



UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO

Facultad De Ciencias de la Comunicación
Relaciones Públicas y Eventos

**ESTUDIO SOBRE LA ÉTICA EN LA PRÁCTICA DEL
LOBBYING EN EL ECUADOR
-POLÍTICAS PÚBLICAS, LEYES Y REGULACIONES-**

Trabajo de Investigación que se presenta como
requisito para el
Título de Licenciada en Relaciones Públicas y Eventos
Mención: Marketing Político

Autor
ISABEL AVILÉS MORENO
Tutor
JAIME RUMBEA

Samborondón, Junio de 2010

A mi familia.

PÁGINA DE RECONOCIMIENTO

Aprovecho este espacio para agradecer a todos quienes de alguna forma u otra sirvieron de apoyo para la realización de este trabajo.

Para empezar agradezco a la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Espíritu Santo, sobretodo a su Decana, la señora Mónica Maruri, por todo su apoyo durante los 4 años de mi carrera. De igual manera al Sr. Jaime Rumba, quien fue mi guía, y tuva la paciencias de escucharme, apoyarme y enseñarme, con sus conocimientos y experiencia, y por haberme motivado a realizar este trabajo.

Por otro lado, quiero agradecer también la buena disposición de cada uno de los entrevistados: Sr. Dr. Heinz Moeller, la Sra. Ab. Cynthia Viteri, y al Sr. Marlon Ortiz Delgado, por permitirme visitarlos en sus oficinas y poder aprovechar de sus experiencia y conocimiento, así como también por la colaboración y orientación que me brindaron

De la misma manera a la Sra. Gloria Gallardo, quien me asesoró y me orientó en cada momento, pero por sobretodo por su amistad y su fe en mi, que fueron su motivación; asimismo El Sr. Ab. Pedro Ceballos Patiño, mi amigo, quien con paciencia escuchó todas mis preguntas para luego entregarme las herramientas para mi investigación, con su perspectiva de conocimiento en el tema.

Quiero agradecer especialmente a Rafa, porque me llena de paz, y con su amor incondicional es cada día mi ilusión, mi alegría y el amor de mi vida.

Por último, quiero agradecer a mi familia por simplemente “estar ahí”. Porque su simple presencia es el apoyo que necesito. Pero por sobretodo, quiero agradecer a mi papi que me permitió absorber todos sus conocimientos durante nuestras largas conversaciones y convertirme al fin en su esencia.

ÍNDICE GENERAL

1.	TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN.....	1
2.	INTRODUCCIÓN.....	2
3.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
	i. Objetivo General	
	ii. Objetivos Específicos	
4.	SITUACIÓN PRÁCTICA QUE SE PROPONE MEJORAR.....	8
5.	JUSTIFICACIÓN.....	12
6.	ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	14
	i. LEYES	
	ii. ARTÍCULOS	
	iii. TERMINOLOGÍA	
7.	PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA SITUACIÓN PRÁCTICA.....	19
8.	VIALIDAD DE LA PROPUESTA.....	24
9.	CONCLUSIONES.....	26
10.	RECOMENDACIONES.....	27
	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	28
	ANEXOS.....	30

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.1.	CUADRO DE ENTREVISTADOS.....	6
1.2.	CUADRO COMPARATIVO DE LOS CABILDEROS.....	10

RESUMEN

La idea de trabajar en la investigación acerca de la ética en la práctica del lobbying, surge a partir de interminables preguntas que fueron apareciendo al darme cuenta que el lobbying en el Ecuador se maneja de una manera muy informal, y que esto sería un gran impedimento para los relaciones públicas que quisieran inclinarse por esta rama de la carrera.

Por otro lado, para trabajar dentro de la política de cualquier país, es necesario tener un amplio conocimiento del tema, así como también de cómo se maneja y qué regulación existe en cada sector.

En el caso del lobbying, este no es reconocido como tal, y mucho menos posee una ley que respalde su práctica, por lo que mantener la transparencia en la misma se ha vuelto cada vez más difícil, sobretodo cuando los grupos de presión manejan intereses personales utilizando el poder político y económico para lograr sus fines.

La meta de esta investigación, consiste en introducir esta práctica a los relaciones públicas que tienen contacto con esta actividad, presentando conceptos y normativas políticas que serán de importancia para llevar la práctica por un camino recto, así como conocer la percepción de la misma de la mano de conocedores de la política en nuestro país. Al final del día, el presente trabajo tiene una pretensión limitada: contribuir a la paulatina formalización de una actividad que, como se verá más adelante, es consubstancial a la mayor parte de sistemas de gobierno y que para su mejor operación, requiere regularse, transparentarse, etc.

De este modo, la investigación que encontrarán a continuación, presenta de manera sencilla y clara como funciona el lobbying y como este puede llegar a convertirse en tráfico de influencias rápidamente, así como

algunas pistas sobre como evitar que eso suceda. Además, usando la legislación comparada con países que poseen un sistema político¹ similar al nuestro, propongo un proyecto de ley que podría ser de gran utilidad para empezar el camino por la reivindicación de la práctica del lobbying en nuestro país.

¹ Sistema político: El sistema político, en una primera aproximación, es cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos, caracterizados por cierto grado de interdependencia recíproca. <http://www.eumed.net/dices/definicion>

“...Y es esta, entonces, la figura del “lobista” corrompida y corruptor, la que ha dañado la imagen de esta práctica.”

Dr. Heinz Moeller

(Anexo 1)

1. TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN

**“ESTUDIO SOBRE LA ÉTICA EN LA PRÁCTICA DEL LOBBYING
EN EL ECUADOR
– POLÍTICAS PÚBLICAS, LEYES Y REGULACIONES –”**

2. INTRODUCCIÓN

La termino “lobbying”, que viene del inglés *lobby*, que significa salón de espera, tiene su origen el Reino Unido, justamente en los salones del parlamento inglés, donde se reunían los Legisladores, y empieza a utilizarse para referirse a aquellas personas que esperaban a un político en el *lobby* del parlamento, con intención de influir en sus decisiones o sus votos. Así, el término pasó a ser usado para nombrar a los grupos de cabilderos. Si bien los lobbies o cabilderos no son políticos ni participan directamente en la actividad, estos intentan ganarse la confianza de estos para así conseguir respaldo o defensa por los objetivos para los cuales trabajan.

De esta forma, el concepto describe la práctica como planes o estrategias comunicacionales elaborados por entidades privadas, personas naturales u organizaciones con el fin de incidir eficazmente en las decisiones de un área del sector público y lograr que se acepten o deroguen leyes o normas por parte de los legisladores en favor de un grupo social o el área de influencias sobre el cual se desarrollan. El objetivo del lobbying es conseguir democráticamente una situación que sea favorable para todos, o por lo menos para la mayoría de los grupos sociales requirentes. Sobre esto, el Dr. Heinz Moeller (anexo 2) afirmó: *“Por esto, las empresas deben estar reguladas en cuanto a sus obligaciones sociales, laborales, tributarias, y ciertamente ecológicas. Entonces, en esa lucha de intereses, los dos válidos, los lobbistas, los gestores hablan con los legisladores, y hacen bandera de una posición y otros de otra, y **tratan de lograr una ley que favorezca, obviamente, los intereses, o los principios si queremos llamarlos así, de sus representados.**”*

Tomando el concepto antes descrito, podemos decir que, sin darnos cuenta, desde muy pequeños practicamos el lobbying con nuestros padres cuando queremos conseguir algo de ellos. Cuando crecemos, algunos de nosotros lo volvemos nuestro día a día. Pero a diferencia de cuando éramos niños y todo valía para conseguir nuestros objetivos, ahora la ética personal y social nos pone ciertas limitantes, y al no constar en la normativa de Estado las regulaciones necesarias, la práctica tiende a volverse corrupta.

El ejemplo que se menciona en el párrafo anterior sirve para tener una clara imagen de lo que significa el lobbying en términos generales, salvando las diferencias que pueden haber entre el hecho de que un menor trate de persuadir a sus padres para obtener un fin y las repercusiones que puedan tener sobre él la decisión de sus padres con el hecho de que un grupo social o económico que busca un fin dirija y solicite una petición a la autoridad competente, para que, a nivel político, se la tome en cuenta.

Así como se refiere el Dr. Heinz Moeller al hecho de corrupción en dicha práctica: *“...yo pienso que cuando el lobismo es inmoral, cuando simplemente se reduce a que el hombre tiene la coima y que tiene que cumplir con ella.”* (Anexo 1). En el Ecuador, la práctica ética, responsable y democrática de lobbying ha tendido a confundirse gracias a conductas que degeneran su naturaleza y viabilizan la comisión de distintos delitos penales de corrupción política y pública como son los que van desde el soborno, la extorsión, el cohecho y el prevaricato, hasta el tráfico de influencias, una de las formas más comunes de corrupción que existen en nuestro país.

En este punto, la corrupción a nivel del poder Legislativo disminuye la credibilidad del mismo y afecta directamente en la capacidad de tomar decisiones en cuanto a normas y leyes; de igual forma la corrupción en la administración pública produce una disposición injusta de los servicios.

Entonces, para disminuir, dentro de lo posible, esta forma de corrupción política es necesario establecer procedimientos de transparencia que redireccionen la práctica. De ahí, la necesidad de revisar la situación actual del país en la materia, para poder establecer las leyes y normas constitucionales que podrían considerarse para su regulación.

La presente investigación intenta introducir esta práctica a las relaciones entre el estado y los distintos grupos sociales ya que de alguna manera tienen contacto con esta actividad puesto que para un lobby o un lobista es necesario conocer de política y como esta se maneja, sin descuidar el conocimiento de la normativa y los conceptos jurídicos utilizados en la práctica del lobbying, y específicamente dentro de nuestro país.

Propongo una investigación de carácter jurídico - comparativo, ya que su objetivo es el estudio de la situación actual del Lobbying en el Ecuador, para la cual va a ser necesario un análisis de las leyes constitucionales y leyes del Código Penal de nuestro país (por su fuerte implicación con delitos contra la administración pública), y, por otro lado, comparar dichas leyes con otras de países que ya poseen una normativa respecto a la práctica, analizando y comparando sus realidades y los cambios logrados a partir de dichas leyes.

Es imprescindible dejar sentado al respecto que el esfuerzo investigativo aquí presentado es el de un profesional con formación en relaciones públicas y no en derecho, por lo que algunas reflexiones tienen más a la parte operativa del derecho, para quienes tengan interés en desarrollar actividades de lobbying o cabildeo, que a una perspectiva docta-jurídica del derecho. El hecho mismo de la multidisciplinariedad del lobbying permite esta aproximación disciplinaria parcial.

Con el propósito de encontrar una respuesta al problema y lograr los objetivos de investigación planteados más adelante, se ha considerado necesario formular la siguiente hipótesis descriptiva:

Hipótesis H₀: La práctica del lobbying en el Ecuador ha sido desmerecida a causa de su mal manejo basado en actos de corrupción.

