratando es el ejercicio del lobby que hacen estas empresas al interior de los poderes públicos en especial al Congreso para garantizar sus intereses. En Colombia se destacan firmas consultoras como: **JAVIER HOYOS ASESORES – Gestión Legislativa y Gobierno**, entre sus mayores clientes se encuentran: ATAC el gremio de las aerolíneas y el grupo Julio Mario Santo Domingo; **Urdaneta, Vélez, Pearl & Abogados**, en su

lista de clientes se cuentan influyentes multinacionales y conglomerados nacionales como: Asobancaria, Grupo Aval, Visa, Redeban, MasterCard, Kokoriko, Frisby, Crepes & Waffles, American Express del grupo Bancolombia, Asofondos, Asofiduciarias, Microsoft, Cerrejón, Federación de Cafeteros, Afidro, Pricewaterhouse Coopers, Ernst & Young, Deloitte, Kpmg y Ascolfibras, entre otros y la **firma Axis** que ya tiene reclutados clientes como Fasecolda y Asobolsa, dos poderosos gremios del sector financiero.

En este momento en el Congreso de la República, el Senador Carlos Fernando Galán radicó un proyecto de ley que tiene como objetivo regular las actividades de cabildeo y crear el registro único público de cabilderos. Hasta el momento el proyecto fue aprobado en primer debate en la comisión primera del senado y se encuentra en tránsito para la plenaria del senado. De tal manera que le faltan tres debates para formalizarse en ley de la Republica.

Contexto del Proyecto de Ley

Desde el año 2011 el Presidente de Colombia Dr. Juan Manuel Santos, manifestó al país y a la comunidad internacional el interés de que Colombia sea miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Para lograrlo el Estado Colombiano debe trabajar en una serie de tareas que este organismo ha planteado entre los cuales se encuentran temas como: Manejo ambiental, químicos, gobierno corporativo de empresas públicas, comercio, **asuntos fiscales**, empleo, seguridad social, mercados financieros, desarrollo territorial, educación, salud y agricultura entre otros.

En materia de asuntos fiscales, la conclusión del Estudio Económico de Colombia elaborado por la OCDE recomienda hacer reformas tributarias integrales que aporten al crecimiento y la inversión para diversificar la economía. “La reforma tributaria debe abordar las elevadas tasas impositivas sobre los beneficios de las empresas, el IVA sobre los bienes de inversión y el impuesto sobre el patrimonio neto de Colombia, los cuales perjudican a la inversión, según indica la OCDE.” (Revista Dinero, 2015).

De tal manera se infiere que además de las siguientes reformas tributarias que se han presentado al congreso, la reforma que se aprobó en el año 2012 obedece a estas recomendaciones dadas por la OCDE. Pues esta reforma tuvo como objetivo principal reducir el impuesto a la renta pasando del 33% al 25%. bajando así la tasa impositiva a las empresas.

En un documento presentado por el Ministro de Hacienda, Dr. Mauricio Cárdenas a los legisladores sobre el ante - proyecto de reforma tributaria expone que el principal objetivo de la reforma es la generación de empleo y reducción de la desigualdad. En esta dirección se propuso: una regresividad a la reforma tributaria mejorando así la distribución de la carga tributaria que

favorezca a los colombianos de menores ingresos y atacar el problema de la alta informalidad laboral. (Ministerio de Hacienda, 2012).

La reforma inicio con 5 capítulos:

I) Impuesto a las personas naturales: Crear un sistema impositivo que logre que los que más ganen tengan una mayor tasa efectiva.

II) Impuesto a las sociedades: Las empresas que pagaban el 33% de impuesto a la renta, pagarán sólo 25%. El 8% restante se sustituye por un nuevo impuesto para la Equidad. Este es un impuesto que reemplaza una parte de los impuestos a la nómina que pagan las empresas: el empleador deja de pagar los aportes de ICBF, SENA y salud que venía pagando por sus trabajadores de menos de 10 smmlv. Así la carga que hoy lleva la nómina, pasa a ser un impuesto a las utilidades.

III) Reforma de IVA: Se simplifica las tarifas del IVA. Pasando de 7 a 3 tarifas: 0%, 5% y 16%.

IV) Ganancias ocasionales: Se reduce la tasa del impuesto a las ganancias ocasionales por la venta de activos poseídos por más de dos años, del 33% al 15% a la venta de sociedades y del 10% a la venta de activos.

v) Normas anti evasión y anti elusión: Conjunto de normas para evitar que existan figuras a través de las cuales algunas empresas puedan tener tratamientos más favorables que otras. Buscan promover la cultura de pago de los tributos.

Es así como finalmente por iniciativa del Gobierno Nacional en el segundo semestre del año 2012, radica en el Congreso de la República el proyecto de ley No 166 de 2012 Cámara y 135 de 2012 Senado “Por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria”.

El mencionado proyecto inicio su debate legislativo en las comisiones terceras de Cámara y Senado, dado que es la comisión constitucional que estudia los temas económicos: Hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores, regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

Después de intensos debates tanto en las comisiones señaladas como en las respectivas plenarias de Cámara y Senado, el proyecto de ley es finalmente sancionado por el Presidente de la República Dr. Juan Manuel Santos en diciembre del 2012 dando origen a la nueva ley 1607 del 2012.

CAPITULO II

Marco Teórico

El cabildeo es una estrategia política que surge dentro de la democracia, ejercida por distintos grupos de la sociedad civil y que tiene como fin incidir en la formulación e implementación de políticas públicas que beneficien su interés. Este es un fenómeno que ha sido estudiado y conceptualizado por diferentes académicos europeos, norteamericanos y latinoamericanos. En este capítulo se hacen unas consideraciones iniciales sobre el concepto de poder y posteriormente se presentan las diversas tendencias teóricas desde las cuales se ha estudiado el lobby haciendo la diferencia desde el objeto de estudio.

Poder.

Niklas Luhmann (1995) define el poder como la capacidad que tiene una persona de inducir a otra a llevar a cabo una cierta acción. Plantea que los motivos que conllevan a una persona a actuar de determinada manera pueden generalizarse en términos de tiempo y de la circunstancia factual y social.

Luhmann determina sobre una base conductista que: “En el caso de la generalización temporal, ego acepta la influencia porque ya ha aceptado la influencia previamente, porque existe un curso de sucesos que obviamente debería continuar. En el caso de la generalización de la circunstancia factual, ego acepta la influencia porque también ha aceptado la influencia en asuntos diferentes. En el caso de la generalización en términos sociales, Ego acepta la influencia porque otros también la aceptan.” (Luhmann, 1995, p. 106 y 107).

El autor plantea que estas generalizaciones de tiempo y circunstancia dan lugar a la autoridad y al liderazgo. Definiendo autoridad a la influencia temporalmente generalizada la cual tiene origen

en la tradición y por ende no necesita ser justificada, y liderazgo a la influencia circunstancialmente generalizada, la cual se basa en la imitación dado que algunos aceptan la influencia porque otros lo están haciendo. Sin embargo también aclara que ningún líder puede mantenerse como tal sino está verificando permanentemente la toma de decisiones con la ciudadanía.

Un aspecto importante que estudia el autor es en cuanto a la racionalidad del poder, en la cual da a entender que la finalidad del poder no es hacer lo bueno sino en que frente a la toma de una decisión, todas las alternativas posibles para tomarla estén sujetas al control del poder. Así lo plantea (Luhman, 1995) “la racionalidad mayor de un grado mayor de poder no consiste en estar destinada a buscar lo que es bueno, sino en el hecho de que más posibilidades puedan estar sujetas a mas limitaciones.”(p. 114)

Otro importante autor, como Michael Foucault (1995) estudió el poder desde el sistema de producción capitalista, y precisaba que ese sistema de poder se encontraba en la sociedad burguesa representada por los intelectuales, los cuales llevaban el discurso oficial y se habían convertido en agentes de la “conciencia” de la sociedad. El poder es detentado por una clase dominante definida por sus intereses.

También afirma que (Foucault, 1995): “el sistema penal es la forma en la que el poder en tanto que poder se muestra del modo más manifiesto” (p.11)

Foucault afirma que el sistema penal justifica su tiranía dominando el bien sobre el mal, hace una reflexión sobre quien ejerce el poder y donde lo ejerce. Dice que se sabe a quién explota y hacia dónde va el beneficio. Que en lo que no existe claridad es en la noción de clase dirigente.

“En todo lugar donde hay poder, el poder se ejerce. Nadie, hablando con propiedad, es su titular y, sin embargo, se ejerce en determinada dirección, con unos a un lado y los otros en el otro; no sabemos quién lo tiene exactamente, pero sabemos quién lo tiene” (Foucault, 1995 p. 15)

El autor dice que existen distintos actores que ejercen el poder y que por ende cada lucha se desarrolla alrededor de un lugar particular de poder (un guardia, un director de prisiones, un juez, un líder sindical, un redactor jefe de un periódico....)

Mendieta y Núñez (1976) en su libro sociología del poder, retoma eminentes tratadistas que han intentado definir el poder a veces confundiéndolo con el Estado:

“Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el Poder de la asociación” (Mendieta & Nuñez, 1976, p.62)

Este concepto parece confundirse con el contrato social del cual nos habla Hobbes, en el cual se coloca el origen de la formación del Estado.

Se interpreta el poder, como aquella voluntad que cada asociado expresa para conformar el gran leviatán. También hace alusión al concepto dado por Hobbes, acerca del poder Mendieta & Núñez (1976), “El poder de un hombre consiste en sus medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro” (p.11) Se puede entender esta definición como aquella en la cual ve el poder desde el individuo y el cual hace uso de sus atributos físicos e intelectuales para lograr un objetivo.

Max Weber, también ha definido el poder desde la conducta humana, diciendo que es la

capacidad de un dominador o varios dominadores de imponer su voluntad inclusive en contra la voluntad de los demás miembros.

Weber, M., & Arar, R. (1985). “Por poder entendemos aquí, de un modo general, la probabilidad que tiene un hombre, o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria inclusive contra la oposición de los demás miembros” (p. 14)

Weber identifica tres clases de poder:

Poder carismático: El cual se deriva de la personalidad del líder y recurre a la persuasión, la sugestión, la simpatía, y la palabra para llegar a las multitudes. Está muy relacionado con el mesianismo el cual promete un mundo mejor y hacer transformaciones radicales en la sociedad para conseguir ciertas reivindicaciones colectivas.

Poder legítimo: El poder se funda en la legitimidad del mismo, el cual procede de la tradición o de la herencia, o de la elección popular. Pero a veces no es suficiente con la sola legitimidad que da la elección popular para mantener el poder. Weber dice que también debe gozar de legitimidad para con quienes gobierna. De lo contrario puede ser depuesto por golpes militares o asonadas.

Poder ilegítimo o de facto: Es el resultado de un golpe de estado o de una revolución.

Lobby

El lobby definido desde los grupos de interés y de presión.

Para autores como: Sodaro (2010), Neyra (2008), Paulau (2008), Daziano (2008), Senesi (2008) Salisbury (1969) y Ordoñez (2008) el lobby no tendría lugar dentro del sistema político sino existieran los grupos de interés. Estos grupos se constituyen en los principales cabilderos y se conforman a partir una identidad, interés, problema, reclamo, que comparten en común. De tal forma que para estos autores el lobby se da dentro de una sociedad civil organizada lo cual les permite que sus demandas escalen a nivel estatal.

Michael Sodaro (2010) definen el lobby desde los grupos de interés, expresando que son las organizaciones que representan los intereses de grupos particulares y tienen como fin influir en el Estado para que actúe en su beneficio. Dentro de su definición ofrece criterios de distinción entre grupos de interés asociativos, institucionales, informales y anómicos.

Grupos de presión asociativos: Son organizaciones que representan a segmentos específicos de la población de un país y que comparten problemas y objetivos comunes. Se encuentran en las democracias dado que se reconoce la libertad de asociación. Estos grupos son muy variados pueden ser: sindicatos, asociaciones patronales, grupos étnicos, grupos de género y preferencia sexual, grupos generacionales, grupos religiosos, etc...

