



**"REGULACIÓN DE *LOBBY* EN EL PERÚ: TRAYECTORIA
PENDULAR HACIA UNA LEY DE GESTIÓN DE INTERESES DE
SEGUNDA GENERACIÓN"**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentada por

Sr. Nicolás Fernando Rodríguez Galer

Asesor: Profesor José Díaz Ísmodes

2016

Para Adriana, Tamara, Lorenzo y Julián

Resumen ejecutivo

La regulación de las actividades de gestión de intereses –fenómeno también conocido como «cabildeo» o *lobby*– representa un complejo desafío tanto para países con sistemas democráticos arraigados como para democracias emergentes. El vínculo entre gestión de intereses y corrupción; la definición de qué constituye una gestión de intereses o quiénes sus actores; y la fijación de los objetivos, plazos o métricas que pueden servir para medir el impacto de una iniciativa regulatoria en este campo son, entre otros, problemas complejos de abordar con un enfoque típicamente técnico. Sin embargo, existe en la actualidad amplio consenso respecto de que la gestión de intereses profesional, transparente y adecuadamente regulada puede contribuir a generar mejores decisiones de política pública.

En este contexto, el presente trabajo explora el comportamiento pendular que la regulación de la gestión de intereses ha exhibido en el Perú en las últimas dos décadas, lapso en que se pasó de un vacío regulatorio que coincidió con un período de alta incidencia de corrupción (1990-2000) hasta el año 2003 con la promulgación de la *Ley que regula la gestión de intereses en la gestión pública* –Ley 28024– (Congreso de la República 2003), que, a la fecha, no ha sido adecuadamente implementada. La investigación analiza la Ley 28024 a la luz de las lecciones internacionales, y mejores prácticas planteadas por la OCDE y por el estudio de experiencias pertinentes en América Latina; mapea a los actores y al ambiente en el cual se producen las gestiones de intereses en el Perú en la actualidad; y recoge, mediante entrevistas en profundidad, las opiniones y recomendaciones de una muestra de expertos peruanos con el objetivo de entender por qué la Ley 28024 no pudo ser implementada. A partir de ello, es posible plantear lineamientos para una ley de gestión de intereses de segunda generación que logre contribuir a consolidar instituciones democráticas y a tomar decisiones de políticas públicas mejor informadas en el Perú.

Índice

Índice de gráficos	v
Índice de anexos	vi
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Problema y metodología de investigación	5
1. Definición del problema.....	5
2. Preguntas de investigación	5
3. Objetivo de la investigación	5
3.1 Objetivos generales	6
3.2 Objetivos específicos.....	6
4. Metodología de investigación	7
5. Alcances y limitaciones.....	9
Capítulo III. Marco conceptual.....	13
1. Recomendaciones de la OCDE	13
2. Regulación de <i>lobby</i> en América Latina.....	16
3. Modelo pendular de comportamiento regulatorio	17
4. Marco conceptual.....	20
Capítulo IV. Ambiente de investigación y marco referencial	24
1. El ambiente del <i>lobby</i> en el Perú	24
1.1 Actores	24
1.1.1 Actores primarios	25
1.1.2 Actores secundarios.....	29
1.1.3 Actores de supervisión, monitoreo, regulación o fiscalización	31
1.1.4 Casos especiales	32
1.2 Mecanismos	33
1.2.1 Modalidad de intermediación relacional.....	33
1.2.2 Modalidad de estrategia multinivel de alta complejidad.....	34
2. La Ley 28024 como marco referencial.....	36
2.1 Antecedentes de la Ley 28024.....	36
2.2 Características principales de la Ley 28024	37

2.2.1	Aplicabilidad y excepciones	40
2.2.2	Registro	41
2.2.3	Fiscalización y sanción.....	41
2.2.4	Articulación con otras leyes o normativas	42
2.2.5	«Política de puerta revolving» (<i>Revolving Doors</i>)	42
2.2.6	Reserva y confidencialidad.....	42
2.2.7	Otros.....	43
2.3	Situación actual de la Ley 28024.....	43
2.3.1	Registro	43
2.3.2	Fiscalización y sanción.....	44
2.3.3	Otras.....	44
Capítulo V. Estudio de campo.....		46
1.	Acerca de las entrevistas en profundidad	46
2.	Acerca de los entrevistados	47
3.	Resultados.....	49
3.1	Reporte de preguntas guía	49
3.1.1	Pregunta 1: ¿Cuáles son, en su opinión, los motivos principales por los cuales la Ley 28024 no ha podido ser efectivamente implementada?	49
3.1.2	Pregunta 2: ¿Considera usted que, en la actualidad, es posible regular efectivamente mediante legislación la gestión de intereses en el Perú? ¿Por qué?	51
3.1.3	Pregunta 3: ¿Qué cambios de enfoque o de fondo considera usted se debería considerar para una nueva ley de regulación de intereses que sí pueda ser implementada en la práctica? ...	51
3.1.4	Pregunta 4: ¿Qué resultados considera usted se podría esperar de una regulación de <i>lobby</i> efectiva? ¿Cómo considera usted que se podría medir dichos resultados?	52
3.1.5	Pregunta 5: ¿Cuál es el rol de la regulación de <i>lobby</i> en la agenda más amplia de lucha anticorrupción? ¿Cómo considera se debe dimensionar el impacto potencial de la regulación de <i>lobby</i> sobre corrupción y percepción de corrupción?	53
3.2	Otros comentarios o preguntas de interés	53
3.2.1	Articulación con Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ..	53
3.2.2	Confidencialidad en el diálogo público-privado.....	54
Capítulo VI. Propuestas de lineamientos para una ley de gestión de intereses de segunda generación.....		55
1.	Lineamientos generales para una ley de segunda generación	55

2. Lineamientos específicos para una ley de segunda generación	57
Conclusión	61
Bibliografía	63
Anexos.....	67
Nota biográfica	80

Índice de gráficos

Gráfico 1. Secuencia de investigación cualitativa-exploratoria sobre la regulación de la gestión de intereses.....	9
Gráfico 2. Modelado pendular de sistemas dinámicos: trayectoria pendular de una variable en el tiempo	18
Gráfico 3. Ciclo vicioso de «destapes», reacciones políticas y efectistas y perpetuación de la opacidad en el relacionamiento entre Estado y actores privados	21
Gráfico 4. Marco conceptual: Modelo de comportamiento pendular en la regulación de la gestión de interés.....	22
Gráfico 5. Niveles de actores en la gestión de intereses	25
Gráfico 6. Actores primarios en la gestión de intereses, categorías y ejemplos.....	26
Gráfico 7. Ejemplos de actores secundarios que ejercen influencia sobre actores primarios	30
Gráfico 8. Esquema simplificado de una intermediación de una gestión de intereses	34
Gráfico 9. Posible configuración de actores en una estrategia de <i>lobby</i> al Congreso	35
Gráfico 10. Diseño y dinámica operativa de la Ley 28024 (caso gestor profesional)	38
Gráfico 11. Posicionamiento recomendado para nueva Ley de Gestión de Intereses	55

Índice de anexos

Anexo 1. El <i>lobby</i> en los medios peruanos en años recientes	68
Anexo 2. Reseña biográfica de expertos entrevistados	76
Anexo 3. Registro Público de Gestores de Intereses registrados en SUNARP en el marco de la Ley 28024	79

Capítulo I. Introducción

El presente trabajo de investigación explora la problemática de la regulación de la gestión de intereses privados ante la administración pública –actividad también conocida como cabildeo o *lobby*– en articulación con los desafíos más amplios de lucha contra la corrupción y consolidación de instituciones democráticas en el Perú.