Por otro lado, en cuanto al diseño de la investigación, está será de tipo pre-experimental ya que no se identifican grupos de control ni manipulación de variables. Por otro lado la recolección de información se realizará por medio de Internet y a partir de libros de consulta ya que el objeto de estudio es la práctica en sí del lobbying, mas no el método de los lobbies.

Para la elaboración del marco teórico se utilizarán fuentes primarias, por medio de la realización entrevistas con expertos o personas cercanas a la política y a la actividad, como Legisladores, Dirigentes Sindicales, y abogados, las cuales, basadas en las experiencias de estos, servirán de guía para lograr el objetivo general de investigación. El uso de las entrevista supone que el objeto de la investigación será analizado a través de la experiencia que poseen los mismos:

ENTREVISTADOS		
NOMBRE	CARGO	AÑOS EXPERIENCIA
Dr. Heinz Moeller	Abogado	30 años
Ab. Cyntia Viteri	Asambleista Madera de Guerrero	15 años
Sr. Marlon Ortiz	Presidente Sindical	10 años

1.1. CUADRO DE ENTREVISTADOS

De la misma forma, los datos obtenidos de las entrevistas serán la base en la utilización de las fuentes secundarias, por medio de la recolección, análisis y comparación de las distintas fuentes bibliográficas disponibles en bibliotecas, librerías e Internet, como conceptos, artículos y estudios. Finalmente se utilizará como base para la propuesta de mejoramiento de la situación de investigación las normas y leyes de otros países que han implementado a la actividad de gestión de intereses en su marco legal.

Este estudio se va a limitar al ámbito nacional, pero tomando como referencia la situación actual en otros países de América, como estados unidos, Chile y Argentina, en cuanto a la práctica de Lobbying y sus regulaciones.

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para lograr los objetivos de investigación, el objeto de estudio se centra en el análisis que existe en cuanto a la realidad política del lobbying en nuestro país, y la comparación de la misma con la de países con sistemas políticos similares al nuestro.

Dicho discurso se refiere a lo dicho por los entrevistados en función de su experiencia política y cercanía con la práctica del lobbying. Por otro lado, se trabaja también en el manejo de la misma en países como Argentina y Chile que basaron sus proyectos de ley en la legislación de Estados Unidos en cuanto al tema.

i. Objetivo General

- Una vez determinada la situación actual acerca de la práctica del Lobbying en nuestro país, proponer alternativas en cuanto las normas, que podrían ser consideradas dentro de las leyes del Ecuador, que rijan y controlen la práctica del lobbying, evaluando ideas y conceptos tomados por otros países.

ii. Objetivos Específicos

- Revisar el marco en que se han desarrollado las actividades de Lobbying a partir de consideraciones que sobre el tema vierten los entrevistados.
- Conocer los Proyectos y legislaciones aprobadas sobre la Regulación de Lobbying en países políticamente similares al nuestro.
- Proponer una alternativa de solución a los problemas éticos alrededor de esta práctica, tal como han sido definidos a lo largo de la investigación.

4. SITUACIÓN PRÁCTICA QUE SE PROPONE MEJORAR

En nuestro país, cuando se habla de Lobbying, la opinión pública general tiende a pensar en que se trata de en una práctica corrupta y antidemocrática, pues la gestión de intereses entre particulares y el estado tradicionalmente ha respondido a intereses políticos y personales de miembros de los grupos de poder. Estas decisiones que en el Ecuador se han manejado utilizando métodos poco transparentes así como delictivos (tráfico de influencias).

Esto se debe, tal vez, a que no existen leyes o normas que respalden la práctica de la misma, así como tampoco que penalicen claramente su práctica incorrecta. Si bien, se puede encontrar en la Constitución de la República del Ecuador (Art.96) que el país reconoce todas las formas de organización social como un medio para hacer conocer sus necesidades a las autoridades pertinentes del sector público; y, por otro lado, el Código Penal (Art.290) condena corromper a un funcionario público, ya sea con regalos, ofertas de dinero, entre otras cosas, para conseguir un fin deseado.

“Art. 96 Constitución de la República.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación incidir en las decisiones políticas pública y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión, deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas”

“Art 290 Código Penal.- Los que hubieren compelido por violencias o amenazas, corrompido por promesas, ofertas, dones o presentes, a un funcionario público, a un jurado, árbitro o componedor, o a una persona encargada de un servicio público, para obtener un acto de su empleo u oficio, aunque fuera justo, pero no sujeto a retribución, o la omisión de un

acto correspondiente al orden de sus deberes, serán reprimidos con las mismas que el funcionario, jurado, árbitro o compondor culpados de haberse dejado cohechar”

El problema aparece al notar la enorme brecha que existe en los artículos mencionados entre lo promovido y permitido por la Ley, y lo excluido y penalizado por la misma. La idea que aquí se propone no es la despenalizar el delito de tráfico de influencias, pero si buscar un punto medio que permita un acercamiento entre un grupo social y las esferas públicas, de forma tal que la conducta permanezca, desde cualquier punto de vista, fuera de cualquier esfera delictiva imaginable. Sería impensable afirmar que se está cometiendo el delito de tráfico de influencias por el simple hecho de que una empresa que se dedica a la gestión de intereses haga un acercamiento con las instituciones públicas, con la finalidad lícita de generar un beneficio a terceros.

Por otro lado tampoco se ha establecido un debate serio acerca del manejo de esta actividad, ya que, si bien se conocen los artículos antes mencionados, no se relacionan los mismos con el Lobbying debido a la falta de conocimiento formal y serio de la actividad, precisamente por el poco interés que hay en torno al tema en el medio político y en la ciudadanía en general. Considero que esta falta de interés es preocupante debido a que ni siquiera en las más altas esferas políticas hay un conocimiento abundante del tema, peor aún esto sería imaginable en el ciudadano común.

Actualmente, las exigencias y necesidades de las sociedades ubican a los representantes sociales, personas jurídicas públicas y privadas, y personas naturales, en la posición de responder por problemas de las personas a los que sirven, así como también actuar frente a las situaciones ambientales y culturales del lugar donde se desarrollan. Pero

para esto es necesario establecer parámetros dentro de los cuales estas pueden ser la voz de las sociedades.

Es por esto que, esta investigación estará direccionada a responder las siguientes preguntas:

- ¿Le interesa al Gobierno Ecuatoriano establecer normas y leyes constitucionales que rijan el funcionamiento ético de la práctica del Lobbying en nuestro país?
- ¿Están las entidades, representantes sociales y demás personas naturales y jurídicas conscientes del poder y responsabilidad que representa ser la voz de miles de personas que no tienen acceso a los poderes del Estado?

De igual forma, no existe una idea clara y seria de como debe ser un verdadero lobista, por lo que encontramos un sin número de “lobistas” informales, quienes muchas veces son los mismos representantes de los grupos de presión. A continuación presento un cuadro comparativo entre lo que se conoce actualmente como “lobista” y como debería ser en realidad este:

“LOBISTA” INFORMAL	LOBISTA REAL
“Hombre del Maletín”	Cabildero
Conocimiento Informal	Estudios Superiores
Trabajo informal. Muchas veces es el mismo dirigente del grupo de presión	Trabaja individualmente o para una compañía de lobbying
No se encuentran registrados como tal	Registrados bajo la Ley

Falta de control y registro de sus actividades	Lleva un control y registro de sus actividades
--	--

1.2. CUADRO COMPARATIVO DE LOS CABILDEROS

Las características nombradas en el cuadro anterior hacen referencia a los puntos que deberían ser tomados en cuenta al considerar el trabajo de lobbying y sus cabilderos dentro del marco de un proyecto de ley que respalde su práctica correcta y legal en nuestro país.

5. JUSTIFICACIÓN

Si bien el concepto de corrupción es distinto en cada país dependiendo de su jurisdicción, existen aun ciertos puntos de identidad en cuanto al tema entre Ecuador y países como Estados Unidos, Argentina y Chile, donde si bien existe corrupción, constan también leyes y regulaciones para la práctica de lobbying, pues se pueden encontrar lobbies y empresas calificadas. En Estados Unidos, por ejemplo, estas empresas de lobbying y sus lobbies activos están registrados bajo las leyes del LDA, de tal forma que sus actividades e ingresos están regulados, reduciendo así los riesgos y posibilidades de compra de conciencias, práctica que éste trabajo pretende atacar.

En sociedades como la nuestra no ha llegado a verse al lobbying como una actividad necesaria y vinculada a fines lícitos. En nuestra cultura política², el acceso a la información, los contactos personales y los recursos mediáticos que son claves para establecer el grado de poder económico y político e influir en las decisiones de los Diputados, Ministros, y Legisladores se basan en la utilización de influencias por parte de grandes grupos de poder en beneficio de los intereses privados, adueñándose de la autoridad pública.

Así, a falta de intermediarios, los representantes de los grupos de presión tienen contacto directo con los legisladores y funcionarios importantes, en reuniones donde se discute “a puerta cerrada” sin ningún control sobre el contenido de las mismas. A continuación, empezamos a ver como las fortunas de los aquellos legisladores crecen sin que el Reglamento para la

² Cultura Política, según Lucian Pye, es la suma de los valores fundamentales, sentimientos y conocimientos, que dan forma y sustancia al proceso político.

Presentación y Control de la Declaración Patrimonial Juramentada se haga valer, o aparecen escándalos de corrupción.

A lo largo de la historia política de nuestro país encontramos un sinnúmero de ejemplos de lo que se ha denominado en la opinión pública como tráfico de influencias, como son, muy sonados actualmente, el caso “Filanbanco” en el cual se acusa a los Jueces de la Corte Nacional de Justicia que resolvieron el caso de peculado al haber fallado en favor de los hermanos Isaías; y el caso “Fabricio Correa” en el cual se acusa al hermano del Presidente Correa de haber utilizado tráfico de influencias para conseguir que sus empresas se beneficie de contratos públicos millonarios.

Así, a partir de este análisis, surge la necesidad de estudiar a fondo la situación ética del lobbying en el Ecuador, con el fin de esclarecer la misma definiendo la actividad, quienes deben ejercerla, definir el correcto manejo de la misma y, cuales podrían ser las penalizaciones de su mal manejo, proponiendo leyes que la regulen y controlen, y así poder diferenciar el lobbying democrático del corrupto tráfico de influencias, en la medida en la que se pueda llevar un control de las relaciones entre los grupos de poder y los poderes pertinentes.

6. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Con el fin de fundamentar la presente investigación, presento a continuación algunas de las normas, reflexiones y teorías que la fundamental:

i. LEYES

En Estados Unidos, con el propósito de lograr un control sobre el cabildeo, se promulgó por primera vez el Lobbying Disclosure Act en el año 1946, norma que fue reemplazada después en el año 1995, con el fin de lograr transparencia en la rendición de cuentas sobre la práctica del lobbying. Esta ley prevé tres mecanismos diferentes que deben cumplir las empresas de lobbying y sus lobbies registrados para garantizar la transparencia de la actividad de los grupos de presión y de los poderes públicos sobre quienes dirigen su actividad: registro de los grupos de presión, informes semestrales de las actividades realizadas, y otras revelaciones exigidas. Según esta ley, El senado y la Cámara de Representantes deben referir cualquier incumplimiento al abogado de la Nación para el distrito de Columbia, por lo cual quien fuera acusado tendría que pagar una multa de \$50.000 por incumplimiento, más lo que corresponda a la violación legal en cuestión o a la afectación relativa³.