Grupos de interés institucionales: Son Organizaciones no gubernamentales que representan a instituciones consolidadas en la sociedad o en la economía y que, en principio, tienen propósitos

distintos a la acción política. Por ejemplo: la banca, la conferencia episcopal, las empresas etc... Estos grupos no surgen de la asociación de las bases que los integran, sino de iniciativas de las elites.

Grupos de presión informales: Son aquellos que intentan promover sus intereses sin contar con el respaldo de una organización institucional. Son segmentos particulares de la población que comparten una identidad común. Por ejemplo: una minoría étnica, un grupo religioso, un grupo de vecinos, un grupo de consumidores, etc... que se reúnen espontánea y puntualmente para denunciar algún agravio particular o alcanzar una meta.

Grupos de presión anómicos: Son aquellos que surgen entre la población espontáneamente para manifestar su ira o sus frustraciones. Por lo general se expresan en la protesta que puede venir acompañada de violencia. Por ejemplo: manifestaciones, disturbios, huelgas salvajes son ejemplo de comportamiento anómico ósea comportamiento que se enmarca en la ausencia de normas.

Sodaro (2010) afirma que el funcionamiento de los grupos de interés se da dentro del pluralismo dado que se permite la libertad de asociación y fluye la competencia por la influencia, la cual implica que los grupos de interés con sus diversas posturas compiten libremente por ganarse la atención de los legisladores y otros funcionarios públicos e influir en sus actuaciones.

Para autores latinoamericanos como Neyra, Paulau, Daziano y Senesi (2008) el lobby es la actividad que una persona o grupo de personas con intereses determinados hace con el fin de influir en las autoridades para la toma de decisiones públicas. Aclaran que los lobistas no pueden formar partido político pero sí procuran ganarse el favor de algún grupo político que pueda terminar defendiendo los intereses del grupo.

Ordoñez (citado por Neyra et al. 2008) “los procesos de lobby político, de lobby profesional, de asociativismo, grupos de interés especial y de presión, de alianzas etc. En los mismos se promueve el interés común, con el objeto de promover cambios institucionales a favor de los intereses particulares del colectivo. Sean cambios en las leyes o promoviendo cambios culturales que sustenten el interés mencionado. La acción colectiva es clave para llevar adelante las acciones de los distintos grupos de interés” (p.6)

Robert Salisbury (1969) existen dos clases de grupos de interés: 1) Los que promueven la defensa de intereses públicos, movilizan bases sociales alrededor de cuestiones cargadas de símbolos. 2) Los grupos centrados en intereses especiales o particulares.

En este enfoque se concluye que el cabildeo tiene como propósito motivar la conformación de grupos de interés, de lo contrario el lobby no tendría lugar dentro del sistema político.

El lobby como actividad técnica.

Otros autores como: la empresa de lobby Burson Marsteller (2001), John Fitzgerald Kennedy (2008), e inclusive Neyra (2008) definen el lobby como una actividad técnica ejercida por expertos que conocen sobre un tema determinado y cuentan con información privilegiada, lo cual permite que el proceso de decisión sea lo más elaborado posible.

La empresa norteamericana de Lobby Burson Marsteller (2001) afirma que "El lobby es una fuente de información privilegiada para todas las partes interesadas o implicadas en la toma de decisiones políticas que puedan afectar o beneficiar a la actividad de un negocio, una empresa o una industria."

John Fitzgerald Kennedy (citado por Neyra et al. 2008) decía: "Los lobbyists son en la mayoría de los casos técnicos expertos y capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible. Sostienen diálogos personales con miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden [...] preparan resúmenes, análisis de leyes, proyectos y memorandos para uso de los legisladores y de las comisiones. Son necesariamente maestros en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen estadísticas útiles e información difícil de obtener. [...] hablan en nombre de los varios intereses económicos, comerciales y otros de tipo funcional de esta nación, sirven a un útil propósito y han asumido un importante papel en el proceso legislativo".

Neyra et al. (2008) cita a un lobbyista argentino llamado Armando Alonso quien hace una diferenciación entre lobbyista y negociante. Dice que el objetivo del lobbyista es "la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un tema determinado" y el

negociante “aquel que tiene como propósito generar un intercambio de dadivas en favor de cambios institucionales” (p.8).

En este enfoque el lobby se considera como aquella actividad técnica que combina el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para organizar y argumentar la información que soporta los temas que revisten interés para el grupo.

El lobby como estrategia de influencia en la toma de decisiones.

Los autores norteamericanos como Mearsheimer y Walt (2007), Franco (1988), Farnel (2008), Mazzoli & Lujan (1996) Pasquino (1991), definen el lobby como una de las mayores expresiones de poder, en la cual un actor influye sobre otro. En este caso los grupos de interés influyendo sobre los tomadores de decisiones para garantizar su statu quo. Estos actores son aquellos que detentan poder económico y por ende les permite ejercer influencia sobre los decisores.

Mearsheimer y Walt (2007) entienden que el lobby tiene como objetivo influir en el proceso político. Los actores son los grupos de presión influyendo sobre los legisladores electos y miembros de la rama ejecutiva. Estos grupos cuentan con algunas fuentes de poder como: contribuciones económicas en las campañas electorales, formar opinión pública y votar en las elecciones.

Otros autores como Claudia Franco Hijuelos (1988) definen el cabildeo desde la perspectiva norteamericana como aquel proceso en el cual se establecen contactos personales y se hace difusión de la información con el fin de influir sobre funcionarios públicos, especialmente congresistas, con respecto al contenido de un proyecto de ley y de otras decisiones sobre políticas por ejecutarse.

Autores como Mazzoli & Lujan (1996) definen el lobby como aquella actividad que tiene como propósito convencer a los formuladores de política para que adopten un determinado plan de acción. Para ellos los cabilderos usan varias técnicas como: recopilan información y hacen investigación para presentárselas a los decisores políticos, establecen alianzas con aquellos que tienen intereses comunes, aportan fondos a campañas electorales y procuran que diferentes tipos de organización participen en sus esfuerzos de convencimiento.

Frank Farnel (Citado por Neyra et al. 2008) define el lobby como una actividad que interviene e influye directa o indirectamente en los procesos de elaboración, aplicación e incluso interpretación de decisiones legislativas, normas, reglamentos y demás de los poderes públicos.

Pasquino (1991) afirma: “La actividad de lobby es entendida, por quienes la practican, como la promoción, defensa o representación de intereses de un grupo, en relación con las decisiones que deben adoptar las autoridades públicas” (p.58)

Aquí el lobby se considera como una estrategia política que ejerce una persona o un grupo de personas que comparten un mismo interés (político, económico, religioso etc...) con el fin de influenciar a las autoridades públicas en la toma de decisiones para preservar o mejorar su statu quo.

El lobby como una actividad de alianzas.

Kevin Hula (Citado por Neyra et al. 2008) el objetivo del lobby y el papel del cabildero es facilitar la conformación de alianzas de tipo ideológico, partidista e inclusive de intereses al interior de los poderes decisores con el fin de acercar las posiciones entorno a las demandas de los grupos de interés. Hace un análisis desde antes que los proyectos de ley entren al Congreso y dice que el método principal de los lobbyistas debe ser generar coaliciones entre partidos y funcionarios públicos con el fin de conciliar posiciones alrededor de los intereses de las organizaciones.

Se considera el lobby aquella actividad que tiene como fin generar alianzas de todos los actores para lograr la aprobación de ciertos cambios institucionales a favor de grupos de interés. Los factores que mueven estas alianzas son de distinta envergadura: por tema ideológico, por posiciones partidistas, por ubicación regional, por ser parte de la coalición mayoritaria del Gobierno, etc...

El lobby como estrategia de comunicación y relaciones públicas.

Autores como García (2008), Almond & Powell (2012) centran su concepto de lobby como una estrategia comunicativa, de persuasión, de dialogo, en la cual se logra significar y defender con acierto los intereses de quienes representa.

García Lizana (Citado por Neyra et al. 2008) definió el lobby como una estrategia comunicativa y de relaciones públicas para comunicar y defender ciertos interés ante los legisladores y funcionarios públicos. Por ende para él el lobbyista debe tener grandes dotes de comunicador.

Almond y Powell (citados por Castillo Esparcia, A., & Almansa Martínez, A, 2012), afirman: “el lobbying es una de las técnicas propias de las Relaciones Públicas, ya que es básicamente una acción de comunicación entre las organizaciones y los poderes públicos.” (p.67). Destaca que esta comunicación debe caracterizarse por:

1. En primer lugar, debe hacerse en la fase de la elaboración del proyecto de ley y posteriormente en su aplicación.
2. Deben prepararse documentos sobre la temática, aquí deben expresarse de forma exacta, hábil y adecuada los argumentos que defienden. Las demandas deben ser coherentes con el objetivo demandado.
3. Debe haber una acción directa sobre los decisores políticos. Como: comunicaciones personales, presentaciones, contactos, reuniones formales e informales, cartas, conversaciones telefónicas.

4. Debe haber una acción indirecta, con la creación de campañas de cartas, campañas de relaciones públicas (discursos, artículos, campañas de prensa, opiniones de líderes sociales) y utilización de procedimientos legales y jurídicos.
5. Otra forma de comunicación es lo que los autores han denominado la movilización de los adherentes. Son demostraciones públicas de la fuerza numérica para la consecución de finalidades.

Aquí se identifica el lobby como el arte de comunicar lo que difícilmente es comunicable a quienes no son expertos en el tema y de afianzar lazos de amistad y generar niveles de confianza que permiten hacer transacciones en beneficios de ambas partes.

El lobby como participación social.

Finalmente autores como Galaviz (2006), Hebrénar & Davies (2006), enfocan el lobby como un instrumento de participación social que tiene lugar en una democracia participativa. Debido a la crisis de representación en los poderes públicos, los grupos de interés deben organizarse para tramitar sus demandas.

Galaviz (2006) “el lobby es entendido como un mecanismo de participación social de los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones públicas” (p.84) El autor quien claramente es pluralista, defiende la idea de que el proceso de acomodamiento de intereses de los grupos es la esencia del proceso político, pero que para considerarse benéfica la acción de los grupos de interés debe cumplirse dos condiciones:

1. Los grupos de interés deben hacer sus reclamos siguiendo las reglas del juego previamente establecidas.
2. Los individuos o grupos que carezcan de recursos financieros no sean impedidos para participar en el proceso político de forma activa.

Otra ventaja que argumenta el autor frente al lobby como participación social es que este intercambio de información entre los grupos de interés y los legisladores, da la oportunidad a los grupos de presentar sus demandas que difícilmente se tramitan en los mecanismos formalmente establecidos. Se constituye en información que alimenta el proceso legislativo y puede dar origen a futuros programas gubernamentales.

Evaluación del cabildeo como mecanismo de participación social.

A continuación se presentan las ventajas y desventajas que plantean varios autores sobre el ejercicio del cabildeo.

Desventajas.

Hebrenar (citado por Galaviz, 2006) piensa que el cabildeo es una amenaza a la democracia porque lo que prevalece es el interés de estos grupos y no del interés general. Además plantea que estos grupos de interés no son responsables de rendir cuentas y existen pocos controles legales sobre sus actividades de cabildeo.

Para Neyra et al. (2008) El lobby es una amenaza a la democracia porque vulnera el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley y busca hacer valer un interés particular sobre el interés general.

Ventajas.

Hebrenar (citado por Galaviz, 2006), el autor plantea las ventajas en términos de la información que proporcionan a los tomadores de decisiones. Señala específicamente que los grupos de interés están asesorados por expertos que garantizan la calidad de información disponible para tomar las mejores decisiones.

Davies (citado por Galaviz, 2006), También destaca otra ventaja, que los grupos de interés se pueden convertir en un vehículo para que el ciudadano ordinario tenga voz en los asuntos públicos sin necesidad de que medie un partido político.