La situación actual en torno a la gestión de intereses y su regulación en el Perú abarca una compleja matriz de condiciones que, por un lado, condujo a la promulgación en el año 2003 de la primera iniciativa legislativa que regula explícitamente la gestión de intereses privados en el Perú –reconocida como una de las más completas leyes de su tipo en América Latina (Dos Santos y Texeira da Costa 2012)–. Esta matriz, posteriormente, impidió que dicha ley sea en la práctica efectivamente implementada; de hecho, esta última permaneció durante los últimos doce años en un estado de intrascendencia, y empujó a los agentes públicos y privados a un estado de incumplimiento permanente (Dos Santos y Texeira da Costa 2012: 6). Se trata de la Ley 28024 – *Ley que regula la gestión de intereses en la gestión pública*–, aprobada en el año 2003 durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo y premierato de la Dra. Beatriz Merino.

El estudio de la intrincada matriz de condiciones que primero generó y, luego, frustró esta iniciativa regulatoria sobrepasa los alcances del presente trabajo, pero resulta fundamental para encuadrar este estudio, y comentar a manera de introducción la complejidad y pluralidad de factores que se conjugan en el análisis del *lobby* y su vínculo con el fenómeno más amplio de corrupción en una democracia emergente, pues se sobreponen consideraciones políticas, económicas, históricas, legales y culturales, entre otras. Resulta similarmente desafiante identificar en esta matriz grupos claramente delineables de actores, debido a que –de una u otra manera– participan funcionarios públicos con distintos tipos de responsabilidad y jerarquía, empresarios y gremios, organizaciones civiles de toda índole, medios de comunicación y redes sociales, sindicatos de trabajadores, bufetes de abogados y de consultoría, personas naturales sin vínculo formal a organización alguna, complejas redes informales de poder e influencia, etcétera. Supranacionalmente, participan asimismo organismos multilaterales, países con los cuales se mantiene tratados comerciales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales y demás.

Es sabido que, en una democracia emergente, ante la falta de una industria formal de *lobby* y un marco regulatorio efectivo, los gestores de intereses operan en redes informales a través de mecanismos complejos de modelar. En un trabajo de los politólogos Clive S. Thomas y Ronald Hrebenar, se resume esta complejidad: «Una característica particularmente importante de la gestión de intereses y de la organización de la gestión de intereses en las democracias emergentes es su legado de un pasado autoritario. Esto significa que son los grupos extra-oficiales y vagamente organizados, mejor descritos como *cliques* o grupos de poder, los que tienden a dominar las actividades de gestión de intereses» (2008).

El vínculo entre cabildeo y corrupción resulta similarmente difuso y complejo de modelar metodológicamente. En la actualidad, se acepta generalmente que la gestión de intereses es parte intrínseca de un sistema democrático representativo, contribuye a sopesar las distintas perspectivas en torno a una decisión de política pública y conduce a la larga a decisiones mejor informadas (OCDE 2009: 3). Sin embargo, la palabra *lobby* o cabildeo conlleva –en el Perú y en numerosas otras plazas– connotaciones negativas, de asociación con lo oculto, lo corrupto y, en extremo, lo delictivo (Dos Santos y Texeira da Costa 2012: 2). El uso de la palabra *lobby* en los medios de comunicación y en el debate político local ameritaría una investigación propia que escapa al alcance del presente estudio, pero es evidente que el uso de la palabra *lobby* en los medios, y en especial en la prensa masiva, es –por lo general– peyorativo e incluso intercambiable en ciertos casos con términos que sí suponen corrupción o delito (ver anexo 1).

Desde una perspectiva histórica, la vicisitud de la Ley 28024 a lo largo de más de dos lustros ilustra patrones profundamente arraigados en la narrativa institucional peruana, en la que el cabildeo y la corrupción aparecen desde las estructuras más tempranas de organización colonial, intrínsecamente ligados al desarrollo de aquellas grandes industrias que significarían por siglos los principales motores de desarrollo económico –minería, hidrocarburos y pesca, por ejemplo–, y persisten a lo largo de la era republicana hasta casos actuales, como el de los llamados «Petroaudios» (octubre 2008), y el más reciente sobre la ampliación de la temporada de pesca de anchoveta (agosto 2014). En estos casos, la palabra «*lobby*» fue recurrente en la cobertura mediática, a pesar de que el primero suponía una serie de posibles delitos penales, mientras que el segundo, a lo sumo, un manejo informal de canales de comunicación¹.

Una característica central de este patrón es la secuencia cíclica que empieza con un estado de corrupción sistémica, interrupción por «destape» de un caso específico que deriva en escándalo

¹ En relación con ello, se puede consultar ejemplos de cobertura mediática de ambos casos en anexo 1.

público mediatizado, reacciones efectistas o incompletas por parte del Estado, y finalmente retorno a corrupción sistémica, lo que perpetúa, a cada turno, la percepción de que todo tipo de gestión de intereses ante el sector público debe esconder alguna intención inmoral o delictiva. «La historia del Perú ha sido en parte la historia de sucesivos ciclos de corrupción, seguidos por períodos sumamente breves de reforma anticorrupción, interrumpidos por intereses creados contrarios a la reforma» (Quiroz 2013: 424), concluye el historiador Alejandro Quiroz en su libro *Historia de la corrupción en el Perú*. De acuerdo con el cálculo de este autor, la corrupción sistémica habría reducido la tasa de crecimiento de largo plazo del PBI peruano entre 3% y 4% en el período de 1820 hasta el año 2000 (Quiroz 2013: 444).

En este amplio contexto, el propósito específico de esta investigación consiste en analizar la Ley 28024 a la luz de las lecciones aprendidas a nivel internacional en materia de regulación de *lobby*, tal como se encuentran sintetizadas en los trabajos publicados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y en el estudio específico de Alberto Dos Santos y Paulo Mauricio Teixeira da Costa –dos exaltos funcionarios del Gobierno brasileño– sobre las distintas experiencias de regulación de *lobby* en América Latina. Para complementar el análisis de estas fuentes bibliográficas, se implementa un estudio de campo en el que se entrevista a un grupo de expertos peruanos cuya trayectoria profesional se ha enfocado en la problemática particular de la regulación de actividades de *lobby*. Sobre esta base, se busca recomendar lineamientos para una ley peruana de regulación del *lobby* de segunda generación que sí permita encauzar el cabildeo legítimo y legal por un camino inequívocamente divorciado ante la opinión pública del delito o la corrupción, y que contribuya a forjar institucionalidad y democracia. Asimismo, se espera, a través de esta investigación, situar el rol de la regulación de intereses al interior de la agenda más amplia de iniciativas anticorrupción.

Cabe comentar que este esfuerzo no se produce en un vacío, sino que se suma a una serie de iniciativas de revisión de la Ley 28024 y de mejora de la regulación del cabildeo que están actualmente en activo proceso de debate y convergencia desde el Congreso de la República, el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Específicamente, existe una nueva ley de regulación de la gestión de intereses planteada por el congresista Luis Ibérico: Proyecto de Ley 1269 (Congreso de la República del Perú 2011). Asimismo, la Asociación Civil Transparencia, como parte de la lista de recomendaciones formuladas en la CADE 2015 en el marco de la campaña electoral en curso, ha planteado la necesidad de elaborar una nueva ley de gestión de intereses que reemplace la anterior y viene trabajando en su formulación (Asociación Civil Transparencia 2015).

Se espera que esta investigación sirva como soporte, y complemento para estos esfuerzos e iniciativas futuras, como guía para trabajos que aborden con mayor profundidad aspectos relacionados mediante otras disciplinas o enfoques metodológicos, y que contribuya a encuadrar con efectividad la regulación de la gestión de intereses en un plan de lucha anticorrupción, modernización institucional y consolidación democrática.