En el 2007, se modificó la LDA para promulgar la Honest Leadership and Open Government Act, que se enfoca mayormente en los requisitos de divulgación pública sobre la actividad y su financiamiento, penalizando cualquier tipo de regalo u ofrecimiento económico a las autoridades pertinentes, además de estipular la divulgación obligatoria de los valores destinados para los gastos.

³ <http://www.senate.gov/pagelayout/legislative.htm>

Sobre este punto particular, en el Ecuador existe desde el año 2004 la Ley de Transparencia, la misma que ha servido para crear una cultura de honestidad en los organismos del sector público y demás entidades que manejan fondos públicos. Todo gasto y contratación que realicen personas que manejen fondos públicos está disponible y al alcance de todos los ciudadanos, por vía Internet. Si bien esta normativa no constituye un freno definitivo para la actividad del tráfico de influencias, si constituye una herramienta que permite al ciudadano acceder a información que antes era restringida y se constituye por ello, sin ser comparable a la normativa norteamericana que transparenta los gastos de entidades privadas que se relacionan con el sector público, en un primer paso hacia una gestión más transparente de recursos y fondos públicos.

Adicionalmente, existen mecanismos legales para hacer exigible a los funcionarios públicos la presentación de la declaración patrimonial y de esta manera controlar la corrupción pública, tanto en el numeral 8 del Artículo 303 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y el Reglamento para la Presentación y Control de la Declaración Patrimonial Juramentada, exigible a todos los funcionarios del sector público. En el reglamento antes mencionado, en su artículo segundo, inciso final, se establece la presunción de enriquecimiento ilícito contra los funcionarios que omitan este requisito legal.

Por otro lado, en países como Chile, desde el año 2003 constan con una ley de regulación para el lobbying, la cual nace bajo el fundamento de que las decisiones de los órganos públicos deben ser tomadas pensando en el bien común y no bajo la influencia de los intereses de algunos pocos grupos, situación que lleva hacia un Estado antidemocrático y que provoca el descontento del pueblo.

De igual forma, en Argentina, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación – a través de la Secretaria de Justicia y Asuntos Legislativos y la Oficina Anticorrupción, la cual se encarga, entre otras cosas, de elaborar proyectos y recomendaciones sobre reformas legislativas, con el fin prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción – elaboró la Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses, la misma que reafirmaba la voluntad del Poder Ejecutivo por implementar políticas de transparencia.

Las normas y documentos mencionadas anteriormente fueron hechas con el fin de transparentar los encuentros que tienen los distintos grupos de interés con los Ministros, Legisladores y funcionarios, facilitando el acceso a la información para la ciudadanía, y así promoviendo la democracia al mejorar la eficacia y la participación en la toma de decisiones.

ii. ARTÍCULOS

Por otro lado, instituciones como AccountAbility, dedicada a promover el desarrollo sustentable de las sociedades, y Global Compact de la Organización de Naciones Unidas, la cual es una iniciativa para empresas que se comprometen a alinearse con los principios universales en cuanto a temas sociales y ambientales; realizaron un estudio, el cual llamaron “Towards Responsible Lobbying” con el fin de analizar la situación en la que se encuentran las empresas e instituciones alrededor el mundo en cuanto a su responsabilidad social como representación de los grupos de sociales sobre los cuales tiene influencia.

El estudio, afirma que las sociedades carecen de fuerza frente a los gobiernos ya que sus voces son opacadas por los intereses personales y el *tráfico de influencias*. Por otro lado declara que las distintas entidades deben trabajar como cabilderos en representación de sus públicos.

Sobre el mismo tema se puede encontrar diferentes artículos, como el titulado *How to Lobby Responsibly*⁴, el cual basándose en el estudio antes mencionado, afirma que además de tener en cuenta la responsabilidad que tiene todas las entidades de un país frente a la sociedad, esta también el hecho de practicar el lobbying de manera ética, es decir movido por un interés con fin social.

iii. TERMINOLOGÍA

Con el propósito de eliminar confusiones de concepto y unificar significados que se utilicen a lo largo del presente estudio, a continuación se definen los siguientes términos ¹.

- *Lobby*: El lobby es un plan o estrategia de comunicación para anunciar y defender la implantación de ciertas ideas con determinados intereses específicos, bien sea a nivel personal, gerencial, social, económico, político o cultural. El lobby es ejercido generalmente cuando una persona u organización necesita que se favorezcan sus intereses, en un ámbito local, nacional o internacional, influenciando a los individuos que son el "representativo determinante" perseguido.
- *Cabildero / Lobista*: No es un comunicador, tiene una función de obtener resultados específicos favorables a su cliente, lo cual presupone un pago

⁴ www.spinwatch.org

de honorarios, utiliza la información como un medio y no como un fin, comunica a través de los medios de comunicación, se sirve de ellos, los medios son un instrumento para alcanzar los objetivos. La base de su actividad es la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un determinado tema.

- *Lobbying*: Actividad ejercida por un llobbi o cabildero que busca alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, o influir en un actor con poder de decisión.
- *Entidad*: Colectividad considerada como unidad. Especialmente, cualquier corporación, compañía, institución pública o privada, etc., tomada como persona jurídica.
- *Tráfico de influencias*: Se refiere a “El funcionario público, autoridad o cualquier persona que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, (...)”⁵

⁵Definiciones del Marco Referencial extraídas de los diccionarios en línea <http://www.definicionlegal.com/index.html>, <http://buscon.rae.es/drae/>, y <http://www.rppnet.com.ar/index.htm>

7. PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA SITUACIÓN PRÁCTICA

Considerando que en el Ecuador la actividad reglada de lobbying es inexistente, no obstante de ello muy necesaria, ya que contribuiría a que los ciudadanos puedan llevar a cabo sus aspiraciones a instancias oficiales con la finalidad de conseguir un resultado favorable, por un lado, y por otro, crearía una cultura de petición que contribuiría a la eliminación de ciertas practicas corruptas que afectan institucionalmente al país.

Con éste antecedente se vuelve necesario crear los parámetros para viabilizar una propuesta normativa que regule el lobbying en el Ecuador, con el objetivo de crear consciencia en los actores políticos de la existencia lícita de estas prácticas, así como su necesidad de incorporarlas en nuestro sistema normativo.

I. BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO DE LOBBYING.

Para sustentar estas bases, me he remitido a la normativa existente en países de la región como lo son Chile y Argentina, que ya han incorporado el Lobbying en su normativa, logrando disminuir los índices de tráfico de influencias a gran escala, fomentando así la transparencia en ésta actividad.

II.- NECESIDAD DE INCORPORAR NORMATIVA QUE REGULE EL LOBBYING EN EL ECUADOR.-

A) Las decisiones que provengan de los poderes del Estado deben efectuarse atendiendo a las necesidades de la ciudadanía en general, y no con miras a favorecer a un determinado grupo de poder.

B) El uso de la influencia, en sociedades tan desiguales como la ecuatoriana, da lugar a que unos grupos de mayor capacidad económica

accedan a los órganos públicos con sus petitorios con mayor facilidad en comparación a los medios que podrían utilizar para el mismo fin, los grupos vulnerables⁶.

C) En economías globalizadas, donde los procedimientos se miden en base a estándares internacionales, puede verse afectado un país que no tenga regulados los métodos de acceso al poder público ni establezca sanciones para quienes incumplan éstos métodos. La afectación de un determinado país a la que se hace aquí referencia guarda relación con una “mala imagen” que puede proyectar a ojos de la comunidad internacional, así mismo, estimo que cuando las políticas públicas de un Estado no van a la par con los estándares sugeridos por la comunidad internacional, su nivel de institucionalidad, así como niveles de desarrollo humano, disminuyen⁷

III. MARCO BASE PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY.-

A) Solo podrán ser lobistas las personas naturales o jurídicas, ecuatorianas o extranjeras, que efectúen actividades de promoción, defensa o representación de legítimos intereses propios o de terceros, sean de carácter individual, sectorial o institucional.

B) Las empresas o personas naturales que se dediquen al lobbying tendrán dentro de sus funciones primordiales las de: contribuir en la elaboración, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos,

⁶ Realidad que dicho sea de paso no es exclusiva al Ecuador, como lo ponen en evidencia estudios de www.opensecrets.org y de SunLight Foundation.

⁷ <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>

resoluciones, decretos, proyectos de ley, leyes, políticas públicas, programas o políticas del Gobierno y de los órganos de la administración del Estado. Además de realizar gestiones para la elaboración, tramitación, aprobación, modificación, adopción, derogación o rechazo de proyectos de ley, acuerdos, comunicaciones o declaraciones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas las comisiones permanentes y /o especiales de cada una de sus cámaras, así como de sus comisiones mixtas.

C) Las empresas dedicadas al ejercicio de lobbying, y registradas como tal, deberán llevar un registro y rendir cuentas de sus actividades y de los ingresos monetarios que logran, en registros independientes a los que se exigen a todos los ciudadanos del país, y para cuya organización y administración las instancias públicas pueden jugar un rol fundamental.

D) La gestión de intereses o lobbying procederá previa solicitud de la parte requirente, la misma que deberá especificar lo siguiente:

a) Datos de la persona o grupo que solicita la audiencia

b) Interés de la persona o grupo requirente, con su petición debidamente motivada.

c) Firma de responsabilidad.

E) La gestión de intereses de cualquier grupo de personas deberá realizarse mediante una reunión donde intervendrá la máxima autoridad del organismo requerido o su delegado y la parte requirente o su procurador.

PROPUESTA NORMATIVA QUE REGULA EL LOBBYING EN EL ECUADOR

El modelo del proyecto tendría el contenido descrito mas abajo en rasgos generales, pudiendo ser ampliado en cuanto a los entes de la función pública susceptibles de gestionar intereses de los ciudadanos, así como la posibilidad de agregar sanciones penales para la autoridad pública que desatienda un petitorio de gestión de intereses sin el debido fundamento motivado.

Ámbito de la ley.-

1.- La publicidad de gestión de intereses ante los poderes ejecutivo y legislativo, así como ante la Defensoría del Pueblo del Ecuador, se rigen bajo la presente normativa.

2.- Por gestión de intereses se entiende todo tipo de actividades lícitas desarrolladas por personas naturales o jurídicas públicas o privadas, con o sin fines de lucro, dirigidas hacia la administración pública y los poderes del Estado, exceptuando el poder judicial, naturalmente por su función de administrar justicia, completamente incompatible con la gestión de intereses desde cualquier punto de vista, con el objetivo de influir en el ejercicio de cualquiera de sus funciones. Por gestión de intereses se entienden las siguientes actividades:

a) Contribuir en el procedimiento para la promulgación de leyes a cargo de la Asamblea Nacional.

b) Influir en el procedimiento para la promulgación de actos de poder público en el campo administrativo.