En este enfoque el lobby se considera como un mecanismo de participación social en la medida que logre el cumplimiento de varios factores:

1. Promoción de la participación ciudadana y grupos de interés en la toma de decisiones.
2. Publicación de los resultados que arrojan los diálogos temáticos entre institucionalidad y sociedad civil.
3. Acceso fácil al ciudadano sobre aquella información que da cuenta sobre actividades de lobby

Tabla 1. ENFOQUES TEÓRICOS DEL LOBBY.

ENFOQUE	ACTORES	MOTIVACIONES
Lobby como conformación de grupos de interés.	La banca, la conferencia episcopal, las empresas.	Promover la conformación de estos grupos a partir una identidad, interés, problema, reclamo, que comparten en común.
Lobby como actividad técnica	Empresas de lobby, funcionarios del poder Ejecutivo y asesores del poder legislativo.	Explicar de manera clara y comprensible temas técnicos demasiado complejos.
Lobby como estrategia de influencia en la toma de decisiones	Empresarios, ministros, congresistas, magistrados de las altas cortes, funcionarios de los órganos de control.	Promover cambios institucionales a favor de los intereses económicos y religiosos.
Lobby como actividad de alianzas	Partidos políticos, funcionarios públicos, representantes de las empresas de lobby.	Generar acuerdos ideológicos, temáticos para la toma de decisiones.
Lobby como estrategia de comunicación y relaciones públicas	Empresas de lobby, medios de comunicación, funcionarios públicos.	Comunicar con persuasión y claridad los intereses que representan. Establecer y afianzar lazos de amistad.
Lobby como participación social	Sindicatos, asociaciones patronales, grupos étnicos, grupos de género y preferencia sexual, grupos generacionales, grupos religiosos, grupo de vecinos, grupo de consumidores.	Incentivar la participación de la sociedad civil en la discusión de los asuntos públicos y sobre todo aquellos que se refieren a su interés como grupo.

Recomendaciones generales sobre un lobby ético y transparente.

Para hacer un buen ejercicio del lobby es necesario que se consolide un proceso de regulación y autorregulación en el que se generen códigos de conducta tanto para decisores públicos como para los cabildantes. Solo así se va generando cultura ciudadana ética y transparente.

Que implica:

- La información sobre actividades de lobby (registro de lobistas, a quien representan, que intereses, de que recursos disponen, que pruebas y argumentos utilizan) debe publicarse y ser de fácil acceso para la ciudadanía.
- Trabajar en normas y conductas postempleo de tal manera que se establezcan periodos de tiempo en los cuales los servidores públicos estén limitados para trabajar en el sector privado y así evitar el conflicto de intereses.
- Promover la participación de los individuos y grupos en la discusión de los asuntos públicos, organizándolos en mesas temáticas de acuerdo a su experticia. Paralelamente se debe publicar los resultados que arroja este proceso de consulta.

Tipología escogida para el análisis de caso.

Una vez concluida la investigación frente al comportamiento del lobby en el debate legislativo de la reforma tributaria tramitada en el año 2012, se concluye que el enfoque teórico relevante para analizar el caso es: **El lobby como estrategia de influencia en la toma de decisiones.** Sin desconocer que dentro de este proceso los principales actores fueron los grupos de interés, se establecieron alianzas entre partidos para garantizar ciertos derechos de los ciudadanos y que todo el proceso de cabildeo esta mediado por una fuerte red de amiguismos y de estrategia en la comunicación.

Para la autora el lobby se considera como una estrategia política que ejerce una persona o un grupo de personas que comparten un mismo interés (político, económico, religioso etc...) con el fin de influenciar a las autoridades públicas en la toma de decisiones para preservar o mejorar su statu quo.

De acuerdo a lo anterior los demás enfoques que definen el lobby se consideran características esenciales del cabildeo así:

1. Sus actores principales son los grupos interés que detentan poder económico. De ahí la capacidad de influencia.
2. Dos factores de éxito del lobby: a) Los actores deben contar un conocimiento profundo (datos estadísticos, conceptos, estudios etc...) sobre los temas que se pretende defender ante los decisores y comunicarlos argumentativamente de forma clara y persuasiva y b)

Conformar alianzas mayoritarias al interior de los poderes públicos para obtener el resultado esperado.

3. Una característica fundamental del lobby es que permite la participación de ciertos actores en la toma de decisiones. Si bien es cierto la mayoría de estos actores son grupos de interés también han intervenido grupos representativos de la sociedad civil para escalar sus demandas. (sindicatos, grupos religiosos, étnicos, de consumidores, de vecinos etc...)

CAPITULO III

Análisis de Caso

El Lobby en la Reforma Tributaria del 2012

En el Congreso de la República el lobby se ha configurado como una estrategia política que permanentemente interviene en la discusión y aprobación de la agenda legislativa. De ahí el interés en revisar y analizar este fenómeno. El presente capítulo aborda la revisión del mencionado análisis de caso en varios aspectos: en primer lugar, se hace una reflexión sobre las tipologías de lobby que caracterizan la dinámica legislativa de la reforma; en segundo lugar se determina y se hace un análisis sobre: el tipo de actores, las motivaciones, poder de influencia y formas en las que se hizo lobby; en tercer lugar, se presenta una caracterización del cabildero y finalmente se hace una revisión jurídica comparada sobre la reglamentación del cabildeo y algunas recomendaciones para el caso colombiano.

El lobby como estrategia de influencia en la toma de decisiones.

Se puede identificar a lo largo de la investigación que existen dos clases de lobby: a) El lobby económico que hacen los gremios para mantener y mejorar su statu quo y b) el lobby político que se hace con el fin de obtener réditos electorales y generar decisiones institucionales.

Dentro de la reforma tributaria el lobby gremial es ejercido por tres actores: la banca, los comerciantes y los empresarios; los cuales influyen directamente en el poder ejecutivo y legislativo. Su poder de influencia se debe a varios factores: 1) Hacen contribuciones económicas

a las campañas políticas. 2) Otorgan créditos especiales a los candidatos políticos. 3) Representan importantes segmentos productivos de la sociedad que dinamizan la economía del país y 4) Financian múltiples programas sociales del Gobierno Nacional.

En cuanto al lobby político se destacan los siguientes actores: partidos políticos, congresistas, el funcionariado público: ministros, alcaldes, gobernadores. Aquí la influencia se ejerce entre los mismos poderes públicos. La capacidad de influencia se debe: 1) Las dos ramas del poder público (Ejecutivo y legislativo) se necesitan mutuamente para la toma de decisiones. 2) Los congresistas dependen del Ejecutivo en dos aspectos: apoyo burocrático para mantener sus redes clientelares e inversiones en las regiones para avanzar en su gestión política. 3) El apoyo mutuo que debe existir entre funcionarios para la consolidación de un Gobierno y 4) La legitimidad y gobernabilidad que el Estado Central debe mantener con los Gobiernos locales y departamentales.

De acuerdo a la tabla comparativa que ilustra cómo se fue tramitando el proyecto, se pueden ir haciendo varias precisiones:

Análisis Lobby gremial.

Actores.

Los protagonistas de esta reforma tributaria fueron los gremios y por ende los que más hicieron lobby tanto al ministro de hacienda como a los congresistas dado que estuvieron presentes y pendientes de sus temas inclusive desde antes de que se radicara el proyecto de ley en el congreso. Los gremios son grupos de interés representados en: la banca, los comerciantes y los empresarios; los cuales comparten intereses comunes: su propósito es consolidarse dentro de la

economía colombiana, fortalecer las alianzas entre el sector público y privado e incentivar la consolidación de la pequeña y mediana empresa.

Formas en las que se hizo lobby.

Este sector gremial fue estratégico en la forma como hizo lobby porque fue una actividad con un alto componente técnico y político.

Actividad técnica y estrategia de comunicación.

Es una actividad técnica en el sentido de que los gremios se prepararon para la defensa de sus intereses con documentos como: análisis estadísticos, estudios económicos, conceptos jurídicos, etc... ejercieron una **acción directa** sobre los decisores al contratar empresas de lobby que son especialistas en estos temas y que cuentan con los lobistas técnicos para que les comunicara y explicara a los congresistas y funcionarios del gobierno de la forma más clara, persuasiva y comprensiva las razones pertinentes frente a sus demandas; además también participaron en los foros de debate público y en las sesiones tanto de comisiones como de plenarias, sostuvieron reuniones formales e informales con cada ponente de la reforma y funcionario del gobierno , intercambiaron conceptos y llamadas telefónicas etc.. Pero también ejercieron una **acción indirecta** sobre los decisores generando opinión pública en los medios de comunicación sobre temas como: el nuevo impuesto IMAN, el aporte a las cajas de compensación familiar, la defensa del sector arrocero y azucarero, la baja del IVA para la medicina prepagada, etc...

Estrategia de influencia en la toma de decisiones.

Es una estrategia de influencia en la toma de decisiones porque los gremios ejercieron una labor política en primer lugar apelaron a argumentos como: la defensa de la clase media, la importancia de seguir capacitando a la clase trabajadora, la no subida de impuestos, la preservación de las obras públicas, el cuidado del medio ambiente, la protección de sectores importantes de la economía colombiana y en especial de la mediana y pequeña empresa, la generación de empleo. En segundo lugar, y como se argumentó más arriba es visible los hilos de poder que se tejen entre este sector y la clase política debido a algunas razones: 1) La contribución económica que hacen a sus campañas políticas; 2) Familiares de algunos congresistas bien sea por consanguinidad o por parte de sus cónyuges hacen parte de las juntas directivas de estas empresas. De tal manera que esto afianza los amiguismos y las complicidades que de ahí se derivan.

Consideraciones especiales.

- El resultado final del lobby se materializa en las proposiciones que los senadores y representantes a veces de manera individual o en forma grupal presentan en el respectivo debate para su discusión y aprobación.
- Se genera una situación especial durante la discusión del proyecto de ley se evidencio que la sociedad colombiana no se agrupa como clase social sino alrededor de intereses puntuales. Cuando se discutía el nivel salarial desde el cual se empezaría a aplicar el nuevo Impuesto Mínimo Alternativo (IMAN) alrededor de esta situación se generó una alianza entre partidos y sector privado que en este caso es ASOFONDOS para solicitarle al Gobierno Nacional que subiera el nivel salarial desde el cual iba a ser gravado con este

impuesto de tal manera que se mantuviera el ahorro en cuentas AFP y AFC. No hubo reacción desde la clase media y trabajadora.

- Otra situación especial en la que se hizo inadecuadamente el lobby, la empresa OPTICAS GMO presentó una solicitud de no dejar como bien excluido los lentes de contacto. Esta solicitud no se hizo directamente a los decisores sino que se acudió a terceros lo cual configura una acción indirecta. El concepto emitido por esta empresa se lo trasladan a la cámara de comercio de Bogotá, la cual a su vez la hace llegar a los secretarios de las respectivas comisiones. De tal manera que la solicitud no prospera.
- Finalmente debe señalarse la fuerte influencia que mediante cartas, informes, conceptos, llamadas telefónicas, contacto directo ejercieron los agentes extranjeros para que se presentara esta reforma tributaria. Me refiero al Banco Mundial y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Además cabe aclarar que el Embajador de Estados Unidos también ejerció influencia para que las cadenas de hamburguesa no se les gravara con el impuesto al consumo.

Análisis Lobby Político.

De acuerdo a la tabla comparativa (ver anexo 7) que ilustra cómo se fue tramitando el proyecto, se pueden ir haciendo varias precisiones:

Sindicatos.

Actores.

Aquí se destacan unos actores que tradicionalmente no hacen lobby, se identifican como grupos de presión y que a su vez podrían ser catalogados como grupos de presión asociativos: porque representan al segmento de la población trabajadora del país. Se encuentra representado por los sindicatos del SENA e ICBF y la Central Unitaria de Trabajadores. Al igual que los gremios fueron protagonistas en la discusión de esta reforma. El tema sobre el cual hicieron presión fue sobre el desmonte del nuevo impuesto sobre la renta para equidad –CREE-.

Formas de Lobby.