En el siguiente capítulo, se encuadra el problema a tratar, las preguntas a resolver y los objetivos generales y específicos del presente trabajo. Adicionalmente, se expone la metodología de investigación. En el tercer capítulo, se revisa la bibliografía pertinente y se delinea el marco conceptual que sirve de plataforma para el análisis de la Ley 28024, esencialmente las recomendaciones de la OECD (2009) y el trabajo para América Latina de Dos Santos y Teixeira da Costa (2012), así como diversos trabajos de investigación en los que se ha usado el enfoque de comportamiento pendular para modelar problemas regulatorios. En el cuarto capítulo, se mapea a los actores y se describe el ambiente en el cual se produce la gestión de intereses; además, se presenta como marco referencial las principales características de la Ley 28024, sus antecedentes y su situación actual. En el quinto capítulo, se muestra el trabajo de campo, que consistió en entrevistas en profundidad realizadas a una serie de expertos en regulación de *lobby*, y sus respectivos resultados. Finalmente, en el sexto capítulo, se desarrollan las recomendaciones de lineamientos para una nueva ley de regulación de la gestión de intereses. En la conclusión, se presenta una discusión de los resultados del presente trabajo en el contexto más amplio descrito en la introducción y se sugieren ciertas preguntas para trabajos de investigación futuros.

Capítulo II. Problema y metodología de investigación

1. Definición del problema

El problema consiste en identificar las características de la Ley 28024 que han imposibilitado durante más de 12 años su implementación efectiva con el objetivo de aislar aspectos específicos que se podrían mejorar para reformular un marco regulatorio que sí se pueda implementar en la práctica, y que contribuya a forjar mayor transparencia en la interacción entre las entidades públicas y el sector privada.

2. Preguntas de investigación

A continuación, se presentan las preguntas centrales de esta investigación:

- ¿Cuáles son los resultados esperables de una regulación efectiva de la gestión de intereses? ¿Cómo se podría medir el impacto de una regulación efectiva de *lobby* en general y específicamente en el problema de corrupción?
- ¿Qué lecciones se ha aprendido sobre esta materia a nivel global en los últimos años? ¿Qué lecciones se ha aprendido para el caso específico de regulación de *lobby* en América Latina?
- En vista de lo anterior, ¿cómo se podría plantear una ley de regulación de *lobby* en el Perú de tal manera que resulte funcional a nivel operativo y que aporte a mayor transparencia e institucionalidad?
- ¿Cómo se articula una nueva ley de *lobby* en el esfuerzo más amplio de lucha contra la corrupción en el Perú?

3. Objetivo de la investigación

Los objetivos de la presente investigación se dividen en dos categorías: generales y específicos. Los objetivos generales se refieren a la problemática y contexto macro en torno a la regulación de la gestión de intereses en articulación con la problemática de lucha contra la corrupción y consolidación de instituciones democráticas, temas amplios a los cuales se hace referencia en la

introducción del presente trabajo. Los objetivos específicos, por su parte, apuntan a delinear con mayor detalle lo que se espera resolver a través de la metodología de la investigación sobre la Ley 28024.

3.1 Objetivos generales

A nivel general, el objetivo de la presente investigación consiste en explorar la problemática de la regulación de *lobby* en el Perú. Asimismo, se apunta a recomendar lineamientos que sirvan como base de debate para promulgar una ley que pueda implementarse en la práctica, y que contribuya a la consolidación de instituciones transparentes y democráticas.

Como se señaló en la introducción y como se desarrollará en la sección 2.3 del cuarto capítulo, sobre la situación actual de la Ley 28024, existe un debate activo en la actualidad en torno a cómo regular efectivamente la gestión de intereses, precisamente por la falta de impacto de la Ley 28024 los últimos 13 años. En ese contexto, el presente trabajo apunta a contribuir con un análisis basado en fuentes robustas, como lo son, entre otras, la OCDE (2009) y el trabajo específico sobre regulación de *lobby* en América Latina elaborado por Dos Santos y Texeira da Costa (2012). Complementariamente, esta investigación contribuye con recoger las opiniones y recomendaciones de expertos locales en este tema, e incorpora lo anterior a un modelo de comportamiento pendular.

3.2 Objetivos específicos

Específicamente, el presente estudio se ha planteado los siguientes objetivos:

- Definir qué es lo que se puede esperar como resultado de una ley de regulación de la gestión de intereses a luz de las experiencias internacionales en esta materia, con énfasis especial en el impacto potencial de dicha regulación en la percepción de corrupción y corrupción efectiva
- Identificar en la bibliografía existente lecciones aprendidas y recomendaciones prácticas para países emergente que pretenden regular la gestión de intereses
- Recoger y analizar las opiniones de expertos locales en el tema de regulación de *lobby* mediante entrevistas en profundidad

- Plantear lineamientos generales y específicos a considerar en la elaboración de una ley de gestión de intereses de segunda generación

4. Metodología de investigación

La metodología aplicada en este trabajo se adhiere a una de las posibles secuencias planteadas para investigaciones cualitativas-exploratorias por Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (2010) en su trabajo *Metodología de la investigación*. Se opta por un enfoque cualitativo-exploratorio, debido a que la regulación de intereses privados ante la gestión pública es un problema cuyo análisis sistémico se encuentra aún en una etapa incipiente y difícilmente abordable desde un enfoque cuantitativo por falta de variables numéricas. En relación con ello, cabe mencionar que no se ha encontrado en la revisión de la bibliografía pertinente ningún estudio cuantitativo que aborde directamente este tema. La relación entre cabildeo y corrupción, como se verá en el transcurso del trabajo, es similarmente compleja de abordar en un estudio de esta dimensión de otra manera que no sea exploratoria. Bajo el enfoque cualitativo-exploratorio, las hipótesis de trabajo son «generales o amplias, emergentes, flexibles y contextuales, se adaptan a los datos y avatares del curso de la investigación» (Hernández *et al.* 2010: 370).

Así, se presenta a continuación –en abstracto– la secuencia metodológica para, luego, explicar cómo esta se aplicará concretamente al estudio de la regulación de *lobby* en el Perú:

- Revisión de la literatura pertinente sobre el tema de investigación, base sobre la cual se formula un marco conceptual
- Mapeo del «ambiente» o «campo» en el que operan los diversos actores o donde se produce el fenómeno a investigar, descripción del marco referencial
- Selección del tipo de muestra a analizar en función de las preguntas que se espera responder y de las particularidades del problema de investigación
- Recolección y análisis de la información recogida de la muestra seleccionada, seguida por un reporte de resultados