3.- Todo acto que tenga por objeto promover determinados intereses, generales o particulares, ante los entes públicos, deberá quedar registrado formalmente en una reunión entre el gestor de intereses y la autoridad competente.

4.- Las resoluciones adoptadas en las reuniones de gestión de intereses serán de carácter público y de acceso a todos los ciudadanos. El contenido de la resolución será publicado en el sitio Web de la Asamblea Nacional.

8. VIABILIDAD DE LA PROPUESTA.

A la cultura política ecuatoriana le resulta un tanto extraña la idea de la gestión normativa de intereses. Esta idea es ajena al desarrollo actual de nuestra poca evolucionada cultura política. Políticamente la propuesta requeriría de un esfuerzo enorme de gestión para su probable realización, puede ser que ciertos legisladores la vean como una amenaza a sus intereses personales o simplemente expresen un alto nivel de desinterés y desconocimiento del tema, como se ve en las respuesta de la entrevistada, Ab. Cynthia Viteri (anexo 3), cuando dice: *“El concepto de lobbying que conozco, en el caso político, es el de tener relaciones antes de llegar al pleno de una decisión. Es decir poder conversar antes con los distintos grupos, movimientos o personajes dentro un cuerpo colegiado como es la Asamblea, donde me he desempeñado, **para poder entrar ya con la certeza de que vamos a conseguir lo que queremos.**”* Sin referirse a las estrategias destinada a lograr “algo” en su favor, sino a conocer “el terreno”.

Por otra parte, no existen comercialmente registradas en el Ecuador empresas que se dediquen exclusivamente a la gestión de intereses personales, debido a que no es un tema que sirva para cumplir necesidades de grupos desde la óptica política tradicional que mantenemos. Además de esto, también está el hecho de que, como lo dijo en entrevista realizada al Sr. Marlon Ortiz Delgado, Presidente del sindicato de Trabajadores de la CNT (anexo 1): *“...creo que la mayoría de empresas, si es que no son todas, no cuentan dentro de su nómina con un lobbista y tampoco contratan alguien de afuera para que la realice.”* No resultaría extraño que un intento de proyecto de gestión de intereses termine archivándose por parte de los legisladores.

El argumento de mayor validez para hacer viable la propuesta de éste proyecto está vinculado a la necesidad de transparentar y normar todo tipo de gestión de intereses que se lleven a cabo ante instancias públicas, contribuyendo en gran medida al fortalecimiento del sistema democrático. El tema es positivo para el fortalecimiento institucional del Estado, así como para mejorar la calidad de la función pública desde la perspectiva de los ciudadanos y a su vez podrá beneficiar a los distintos grupos sociales.

9. CONCLUSIONES

1.- El lobbying no es otra cosa que la práctica regulada de gestión de intereses frente a las instituciones del sector público realizada por una persona natural o jurídica autorizada para ésta actividad. El objetivo del lobbying consiste en transparentar los procedimientos de promulgación o derogación de normas con una asentada participación de la ciudadanía en estos procesos.

2.- El Estado ecuatoriano, lamentablemente no cuenta en la actualidad con la suficiente solidez institucional y democrática que permita viabilizar la practica del lobbying, actividad que tiende a confundirse en nuestro medio con delitos contra la administración pública tales como el tráfico de influencias. Es necesario que los representantes del poder legislativo y las principales figuras públicas tengan un avanzado conocimiento del tema para poder incorporarlo a nuestra legislación y pueda darse lugar a la creación e inversión en empresas dedicadas a ésta actividad.

3.- El proyecto que en éste trabajo se propone no tiene otra intención que brindar un lineamiento base para la estructuración normativa del lobbying en el Ecuador, tomando como base la ley Argentina que regula la gestión de intereses.

10. RECOMENDACIONES

1.- Como recomendación principal, es fundamental crear en la conciencia política nacional y en la ciudadanía en general la idea de que el lobbying o la gestión de intereses es una actividad lícita, transparente, útil y que puede brindar beneficios a los intereses de los distintos grupos sociales así como a prestar enormes contribuciones al fortalecimiento institucional dentro del Estado de Derecho.

2.- Hacer conocer al poder legislativo la necesidad de elaborar y aprobar un proyecto normativo que regule a la gestión de intereses en el Ecuador, teniendo como marco referencial los lineamientos que en éste trabajo se exponen.

3.- La gestión de intereses, si bien es un negocio, debe manejarse como la prestación de un servicio de óptima calidad dirigido a un grupo de personas. Las empresas que presten, de cualquier manera, actividades encaminadas a la gestión de intereses deberán dar prioridad a los siguientes puntos:

a) Establecer que clase de intereses de grupo son de posible gestión ante instancias públicas.

b) Abstenerse de gestionar intereses ilícitos o de realización imposible.

c) Someterse al escrutinio público declarando su patrimonio y mostrando su situación financiera como si fuera información pública.

d) Llevar un registro de audiencias de donde se desprendan las gestiones de intereses que han coadyuvado a obtener

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AccountAbility & UN Global Compact (2006). Towards Responsible Lobbying. Extraído el 17 de agosto, 2009, de http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/rl_final.pdf

Asambleanacional.gov.ec. Extraído el 19 de enero, 2010 de <http://www.asambleanacional.gov.ec>

CÓDIGO PENAL Legislación conexas, Concordancias (2009). De los Delitos Contra la Administración Pública. Cap.6 Del Prevaricato (pp. 56-57); Cap.7 Del Cohecho (pp. 57-58). Quito, Ecuador.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Comentarios, Legislación Conexas, Concordancias (2009). Elementos Constitutivos de Estado. Cap.3 Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria (pp.17); Cap.6 Derechos de Libertad (pp.23); Participación y Organización del Poder. Cap.1 Participación en Democracia (pp. 35-36). Quito, Ecuador.

Definicionlegal.com. Extraído el 24 de agosto, 2009, de <http://www.definicionlegal.com/index.html>

Diccionario de la Lengua Española. 22 Edición (2001). Extraído el 21 de agosto, 2009, de <http://buscon.rae.es/drae/>

Diccionario Jurídico LexJurídica (2001 - 2009) Extraído el 24 de agosto, 2009, de <http://www.lexjuridica.com/diccionario.php>

Eluniverso.com. Extraído desde agosto, 2009 hasta febrero, 2010, de <http://www.eluniverso.com>

Enciclopedia EUMEDNET. Extraído el 15 de mayo, 2010, de <http://www.eumed.net>

Honest Leadership and Open Government Act de 2007. Extraído el 22 de agosto, 2009, de <http://www.opencongress.org/bill/110-s1/show>

Jaime Rumbela R. (). Pensar en Lobbying. De la apatía de política a incidir en los procesos regulatorios. Manuscrito no publicado. Persona Representación Institucional.

Lobbying Disclosure Act de 1995. Extraído el 22 de agosto, 2009, de http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm

Martini, N. (2006) Diccionario de Relaciones Públicas Portal de Relaciones Públicas-RRPP.net. Extraído el 20 de agosto, 2009, de <http://www.rrppnet.com.ar/index.htm>

Mensaje del Sr. Presidente de la República de Chile con el que se inicia el Proyecto de Ley que regula el Lobby. Extraído el 25 de noviembre, 2009, de http://sil.senado.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?3407-07

Oficina Anticorrupción, República Argentina. Extraído el 30 de noviembre, 2009 de http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos_relacionados/ANEXOIIIyIV_ReglamentoGestiondeIntereses.pdf

Wikipedia Enciclopedia Libre. Extraído el 18 de diciembre, 2009, de <http://www.wikipedia.com>

ANEXOS

Anexo 1

ENTREVISTA AL SR. MARLON ÓRTIZ DELGADO, PRESIDENTE DEL SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CNT, GUAYAQUIL.

Martes 5 de enero, 2010

P: ¿Conoce o ha escuchado el concepto de lobbying o cabildeo?

R: He escuchando el termino, pero no tengo claro su concepto.

P: Entonces para tener un concepto claro del tema y poder hablar al rededor de un concepto claro y en común, lobbying o cabildeo se refiere a los planes o estrategias que realiza cualquier entidad pública o privada para incidir en la decisiones de los legisladores con el fin de que se aprueben o deroguen leyes en favor del grupo sobre el cual tienen influencia. A estos grupos los llamaremos grupos de presión, en este caso el Sindicato de Trabajadores de la CNT.

R: Sí, de acuerdo, ese es justamente el trabajo que realiza el Sindicato.

P: Podría hablarme un poco de su trabajo, ¿cómo se maneja?

R: La dirigencia del Comité de Empresa tiene la responsabilidad de defender y respaldar a los trabajadores, haciendo que se respete sus beneficios bajo del contrato colectivo, el código de trabajo, y demás acuerdos. Nosotros tenemos contacto directo con los directivos de la Corporación, con el Ministro de Relaciones Laborales y el Ministro de Telecomunicaciones, como la "voz" de todos los trabajares. Ellos por medio del Sindicato hacen saber a los Ministros y Legisladores sus necesidades, y por supuesto nosotros hablamos con ellos, en lo posible

una negociación ganar-ganar, pero nuestro único propósito es lograr la satisfacción de quienes nosotros representamos.

P: ¿Alguna vez ha considerado el Sindicato contratar la asesoría de un lobbista o una persona especializada en el área?

R: El Sindicato trabaja con sus propios abogados laborales, que son quienes asesoran legalmente las negociaciones.

P: ¿Podría darme una visión general de como cree que se maneja esta práctica en nuestro país?

R: Si bien no se puede generalizar, y no conozco a fondo como se manejan otras entidades respecto a la práctica, creo que la mayoría de empresas, si es que no son todas, no cuentan dentro de su nómina con un lobbista y tampoco contratan alguien de afuera para que la realice. Seguramente porque no está bien introducido el concepto en el ámbito laboral.

P: Como debe saber, en temas políticos, la línea entre corrupción y transparencia es muy delgada, y cuando se trata de lograr algo se puede dar pie a negociaciones corruptas, ¿conoce casos al respecto?

R: Totalmente, de hecho en una ocasión uno de los anteriores Presidentes Ejecutivos de la CNT, en ese entonces Pacifictel, quiso coimar al sindicato para que despidiera a más de 800 trabajadores, pero eso hubiera ido en contra de nuestras responsabilidades para con nuestros representados. Seguramente esta situación debe haberse dado, y de hecho se debe dar en muchas otras empresas, no solo en casos similares I que acabo de mencionar, sino también en las negociaciones con los Ministros y Legisladores, pero no podría acusar a nadie.

P: ¿Cree usted que los lobbistas en nuestro país conocen acerca de los artículos en la Constitución que respaldan la organización colectiva y los derechos de participación, así como también los artículos en el Código Penal que penalizan el prevaricato y el cohecho como delitos de estado?