Haciendo una revisión frente a las actuaciones de estos sindicatos con respecto a la reforma, se ha concluido que sus prácticas se configuran en un lobby sindical.

Actividad técnica.

Los sindicatos ejercieron el lobby técnico, junto con el comité de egresados del SENA elaboraron una serie de estudios de orden económico que demostraban porque con el nuevo impuesto CREE no se lograba financiar el presupuesto de entidades como el SENA e ICBF.

Actividad de alianzas.

Los sindicatos logran consolidar alianzas partidistas alrededor de la propuesta con la bancada del polo democrático alternativo y los movimientos indígenas representados en la Cámara y el Senado de la Republica. Cabe decir que estas alianzas también responden a criterios electorales debido a que estos partidos y movimientos políticos representan en el Congreso a este sector de la sociedad, además se reconoce desde el sindicato del Sena que habían ayudado a elegir a un representante a la Cámara.

Estrategia de comunicación.

Los sindicatos utilizan una acertada estrategia de comunicación no solamente porque comunican de manera convincente sus argumentos sino porque lo hacen en dos vías: **directamente** sobre los decisores políticos, a quienes les envían conceptos, presentaciones, y participando en los foros organizados desde el congreso y la otra vía es aquella que los autores han denominado la **movilización de adherentes** (y es aquí donde más se hizo lobby y presión) dado que se organizaron: marchas, huelgas, se publicaron panfletos por redes sociales en los cuales expresaban su desacuerdo con la reforma.

Estrategias de comunicación y presión que forzaron a los decisores a replantear sus posturas y a que finalmente se comprometieran a garantizar la financiación de estas dos entidades con presupuesto del Gobierno Nacional en caso de que no se cubriera con el recaudo de este nuevo impuesto llamado CREE.

Funcionariado Público.

Actores.

El lobby también se hace entre los mismos funcionarios públicos, bien sea entre ministros, alcaldes y gobernadores o entre los poderes ejecutivo y legislativo. De ahí que por el lado de los ministerios y sus entidades descentralizadas se creen oficinas de enlace con el Congreso, en las cuales trabajan profesionales en su mayoría abogados, politólogos e internacionalistas que se dedican a esta labor de cabildeo. Y por el lado del Congreso quienes se dedican a esta labor son aquellos que trabajan en las unidades técnicas legislativas y se encargan de que las proposiciones temáticas de sus jefes sean discutidas y aprobadas en el respectivo trámite legislativo.

Formas de lobby.

Actividad técnica.

Es una actividad técnica que ejercen los funcionarios del Gobierno Nacional cuando deben defender las iniciativas legislativas del Ejecutivo y por ende se presentó en la discusión de la reforma tributaria, los asesores se encargan de hacer estudios económicos y políticos, proyectar conceptos y hacer análisis comparados, etc..

Actividad política.

En el caso de los Congresistas porque acudieron permanentemente a la demagogia apelando a la defensa de la clase media, a preservar el costo de vida de los habitantes de sus regiones, etc.. cuando estuvieron debatiendo estos temas económicos al interior del Congreso. Respondiendo así a su electorado.

Consideraciones especiales.

Dentro de la discusión de la reforma la única organización de la sociedad civil que participó en la misma fue la Organización Nacional de limitados visuales. –CONALIVI- los cuales lograron desgravar y que se clasificara como bien excluido aquellos aparatos que utilizan para disminuir su discapacidad. El éxito del resultado es que hicieron lobby desde antes que se radicara el proyecto de ley en el Congreso y lograron aglutinar mayorías en el Congreso.

Efectos de la reforma en el sector gremial.

Cabe aclarar que en muchos casos estos gremios no hicieron el lobby directamente sino a través de empresas consultoras que se encargan de hacer esta labor. A continuación se presentan las principales motivaciones de este sector en su intervención dentro de la reforma tributaria.

Banca Colombiana.

La banca colombiana asociada alrededor de: la Federación Colombiana de Compañías de leasing y la asociación colombiana de administradora de fondos de pensiones y de cesantías.

Logros:

- **Asobancaria:** Incluir la modalidad de leasing habitacional como una forma en la cual la clase alta y media se encuentre exenta de pagar el impuesto a la renta.
- **Asofondos:** Modificar y subir el monto del ingreso desde el cual el empleado empezaba a ser gravado con el impuesto mínimo alternativo. El Gobierno crea el IMAN un nuevo impuesto para aquellos empleados que ganan mensualmente un salario de 2.300.000, y el cual con la ayuda de ASOFONDOS logra que se suba que grave desde 3.600.000.

Comerciantes y empresarios.

Logros.

- **Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO:** Mantener un porcentaje de los recursos del SENA para programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. Argumentando que el SENA gracias a sus programas flexibles permite la estructuración de acciones de formación acordes a las necesidades de modernización del sector laboral y de las empresas
- **Asociación Colombiana de Productores de Concreto –ASOCONCRETO-:** Excluir de IVA: el asfalto. Argumentado que al no gravar el asfalto significa que no se encarecen los insumos para llevar a cabo las obras publicas del país.
- **Carbón BW:** Incluir el biogás como un bien cuya venta no causa IVA. Argumentando que debe haber un equilibrio de tal manera que si la venta de gas no causa IVA tampoco la debe causar la venta de Biogas.
- **Federación Nacional de Arroceros –FEDEARROZ-:**Incluir en la ley como bien excluido que no causa el IVA el arroz con cascara (arroz paddy); Argumentando que se debe proteger el sector arrocero dada la crisis que atraviesa por el alto costo de los insumos, el contrabando y la importación de arroz.
- **Federación Nacional del Ganado:** Modificar que los animales de la especie bovina y genero búfalo pasen de bien excluido a bien exento. Argumentando que se promueve la formalización de la ganadería bovina.
- **Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – FEDEPALMA-:**Bajar el IVA al 5% el aceite y los derivados de la palma; Argumentando que la

reducción del IVA permite contener la creciente informalidad e ilegalidad en la comercialización de aceites y grasas comestibles en el mercado local.

- **Asociación Colombiana de la Industria de Grasas y Aceites Comestibles – ASOGRASAS -:** Incluir con un IVA del 5% aceites en crudo que se utilizan en los procesos productivos. Argumentando que la reducción de la tarifa del IVA del 16% al 5% (aceites crudos de palma, soya y girasol) alivia la canasta familiar.
- **Achiras del Huila:** Bajar la tarifa de las achiras correspondiente al IVA del 10% al 5%; Argumentando que la reducción de la tarifa del IVA del 10% al 5% preserva la presencia de esta pequeña industria.
- **Sector azucarero colombiano –ASOCAÑA-:** Excluir las semillas de caña de azúcar con la tarifa del 5% del IVA. Argumentando que si el producto final que es la caña de azúcar esta exento de IVA las semillas también deben estarlo.
- **Sociedad de Agricultores de Colombia:** Excluir parte de la maquinaria para uso del agro con la tarifa del 5% del IVA. Argumentando que el sector rural perdería competitividad y por ende generaría más atraso.
- **Asociación Nacional de Servicios Postales – ASOPOSTAL-:** Desgravar el servicio postal. Argumentando que la Corte Constitucional en la sentencia C-823 de 2011 considero que los servicios postales, que comprenden los servicios de giros nacionales e internacionales, constituían una modalidad de los servicios de transporte, y ha reiterado que los servicios de transporte están excluidos del IVA.
- **Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – ACEMI-:** Bajar para la medicina prepagada el IVA del 10% al 5%. Argumentando que

desestimularía la afiliación a este tipo de medicina la cual se configuro en un servicio esencial de los colombianos dado que complementa el servicio de salud.

- **Asociación de la Industria Móvil de Colombia –ASOMOVIL-:** Desgravar el servicio móvil de datos. Argumentando que esta situación sin duda alguna constituiría un retroceso en las políticas de democratización de la información.
- **Círculo Colombiano de Joyerías:** Desgravar la materia prima y el producto final las joyas. Argumentando que se incentivaría el desplome de un sector productivo que genera considerables puestos de trabajo en la mediana y pequeña empresa.
- **Asociación Nacional de Industriales –ANDI-:** Mantener excluido del impuesto al consumo vehículos como: taxis, ambulancias, las barcas de remo y canoa para la pesca etc. Argumentando que no se les debe aplicar impuesto nacional al consumo debido a que este tipo de vehículos cumplen algún tipo de servicio público.

Balance:

- En términos generales se concluye que gran parte de los gremios que intervinieron en la reforma lograron decisiones favorables frente a su sector productivo y que es la clase media la más beneficiada dado que se bajó y en muchos casos se excluyo de IVA servicios básicos y artículos de la canasta familiar.
- Frente a impuestos sobre utilidades para las empresas, en la reforma tributaria estas no salieron ni perjudicadas ni beneficiadas dado que sumando el impuesto a la renta con el nuevo impuesto CREE siguen pagando el 33%.

- Hubo presencia e incidencia de agentes extranjeros en el trámite de la reforma tributaria, como lo afirma uno de los senadores que fue ponente del proyecto de ley “Logramos desmontar el impuesto al consumo del 16% que les aplicaba en el proyecto de ley a establecimientos de comercio en donde se desarrollen actividades bajo franquicia” Actualmente solo pagan IVA. Quién hizo lobby y le funcionó fue el embajador de Colombia en Estados Unidos” (Entrevista Senador, 2014, pag.80)
- Algunos sectores gremiales no acertaron al hacer lobby frente a sus intereses. Es el caso de ópticas GMO, así lo expresa en su entrevista el Gerente “Desafortunadamente no tuvo eco nuestra propuesta en el Congreso de la República, tal vez porque no hicimos una interlocución directa con los Señores Congresistas. Creímos que la entidad competente a la que debíamos recurrir debía ser la Cámara de Comercio de Bogotá como entidad rectora que fomenta la competitividad.” (Entrevista, Gerente GMO, 2014, pag. 82)

Efectos de la reforma logrados por el sector político.

A continuación se presentan las principales motivaciones de este sector en su intervención dentro de la reforma tributaria.

Congreso de la República.

Logros.

- Desmontar el artículo 6 del proyecto de ley inicial que pretendía gravar las pensiones que sobrepasaran los nueve millones de pesos. De tal manera que se protegió un interés sectorial dado que los congresistas serían las primeras personas en ser gravadas, sus pensiones están por el orden de los 18 millones de pesos.
- Modificar y bajar el monto del ingreso desde el cual el empleado empezaba a ser gravado con el impuesto mínimo alternativo. Aquí se hace efectivo el lobby como una actividad de alianzas entre los distintos partidos políticos dado que confluyen ideológicamente en que se debe preservar la calidad de vida de la clase media del país.
- La bancada de los antiguos territorios nacionales en la Cámara de Representantes, logran el no cobro del IVA a la gasolina que se utiliza para el combustible aéreo y en el cual transportan los productos de la canasta familiar.

Partidos Políticos.

Logros.

Partido Polo Democrático Alternativo: Aquí cabe aclarar que actores como el Sindicato del Sena –SINDESENA- , la Central Unitaria de Trabajadores –CUT- y el Sindicato del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar si bien: participaron en foros, hicieron manifestaciones públicas y enviaron sus respectivos conceptos a los diferentes miembros del Congreso de la Republica frente al nuevo impuesto para la equidad CREE, es el Polo Democrático el que se encarga de hacer el respectivo lobby al interior del Congreso.

Después de largas discusiones entre representantes del Gobierno Nacional y estos sindicatos frente a la eliminación del nuevo impuesto CREE, estos fueron los logros parciales: A) Subir a partir del 2013 la tarifa del nuevo impuesto CREE dado que se estipulo para el 2012 en un 8% es así como se determino que desde el 2013 al 2015 aumentaría al 9%. B) Garantizar la financiación económica por parte del Estado para entidades como el SENA e ICBF en caso de que con el nuevo impuesto no se logre el recaudo financiero esperado.

Funcionariado Público.

Logros.

- **Ministerio de Relaciones Exteriores:** Exonerar del impuesto sobre la renta: la prima especial y la prima de costo de vida que obtienen los servidores diplomáticos, consulares y administrativos de la cancillería.