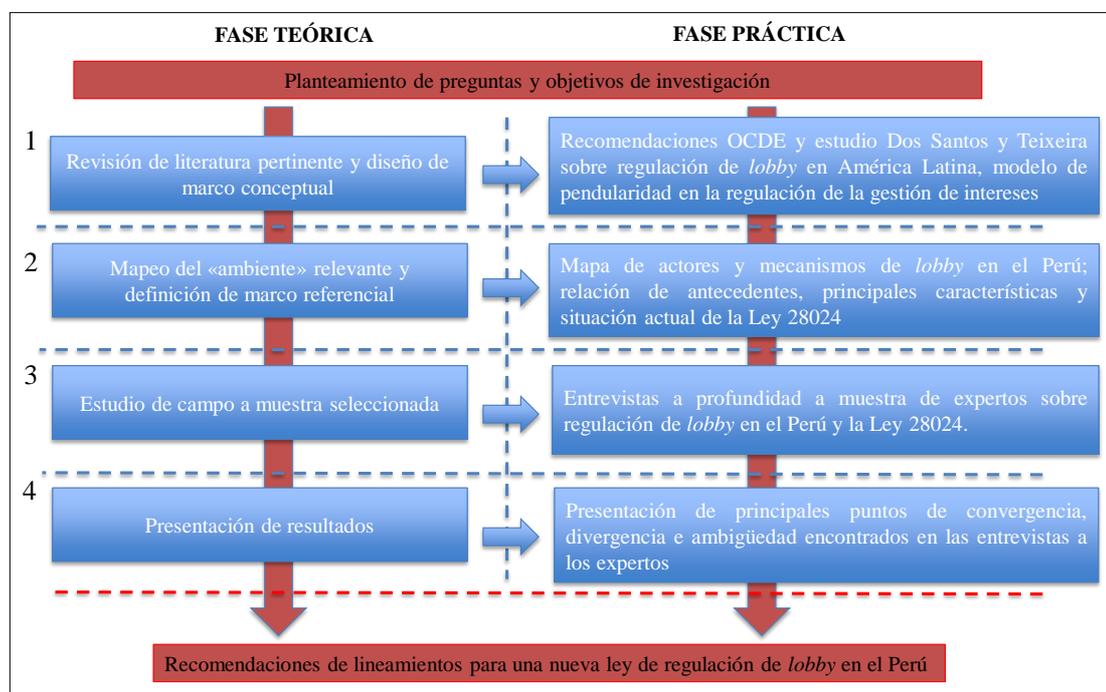
Así, en el caso del presente trabajo, esta secuencia se traduce en los siguientes pasos:

- Revisión de la literatura existente sobre regulación de gestión de intereses: Este proceso conduce a la focalización en las recomendaciones de la OCDE (2009) y en el trabajo de Dos Santos y Teixeira (2012) como fuentes centrales sobre gestión de intereses a nivel global y en América Latina en particular. Se revisa, asimismo, la literatura sobre modelos de análisis de sistemas regulatorios y se opta por aplicar el modelo de comportamiento regulatorio pendular para armar un marco conceptual.
- Mapeo de actores y principales mecanismos o esquemas de relacionamiento en los ambientes pertinentes en los que se produce la gestión de intereses, con especial enfoque en redes de personas (Hernández *et al.* 2010: 380), así como describir sintéticamente las características principales de la Ley 28024 como marco referencial, sus antecedentes y su situación actual.
- Ante el hecho de que la regulación de la gestión de intereses en el Perú es un tema sobre el cual un número reducido de personas tiene conocimiento en profundidad, se selecciona para la fase de muestreo la modalidad de «muestra de expertos», a quienes se aplica la metodología de entrevistas en profundidad (Hernández *et al.* 2010: 397, 418-425). La muestra reúne a nueve expertos seleccionados por su conocimiento de la problemática específica de regulación de la gestión de intereses ante la gestión pública en el Perú y/o por la relevancia de su trayectoria profesional para esta investigación. Cabe señalar que se trata de un grupo relativamente reducido de expertos para la muestra, porque, como señalan Hernández *et al.*, «En los estudios cualitativos el tamaño de muestra no es importante desde una perspectiva probabilística, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia. Asimismo, se considerarán los factores que intervienen para “determinar” o sugerir el número de casos que compondrán la muestra» (2010: 392). En este caso, el factor determinante sería la ausencia de un número mayor de personas expertas en este tema.
- Presentación de principales puntos de convergencia y divergencia encontrados a lo largo de las entrevistas, patrones de respuesta, y recomendaciones.

Esta secuencia conduce a la sección final (sexto capítulo), en la que se plantean propuestas de lineamientos para una nueva ley de gestión de intereses.

La metodología de investigación se describe esquemáticamente en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Secuencia de investigación cualitativa-exploratoria sobre la regulación de la gestión de intereses



Fuente: Hernández *et al.*, 2010. Elaboración propia, 2016.

5. Alcances y limitaciones

Este trabajo contrasta las características de la Ley 28024 como marco referencial con las lecciones aprendidas en materia de regulación de *lobby* a nivel global y regional, y, luego, enriquece estos hallazgos mediante entrevistas a expertos locales para finalmente formular recomendaciones de lineamientos que conduzcan una ley más funcional y efectiva. De manera más amplia, se espera, también, que cumpla con encuadrar el rol de la regulación de *lobby* en el contexto más amplio de políticas anticorrupción.

En este marco, resulta pertinente señalar que el estudio de la corrupción como fenómeno político y económico sumamente amplio –y que existe tal como comenta Quiroz «universalmente y desde las civilizaciones más tempranas» (2013: 30)– escapa del alcance de la presente investigación. Sin embargo, resulta necesario situar en este fenómeno amplio y difuso el vínculo concreto con el cabildeo en el Perú. En relación con este tema, Quiroz señala que existen algunas fuentes históricamente destacables de corrupción en el Perú y, en general, en Hispanoamérica, que pueden ser agrupadas de la siguiente manera (2013: 35):

- Tipo i: Corrupción ligada al poder ejecutivo, definido como el «botín ilegal del patronazgo realizado por virreyes, caudillo, presidentes y dictadores»
- Tipo ii: Corrupción centrada en las Fuerzas Armadas, principalmente en compra de armamento y equipos
- Tipo iii: Corrupción derivada de la gestión de la deuda pública, interna o externa
- Tipo iv: Sobornos por parte de empresarios privados a funcionarios públicos para efectos de contratos, adquisiciones, obras públicas, suministro de servicios públicos, etcétera
- Tipo v: Corrupción de funcionarios públicos vinculada a actividades ilícitas, tales como el narcotráfico, el contrabando, tala ilegal de madera, crimen organizado, etcétera

Si bien se entiende que estas tipificaciones no pretenden ser ni rígidas ni excluyentes, resulta importante notar que el tipo de corrupción que se pretende combatir mediante la legislación de *lobby* –en la que la regulación del *lobby* debe ser tan solo un componente entre varios en un plan integral de largo plazo– es, por lo general, la corrupción que Quiroz (2013) reconoce en sobornos de empresarios a funcionarios públicos (el tipo iv principalmente, pero también, más indirectamente, los tipos i y iii). A pesar de que se puede vincular a la actividad empresarial privada y que pueda existir cabildeo de ciertos tipos, la corrupción vinculada a las Fuerzas Armadas o al crimen organizado escapa al alcance del presente estudio.

En concreto, el presente trabajo se centra en explorar la relación y actividades de gestión de intereses entre Estado, y empresas medianas y grandes. Si bien la Ley 28024 se aplica a nivel general sin discriminar entre empresas pequeñas o grandes, es evidente que su intención está dirigida a empresas con la capacidad de movilizar recursos para influenciar decisiones políticas. Por ello, las microempresas o empresas pequeñas no serán abordadas en el presente trabajo.

Complementariamente, en relación con la pregunta de investigación sobre el vínculo entre cabildeo y corrupción, cabe comentar las dificultades en la medición de la corrupción. Quiroz, de manera resumida, plantea una lista de dichas dificultades (2013: 31-32):

- En primer lugar, por tratarse de un fenómeno de naturaleza clandestina, resulta problemático identificar fuentes creíbles e imparciales.
- Existe, asimismo, el problema de la distinción entre corrupción efectiva y corrupción percibida. La percepción de corrupción es comúnmente medida en encuestas de opinión pública con diversas implicancias; sin embargo, la correlación entre corrupción percibida y corrupción de facto es imperfecta y evasiva.
- Existe, además, el cuestionamiento relativista al análisis de la corrupción, el cual plantea que lo que es corrupto o percibido como corrupto puede variar en función de contextos históricos, sociales o culturales. En este caso, también, emerge el cuestionamiento del determinismo cultural, en el cual se mantiene que la realidad o herencia cultural determina la corrupción.