R: Estoy seguro que todos los han escuchado, o por lo menos tienen una idea por lo que ven en las noticias y hablan con sus asesores legales, que seguramente los tienen. En todo caso, pienso que deben conocerlos y estudiarlos porque estamos expuestos a ellos en cada momento de nuestro trabajo.

P: Estas leyes, entre otras, son propias del Estado, es decir que funcionan sobre cualquier persona pública o privada mas allá de ser o no lobbista, pero no sostienen ningún mecanismo de control para las actividades de lobbying. De manera que, durante las negociaciones se puede faltar a estas. ¿Podría darme su opinión acerca de la necesidad, o no, de incorporar mecanismos de regulación de lobbying?

R: Sí, es necesario que se endurezcan las leyes, todas ellas, pero en este caso específico del lobbying y los delitos que rodean a su práctica, estoy de acuerdo con que sea necesario no solo endurecer las leyes y sus penas, sino también trabajar en alguna forma de llevar un control de la misma. Es decir una manera de llevar un registro de las actividades y tener además penas para su práctica incorrecta.

P: ¿Qué consideraría importante incluir en esa ley?

R: Bueno pues, así algo que se me ocurra ahora muy rápido sería por ejemplo reportar las negociaciones, con quién se mantiene conversaciones, cuántas veces sean dentro de un período de tiempo,

además algo en cuanto a la declaración de bienes, no sé podría ser en cuanto a los ingresos del lobbista.

P: Por último, ¿escuchó hablar alguna vez acerca del LDC o el HLOGA?

R: No, nunca.

P: El LDA, así como el HLOGA, son los estatutos de control de la práctica de Lobbying que el Gobierno de los Estados Unidos creó para acabar en lo posible con la corrupción y el manejo de la misma.

R: Pues qué le puedo decir, creo que si bien es muy difícil acabar por completo con la corrupción política, este es un buen comienzo para que por lo menos se disminuya y se pueda llevar un control. Algo parecido a eso pudiera servir acá en el Ecuador...lo difícil estaría en lograr que los asambleístas lo aprueben, ya que son ellos los beneficiados en estas negociaciones.

Anexo 2

ENTREVISTA AL DR. HEINZ MOELLER

Lunes 25 de enero de 2010

P: ¿Conoce el concepto de Lobbying?

R: Para comenzar tú debes ya saber cual es el origen la palabra Lobbying, que por supuesto es “antesala”, no es cierto...lobbying. Es la “antesala” que posiblemente nació en Estados Unidos, y en la que se reunían usualmente los abogados, aunque no siempre, de Washington, de los más importantes estudios, a quienes determinados grupos de interés les encargaban el promover legislaciones y asignaciones presupuestarias que fuesen en beneficio de sus proyectos específicos.

Los cual significa, por decir algo, y para entrar en el tema de que en el mundo, no solo en Ecuador o en Latinoamérica, hasta en África, el concepto de lobismo, o sea de gestionamiento, que significa “gestionar algo para alguien a cambio de una remuneración”, legitima en mi concepto en la mayoría de los casos; lo que hay que diferencias es el negocio ilícito obtenido a través de una coima de la cual es parcialmente beneficiario el gestor o lobista, y parcialmente beneficiario el Ministro de Estado, el funcionario, el encargado de tomar la decisión de firmar un contrato, etc. Esas son diferencias que existen en todas partes del mundo.

Es una actividad que, por ejemplo, en Estados muy centralizados, como el nuestro, pese a que la nueva Constitución, y todas, han proclamado nuestro derecho a la Autonomía, es un Estado en el que si los Municipios no alzan la voz muy fuertemente no les van a entregar sus asignaciones, Para dar ejemplos prácticos, una cosa es que un alcalde como el Ab.

Nebot de Guayaquil, y muchos otros Alcaldes del Ecuador y de otros países del mundo no necesitan de un gestor específico al cual pagarle para que obtenga las rentas que son legítimamente de ese Municipio. Pero así no ha sido siempre.

Hubo muchos años en los que el centralismo era tan fuerte, la burocracia adherida al Ministerio de Finanzas tan dueña del dinero, que realmente lo era de todo el pueblo a través de los ingresos, los impuestos, etc., que tenía que contratar normalmente a abogados para que obtuviesen esos fondos para propósitos tan altruista como, por ejemplo, una organización de protección ecológica del medio ambiente que tiene la asignación presupuestaria de 1 millón de dólares, pero que no se la van a dar si no hay quien esté gestionando, presionando y orientando a sus clientes para que de vez en cuando saquen un remetido en el periódico o le envíen una carta al Presidente de la República o al Ministro de Estado, Es decir, dedicar su tiempo profesionalmente, los que son profesionales, hay quienes no lo son, pero se dedican a esta actividad de gestionar.

Yo creo que lo que más contribuiría a limpiar esta actividad del gestionamiento de intereses, que cuando son públicos no hay quien los pueda discutir, y cuando son intereses privados, como por ejemplo, el interés de un productor nacional de un artículo determinado que está siendo competido por productos que se importan, y que necesita para poder competir que se suban los aranceles. Ahora, este Gobierno lo ha hecho, alza los aranceles con el fin de proteger a determinada producción nacional, y lo hacen pues porque consideran que eso es conveniente, pero eso no sucede con frecuencia.

Entonces, volviendo al concepto de lobbying, este floreció en Washington, en París, en Roma, en toda Sudamérica, esta figura que normalmente,

insisto, era ejercida por estudios profesionales de abogados. Porque el lobista actúa en distintas áreas, como es, lo que se llama eufemísticamente, el primer Poder del Estado, la función Legislativa, porque las leyes pueden favorecer determinados intereses. Por ejemplo, si se pide un Proyecto de Ley de Medio Ambiente, esa ley va a favorecer la nobilísima causa de la defensa ambiental, de la defensa ecológica, de la lucha contra el calentamiento global, el *green-house effect* y todo ese tema. Pero, simultáneamente va a afectar intereses legítimos de agricultores, de acuicultores, de madereros, que en base a legislaciones existentes y cumpliendo con todas las regulaciones son, sin embargo, objeto, dentro de esa ley, de limitaciones que impiden que su actividad se desarrolle.

Lo ecológico es un buen ejemplo porque ahí chocan intereses legítimos de tipo empresarial, y cuando hablamos de una empresa, por ejemplo Maderera, que por cada árbol que corta tiene que sembrar tres árboles, y que tiene su actividad formalizada, regularizada, controlada por el Ministerio de Medio Ambiente, merece una adecuada protección y regulaciones muy fuertes para que haya un equilibrio.

Bueno, los ecologistas radicales no quieren eso, ellos quieren que no se toque la naturaleza. Incluso, alguien que hizo bandera de la protección ecológica y que ahora está en la polémica en los diarios de la explotación o no del ITT Yasuní, es el Presidente Rafael Correa, él, frente a unos empresarios decía que, si él tuviese que escoger entre dar de comer a una comunidad pobre, de un barrio suburbano, a una población indígena, él les daría de comer "fricasé de cóndor", o sea imagínate "Yo mato a los cóndores para darle de comer a la gente que no tiene que comer antes que proteger el cóndor y que se acabe la gente." Es decir, existen los conflictos de intereses, y ese conflicto debe tener en el congreso sus

defensores: los ecologistas con sus fundaciones, y a su vez también hay los informales que por hacer plata son capaces de comerse todos los cóndores, comprar a todos los congresistas o cortar todos los árboles porque les paguen lo que valga aunque signifique acabar con la biodiversidad del Yasuní, porque después resulta mejor sacar todo el petróleo.

Por esto, las empresas deben estar reguladas en cuanto a sus obligaciones sociales, laborales, tributarias, y ciertamente ecológicas. Entonces, en esa lucha de intereses, los dos validos, los lobbistas, los gestores hablan con los legisladores, y hacen bandera de una posición y otros de otra, y tratan de lograr una ley que favorezca, obviamente, los intereses, o los principios si queremos llamarlos así, de sus representados. El que logra que su tesis triunfe le van a pagar al gestor, porque esa es su actividad. El gestor está conciente de los trabajos que se realizan en las comisiones, se hace amigo de los legisladores que es perfectamente legitimo mientras no hay de por medio alguna irregularidad o aparezca el famoso "hombre del maletín", que es pues por esencia la satanización del lobbista.

P: Como usted debe saber, en países como Estados Unidos el concepto de lobbying es correctamente aplicado en la práctica por empresas lobbistas formadas por personas preparadas para ejercer dicha actividad, además existen leyes que la regulan y controlan para evitar la compra de conciencias, como son el Lobbying Disclosure Act y el Honest Leadership and Open Government Act. Pero, en el Ecuador, no existen ni leyes ni lobbistas, pues los grupos de presión tiene contacto directo con los legisladores en reuniones privadas de las que no se tiene control, y es esto, justamente, lo que ha convertido esta práctica democrática en simple tráfico de

influencias. Entonces, como ex Presidente del Congreso, ¿podría decirme como se manejó frente a esta situación?

R: Yo fui tres veces Presidente del Congreso, y veía a este famoso “hombre del maletín”, pero por supuesto no podía saber que llevaba dentro del maletín. Este hombre se acercaba a determinados legisladores, que sí se prestaban y se prestan a eso, lo digo con claridad con la dureza y la vergüenza que significa, porque eso hay aquí y en otras partes del mundo también, no somos nosotros los inventores ni los dueños únicos de la corrupción.

Yo tenía una duda en cuanto a quien era este hombre, y lo veía que conversaba con los diputados, y estos tomaban una posición y hasta cambiaban posiciones a cambio no sé de qué, en realidad no puedo decir, no me constó nunca que haya existido compra de votos, como se decía, a veces esta compra de votos era para obtener una ley o una exoneración tributaria o alguna resolución administrativa que les favorezca o hasta para obtener un cargo público.

Ese hombre del maletín, más allá de sospechar quien era y ver como circulaba, yo pienso que cuando el lobismo es inmoral, cuando simplemente se reduce a que el hombre tiene la coima y que tiene que cumplir con ella.

En mi caso, este “hombre del maletín” no se me acercó nunca y tenía curiosidad de saber que llevaba y pensaba “quisiera que se me acercé para saber qué tiene para decir”, claro que si me hubiera pasado y este me hubiera ofrecido algo ilícito, yo hubiera llamado inmediatamente a la escolta legislativa para que se lo lleven preso, pero nunca me pasó, nunca me han hecho algún ofrecimiento inadecuado, seguramente porque me conocen como una persona correcta.

Y es esta, entonces, la figura del “lobista” corrompida y corruptor, la que ha dañado la imagen de esta práctica.

P: Ahora bien, conociendo como se lleva a cabo el “lobbying” en el Ecuador, ¿considera necesario establecer parámetros de control y leyes para lograr el buen funcionamiento de la misma en nuestro país?

R: Yo creo que lo primero que se debería hacer es exigir un estudio profesional para ejercer esta práctica, en la que se incluya principalmente un estudio ético de la misma. Las personas más indicadas para estos cursos son los abogados que, de acuerdo a sus especializaciones, pueden especializarse en un área del sector público, si bien no únicamente los abogados pueden dedicarse a esta práctica.