- **Ministerio de Cultura:** Mantener los beneficios tributarios a la donación o inversión en producción cinematográfica.
- **Federación Nacional de Departamentos:** Mantener que el IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales no sea afectado con impuestos descontables.

Balance:

- Aparentemente el más beneficiado en la reforma fue el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos; como dice Andrés Fuerte en entrevista , desde el año 2011 el Gobierno actual, manifestó al país y a la comunidad internacional el interés de que Colombia sea miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y para lograrlo debía trabajar en asuntos fiscales y muy especialmente “en gravar lo menos posible a los empresarios para así reducir los obstáculos del mercado.” (Entrevista Andrés Fuerte, 2014, pág. 91). Sin embargo en la practica lo anterior no representa un beneficio para los gremios económicos dado que si bien es cierto se baja el impuesto a la renta del 33% al 25%, se crea el nuevo impuesto sobre la renta para la equidad- CREE- en el cual las empresas deben pagar el 8%.
- Se debe destacar el lobby directo e indirecto que se hizo entre ministros, dado que además del dialogo directo entre funcionarios se apela a las oficinas de enlace con el Congreso de estos ministerios. Es evidente como las ministras de Relaciones Exteriores y Cultura hacen lobby tanto al Ministro de Hacienda como a los Congresistas para beneficiar tanto a los servidores diplomáticos, consulares y administrativos como aquellos que hacen donaciones en la producción cinematográfica.

Cuales son las tácticas que se utilizaron para hacer Lobby

Desde la argumentación.

- La persuasión, en la cual es clave el suministro de información y el empleo de argumentos racionales y convincentes que permitan develar que las demandas del grupo son justas y por ende deben ser satisfechas.
- Elaboración de conceptos de análisis sobre las iniciativas legislativas que se refieren a sus sectores a los miembros del Gobierno Nacional, del Congreso de la Republica y secretarios de comisiones y plenarias.
- Compartiéndole a los funcionarios del Gobierno, Congresistas y sus asesores: estudios técnicos, conceptos, documentos de análisis sobre temas de interés general.
- Participando en los foros de debate público que promueve el Congreso.

Desde las relaciones públicas.

- Promoviendo distintos tipos de acercamiento entre el sector público y el sector privado: desayunos, almuerzos, cenas de trabajo. Con el fin de generar y estrechar lazos de amistad.
- Invitando con todo pago a los miembros del Gobierno Nacional, Congresistas y asesores de unidades técnicas legislativas a: congresos, seminarios, etc... que organizan los distintos gremios. Tal como lo afirma, la consultora “XXX todo el

tiempo está reinventándose sobre todo con los congresistas nuevos, de tal manera que para crear lazos de amistad y reafirmar esos lazos con los congresistas amigos, gestionamos para ellos invitaciones a congresos que organizan nuestros clientes en su mayoría en Cartagena con todo pago”(Entrevista consultora firma de consultoría, 2014, pág. 85)

- Obsequiando regalos tanto a los funcionarios de la rama ejecutiva como a los Congresistas y asesores. Tal como lo afirma, la consultora “También damos regalos en diciembre a los congresistas mas amigos y a sus asesores, finalmente estos son los técnicos de los temas.” (Entrevista consultora firma de consultoría, 2014 pág. 85)
- Dando un trato por igual a todos los congresistas y así evitar comprometerse con unos más que con otros.
- Haciendo equipo entre consultores del sector privado y funcionarios del Ejecutivo para defender ciertos temas ante el Congreso.
- Estar abiertos a la negociación y mantener las promesas hechas.

Perfil del Lobista

Durante el trabajo de campo de la investigación y por el contacto permanente con este tipo de personas se logra identificar claramente cuáles son las características y las funciones que debe reunir y asumir un cabildero profesional.

Características.

1. Haber ejercido como funcionario dentro del sector público y en partidos políticos haciendo las veces de enlace con el Congreso de la República.
2. Aptitudes personales como: el carisma, facilidad de expresión, habilidad para negociar, buena disposición. Además de impecable presentación personal y posicionamiento de un buen nombre.
3. Ser mediador. Enseñando a sus clientes a aceptar las limitaciones que impone el Gobierno, la Sociedad y los otros Grupos para equilibrar y determinar las prioridades dentro de la agenda.
4. Muchos legisladores y funcionarios de alto nivel no mueren políticamente cuando por uno u otro motivo dejan sus cargos. Se reactivan en forma de cabilderos profesionales y organizan jurídicamente sus firmas de lobby. Los acompañan quienes fueron asistentes en el Congreso, asesores, exdirectores de entidades públicas.
5. Un buen lobista debe tener la reputación de ser fuente confiable de la información.

Función del lobista.

1. Identificar aquellos proyectos de ley que no son convenientes para sus clientes.
2. Establecer los objetivos del cabildeo frente a un proyecto de ley.
3. Hacer una relación en primer lugar de los Congresistas elegidos y posteriormente elaborar un cuadro de aquellos que hacen parte de la coalición. En ese mismo cuadro

se deben identificar las posiciones políticas que cada uno establece sobre los temas de interés.

4. Hacen una lista de regionalización. Es decir regionalizan el cuadro político de tal manera que cotejan el origen territorial del político frente a las empresas privadas que tienen lugar ahí. De esa manera también se ejerce persuasión.
5. Hacer monitoreo permanente a las agenda legislativa tanto de las comisiones constitucionales como de las plenarias. De tal manera que logre identificar si los proyectos de ley de su interés van o no a ser discutidos y sometidos a votación.

Tipos de Lobistas.

1. **Lobista institucional:** Es la persona que trabajan como enlace con el Congreso desde los distintos ministerios y entidades descentralizadas o inclusive desde el poder judicial y órganos de control. Los asesores de las unidades técnicas legislativas también se consideran lobistas cuando deben tramitar sus solicitudes ante el Ejecutivo.
2. **Lobista técnico:** Es la persona que cuenta con el conocimiento técnico de los temas. Aquí se destacan las personas que trabajan en las empresas de lobby y se especializan en distintos temas.

Marco Jurídico del Cabildeo

Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado.

García (2008) dice que se hace necesario responder a una serie de cuestionamientos que respondan a las razones por las cuales se debe enfrentar y regular el lobby. Como por ejemplo: ¿Puede pensarse la política en forma independiente de los intereses?, ¿Puede una democracia existir sin grupos de interés tratando de influir en el debate público?, ¿Es posible que en la competencia política participen actores sin conflictos de interés? Estas preguntas le permiten afirmar que la discusión no se centra en la influencia per se, sino en su legitimidad, es decir, que se garantice la competencia entre todos los participantes que de una u otra manera influyen en los actores que hacen parte del Estado.

El cabildeo y el sistema de gobierno estadounidense.

En el sistema americano el cabildeo es una actividad protegida por la Constitución Nacional cuando en la misma se afirma “que se garantizan los derechos de libertad de expresión, reunión y petición al gobierno para reparar agravios”. (Mazzoli & Lujan). El lobby es considerado como una actividad relevante para intercambiar información e ideas entre el gobierno y el sector privado. En Estados Unidos los cabilderos constituyen una importante fuerza en la formulación de políticas nacionales. Para ello recurren a prácticas como: elaboración y presentación de investigación, participación en audiencias del congreso, entrevistas personales con miembros del Congreso y otros funcionarios del gobierno.

En Washington durante muchos años, los cabilderos representaban un reducido sector de la sociedad americana como: los negocios, el comercio, los obreros y la agricultura. Sin embargo,

en los últimos años esto se ha ampliado de tal forma que aparecen sectores como: asociación de profesionales, sector educación, la asistencia pública, la ciencia y las artes, etc... lo cual representa la pluralidad de la sociedad.

La autora Claudia Franco Hijuelo (1988) hace una recopilación detallada sobre como se reglamentó la actividad del lobby en Estados Unidos:

Ley de Registro de Agentes Extranjeros.

En Estados Unidos existe una ley Registro de Agentes Extranjeros expedida en 1938 la cual se creo en su momento con el fin de vigilar las actividades alemanas para controlar la difusión de propaganda nazi. Posteriormente se entiende que esta ley ayuda a proteger el proceso de toma de decisiones del Gobierno norteamericano. De tal manera que cualquier persona, grupo que actué como representante de un gobierno o interés extranjero, y que esté involucrado en actividades políticas, relaciones públicas, asuntos financieros o cabildeo gubernamental, deberá registrarse ante la División Criminal del Departamento de Justicia. Se obliga al cabildero a entregar reporte de sus actividades cada seis meses, debido a que está prohibido que los cabilderos entreguen cuotas e incluso contribuciones a comités de acción política.

Pero esta ley no es del todo efectiva porque si bien el cabildero tiene la obligación de declarar sus actividades no esta sujeto a decir con que legisladores, funcionarios públicos o representantes de medios de comunicación entran en contacto para hacer el cabildeo. Y por último es difícil comprobar la veracidad y cumplimiento legal que hace el cabildero sobre las actividades que adelanta. Además también se cuestiona que la legislación no exige con rigor sobre el registro y los informes periódicos de los cabilderos.

Varios sectores apelan a la modificación de la ley haciendo algunas recomendaciones como: que se establezca con rigurosidad la definición de organizaciones cuyos cabilderos deben registrarse como agentes extranjeros, que se establezca lo que algunos congresistas norteamericanos denominan cámara de compensación la cual ejerza un estricto control acerca de las actividades que llevan a cabo representantes de intereses extranjeros.

Ley federal regulation of lobbying act.

En 1995 se hace la modificación a esta ley que se expidió desde 1946. Varios aspectos que hacen parte de esta ley:

1. ¿Qué es un lobbyist?: Es el empleado de una organización o alguien que trabaja por sí mismo haciendo lobby y que haga más de un contacto de lobby y gaste al menos 20% de su tiempo en el trimestre para el cliente o para sí mismo haciendo actividades de lobby.
2. Clases de lobbyists:
 - Lobbyista interno o in house lobbyist: Son aquellos empleados de una organización o empresa a los cuales se les encomienda la labor de hacer lobby a favor de los intereses de la misma organización
 - Lobbyista externo o outside lobbyist: Son aquellas empresas que se dedican a hacer lobby, contratan con clientes externos y por ende representan los intereses de esos clientes.

3. Contacto de lobby: Es una comunicación oral o escrita a un funcionario cubierto por la ley, incluyendo parlamentarios o su equipo de trabajo y algunos funcionarios relevantes del ejecutivo para tratar temas respecto a la formulación, modificación o adopción de una ley federal.
4. El registro: Las empresas que tienen lobbyists internos deben identificar y registrar a los empleados que se dedican a esta labor. Frente a los lobbyists externos deben llenar un registro separado por cada cliente: el lobbyist, el cliente y el objeto de lobby. Si está bajo los supuestos de registro obligatorio un lobbyist debe registrarse 45 días después de haber realizado el contacto de lobby o bien 45 días desde que fue contratado para hacer tal gestión. El registro se hace ante las secretarías del Senado y la Cámara de Representantes.
5. Entrega de informes: Los lobbyists deben entregar cada cuatro meses informes en los cuales se identifica: al lobbyist, clientes y empleadores, los tópicos objetos y costos estimados del lobby. También deben revelar todas las contribuciones que realizan a candidatos, comités, pagos de eventos a entidades conectadas con funcionarios de gobierno y regalos que se den a ambas cámaras del Congreso.
6. Gastos e ingresos en lobby: En el caso de los lobbyists internos no deben reportar los gastos totales por actividades de lobby en el periodo trimestral respectivo cuando no excede los \$10.000. (25.000.000 millones de pesos). Frente a los lobbyists externos por cliente no deben reportar si el ingreso total que proviene de ese cliente para el reporte trimestral respectivo no supera los \$2.500 (6.250.000 millones de pesos)
7. Restricciones en el uso de recursos públicos para lobby: Quedó jurídicamente prohibido que la rama Ejecutiva usara recursos públicos para financiar actividades de cabildeo ante el Congreso. Sin embargo el Ejecutivo hace cabildeo de distintas formas: llamadas

telefónicas, visitas presidencias a aquellos congresistas que aún no tienen definido su voto, intercambio de favores por votos, etc...