El cuestionamiento más relevante para efectos del presente trabajo es el que advierte Quiroz sobre la eventual brecha entre percepción de corrupción y corrupción *de facto*. Esta correlación es en sí materia suficiente de un estudio propio, en el cual se profundizaría, entre otros aspectos, en el importante rol de los medios de comunicación como nexo entre corrupción percibida y corrupción real.

Por otro lado, si bien en la segunda sección del tercer capítulo se ofrece un análisis resumido de la Ley 28024 como documento de naturaleza jurídica, y en la lista de entrevistados se busca explícitamente involucrar a expertos que aporten sus opiniones desde el campo jurídico-legal, este trabajo no ofrece un análisis propiamente legal ni jurídico sobre la Ley 28024, ni es su propósito o alcance recomendar modificaciones desde una perspectiva legal. Este trabajo apunta a recoger recomendaciones y opiniones sobre cómo se puede perfeccionar el enfoque general de la iniciativa regulatoria para adecuarlo al momento de desarrollo institucional en que se encuentra el Perú y, de esta manera lograr, que dicha iniciativa contribuya efectivamente a la lucha anticorrupción y consolidación de instituciones democráticas. Además, se pone en relieve algunos aspectos que dan cuenta del enfoque de la Ley 28024 para poder contrastarlo con el nuevo enfoque que este trabajo propone. A partir de esas recomendaciones sobre cómo perfeccionar el enfoque general de la iniciativa regulatoria, se podría posteriormente revisar en detalle la ley desde una perspectiva propiamente jurídica. Por ello, el análisis del cuarto capítulo se limita a recoger sintéticamente los elementos de la Ley 28024 que pongan en evidencia las

principales características conceptuales de dicha ley y su operatividad; no puede ser considerado, entonces, como un análisis de naturaleza legal.

Uno de los principales retos del análisis de la regulación del *lobby* radica en que el impacto de cualquier iniciativa regulatoria no puede medirse rápidamente, sino que debe pasar un tiempo mínimo de maduración y adopción para poder realizar una apreciación valiosa sobre el impacto –una generación, según Dos Santos y Teixeira de Costa (2012), tal como ya se señaló–.

En esa medida, el análisis de casos de regulación de *lobby* que cuentan ya con suficiente tiempo desde su implementación inicial como para realizar apreciaciones sobre su impacto resulta sumamente útil como guía para países que abordan el problema. De hecho, la serie de la OCDE reposa precisamente en este tipo de análisis retrospectivo de casos de países. Sin embargo, dadas las circunstancias particulares de cada país donde se opta por una iniciativa regulatoria de la gestión de intereses, existe inexorablemente un grado de empirismo, prueba y error, e impredecibilidad, por lo que la efectividad y ajustes de la ley deben ser medidos y revisitados en intervalos de varios años, tal como se viene haciendo en el Perú.

Adicionalmente, debido a que la regulación del *lobby* sucede en un contexto político dinámico, en el cual se implementan constantemente otros tipos de políticas, y donde las circunstancias sociales y económicas fluctúan constantemente, resulta sumamente difícil a nivel metodológico aislar el impacto de la regulación de *lobby* de otros factores en el proceso más amplio de consolidación de instituciones democráticas y lucha anticorrupción, y dicho ejercicio escapa al alcance del presente estudio (Dos Santos y Texeira da Costa 2012: 9).

Capítulo III. Marco conceptual

En esta sección, se presentan de manera resumida las principales fuentes bibliográficas sobre regulación de intereses que fueron tomadas en consideración para el presente trabajo. En segunda instancia, se introduce el modelo de comportamiento regulatorio pendular y se presentan algunas de sus aplicaciones más relevantes. Finalmente, sobre la base de la bibliografía y del modelo de comportamiento regulatorio pendular, se expone el marco conceptual establecido.

1. Recomendaciones de la OCDE

En 2007, la OCDE celebró en París su primera sesión especial sobre *lobby*. En dicha sesión, se acordó encargar una investigación sistémica sobre la situación del *lobby* en los diversos países miembros y en general sobre cómo evoluciona la gestión de intereses en el nuevo milenio. Ese encargo deriva, en 2009, en la publicación del primero de tres volúmenes de la serie «Gestores de intereses, gobierno y confianza pública» (*Lobbyists, Government and Public Trust* en inglés).

Los tres volúmenes que conforman la serie sobre *lobby* de la OCDE son los siguientes:

- Volumen 1: Gestores de intereses, gobierno y confianza pública: Incrementando la transparencia a través de legislación (2009)
- Volumen 2: Gestores de intereses, gobierno y confianza pública: Promoviendo la integridad mediante la auto-regulación (2012)
- Volumen 3: Gestores de intereses, gobierno y confianza pública: Implementando los principios de la OECD de transparencia e integridad en las actividades de *lobby* (2014)

Si bien –como sus respectivos títulos lo sugieren– cada volumen de la serie aborda la problemática de cabildeo desde una perspectiva o para un propósito distintos, los tres tomos conforman un trabajo acumulativo y secuencial, cuyo propósito último es la presentación de los diez principios enunciados en el volumen final.

Cabe destacar que los casos de estudio presentados a lo largo de la serie tratan en su mayoría sobre países miembros de la OCDE, principalmente, europeos o de América del Norte. En

cuanto a América Latina, en la serie, se desarrollan los casos de México y Chile (ambos países miembros de la OCDE), y Brasil (país no miembro). El caso peruano no está cubierto en la serie.

El presente trabajo se ancla con especial énfasis en el primer volumen de la serie, en el cual se aborda específicamente la problemática de cómo regular la gestión de intereses por la vía legislativa. Dicho volumen se divide a su vez en dos capítulos temáticos y tres capítulos de casos de estudio: “Capítulo 1: Construyendo un marco para incrementar la transparencia y *accountability* en la gestión de intereses”, “Capítulo 2: Revisión comparativa de la legislación dirigida a incrementar la transparencia y el *accountability* en la gestión de intereses”, “Capítulo 3: El caso de la regulación federal canadiense”, “Capítulo 4: El caso del Estado canadiense de Quebec” y “Capítulo 5: El caso de Polonia”.

En el primer capítulo, se plasman de manera sintética las recomendaciones principales que la OCDE considera se deben tomar en cuenta en un país que evalúa desarrollar un marco regulatorio y legislativo con el propósito de incrementar la transparencia y el *accountability* en la gestión de intereses. Estas recomendaciones constituyen el principal pilar conceptual de este estudio. Son fundamentales como contraste para el análisis de la Ley 28024 y como referentes para las entrevistas en profundidad. A continuación, se detallan cuáles son dichas recomendaciones:

- Desarrollar estándares y reglas que atiendan adecuadamente a los reclamos de la sociedad civil, que estén alineadas con el contexto sociopolítico y administrativo, y que sean consistentes con marcos regulatorios más amplios
- Garantizar que el alcance del marco regulatorio refleje apropiadamente los reclamos de la sociedad civil, y que defina claramente a los actores y actividades cubiertas con el propósito de que los estándares y reglas se puedan hacer cumplir
- Establecer estándares y procedimientos para la revelación (*disclosure*) de información de aspectos clave de la gestión de intereses, tales como la intención, los beneficiarios y los objetivos
- Crear estándares de conducta implementables y que fomenten una cultura de integridad en el *lobby*

- Potenciar la eficacia de la legislación o regulación mediante un espectro coherente de estrategias y prácticas para soportar la implementación y garantizar el cumplimiento de la normativa regulatoria.