P: ¿Qué puntos incluiría en dicha ley?

R: Incluiría puntos como los que sostiene el LDA, como por ejemplo, que deben registrarse las empresas lobbistas y sus lobbistas, y se debe mantener un control, por medio del registro de todas las actividades de lobbying.

Anexo 3

ENTREVISTA A LA SEÑORA ABOGADA CYNTHIA VITERI

Martes, 26 de enero de 2010

P: ¿Conoce el concepto de Lobbying?

R: El concepto de lobbying que conozco, en el caso político, es el de tener relaciones antes de llegar al pleno de una decisión. Es decir poder conversar antes con los distintos grupos, movimientos o personajes dentro un cuerpo colegiado como es la Asamblea, donde me he desempeñado, para poder entrar ya con la certeza de que vamos a conseguir lo que queremos.

P: ¿Cómo cree que se maneja esta práctica en nuestro país?

R: Yo creo que hay poco conocimiento de que esto es una estrategia que, si cabe el término hasta estudiada o científica, sino que es una forma de actuar de los ecuatorianos. Es como un habito, o sea, si necesitas algo buscas quienes estén relacionados con ese algo que quieres, conversas con ellos, o sino pues buscan quienes están relacionados con la persona que necesitas. Es decir, no es algo que la gente acá en el Ecuador, todos incluyéndome, tengamos como un punto necesario dentro de una estrategia , sino más bien algo como muy natural muy instintivo, como te digo hay que conversar antes para lograr algo después.

P: ¿Cree usted que el mismo hecho de que no exista un estudio acerca de esta práctica, que las personas no conozca como se maneja el lobbying en realidad lleve a que se manejen prácticas más corruptas?

R: Podría ser. Pero bueno, esto también es parte de los hábitos de nuestro país. Entonces yo creo que en ese plano como no tiene bien claro qué es un lobby, también podría ser como la práctica a la que te refieres. Es decir, que para conseguir algo ya no hacen el lobby adecuadamente, como está concebido, sino que pasan a la coima, la corrupción, el tráfico de influencias, cosas muy distintas a lo que debería ser un lobby.

P: ¿Crees que el término “tráfico de influencias” lleve implícito un juicio de valor?

R: El tráfico de influencias es un juicio de valor porque inclusive es una forma de ejercer presión sobre funcionarios en los que uno está prohibido. Por ejemplo, los Legisladores estamos prohibidos de gestionar obras públicas, también de ejercer nuestra profesión, y estamos prohibidos de pedir puestos de empleo a instituciones públicas. Si empiezas a hacer esto, esto es tráfico de influencias porque la ley te lo prohíbe, no es un lobby es un tráfico de influencias.

P: ¿Cómo te has manejado en relación a esta práctica?

R: Esta práctica es, en mi papel, muy importante. Yo ahora soy Jefe del Bloque Madera de Guerrero. En el bloque somos solo siete, y para lograr algo en la Asamblea se necesitan 64 votos. Entonces, para mi esta parte previa, es fundamental antes de entrar al Pleno. Converso, me reúno, averiguo con los demás asambleístas para conocer sus posiciones, hasta reunir toda la información de todos los que conformamos la Asamblea, y ahí yo tomo una decisión con la certeza de que vamos a ganar o a perder en la votación numérica, pero a veces perdiendo en la votación numérica, ganas en prestigio, dignidad y confiabilidad.

P: Como asambleísta, ¿podría decirme su opinión en cuanto a si al Gobierno Ecuatoriano le interesa establecer normas y leyes constitucionales que rijan el funcionamiento ético de la práctica del Lobbying en nuestro país?

R: La gente que no forma parte de la Asamblea, pero que tiene temas de interés dentro de la misma acuden a la Asamblea y a los distintos bloques, aunque seamos solo siete, hablan con nosotros y ejercen el lobbying sin saber que se llama lobbying, y nosotros como Asambleístas lo ejercemos también sin saber tampoco que se llama lobbying. Sencillamente utilizamos esa estrategia de conocimiento, comunicación y relaciones para poder lograr los objetivos legislativos o de fiscalización dentro del pleno.

P: ¿Crees que sería necesario o ayudaría tomar estudios en lobbying para ejercer de manera más eficiente esta práctica?

R: Yo no tenía la concepción de que pudiera haber una persona dedicada a esto. Para mí cada uno lo hace según sus intereses, pero sería interesante si alguien quiere conseguir en materia política la mayoría de votos para lograr una decisión, en lugar de ser uno mismo, es decir el legislador en mi caso, tener una persona que se encargue de hacer el acercamiento.

Anexo 4

LEY DE PUBLICIDAD Y GESTIÓN DE INTERESES, LEY Y
REGLAMENTACIÓN (ARGENTINA).

FUNDAMENTACIÓN

BUENOS AIRES,

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad, adjuntando para su consideración un proyecto de ley de Publicidad de la Gestión de Intereses.

El presente proyecto reafirma la voluntad política del PODER EJECUTIVO NACIONAL de impulsar políticas de transparencia que respondan a la demanda de la sociedad y al compromiso oportunamente asumido.

La consolidación y fortalecimiento del sistema democrático, así como el saneamiento de las instituciones en nuestro país, requieren que todos los sectores sociales realicemos un esfuerzo conjunto para el logro de estos objetivos.

Para esto, es necesario que desde la función pública se propongan e implementen políticas concretas en este sentido, que estimulen a través del ejemplo a toda la sociedad, generando los instrumentos y mecanismos adecuados a efectos de incrementar los niveles de publicidad, transparencia y eficiencia de los actos de gobierno.

Por estos motivos, el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACION – a través de la SECRETARIA DE JUSTICIA Y ASUNTOS LEGISLATIVOS y la OFICINA ANTICORRUPCIÓN – ha elaborado un proyecto de Ley de Publicidad de la Gestión de Intereses. Este proyecto es el que hoy se pone a consideración Vuestra Honorabilidad.

Es el objeto de este proyecto facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Uno de los puntos centrales de la propuesta es, precisamente, transparentar los encuentros que mantienen los grupos de interés con funcionarios y legisladores, así como el objeto de estos encuentros, para que los sectores interesados y la opinión pública en general puedan contar con toda la información relevante respecto de los intereses particulares que se promueven a través de dichos encuentros, legitimando de este modo la decisión final del Estado.

A tales fines, el proyecto de ley que aquí se propone constituye una importante herramienta a efectos de otorgar mayor publicidad a las acciones de los gobernantes, mediante la producción de la información antedicha. Creemos asimismo que este proyecto de ley deviene en un complemento a los esfuerzos que se vienen realizando en pos de una amplia reforma política para mejorar, en suma, la calidad de nuestra democracia.

Este proyecto de ley, lejos de resultar un emprendimiento aislado carente de consenso político, no hace más que recoger las aspiraciones que diversos legisladores han planteado a través de sus proyectos normativos. En efecto, si consideramos por ejemplo la actividad legislativa del CONGRESO NACIONAL tan sólo desde el año 1989, nos encontraremos con casi una veintena de proyectos legislativos,

provenientes de todo el espectro político argentino, que intentan regular la actividad del “lobbying” o gestión de intereses.

Desde la CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN han presentado proyectos, entre otros, Luís MANRIQUE y Oscar PARRILLI (4384-D-89); Federico ZAMORA, Federico CLÉRICI, Ignacio GARCÍA CUERVA y Alberto ALBAMONTE (3809-D-92); Luís HERRERA (3688-D-92); Juan Carlos CROSTELLI (4900-D-95); Jorge DÍAZ MARTÍNEZ (2477-D-96); Patricia BULLRICH (4272-D-96); Héctor LENCE, Dámaso LARRABURU, Ángel ABASTO y Pascual RAMPI (2831-D-98); René BALESTRA (6210-D-98); Carlos BECERRA y Horacio VIQUEIRA (0784-D-99); Emilio CARRARA (1487-D-99); Juan Carlos MAQUEDA (1961-D-1999) y Dámaso LARRABURU, (0730-D-2000).

Por su parte, en el SENADO DE LA NACIÓN se presentaron los proyectos de Jorge SOLANA (841-S-93); Jorge YOMA (1049-S-97/1096-S-97/1024-S-99) y el proyecto del PODER EJECUTIVO NACIONAL del año 1999 (199-PE-1999).

Respecto de la legislación comparada, se tuvo en cuenta la legislación de los Estados Unidos de América y de Canadá. En cuanto al continente europeo, si bien sus países no cuentan con leyes formales que regulen la actividad del “lobbying”, la Comisión Europea sí dispone de regulaciones generales tendientes a preservar el acceso a la información y evitar tratos preferenciales entre los distintos grupos de interés, que fueron tomadas en cuenta.

Para la redacción del primer borrador del proyecto se consultó asimismo la principal doctrina a través de artículos académicos y bibliografía, así

como las opiniones de diversos profesionales e interesados manifestadas a través de notas periodísticas. Una vez diseñado el borrador de anteproyecto original – basado primordialmente, como quedó dicho, en los proyectos ya existentes en el ámbito legislativo y en las diversas fuentes consultadas – se decidió ponerlo a disposición de la ciudadanía con el objeto de que fuera ampliamente debatido por la sociedad.

Esta consulta se desarrolló a través del procedimiento de Elaboración Participada de Normas (E.P.N.). El Procedimiento de EPN, diseñado y puesto en práctica por la DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA (DPPT) de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN, consiste en someter al análisis y comentario de especialistas, sectores interesados y de los ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa. Este procedimiento consultivo permite brindar transparencia y mejorar la calidad de la toma de decisiones, promover la participación de los interesados y mantener informada a la ciudadanía.

La consulta se realiza tanto a través de medios masivos de comunicación (avisos institucionales en periódicos, Internet, etc.) como a través de talleres específicos dirigidos a sectores sociales predeterminados, que son aquellos sobre quienes el proyecto legislativo haría sentir sus efectos, o cuyos intereses u objeto de estudio tengan relación con la temática central de la norma propuesta.

Las sugerencias, aportes y opiniones de los participantes son recogidas y ordenadas, analizadas a la luz del anteproyecto, y eventualmente consideradas y/o incorporadas en el anteproyecto definitivo (este proceso consultivo posee carácter no vinculante).

El procedimiento de Elaboración Participada de Normas permite al autor del proyecto o al decidor obtener variada información, opiniones y comentarios sobre la materia que se está tratando. De este modo, se logra mejorar la calidad y transparencia de la toma de decisiones, promover la participación de los interesados y mantener adecuadamente informada a la ciudadanía.