8. Normas de postempleo de altos funcionarios: Existe una serie de normas que establecen restricciones a funcionarios, empleados del gobierno federal, exparlamentarios y ex miembros del staff de un parlamentario para ejercer actividades de lobby ante el Congreso o rama del Gobierno. En el caso de los exparlamentarios no pueden influir sobre cualquier funcionario del Congreso durante dos años desde que se deja el cargo. Frente a los ex miembros del staff de un parlamentario si es compensado sobre un monto, no puede hacer lobby sobre ese parlamentario o su staff por dos años desde que deja el cargo. Por último, en cuanto a los funcionarios o empleados del gobierno federal que participaron en negociaciones de tratados comerciales a favor de Estados Unidos y que haya tenido acceso a información reservada no puede representar, aconsejar a ninguna otra persona con respecto a esa negociación durante dos años desde que deja el cargo.
9. Reglas éticas del Congreso: Estas son reglas internas del Congreso que establecen reglas éticas y estándares de conducta para los parlamentarios, funcionarios y empleados de este órgano. Estas reglas prohíben regalos y viajes a un miembro o empleado del Congreso, excepto en determinadas circunstancias expresamente establecidas en las mismas reglas. Las sanciones por incumplimiento incluyen multas hasta de \$200.000 y penas que pueden llegar hasta los 5 años de cárcel.
10. Financiación de campañas políticas: A los lobbyists no les está prohibido realizar contribuciones a las campañas políticas de un miembro del Congreso. Sin embargo, bajo ciertas circunstancias cuando las contribuciones de un reconocido lobbyist excedan los \$15.000, en un periodo de reporte de 6 meses, el comité de campaña receptor debe reportar las contribuciones.

El autor José Francisco García (2008) explica de una forma detallada cómo se reglamentó la actividad del lobby en Reino Unido y la Unión Europea:

Reino unido.

Normas en Inglaterra y Escocia: La Cámara de los Comunes del Parlamento de Inglaterra estableció un código de conducta para sus miembros. Este código tiene como objetivo transparentar las actividades de lobby, exigiendo el registro de los intereses financieros de los miembros de la Cámara de los Comunes. De tal manera que el Parlamentario debe declarar en que temas recibe beneficio económico para así prohibirle ser partícipe de la discusión dentro del Congreso. Frente a los asuntos que tienen que ver con su circunscripción territorial, el parlamentario puede participar activamente en las discusiones legislativas siempre y cuando los intereses que los motivan sean de interés general. No podrá participar cuando el parlamentario tenga intereses financieros con una empresa, o sea consejero de una ONG de su circunscripción.

En Escocia, se optó porque el lobby debía autorregularse y se rechazó la regulación estatutaria y la imposición de un código de conducta y de registro obligatorio. El Comité de Estándares de la Vida Pública, enfatiza en que: “El derecho democrático a realizar representaciones al Gobierno – tener acceso al proceso de generación de políticas públicas- es fundamental para contar con un ejercicio adecuado de las labores públicas y políticas más sólidas” (García, 2008, p.124). Lo que permite concluir que propugnan por un Gobierno abierto en el que los distintos sectores puedan manifestar y participar en pro de sus intereses.

Por su parte, el parlamento escoces, reguló la actividad del lobby en el código de conducta. Este código lo que pretende es regular la forma en que se deben relacionar los miembros del Congreso con quienes llevan a cabo actividades de lobby.

Para los Congresistas durante su gestión parlamentaria con respecto al lobby establece.

1. Deben registrar la persona u organización con la que establece la relación de lobby y la motivación.
2. Elaborar una lista de contactos que den cuenta de los grupos o personas con las que a futuro se deba establecer algún acercamiento por temas que se discutirán hacia adelante.
3. Evaluar ser apoyado por un asistente o investigador en los encuentros con los lobbies.

Prohibiciones que establece el código de conducta para los Parlamentarios.

1. No deben aceptar pagos para hacer labores de lobby en beneficio de una persona u organización.
2. No deben aceptar ni el parlamentario ni algún miembro de su staff, ningún tipo de regalos, dadas, retribución que ofrezcan los lobbistas.

Unión europea.

La Comisión Europea tiene una política de transparencia consolidada que establece los principios generales y normas mínimas para la consulta de la comisión a las partes interesadas. Lo anterior dado que la Comisión está en contacto permanente con diferentes actores en procesos de consulta pública. Esta política establece: en primer lugar, básicamente que las contribuciones de los participantes en las consultas públicas deben publicarse en internet; y en segundo lugar, que los grupos de presión informen sobre sus objetivos, fuentes de financiación e intereses que representan. Por último, Los diputados del parlamento europeo aplicaran lo que han denominado huella legislativa, es un documento en el que incluyen la lista de todos los grupos con los cuales se han reunido durante la redacción de algún proyecto de ley.

Por otra parte, no es obligatorio que una organización de la sociedad civil se registre ante la Comisión Europea y Sociedad Civil. Solo el bundestag alemán es el único parlamento que ha adoptado reglas sobre el registro de los grupos de presión.

Frente al control externo que se hace de la actividad de los grupos de presión, la Comisión Europea considera que se debe proporcionar una amplia información acerca de las personas o grupos que han contribuido a la formulación de una política pública o un marco normativo. Inclusive incentivan a que estos actores se registren otorgándoles ciertos beneficios como el informarles a tiempo cuando haya consultas en la Comisión sobre ámbitos que sean de su interés para que participen.

La Comisión Europea ha optado por permitir que cada grupo de interés se autorregule en unos códigos de conducta voluntarios. Lo que sí ha establecido son unos criterios bajo los cuales se debe redactar este código:

1. Los miembros de los grupos de presión deberán actuar de manera honesta y declarar siempre el interés que representan.
2. No deberán difundir información engañosa.
3. No deberán ofrecer ningún incentivo para obtener información o recibir un trato privilegiado.

Ventajas y desventajas de la normatividad.

1. La normatividad norteamericana es restrictiva e impositiva frente a la regulación del lobby mientras que la europea apela más a la autorregulación de los grupos de interés motivando la elaboración de unos códigos de conducta.
2. En la normativa americana prácticamente se considera el ejercicio del lobby como una actividad que si bien es legal puede ser muy dañina para la democracia, de ahí que la regulación se haga mas para el lobbyista que el decisor político. En Europa se reconoce que la sociedad esta compuesta por diferentes sectores que pueden participar en pro de sus intereses por eso se llama a la autorregulación tanto a los lobbyistas como a los parlamentarios. Lo que permite concluir que el proceso de lobby es más transparente y abierto en Reino Unido y la Unión Europea que en Estados Unidos donde se obliga a que se ejerza de manera soterrada.
3. Definitivamente es más ventajoso reconocer sin ninguna clase de estigmatización que la sociedad está compuesta por diversos intereses, de tal manera que se promueva como parte de la cultura ciudadana el lobby como un mecanismo legitimo para participar en los asuntos públicos. Así se logran mayores niveles de transparencia en el ejercicio de la actividad. Por ende lo desventajoso es que se satanice esta práctica porque se promueve la cultura de la ilegalidad, del soborno y se cae en prácticas de corrupción.

Colombia.

En Colombia actualmente cursa un proyecto de ley que pretende regular el ejercicio de cabildeo y crear el registro único de cabilderos.

1. Registro único público de cabilderos.

Se crea un registro electrónico público de cabilderos que será administrado por la secretaria de transparencia de la Presidencia de la Republica. Este registro tendrá una vigencia de 2 años y se expedirá el respectivo certificado. Los cabilderos que no se encuentren registrados no podrán ejercer actividades de cabildeo.

El registro que hacen los cabilderos debén contener la siguiente información:

Información sobre el cabildero: Datos personales cuando este sea una persona natural. Y el certificado de existencia de representación legal, cuando el cabildero pertenezca a una persona jurídica.

Información sobre el cliente: Datos personales cuando este sea una persona natural. Cuando el cliente pertenezca a una persona

jurídica, el cabildero deberá allegar el certificado de existencia y representación legal en el cual se exprese si el cliente es parte o no de un grupo empresarial o si ejerce control sobre otras sociedades.

Información sobre el interés representado: Definir los intereses lícitos representados, y los propósitos concretos de las actividades de cabildeo.

Información sobre los servidores públicos contactados o a contactar: Datos personales y cargos de los servidores públicos contactados o a contactar.

Información general sobre las gestiones realizadas: Se debe semestralmente registrar un informe sobre las actividades de cabildeo y gestiones que se hayan realizado.

2. Derechos, obligaciones y prohibiciones de los cabilderos y clientes:

Cabilderos:

Derechos: Recibir la certificación que los acredita como cabilderos registrados, ingresar a las entidades públicas y asistir a las reuniones con los servidores públicos.

Obligaciones: Inscribirse oportunamente en el registro único de cabilderos y actualizar la información semestralmente, exhibir la respectiva certificación, actuar con respeto durante las actividades de cabildeo.

Prohibiciones: Iniciar actividades de cabildeo sin estar inscrito en el registro único, defender intereses opuestos de manera simultánea ante las entidades respectivas y adelantar actividades de cabildeo ante las entidades de las que fue funcionario público dentro del año anterior al ejercicio de la actividad.

El cabildeador que incurra en alguna de estas prohibiciones quedará inhabilitado por dos años para ejercer actividades de cabildeo.

Cientes:

Los clientes que promuevan las actividades de cabildeo sin estar inscritos en el registro único de cabildeadores, estarán indebidamente representados en sus intereses y podrán ser sancionados no permitiéndole durante dos años hacer gestión ante las autoridades respectivas.

Recomendaciones al proyecto de ley en Colombia.

1. El Proyecto de Ley en su fundamento jurídico, debería proteger la actividad del lobby desde la Constitución Nacional. Debe Apelarse a los Derechos Fundamentales consagrados en la misma. Estos son algunos derechos que pueden respaldar el cabildeo en Colombia:

ARTICULO 40.

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
-
2. Se debe definir con claridad conceptual que se entiende por lobby o cabildeo, de tal manera que con esta definición se logre caracterizar lo que implica la actividad misma y se eviten futuras y equivocadas malinterpretaciones.
 3. Se debe crear un registro público de cabilderos extranjeros.
 4. En el proyecto de ley debe diferenciarse los tipos de lobbistas que tienen presencia en el sector público.
 - a) Aquellas personas que trabajan para empresas que se dedican a hacer lobby y por ende representan ciertos sectores económicos, culturales, sociales etc...

- b) Aquellas personas que hacen parte de una organización, gremio, asociación etc... y que cuentan con intereses definidos.

 - c) Aquellas personas que trabajan dentro del Estado y entre otras funciones hacen labor de lobby especialmente en el Congreso para defender interese del sector.
-
5. En el marco del proyecto se debe definir cuales son las actividades que implica hacer una labor de cabildeo o lobby y cuales no para evitar acciones por fuera de la legalidad.
 6. En el informe que tendrán que presentar los cabilderos sobre las gestiones realizadas deben revelar los nexos que tienen con la clase política y de qué manera han contribuido en sus proyectos políticos. Inclusive se debe fijar unos montos máximos para la contribución económica que hagan estas empresas a las campañas políticas. Debería haber mayor financiación estatal de las Campañas.
 7. Se debería estipular unos montos máximos para el acuerdo económico que rige entre la empresa de lobby y el gremio al cual se va a representar. De tal manera que se eviten casos de compra de votos.
 8. Se debería establecer dentro del código de ética del Congreso los principios que deben regir la actividad de cabildeo tanto para congresistas, como asesores de unidades técnicas legislativas y cuerpo administrativo.
 9. Los Congresistas deberían registrar por escrito si ellos directamente o sus familias en primer y/o segundo grado de consanguinidad son accionistas o pertenecen a juntas directivas de las distintas empresas que tienen presencia en el país. De tal manera que no se configure el conflicto de intereses.