Además de estas recomendaciones, del primer volumen de la serie de la OCDE surgen tres observaciones de central importancia para el presente trabajo:

- Si bien en muchos países ha surgido el consenso de que es necesario regular la actividad de *lobby*, ha resultado sumamente difícil lograr el mismo grado de consenso en torno a las medidas, estándares y reglas específicas a adoptar en materia de regulación de *lobby* debido a la naturaleza políticamente sensible del problema (OCDE 2009: 9).
- Sin embargo, se considera que la actividad de *lobby* que busca influenciar decisiones gubernamentales es parte intrínseca del funcionamiento de una democracia moderna, que puede aportar información y perspectivas sumamente valiosas a los debates de políticas públicas, y contribuir significativamente a alcanzar decisiones mejor informadas (OCDE 2009: 1).
- El proceso de regulación de *lobby* conduce típicamente a una tensión entre dos fuerzas diametralmente opuestas. Por un lado, se encuentra la fuerza homologadora de la globalización, que busca implantar a nivel local técnicas de *lobby* y enfoques regulatorios estandarizados a nivel global. Por otro lado, está el respeto hacia «pactos sociales» locales (*social partnerships*) que se han arraigado en un sistema político por motivos históricos y culturales, y que han servido a los grupos de interés durante décadas y posiblemente siglos (OCDE 2009: 13).
- La autorregulación proveniente de las asociaciones o gremios de gestores profesionales desempeña un rol complementario y determinante para contribuir a que la legislación sobre gestión de intereses funcione. Por ello, un volumen entero de la serie de la OCDE –el segundo– aborda el análisis y discusión de diversas experiencias de autorregulación alrededor del mundo.

Cabe destacar que el apoyo del presente estudio en las publicaciones de la OCDE resulta oportuno, dado que el Perú fijó en setiembre de 2014, en el marco de la participación del

presidente Ollanta Humala en la 25ª Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (celebrada en Veracruz, México), la meta de integrarse como país miembro a la OCDE para el año 2021 (Diario El Peruano 2014). Esta meta ya ha sido plasmada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) en un documento de trabajo en el cual se plantea la necesidad de un plan de trabajo para ese fin que incluya una agenda de trabajo en materia regulatoria (Centro de Planeamiento Estratégico 2015).

Asimismo, resulta pertinente comentar que existe un proyecto de ley presentado por el congresista Luis Iberico Núñez, que apunta a derogar la Ley 28024 y reemplazarla por una nueva que atienda las falencias de la primera. Este hace mención a las recomendaciones de la OCDE y las incluye explícitamente en la exposición de los motivos que formula el congresista como sustento para el proyecto de ley nuevo, Proyecto de Ley 1269 (Congreso de la República 2012). Esta iniciativa de revisión de la Ley 28024 es discutida con mayor profundidad en la sección 2.3 del cuarto capítulo, sobre la situación actual de la Ley 28024.

2. Regulación de *lobby* en América Latina

Para efectos del presente estudio, los tres volúmenes desarrollados por la OECD tienen la limitación de enfocarse principalmente en los países que integran dicha organización, mayormente naciones europeas o de América del Norte. Por ello, con el fin de incorporar al análisis experiencias de países cuya realidad cultural y estado de desarrollo institucional resulta más afín al Perú, se recurre al trabajo de Luiz Alberto dos Santos y Paulo Mauricio Teixeira da Costa (2012), titulado «La contribución de las iniciativas de regulación de *lobby* en la lucha contra la corrupción en América Latina». En dicho trabajo, los dos autores –ambos exaltos funcionarios del Gobierno brasileño– estudian comparativamente casos de regulación de *lobby* en Brasil, Chile, Argentina y Perú. La comparación de las experiencias de países afines de la región es sumamente valiosa para entender lo sucedido con la Ley 28024. Las principales conclusiones del trabajo de Dos Santos y Teixeira da Costa son las siguientes (2012: 2):

- A pesar de que el principal objetivo de la regulación de *lobby* en América Latina es combatir la corrupción, no existe a la fecha evidencia clara de que estas iniciativas hayan tenido un impacto en la reducción de la corrupción, en parte, porque no ha transcurrido suficiente tiempo desde su implementación. En este sentido, los autores hacen énfasis en la importancia de definir *ex-ante* cuál es el objetivo de la regulación para, en función de ello, poder controlar las expectativas y medición de resultados.

- La regulación de *lobby* por sí sola no puede contribuir significativamente a combatir la corrupción, sino que debe formar parte de una amplia gama de medidas gubernamentales adecuadamente concebidas para ese fin: «La regulación de *lobby* considerada exclusivamente como una medida anti-corrupción es por lo general inefectiva [...] La regulación del *lobby* tiene una justificación más allá de la lucha anti-corrupción» (Dos Santos y Teixeira 2012).
- El impacto de la regulación de *lobby* debe ser considerado en un lapso de tiempo no menor a veinte años.
- La promulgación e implementación de legislación que regula el *lobby* en América Latina dan cuenta de limitaciones similares en su impacto en la lucha anticorrupción a las observadas en democracias occidentales más maduras.

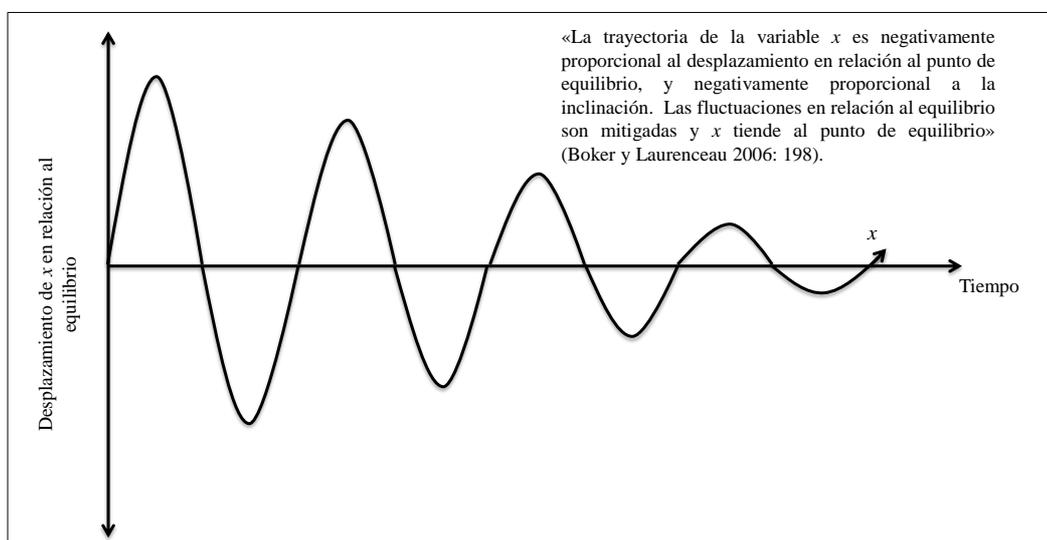
Cabe destacar que el trabajo comparativo de Dos Santos y Teixeira da Costa diagnostica como nulo el impacto de la Ley 28024 en el Perú (2012: 6, 11).

3. Modelo pendular de comportamiento regulatorio

Para modelar el comportamiento de la regulación sobre gestión de intereses se opta en este trabajo por un modelo de comportamiento pendular, un enfoque que pertenece al campo de modelado de sistemas dinámicos (Boker y Laurenceau 2006) y que ha sido aplicado para modelar el comportamiento de una amplia gama de variables.