En el caso del presente proyecto, la SECRETARÍA DE JUSTICIA Y ASUNTOS LEGISLATIVOS y la DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA (DPPT) de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN (OA) del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACION convocaron a un procedimiento de Elaboración Participada de Normas que contó con los siguientes elementos:

1. Desarrollo de tres talleres de trabajo, de los que participaron cerca de setenta representantes de Cámaras Empresarias, empresas, estudios jurídicos, consultoras, Organizaciones No Gubernamentales, instituciones académicas, organismos públicos y poderes del Estado.
2. Difusión del proyecto e invitación a realizar aportes a través de la publicación de avisos institucionales en diarios de gran circulación.
3. Difusión a través de Internet: se puso a consideración de los interesados el borrador de anteproyecto de ley en los sitios Web de la OFICINA ANTICORRUPCIÓN (www.anticorruccion.jus.gov.ar) y del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (www.jus.gov.ar), a través de los cuales se recibieron numerosas opiniones vía correo electrónico.

4. Realización de entrevistas personales y reuniones de trabajo: funcionarios de la DPPT recibieron opiniones de modo directo por parte de diversos sectores interesados, así como de grupos académicos, en entrevistas personales en las que se debatió el borrador de anteproyecto (algunos de estos sectores fueron: Senado de los Estados Unidos de América, Oficina de Ética de los Estados Unidos de América, Cámara Argentina de Comercio -CAC-, Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina -IDEA-, etc.).

Como quedó dicho, este proyecto legislativo tiene como fin primordial favorecer el acceso igualitario a la información, la transparencia de las acciones de los funcionarios y el control ciudadano de la gestión pública. Se considera en este sentido la utilidad de presentar un proyecto cuyo objeto central es el fortalecimiento del debate público para la toma de decisiones, habilitando la igualdad en el acceso a la información de todos los actores sociales.

Resulta por lo tanto importante colaborar, a través de este proyecto, con la legitimación, transparencia, fortalecimiento y mejora del proceso de toma de decisiones en el Estado, creando los mecanismos para que los funcionarios y legisladores puedan contar con todas las opiniones, información disponible y posiciones existentes respecto de las temáticas sobre las que deban decidir.

Por estas razones, y conforme asimismo con lo sugerido por los participantes del procedimiento de Elaboración Participada de Normas, se ha considerado que el objeto central del proyecto normativo sea un amplio e igualitario acceso a la información para todos los grupos sociales, empresariales, profesionales y ciudadanos en general que peticionan ante los funcionarios.

Existen dos argumentos centrales en favor de un proyecto como el que aquí se presenta:

1. Ampliar el derecho de acceso de información respecto de las reuniones entre los grupos y gestores de interés y los funcionarios determinados por el proyecto de ley.

2. Garantizar la igualdad de acceso a la representación y de peticionar ante las autoridades. Se señaló la necesidad de generar algún tipo de mecanismo para aquellos grupos carentes de recursos o grupos difusos como son los consumidores, para que no tengan obstáculos en sus gestiones, sin perjuicio de las obligaciones que debieran asumir.

En este sentido, muchos de los participantes del procedimiento de E.P.N. coincidieron en que el nuevo proyecto de ley debía tener como eje central la idea del artículo 16º del borrador original (agendas de reuniones de los funcionarios), debiendo evitarse la excesiva reglamentación característica de la mayor parte de los proyectos presentados hasta el momento en el ámbito del Congreso Nacional.

Así, ha quedado plasmado en el articulado del proyecto que resulta obligatorio para ciertos funcionarios el registro de las reuniones cuyo objeto sea la gestión de intereses, siendo necesario que dicha información – actualizada diariamente – se encuentre disponible en Internet. Esta propuesta permite garantizar el acceso igualitario en la petición a las autoridades sin crear barreras burocráticas y sin fomentar una actividad profesional particular.

El proyecto que el PODER EJECUTIVO NACIONAL somete a la consideración de Vuestra Honorabilidad cuenta entonces – conforme lo

expresado – con un importante consenso social, fruto del trabajo previo de debate al cual fue sometido el borrador original de texto.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

MENSAJE N°

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA NACIÓN ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO,...ETC.
SANCIONAN CON FUERZA DE
LEY:

Objeto y ámbito de aplicación

ARTICULO 1°.- La publicidad de la gestión de intereses en el ámbito de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, el MINISTERIO PÚBLICO y el PODER LEGISLATIVO NACIONAL, se rige por las normas de la presente ley.

Definición de gestión de intereses

ARTICULO 2°.- Se entiende por gestión de intereses a las actividades desarrolladas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas por sí o en representación de terceros, con o sin fines de lucro, dirigidas a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL centralizada o descentralizada, la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, el MINISTERIO PÚBLICO o al PODER LEGISLATIVO NACIONAL, con el objeto de influir en el ejercicio de cualquiera de sus funciones. Se indican a título enunciativo:

- a) el procedimiento de formación y sanción de las leyes y/o dictado de resoluciones, comunicaciones o declaraciones del PODER LEGISLATIVO NACIONAL.
- b) el procedimiento de formación de la voluntad administrativa, incluyendo el dictado de actos preparatorios.

Obligación de registrar las audiencias cuyo objeto sea la gestión de intereses.

Registro de Audiencias de Gestión de Intereses.

ARTICULO 3°.- Los funcionarios de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL y del PODER LEGISLATIVO NACIONAL mencionados en el artículo 4° están obligados a registrar toda audiencia cuyo objeto sean las actividades definidas en el artículo 2°. A tal efecto, deberán prever la creación de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, que elaborarán conforme las pautas determinadas por el artículo 5°.

Sujetos obligados al registro de las audiencias cuyo objeto sea la gestión de intereses.

ARTICULO 4°.- Se encuentran obligados a registrar las gestiones de intereses definidas en el artículo 2° los siguientes funcionarios:

- a) el Presidente de la Nación;
- b) el Vicepresidente de la Nación;
- c) el Jefe de Gabinete de Ministros;
- d) los Ministros del PODER EJECUTIVO NACIONAL;
- e) los Legisladores de ambas Cámaras del CONGRESO DE LA NACIÓN;
- f) los Secretarios y Subsecretarios del PODER EJECUTIVO NACIONAL, o los funcionarios con rango y jerarquía equivalente;
- g) los Interventores Federales;
- h) las autoridades superiores de los entes descentralizados de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL; los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado cualquiera fuera su naturaleza jurídica, las sociedades del Estado y los integrantes de los órganos de dirección

designados a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal o cualquier tipo de organización empresarial con participación estatal;

i) las autoridades superiores de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN,

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN y MINISTERIO PÚBLICO;

j) el personal que se desempeña en el PODER LEGISLATIVO NACIONAL, con categoría no inferior a la de Secretario;

Cuando la solicitud de audiencia sea dirigida a un funcionario que no se encuentre alcanzado por lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, pero que dependa jerárquicamente de alguno de los allí enumerados, deberá comunicarlo por escrito al superior obligado en un plazo de CINCO (5) días, a efectos de que éste proceda a su registro.

Procedimiento de registro de las audiencias.

ARTICULO 5º.- Deberán registrarse las audiencias mencionadas conforme con el modelo de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses que, como Anexo, forma parte integrante de la presente.

Los registros deberán contener las solicitudes de audiencias recibidas, la constancia de las audiencias efectivamente llevadas a cabo por dichos funcionarios, el nombre completo del solicitante, los intereses que éste invoca, los participantes de la audiencia y el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada o realizada.

La información contenida en los Registros de Audiencias debe ser diariamente actualizada y difundida a través de Internet.

Acceso a la Información.

ARTICULO 6º.- La información contenida en los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a los fines de garantizar su libre acceso.

Excepciones al deber de registro de las audiencias.

ARTÍCULO 7º.- Se exceptúa a los funcionarios mencionados en el artículo 4º del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3º, en aquellos casos en los cuales el tema objeto de la audiencia hubiera sido expresamente calificado por Decreto del PODER EJECUTIVO NACIONAL o Ley del CONGRESO DE LA NACIÓN como información reservada o secreta. Se excluye de la presente ley aquellas presentaciones escritas de impugnación o de reclamo que se incorporen a un expediente administrativo.

Incumplimiento.

ARTÍCULO 8º.- Los funcionarios mencionados en el artículo 4º que no cumplieren con las obligaciones estipuladas en la presente ley, serán pasibles de la aplicación de las disposiciones del artículo 248 del CÓDIGO PENAL.

Cláusula Transitoria.

ARTÍCULO 9º.- La presente comenzará a regir a partir de los 120 días contados a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTICULO 10.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Anexo 5

ARTICULOS DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL
ECUADOR

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Comentarios, Legislación Conexa y Concordancias

TITULO IV

PARTICIPACION Y ORGANIZACIÓN DEL PODER

CAPITULO I

PARTICIPACION EN DEMOCRACIA

Sección 1ª.

Principios de la Participación

Art. 95.- (Participación de los ciudadanos).- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participaran de manera preagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a las diferencias, control popular, solidaridad e interculturabilidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Sección 2ª.
Organización Colectiva

Art. 96.- (Reconocimiento de las formas de organización).- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

Art. 97.- (Actividades que pueden realizar).- Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales, y demás iniciativas que contribuyan al buen vivir.

Se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social.

Art. 98.- (Derecho a la resistencia).- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que

vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

Art. 99.- (Acción ciudadana).- La acción ciudadana se ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derechos o la amenaza de su afectación; será presentada ante la autoridad competente de acuerdo a la ley. El ejercicio de esta acción ni impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y la Ley.

Sección 3ª.

Participación en los diferentes niveles de gobierno

Art. 102.- (Presentación de proyectos).- Las ecuatorianas y los ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley.

Anexo 6

ARTICULOS DEL CODIGO PENAL DEL ECUADOR

CODIGO PENAL

Legislación Conexa, Concordancias

CAPITULO VII

DEL COHECHO

Art. 285.- (Cohecho).- Todo funcionario publico y toda persona encargada de un servicio publico que aceptaren ofertas o promesas, o recibieren dones o presentes, para ejecutar un acto de su empleo u oficio, aunque sea justo, pero no sujeto a retribución, serán reprimidos con prisión (...).

Art. 286.- (Cohecho agravado).- Todo funcionario publico y toda persona encargada de un servicio publico que, por ofertas o promesas aceptadas, por dones o presentes recibidos, hubieren ejecutado, en el ejercicios de cargo, un acto injusto, o se hubiesen abstenido de ejecutar un acto que entraba en el orden de sus deberes, serán reprimidos con (...).

Art. 290.- (Amenazas u ofertas tendientes a corromper un funcionario público).- Los que hubieren compelido por violencias o amenazas, corrompido por promesas, ofertas, dones o presentes a un funcionario publico, a un jurado, arbitro o componedor, o a una persona encargada de un servicio publico, para obtener un acto de su empleo u oficio, aunque fuera justo, pero no sujeto a retribución, o la omisión de un acto correspondiente al orden de sus deberes, serán reprimidos con (...).

Anexo 7

CASOS DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN EL ECUADOR

1.- CASO FABRICIO CORREA

Fabricio Correa, hermano del actual Presidente Rafael Correa, mantenía contratos con el Gobierno de nuestro país desde el año 2000, con los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda e Hidrolitoral. Pero el la tarde del 21 de julio de 2009, el Gobierno anunció que iniciaría ya los trámites para gestionar la terminación unilateral de los contratos, con el fin de seguir las disposiciones del Presidente y recuperar la fe pública.