- 10.** Una regla fundamental para encontrar benéfica las acciones de los grupos de interés debe ser que los individuos o los grupos que carecen de recursos no sean impedidos para participar en el proceso político de modo activo.
- 11.** Alentar la participación de más grupos de interés, de tal manera que disminuya la influencia de los grupos predominantes en el resultado final del proceso.

Conclusión

La sociedad esta y seguirá estando integrada por grupos de interés y de presión que representan diversas demandas de tipo económico, social, cultural, etc., su objetivo es la incidencia para generar cambios institucionales y el vehículo para incidir es el lobby considerado como una estrategia que hace parte de la cultura política. De tal manera que el reto esta no en prohibir el lobby sino en trabajar en una acertada regulación y autorregulación tanto para los decisores públicos como para los lobistas, en la cual se defina claramente donde termina el lobby y comienza el trafico de influencias. Solo así logramos conductas más transparentes y éticas que permitan un buen ejercicio del cabildeo tanto en el sector privado como en el público y en todos los niveles: internacional, supranacional, nacional: departamental, regional y local.

Bibliografía

Libros.

Aspiazu, J. (1935). *El Estado Corporativo*.

Foucault, M. *Un Dialogo Sobre el Poder*. Barcelona, Ediciones Altaya, 1995

Losada Lora, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política/*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Luhmann, N. *Poder*. España, Anthropos, 1995

Mearsheimer, J. J., & Walt, S. M. (2007). *El "lobby" israelí y la política exterior de Estados Unidos*. Taurus.

Núñez, L. M. (1976). *Sociología del poder*. Universidad Nacional Autónoma, Instituto de Investigaciones Sociales.

Pasquino, G. (1995). *Manual de ciencias políticas*. Alianza.

Smith, M. (1997). *El pluralismo. Teoría y métodos de la Ciência Política*. Madrid: Alianza.

Sodaro, M. J., Angulló, E. C. V., Angulló, M. V., Torreblanca, J. I., Boado, H. C., & Jiménez, A. R. (2010). *Política y Ciencia Política: una introducción*. McGraw-Hill.

Weber, M., & Arar, R. (1985). *Estructuras de poder*. Editorial Leviatán.

Artículos de revista.

Impreso.

Arias, X. C., & Caballero, G. (2003). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de economía institucional*, 5(8), 117-146.

Castillo Esparcia, A., & Almansa Martínez, A. (2012). Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación. *Temas de Comunicación*, (23), 67-87.

Domínguez, D. C., & Triadú, J. X. (2014). HISTORIA DE LOS LOBBIES, UNA FORMA DE ESCRIBIR LA HISTORIA. *Comunicando la cultura y ciencia recientes*.

Feo, J. (2001). La Legitimidad del Lobby. In *Relaciones públicas y protocolo: cinco años de reflexiones* (pp. 79-90).

Galaviz, E. E. (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*. Universidad Nacional Autónoma de México.

García, J. F. (2008). Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. *Revista chilena de derecho*, 35(1), 107-134.

Hijuelos, C. F. (1988). El cabildeo en Washington. *Foro Internacional*, 443-467.

Neyra, F., Palau, H., Daziano, M. F., & Senesi, S. (2008). ACCION COLECTIVA: UNA APROXIMACION DESDE LA TEORIA DE LOBBY.

Olea, M. A. (1952). Los sindicatos norteamericanos como grupos políticos de presión. *Revista de estudios politicos*, (63), 183-214.

Salisbury, R. H. (1969). An exchange theory of interest groups. *Midwest Journal of Political Science*, 1-32.

Sauvy, A. (1956). " Lobbys" y grupos de presión. *Revista de estudios políticos*, (89), 19-40.

Documentos oficiales.

Conceptos emitidos por los distintos gremios, sindicatos.

Congreso de la Republica de Colombia. (2014). Proyecto de ley número 94 de 2014 senado *por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos.*

Congreso de la Republica de Colombia. (2014). Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 94 de 2014 senado *por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos.*

Congreso de la Republica de Colombia. (2014). Texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 94 de 2014 senado *por la cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos.*

Ley 1607 del 2012.

Ministerio de Hacienda. (2012). ABC Reforma Tributaria.

Material electrónico

Recuperado de www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/doc/doc17.pdf

Otra reforma tributaria en 2015? Revista Dinero. (1/10/2015). Recuperado de <http://www.dinero.com/economia/articulo/recomendaciones-ocde-para-colombia/204827>

Transparency International. (2015). El lobby en Europa. Influencia encubierta, acceso privilegiado. Recuperado de <https://www.transparency.org/>

ANEXO 1. ENTREVISTA SENADOR Y PONENTE REFORMA TRIBUTARIA

FECHA: 25 DE JULIO 2014

Entrevista Senador, miembro de la Comisión Tercera de asuntos económicos. Fue ponente del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria.

Como Senador y ponente de la reforma coadyuve en varios temas dentro de la discusión y aprobación de la reforma tributaria.

1. **IMPUESTO MINIMO ALTERNATIVO NACIONAL PARA EMPLEADOS:** El Gobierno pretendía crear un nuevo impuesto como este para aquellos empleados que ganan mensualmente un salario de 2.300.000, logramos que se empezaran a gravar salarios desde 3.600.000. ASOFONDOS impulsó este tema debido a que es la clase media la que cotiza a fondo de pensiones voluntarias y cuentas de ahorro para el fomento de la construcción. El objetivo es que no se desincentive este tipo de ahorros.
2. **IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD CREE:** A pesar de que los sindicatos del SENA e ICBF hicieron todo tipo de presión para que no desmontáramos los parafiscales, finalmente se hizo con el objetivo de contribuir a la generación de empleo. Además el Gobierno Nacional se comprometió a adicionar los recursos que sean necesarios para financiar estas dos entidades, en caso de que no alcance con el recaudo del impuesto.

3. **IMPUESTO AL CONSUMO PARA CADENAS DE HAMBURGUESA:** Logramos desmontar el impuesto al consumo del 16% que les aplicaba en el proyecto de ley. Actualmente solo pagan el impuesto de valor agregado –IVA-. Quien hizo lobby y le funciono fue el embajador de Colombia en Estados Unidos.
4. **IVA PARA MEDICINA PREPAGADA:** En el proyecto de ley la gravaban con el 16% y se logro bajar al 5%. Nos parecía injusto que subieran al IVA para la prepagada, dado que la mayoría de colombianos clase media, deben hacer uso de este tipo de medicina por el ineficiente sistema de salud del país. Colmedica hizo el respectivo lobby.
5. **IVA PARA LA CAÑA DE AZUCAR:** Logramos excluír de gravar con IVA la caña de azúcar. En el proyecto de ley excluyeron de IVA todas las semillas para siembra incluida la semilla de caña, no nos parecía lógico que el producto final que es la caña de azúcar pretendieran gravarla. ASOCAÑA defendió este tema en la discusión del proyecto.
6. **DEVOLUCION IVA PARA EL SECTOR AVICOLA:** La Federación Nacional de Avicultores de Colombia nos expresaba que el proyecto contiene una disposición que no les permite tener devolución del IVA. Como la viene teniendo con el actual estatuto. Dice que este es un sector que trabaja a pérdida y que con la actual devolución, el sector recuperaba considerablemente lo que habían perdido económicamente en ciertas épocas del año. La intención del Gobierno Nacional en el proyecto fue cruzar lo que deben pagar los empresarios avícolas por impuesto a la renta con la devolución del IVA. Pero alega el Presidente de Fenavi, que haciendo cálculos matemáticos, el excedente que les queda después de que el Gobierno descuenta el valor del impuesto de renta no se equipara con lo que recibía el sector de devolución del IVA. Por ende entraría en crisis el sector afectando a mas de un centenar de trabajadores que viven del sector.

7. GIROS POSTALES: El proyecto de ley imponía un IVA del 5% a los giros postales. Tema al cual nos opusimos debido a que según sentencia C-823 de 2011 los giros se consideran una modalidad de servicios de transporte. Los servicios de transporte están excluidos de IVA. Además existen regiones en Colombia en los cuales no existen bancos y los giros postales se convierten en un medio para enviar o recibir dinero. ADPOSTAL insistió en este tema.

1. Cuáles fueron los temas que defendió dentro del proceso de discusión y aprobación de la reforma tributaria? ¿Por qué?
2. Quienes y qué sectores hicieron lobby?

ANEXO 2. ENTREVISTA GERENTE GENERAL OPTICAS GMO S.A.S

Fecha: 1 DE AGOSTO 2014

Entrevista Gerente General Ópticas GMO S.A.S. Presento propuesta ante la Cámara de Comercio de Bogotá sobre IVA para lentes de contacto.

Presentamos ante la CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA la propuesta de **REGIMEN DE IVA PARA LOS LENTES DE CONTACTO**, que sería llevada al Congreso de la Republica en el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Ahí pretendíamos que los lentes de contacto pasaran del régimen de IVA **excluido** al régimen de IVA **exento**. Porque como está ahora no se puede descontar la totalidad del IVA generado sino una parte, y la parte que no se puede descontar va directo al gasto, y si va al gasto se le tiene que trasladar al consumidor final. Al final el cliente pagará un sobre-costos en un artículo de primera necesidad como son los lentes, y esto estimula que la gente no compre en los establecimientos formales, es decir se está fomentando el contrabando y la informalidad. Además un país que no ve no puede ser productivo ni competitivo.

Desafortunadamente no tuvo eco nuestra propuesta en el Congreso de la Republica, tal vez porque no hicimos una interlocución directa con los Señores Congresistas. Creímos que la entidad competente a la que debíamos recurrir debía ser la Cámara de Comercio de Bogotá como entidad rectora que fomenta la competitividad.

1. Cuál y en qué consistía la propuesta que presentaron ante el Congreso frente al tema de las ópticas?
- 2.Cuál es la diferencia entre bien excluido y bien exento?
3. Porqué la presentaron ante la Cámara de Comercio de Bogotá?
4. Cuáles cree usted son las causas por las cuales la propuesta no prospero en el Congreso?

ANEXO 3. ENTREVISTA A EMPLEADA EMPRESA DE CONSULTORIA

FECHA: 12 DE AGOSTO DEL 2014

Entrevista a empleada de esta empresa la cual intervino en la reforma tributaria representando a varios sectores gremiales.

XXX es una empresa de consultoría pública que hace lobby político para las distintas empresas privadas con el legislativo y el ejecutivo. Nosotros lo que hacemos es reportarles a los clientes los listados de los distintos proyectos de ley que se radican en el congreso. A su vez estas empresas se reúnen con sus jurídicos para estudiar la conveniencia o no de estos proyectos, se reúnen con nosotros y nos cuentan qué temas de estos proyectos les conviene o por el contrario les afecta. Cuando los proyectos no afectan gravemente a las empresas, no se hace mucho lobby. La idea es que no llamemos mucho la atención, entre menos se llame la atención del legislativo hacia el privado es mucho mejor. Esto debido a que varios congresistas piden ayuda al privado con ciertos favores: ayudas económicas para sus campañas, burocracia etc.. La consultoría lo que busca siempre es que esto se reduzca al mínimo.

Una vez radicado el proyecto de ley, estamos atentos quienes son los ponentes y nos reunimos sobre todo con los que son más amigos, se organizan reuniones entre los congresistas y los técnicos de las empresas a las que representamos que por lo general son los jurídicos o técnicos, el objetivo es que ahí se exponga porque el proyecto de ley es inconveniente no solo para el gremio sino también para el país. Una vez culminado este paso y si el congresista está de

acuerdo, nos ayudan en la discusión con proposiciones para modificar el artículo o a que no se presenten más proposiciones de articulado frente al tema de interés. Pero como no siempre esto es seguro, nosotros tenemos el deber de estar siempre pendiente del proyecto tanto en comisiones como en plenarias y acudir a nuestros amigos congresistas para que nos ayuden con los cambios necesarios. A veces nos unimos con los diferentes ministerios para trabajar en duo con el Gobierno para ciertos proyectos que también le interesan.