El modelo de pendularidad supone el movimiento de una variable (trayectoria) en un sistema que se dirige de un extremo de un eje hacia el otro en el tiempo y que, a largo plazo, alcanza un estado de equilibrio. La variable oscila de manera decreciente entre ambos extremos del eje impulsada por dos fuerzas opuestas que se neutralizan en el largo plazo y conducen a la variable hacia el punto de equilibrio. Expresada gráficamente, la trayectoria de una variable que sigue un comportamiento pendular puede describirse de la siguiente manera (Boker y Laurenceau 2006):

Gráfico 2. Modelado pendular de sistemas dinámicos: trayectoria pendular de una variable en el tiempo



Fuente: Boker y Laurenceau, 2006. Elaboración propia, 2016.

Este modelo ha sido utilizado para estudiar una amplia gama de fenómenos, entre ellos, problemas regulatorios. Existen estudios que aplican el modelo de comportamiento pendular a la regulación de mercados financieros (The Regulatory Fundamentals Group 2015), la regulación de mercados eléctricos (Kuit, Mayer y de Jong 2005) e, incluso, la autorregulación de la intimidad en un matrimonio (Boker y Laurenceau 2006). Este último ejemplo ilustra la versátil aplicabilidad del modelo, del cual se toma de manera más directa la explicación del movimiento pendular en este trabajo. Cabe anotar que el modelo pendular también fue usado para analizar la regulación de problemas relacionados con la sexualidad en Bélgica (Stevens y Hooghe 2003).

Pertinentemente, el comportamiento pendular ha sido asociado a problemas –como el de la gestión de intereses– sobre la confianza pública en las instituciones del Estado, y su vínculo con mecanismos informales de relacionamiento entre agentes públicos y privados. El Instituto Nacional de Administración Pública de España, a través de su revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, publicó en 2014 el trabajo “Confianza, instituciones informales y políticas públicas, una compleja relación pendular” (Güemes y Hernández-Bonivento 2014). En este estudio, se analizan dos casos específicos de políticas públicas en Colombia y Argentina. Los autores destacan «una relación bidireccional entre el desempeño de las políticas públicas y el contexto social en el que se desenvuelven [...], la cual es descrita de manera pendular: por un

lado, el enfoque dado a las políticas públicas logra afectar la confianza entre las personas de una comunidad, así como sus lazos relacionales; por el otro, la informalidad contextual donde se implementan afecta el resultado mismo de las políticas públicas» (Güemes y Hernández-Bonivento 2014).

El modelo pendular, también, ha sido aplicado a patrones históricos de mayor envergadura. El filósofo y científico social austríaco Karl Polanyi (1886-1964) creó una amplia bibliografía, en la que destaca *La gran transformación*, su trabajo más conocido, en torno al concepto del «movimiento doble» y pendularidad, principio que ha sido aplicado a numerosos problemas de las ciencias sociales (Dale 2012). En el trabajo, Polanyi trata principalmente el proceso dialéctico entre la implantación del modelo de economías de mercado y la demanda ciudadana por sistemas de protección social (Polanyi 1944). Notablemente, el principio del doble movimiento y la pendularidad fue utilizado por Polanyi y posteriores investigadores para modelar el vaivén de las economías occidentales entre modelos económicos de libre mercado, por un extremo, y socialismo, en el otro extremo, desde el siglo XIX hasta las recientes crisis financieras internacionales (Dale 2012). Como ilustración de la vigencia actual del enfoque pendular tal como lo ideó Polanyi, cabe señalar que el estudioso Gareth Dale publicó en 2012 un trabajo que amplía y actualiza la perspectiva pendular del análisis de Polanyi a la era reciente: «Movimientos dobles y fuerzas pendulares: Perspectivas de Polanyi sobre la era neoliberal» (Dale 2012).

Acaso el ejemplo más emblemático, que mejor ilustra el comportamiento regulatorio pendular y que coincidentemente se puede relacionar de manera directa a lo sucedido con la Ley 28024 en el Perú, radica en la historia de la regulación del consumo de bebidas alcohólicas en los Estados Unidos y, en términos más amplios, en el mundo entero. Como es conocido, una corriente de opinión pública y política condujo a la prohibición total del consumo y comercialización de bebidas alcohólicas entre 1920 y 1933 (en inglés, esta era conocida como «*Prohibition*»). A partir de ello, se pasó abruptamente de un estado de regulación laxa al extremo de prohibición absoluta, lo cual empujó a los consumidores y proveedores a actuar en la ilegalidad. Como consecuencia, se dio un crecimiento explosivo del crimen organizado y corrupción de agentes públicos (el conocido criminal estadounidense Al Capone construyó una enorme red criminal en Chicago basándose principalmente en la comercialización ilegal de bebidas alcohólicas). La prohibición acabó en 1933 y, desde entonces, en los Estados Unidos y en el mundo, se han implementado medidas para reducir las externalidades y riesgos del consumo del alcohol.

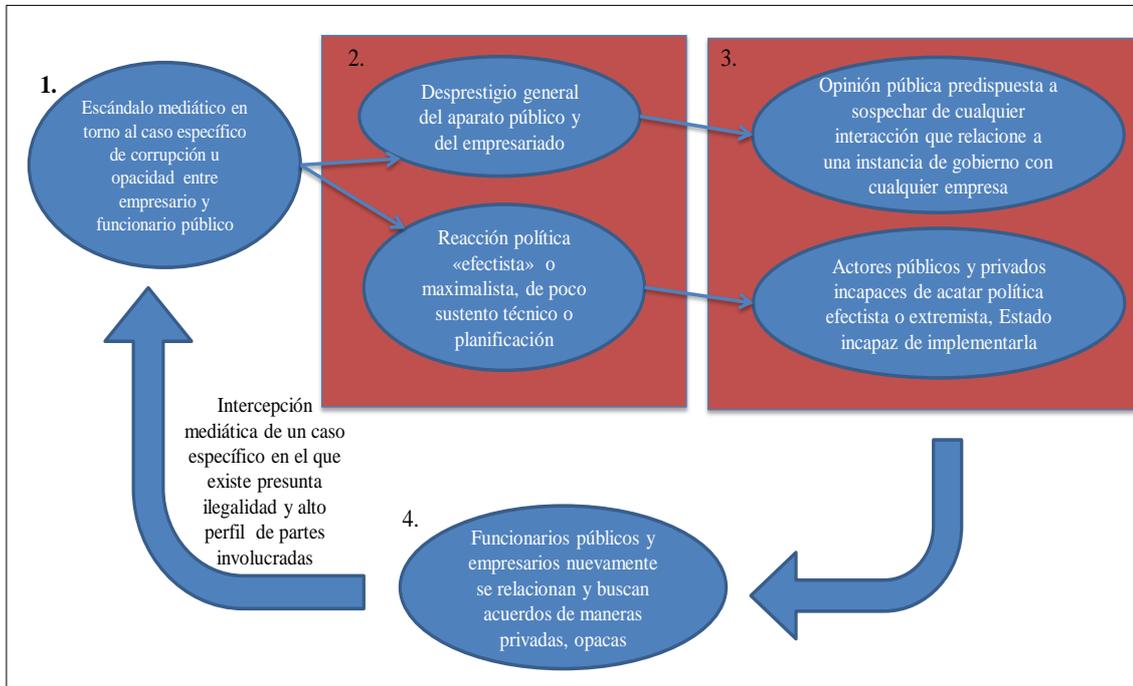
Este ejemplo de la regulación del consumo de bebidas alcohólicas es pertinente para el caso de la regulación de *lobby* en el Perú por los siguientes motivos:

- En ambos casos, una regulación excesivamente severa empuja a los actores públicos y privados a actuar en el incumplimiento y, en extremo, en la ilegalidad. En el caso de los agentes públicos, la sobrerregulación puede –como en el caso de la Prohibición– dar paso a un incremento en la corrupción.
- En ambos casos, se percibe el tránsito de la política regulatoria de un extremo de permisividad o de un vacío regulatorio hacia un extremo prohibitivo que resulta impráctico o imposible de implementar en la práctica.
- El caso del consumo de bebidas alcohólicas ilustra cómo la política regulatoria, tras oscilar entre extremos, converge de manera empírica en el largo plazo en medidas prácticas e implementables, y que cuentan con el apoyo de una masa crítica de agentes para su cumplimiento. En el caso de la regulación del consumo de bebidas alcohólicas, se percibe esta convergencia no solo en Estados Unidos, sino también a nivel global. De hecho, en la actualidad, la mayoría de países ha adoptado medidas similares: edad mínima para consumo de alcohol, prohibición de conducir automóviles bajo la influencia del alcohol, normativas que limitan la publicidad de productos alcohólicos dirigida a menores de edad, etcétera.