Las leyes ecuatorianas, en el Artículo xxx de , prohíben al Estado adjudicar contratos a personas naturales de hasta el quinto grado de consanguinidad de un dignatario público.

El caso estalló cuando los medios de información empezaron a indagar acerca de la manera como las empresas vinculadas a Fabricio Correa ganaron contratos por más de 80 millones de dólares desde 2008, segundo año del mandato del presidente. Fabricio Correa en su defensa ha declarado ya varias veces en los medios que en ningún momento utilizó sus parentesco con el presidente para lograr dichos contratos ya que es contratista desde antes de que su hermano accediera al poder.

Por otro lado, el Presidente Correa pidió a la Contraloría que investigue los contratos, "Que nos digan en cuánto se ha perjudicado al Estado (con esos contratos). Si no será como siempre basura, escándalo y show lo que están montando ciertos medios de comunicación". (www.hoy.com.ec)

2.- CASO NEIRA

Siempre se supo entre la ciudadanía que el Partido Social Cristiano, desde principios de los años 90 hasta mediados de ésta década tenía el control absoluto de la justicia en el Ecuador. Se decía que uno de los mas importantes recaderos de los jueces de la Corte Suprema era Xavier Neira, personaje muy cercano a las cabezas del partido. El Ab. Xavier Castro Muñoz escribió en la revista Vistazo que el Eco. Xavier Neira era “el abogado sin título más poderoso del país”, publicación que motivó a que Xavier Neira presente una querrela por injuria calumniosa contra el Ab. Xavier Castro. En la etapa de prueba, el Ab. Castro logró demostrar, por medio de versiones de terceras personas que tenían gran conocimiento del tema, así como de registros de llamadas a los jueces, que en efecto existía el absoluto control y poder sobre las cortes por parte del Partido Social Cristiano, siendo Neira uno de sus principales “negociadores”. En la sentencia se absolvió a Castro del delito de injurias y se sentó un precedente importante en la Justicia ecuatoriana que puede servir para poner un fin a la intervención e influencia de actores políticos en los fallos judiciales.

3.- EL NEPOTISMO EN EL GOBIERNO DE GUTIERREZ.-

En el corto gobierno de Lucio Gutiérrez era común ver hechos de nepotismo. Gutiérrez y su partido permitieron que muchos puestos claves del gobierno sean ocupados por familiares y amigos íntimos del presidente, siendo el caso mas sonado el de Renán Borbúa, primo del en aquel entonces presidente. El nepotismo bien puede ser una forma de traficar influencias, debido a que se favorecen intereses individuales de un determinado grupo de poder, sacrificando intereses generales y los

méritos de los aspirantes para desempeñar cargos públicos, de ésta manera contribuyendo a un país con menores aspiraciones democráticas.

4.- CASO FILANBANCO.-

La crisis de Filanbanco comenzó en enero de 1998 cuando sus balances empezaban a lanzar luces de advertencia, según Jorge Rodríguez Torres, de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, organismo que ha realizado dos investigaciones de las quiebras de Filanbanco: de la anterior que estuvo a cargo de la familia Isaías, y de la última, en manos del Estado.

El 23 de noviembre de 1998, Juan Reece, el vocero del Gobierno de Jamil Mahuad, fue el encargado de anunciar la crisis de Filanbanco y de tranquilizar a los clientes dando a entender que estaba en marcha crédito del Banco Central (salvamento) por 1,3 billones de sucres. Paralelamente, en el Congreso, los diputados pisaron el acelerador para crear la AGD. El caso de Filanbanco no era aislado, parecía que comenzaba a sentirse un efecto dominó luego de la quiebra del Continental, en 1994.

Una carta fechada el 20 de noviembre de 1998, firmada por Luis Jácome, como presidente del directorio del Banco Central, y Jorge Egas Peña, como superintendente de Bancos, expone las razones por las que era imprescindible la creación de la AGD.

Los funcionarios monetarios y bancarios advertían al Congreso el riesgo del país de pasar a enfrentar una crisis financiera de consecuencias graves para la economía. Las razones: la recesión económica, por efectos del fenómeno El Niño, y la crisis financiera internacional, dos motivos

expuestos también por la defensa de la familia Isaias para explicar las razones de la crisis por la que atravesó Filanbanco.

Trece días más tarde era oficial la pérdida del control de la institución bancaria por parte del grupo Isaias, uno de los más poderosos del país, con inversiones no solo en el sector bancario, sino en telecomunicaciones, agroindustria, camaroneras, bananeras, etcétera.

El Estado Ecuatoriano ha decidido acusar a través de la fiscalía a los hermanos Roberto y William Isaias Dassum por el delito de peculado (sustracción dolosa de fondos públicos), sin embargo, a la presente fecha el caso no ha sido resuelto por la justicia.

Anexo 8

CASOS DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN OTROS PAÍSES

1.- JACK ABRAMOFF (EUA)

Jack Abramoff, es un ex lobbista estadounidense de las firmas Preston, Gates & Ellis y Greenberg Traurig y hombre de negocios, que actualmente se encuentra preso en la cárcel de Cumberland, Maryland, hasta diciembre 1 de 2010. Abramoff fue declarado culpable, entre otras cosas, corrupción al negociar regalos costosos, comidas y viajes a cambio de favores políticos a funcionarios públicos. Las investigaciones llevaron a acusar a dos oficiales de la Casa Blanca y a otros nueve lobbistas y congresistas.

Abramoff ofrecía empleos y otros favores a personal del parlamento y a funcionarios del ejecutivo, así como también, promovía a sus propios socios a cargos públicos, desde los cuales éstos a su vez podían ayudarlo. Pero cuando en el 2003 los negocios privados de Abramoff empiezan a desmoronarse este empieza a vender sus bienes y se declara en insolvente, lo que a continuación hace a los legisladores – antes comprados con regalos – empiecen a devolver sus contribuciones de campaña realizadas por Abramoff, para luego lo denuncian por estafador y sin vergüenza.

2.- RANDY “DUKE” CUNNINGHAM (EUA)

Randy Cunningham, conocido como Randy o "Duke", es un ex representante republicano por California, condenado a ocho años de prisión, entre otras cosas, por aceptar sobornos por al menos US\$ 2,4 millones para promover nuevos contratos del departamento de Defensa.

Actualmente se encuentra en la Penitenciaría de Estados Unidos en Tucson, Texas, hasta el 4 de junio de 2013.

Entre dichos sobornos se encuentra el de Brent Wilkes, un contratista de defensa fue encontrado culpable de sobornar a "Duke" Cunningham con dinero en efectivo, comidas, viajes, entre otros por cerca de 90 millones de dólares en licitaciones para el Pentágono. Según los fiscales, las licitaciones fueron en su mayoría para escanear documentos.

GLOSARIO

- *“Inside” Lobbying*: Forma de Lobbying que ocurre en una entidad. Incluye una mezcla de lo siguiente: Acercamiento con los legisladores, el análisis *providing*, y la información del personal legislativo de los comités y de las oficinas.
- *“Outside” Lobbying*: Una campaña de Lobbying eficaz también requiere actividad fuera de la entidad, alrededor de la edición. Algunas de estas actividades incluyen: la actividad del *Media Press*, incluyendo conferencias de las noticias, visitas del comité de redacción e invitar a reposteros para que visiten la entidad.
- *Grupos de presión*: Asociación o grupo organizado de personas o instituciones que manifiestan deseos conscientes o intereses comunes a sus miembros, realizando una acción destinada a influir en las instituciones del poder público para producir decisiones de éste favorables a sus fines.
- *Lobby de Apoyo*: Se asocia habitualmente a la pedagogía para incidir en la comunidad
- *Remuneración*: Cualquier compensación recibida por los servicios ofrecidos por un lobbyista, sea bajo la forma de honorario, sueldo, reembolso de gastos, o cualquier otra forma de recompensa. Cualquier lobbyista o firma de lobby debe divulgar públicamente la cantidad que ha recibido por el ejercicio de su actividad como tal.
- *Defensa de Intereses / Advocacy*: Conjunto de acciones dirigidas al cambio de actitudes, políticas, posturas, prácticas o programas dentro de la sociedad. El cabildeo, forma parte de la defensa de intereses, sin

embargo la defensa de intereses abarca una gama de actividades mucho más amplia que puede comprender, o no, el cabildeo.

- *Lobbying Social*: Lobby ejercido por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) a la hora de gestionar sus intereses y en algunos casos al actuar como grupos de presión específicos. La actividad de estas organizaciones no se orienta a la obtención de lucro.
- *Promoción de Causas*: Término más limitado que se usa más ampliamente para incluir todos los intereses, tanto públicos como privados, que tratan de influir en la administración o en la representación popular. Tiene el apoyo organizado a objetivos sociales o políticos de carácter general.

Clasificación de Legisladores:

- *Champions*: Incansables partidarios de la causa que defiende un lobbyista.
- *Allies*: Son los legisladores que ensamblan un relación con un lobbyista para apoyar su causa.
- *Fence Sitters*: Voto de legisladores que puede o no ser afectado por influencia de los grupos de lobbyistas.
- *Mellow Opponents*: Grupo de legisladores que se encuentran pocos dispuestos a apoyar la causa de un grupo de lobby.
- *Hard Core Opponents*: Fuertes partidarios del grupo contrario de lobby.

Tipos de Cabilderos:

- *Cabilderos Estándar*: Son los cabilderos regulares, que no son empleados por entidades gubernamentales, y que trabajan a beneficio de empresas y corporaciones.
- *Cabilderos Limitados*: Son los cabilderos que representa a una empresa o corporación con fines de lucro de manera esporádica. Si un cabildero limitado representa a una misma entidad en más de tres ocasiones se convierte en un cabildero estándar.
- *Cabilderos Populares*: Son los cabilderos que sin ninguna instrucción académica ejercen la profesión porque se les presentó la oportunidad o simplemente porque les gusta y saben hacerlo.
- *Cabilderos Financiados*: También llamados lobbystas, son aquellos cabilderos que, como su nombre lo indica, son financiados para ejercer presión sobre grupos. Estos pueden o no pertenecer a una organización.
- *Cabilderos Gubernamentales*: Son los cabilderos que son empleados de entidades gubernamentales.
- *Cabilderos Ejecutivos*: Son los cabilderos que procuran influenciar en una acción o decisión del poder Ejecutivo. En la práctica parlamentaria el término se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes.
- *Cohecho*: Delito que comete el funcionario público que recibe dádivas o promesas para la realización de algo o abstenerse de hacerlo.
- *Prevaricación*: Incumplimiento malicioso o por ignorancia inexcusable de las funciones públicas que se desempeñan. Injusticia dolosa o culposa cometida por un juez o magistrado. Quebrantamiento de los deberes profesionales por cualquier otro empleado o funcionario público. (...)