Muchas de las empresas que existen en Colombia (aclaro no son muchas) somos personas que ya hemos trabajado en el Gobierno o en partidos políticos, por ende ya se han creado los nexos y se tienen alianzas. Por ejemplo las dos personas con las que yo trabajo habían trabajado en el ministerio de hacienda y en Planeación Nacional fueron lobistas. Por ende tenían acercamientos y amistad con muchos de los congresistas e inclusive con funcionarios del Gobierno que hoy son ministros. Por eso es más fácil acercarse.

XXX todo el tiempo está reinventándose sobre todo con los congresistas nuevos, de tal manera que para crear lazos de amistad y reafirmar esos lazos con los congresistas amigos, gestionamos para ellos invitaciones a congresos que organizan nuestros clientes en su mayoría en Cartagena con todo pago. Ahí aprovechamos el espacio que es más tranquilo, más amigable para acercarnos aún más. Con el que eres amigo te vas haciendo más amigo, con el que no te conoces te vas dando a conocer. Otra forma es brindándoles información sobre los temas de interés, esta información puede ser: conceptos, estudios e investigaciones del tema. Lo cual les ayuda enormemente porque ellos no son expertos en el tema. También damos regalos en diciembre a los congresistas mas amigos y a sus asesores, finalmente estos son los técnicos de los temas.

Para ingresar al congreso apelamos a la amistad de los congresistas o con los secretarios de las comisiones constitucionales para que nos ayuden a agendar todo el mes. Inclusive para entrar al recinto de las plenarias apelamos a las personas que están en la puerta o alguien de la mesa directiva que sea nuestro amigo. Pero para curarnos en salud, tratamos de reunirnos antes con los congresistas, invitándolos a un desayuno o un almuerzo con los clientes y hablar del tema respectivo. Por supuesto los congresistas ahí siempre saben con qué cliente se van a reunir.

Cuando existen temas muy complejos en los cuales el congresista no quiere acceder, buscamos a los ministerios y si estamos en la misma vía hacemos el trabajo juntos, inclusive negociar con el Gobierno es más fácil porque sus técnicos entienden los temas Pero si no se puede ni siquiera por el lado del Gobierno, le solicitamos al cliente que hable directamente con el Ministro o Congresista y nosotros sencillamente nos retiramos.

Nosotros dejamos que los favores que quiera hacer el cliente al congresista lo hagan de manera directa. Sobre todo en temas como: prensa, donaciones a las campañas, burocracia.

Muchas veces el lobby no funciona porque existen temas que sencillamente el Gobierno o el congresista quiere aprobar. Ahí no se puede meter mucho la empresa.

XXX se presenta ante el congreso como consultor político que hace lobby y así se muestra, somos muy claros. Inclusive saben quiénes son nuestros clientes.

Para mí el lobby es ese enlace de contactos entre el privado y el público. Solo lo puede hacer alguien que ya tiene un recorrido en el congreso y por ende tiene una imagen. Esto es un enlace

de amistad. Tener un buen nombre. Es una forma de participación de los gremios y de gremios grandes. Más no de los ciudadanos de a pie.

XXX vende sus contactos a los gremios y esto no es cualquier cosa. Los gremios tienen eso muy en cuenta. Además nosotros tenemos un perfil que vende. Mucho carisma, delicadeza, profesionalismo. La idea es ganarse tanto al congresista como al asesor porque este último es quien le habla al oído al Congresista. Un buen lobista no desprecia a nadie pero si un congresista se pone terco con una dádiva nos alejamos y buscamos a otro congresista.

Para ganarse al congresista además de darle argumentos fuertes, la idea es seguir con la amistad. Invitándolos a congresos, cenas, almuerzos y en estos eventos sociales permitimos que ellos interactúen con otros pesos pesados del sector privado.

1. A qué se dedica XXX consultoría publica?
2. Porqué no es prudente que el sector privado llame la atención en el órgano legislativo?
3. Como hace axis para mantener una amigable relación con los congresistas? ¿XXX cómo le hace lobby a los congresistas?
4. Cómo ingresan al congreso? Comó ingresan al recinto de las plenarias?
5. En los encuentros que tienen por fuera del congreso, los congresistas saben con qué gremios se van a reunir?
6. Qué estrategias utilizan para disuadir a un congresista que esta renuente con un tema?
7. De todos modos los clientes de ustedes necesitan estrechar lazos de amistad con los congresistas. Cómo lo hacen?
8. XXX tiene detalles en navidad con los congresistas?

9. Dado que en Colombia no hay ley de lobby, como hace la empresa para presentarse ante el congreso?
10. Cómo defines el lobby político?
- 11.Cuál es el perfil del lobista?
12. Con qué estrategias principalmente se cautiva al Congresista para que apoye distintas iniciativas?

ANEXO 4. ENTREVISTA ASISTENTE DE LA OFICINA DE PRENSA ASOCAJAS-

FECHA: 19 DE AGOSTO DEL 2014

Entrevista asistente de la oficina de prensa de ASOCAJAS (Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar).

La intervención del Presidente Ejecutivo de ASOCAJAS Dr. Álvaro José Cobo Soto, en el marco de la Reforma Tributaria se dio en distintos escenarios: Foro público en la ciudad de Medellín, reuniones reiteradas con el Ministro de Hacienda y se envió concepto escrito a las secretarías de las comisiones económicas del Congreso.

El objetivo que no se eliminara en el impuesto a la nómina el 4 % que se destina para las Cajas de Compensación Familiar. Los argumentos fueron jurídicos y sociales:

- 1) El subsidio familiar, es una prestación social que contribuye en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.
- 2) Las caja de compensación familiar, Son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, que cumplen funciones de seguridad social. La corte constitucional sostuvo en sentencia c-575 de 1992, que los recursos que administran las cajas no son propiedad privada del empleador ni de los trabajadores sino que pertenecen al sector

de los trabajadores remunerados y son recursos afectados a una particular destinación de interés general. Por ello, la Corte reiteró que aunque estemos en presencia de recursos parafiscales, la propiedad de estos recursos no pertenece al Estado. (en el subrayado se encuentra la razón por la cual no tocaron las cajas de compensación familiar)

- 3) Funciones de las cajas de compensación familiar y sus beneficiarios, Actualmente las cajas de compensación familiar desarrollan en forma eficiente los siguientes programas y servicios sociales: a) Subsidio familiar en dinero, especie o servicios. B) Educación. C) Salud. D) Capacitación. E) Vivienda. F) Subsidio al desempleo. G) Atención integral a la niñez. H) Jornada escolar complementaria. I) Bibliotecas. J) Microcrédito. K) Mercadeo.

Indiscutiblemente las relaciones cordiales del gremio con el ejecutivo y legislativo, y más aún la presencia permanente y la discusión argumentativa del Presidente de ASOCAJAS en los distintos escenarios que propició el Gobierno y el Congreso para discutir la reforma tributaria, permitieron que no se desmontara del impuesto a la nómina la financiación de las CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR.

- 1.Cuál fue el tema que defendieron dentro de la reforma tributaria? Cuáles los argumentos?
2. De qué manera hicieron lobby frente a este tema con los distintos actores?
3. A qué cree usted se debe que la petición tuviera éxito dentro de la discusión del proyecto de ley?

ANEXO 5. ENTREVISTA A EL ECONOMISTA ANDRES FUERTE - ASESOR H.R. WILSON ARIAS-

FECHA: 7 DE NOVIEMBRE DEL 2014

Entrevista a Andrés Fuerte economista y asesor del H.R Wilson Arias por el partido polo democrático, quien representaba a los intereses del Sena dentro del Congreso de la República. Los sindicalistas del Sena señalan que fueron ellos juntos con los estudiantes de esta institución quienes eligieron para el periodo 2010-2014 al mencionado Representante a la Cámara.

La reforma tributaria presentada en el año 2012 según el gobierno nacional tenía como propósito combatir la desigualdad para favorecer el empleo formal, y lo hacía sustituyendo los parafiscales por el nuevo impuesto denominado CREE. Otros objetivos fueron: reducir el impuesto a la renta del 33% al 25%, crear un nuevo impuesto llamado IMAN para gravar a las personas naturales y extender el gravamen del IVA a varios sectores de la economía. El mayor lobista de esta reforma es el BANCO MUNDIAL y la OCDE, sus orientaciones económicas para países en desarrollo lo que pretenden es gravar lo menos posible a los empresarios para así reducir los obstáculos del mercado. FEDESARROLLO hizo la tarea en Colombia en alianza con uno de sus ex directores, el hoy Ministro de Hacienda Dr. Mauricio Cárdenas.

Además esta reforma tributaria también obedece a varias situaciones: en primer lugar, dado que Colombia quiere pertenecer a la Organización para la cooperación y desarrollo económico

(OCDE) debe empezar a gestionar este tipo de reformas para abonar el camino hacia su ingreso y en segundo lugar la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos condiciona a Colombia para que adapte su marco normativo con los intereses de este tratado.

Frente a nuestra lucha por defender las instituciones públicas como el SENA e ICBF, solo las movilizaciones sociales lograron unos tenues acuerdos: primero, se genera un piso para el presupuesto de estas dos entidades de tal manera que se garantice la financiación. Segundo, a partir del 2013 el CREE sube al 9% y por último se mantiene la destinación específica de los recursos.

ANEXO 6. ENTREVISTA A CONGRESISTA - PONENTE DE LA REFORMA TRIBUTARIA-

FECHA: 25 DE NOVIEMBRE DEL 2014

Fue miembro y presidente de la Comisión Tercera de Senado y ponente de la reforma tributaria aprobada en el 2012.

Debo decirle que existen dos clases de lobby: El lobby que hacen los gremios para hacer plata y el lobby que hacen los políticos para obtener votos. Son muchos actores que hacen lobby: los gremios, los partidos políticos, los mismos congresistas, los ministerios, los alcaldes y gobernadores, otros Estados. Frente a la reforma tributaria hubo muchísimos sectores que hicieron lobby. Entre ellos: Federación de Municipios quienes lucharon por mantener los impuestos regionales; colmedica que trabajo por el sector de la medicina prepagada; el ministerio de relaciones exteriores logro que la prima especial y de costo de vida de los funcionarios y diplomáticos estuvieran exentas del impuesto de renta; las cajas de compensación familiar que lograron no ser desmontados; el polo democrático representando al sindicato del Sena e Icbf para que no se desmontaran los parafiscales, hicieron toda una campaña de desprestigio contra el Congreso y al final quedaron mejor que antes; los joyeros a quienes se iba a gravar con un alto porcentaje de IVA; los pensionados, la Centra Unitaria de Trabajadores y los mismos congresistas que dimos toda una batalla para que no se gravaran las pensiones; las cementeras que nos pidieron no gravar el concreto y el asfalto; el embajador de Estados Unidos quien logro que no se gravara los productos importados, y de ahí se beneficiaron cadena de hamburguesas como Mac Donalds entre otras; Asobancaria que se apoya en empresas de lobby para mantener

sus intereses financieros y entre otros Asocel que defendió el IVA para el servicio de telefonía móvil.

El tema del lobby político en Colombia no está reglamentado. Nosotros tenemos una doble moral con esto, porque soterradamente trabajamos por sectores que finalmente representamos. Bien sea porque tenemos acciones en algunos sectores productivos o porque creemos en estos sectores y muchas veces somos elegidos con la ayuda de ellos. Que le queda a uno como congresista, declararse impedido porque de lo contrario entra en conflicto de intereses y se somete a una serie de sanciones. En este momento se presentó ante el congreso de la República un proyecto de ley para reglamentar el lobby, el problema de estos proyectos de ley es que siempre se presentan para beneficiar ciertos sectores, por eso no prosperan; además son copias fieles de otras leyes tramitadas en diferentes países, por ende no reflejan nuestra realidad. Aquí debemos hacer algo parecido a lo que ocurre en Estados Unidos, tienen muy bien reglamentado el cabildeo y es de público conocimiento los intereses que representan cada uno de los congresistas norteamericanos. Así evitaríamos en Colombia tanta corrupción.