4. Marco conceptual

Tal como se menciona en la introducción al presente trabajo, el historiador Alejandro Quiroz (2013: 444) destaca la naturaleza cíclica entre situaciones de corrupción; «destapes» de alto perfil mediático; reacciones apresuradas y desmedidas por parte del Estado; y, finalmente, retorno a situaciones de corrupción. Asimismo, se entiende que estos destapes alimentan en la opinión pública una desconfianza generalizada hacia los acercamientos entre empresa y Estado, y que, por ende, parte importante de estos acercamientos –que pueden o no tener justificaciones razonables o incluso beneficiosas para el Estado y la población– terminan dándose por canales opacos, por intermediarios no oficiales u otro medio no reconocido como oficial para el funcionario público, precisamente, para no generar suspicacias por parte de la opinión pública. En el gráfico 3, presentado a continuación, se resume esta secuencia:

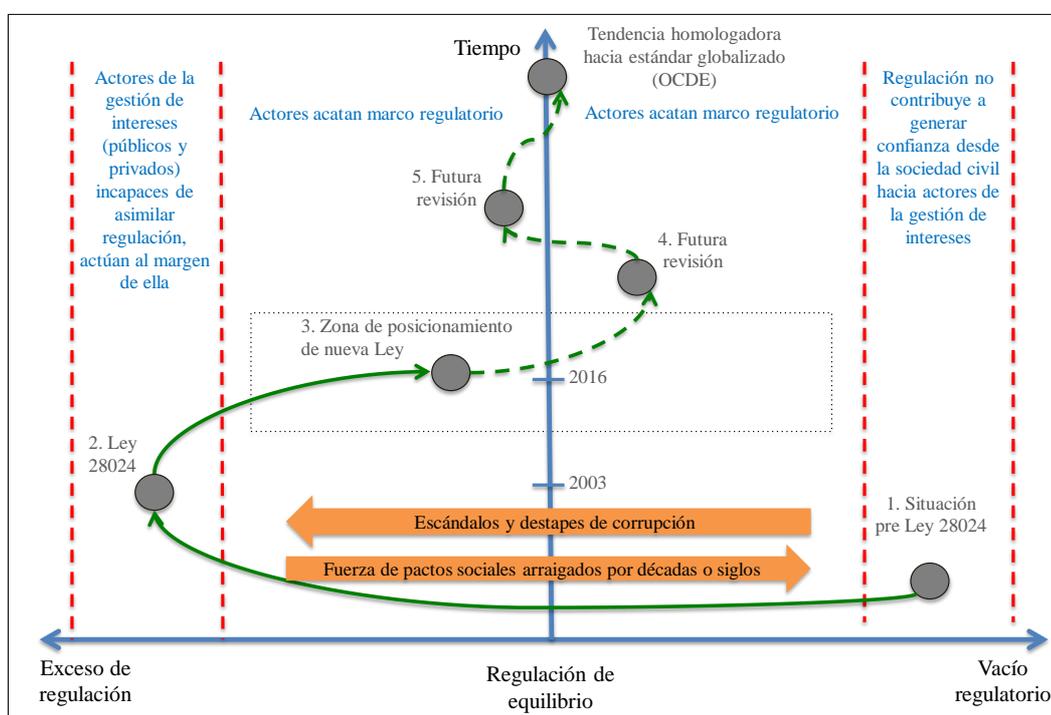
Gráfico 3. Ciclo vicioso de «destapes», reacciones políticas efectistas, y perpetuación de la opacidad en el relacionamiento entre Estado y actores privados



Fuente: Quiroz, 2013. Elaboración propia, 2016.

En este contexto, se produce, para efectos de la regulación del *lobby*, la dinámica dialéctica entre la presión de la opinión pública por medidas anticorrupción (presión que responde al ciclo de «destapes» descrito en el cuadro anterior), por un lado, y la fuerza de los pactos sociales arraigados o «cliques de poder» que se reconoce ampliamente en la bibliografía revisada, por otro (OCDE 2009, Thomas y Hrebenar 2008, Dos Santos y Teixeira 2012, y Quiroz 2013). De esta manera, se constituye el marco conceptual del presente trabajo, en esencia, un modelo de comportamiento pendular para la regulación de la gestión de intereses, expresado en el gráfico 4:

Gráfico 4. Marco conceptual: Modelo de comportamiento pendular en la regulación de la gestión de interés



Fuente: Elaboración propia, 2016.

El modelo explica cómo se pasa de un extremo de vacío regulatorio en materia de gestión de intereses (punto 1) a un punto de regulación excesiva con la promulgación de la Ley 28024 en 2003, movimiento drástico que se produce en el contexto de los escándalos de corrupción e indignación de la opinión pública tras la estrepitosa caída del gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-2000). Este último llevó a los actores públicos y privados a una situación de incumplimiento generalizado e incapacidad de asimilar la normativa regulatoria, situación que persiste hasta la actualidad².

El modelo reconoce que este tránsito hacia el exceso de regulación responde a la fuerza de los escándalos y destapes de corrupción, a la presión de la opinión pública, y las reacciones efectistas por parte de los agentes públicos. Como contraparte, el modelo reconoce la fuerza de los pactos sociales arraigados, fuerza que empuja hacia la libre operación de los agentes según pactos preexistentes y, en extremo, hacia el vacío regulatorio.

² La naturaleza «excesiva» del enfoque regulatorio y normativa específica de la Ley 28024, así como el contexto histórico y político en el cual emerge, son discutidos en el cuarto capítulo, segundo acápite, sobre la Ley 28024 como marco referencial, y en los resultados del proceso de estudio de campo del quinto capítulo.

Siguiendo el comportamiento pendular, el modelo sitúa la próxima posición de la política regulatoria en una zona más intermedia y cercana al equilibrio –zona donde una masa crítica de agentes sí pueden actuar dentro de sus parámetros–. Posteriormente, se realizarán ajustes que lleven a largo plazo a alinear la política peruana con el tipo de estándar global reconocido en la bibliografía de la OCDE (estándar global que, como la OCDE misma reconoce, se encuentra actualmente aún en un proceso empírico de lenta consolidación y perfeccionamiento).

Como se percibe en el eje temporal del gráfico, el movimiento pendular de la política regulatoria en gestión de intereses significa un proceso histórico que ya ha abarcado 13 años, desde la promulgación de la Ley 28024 en el año 2003 hasta los debates e iniciativas que existen en la actualidad y que, en algún momento en el futuro cercano, desembocarán en una nueva ley. Así, la escala de tiempo del proceso evolutivo de la regulación de *lobby* en el Perú estaría alineada con lo encontrado por Dos Santos y Teixeira (2012) en su estudio para América Latina, respecto de que el proceso requiere de –al menos– veinte años para alcanzar un punto en el que se comience a percibir un impacto.

Capítulo IV. Ambiente de investigación y marco referencial

1. El ambiente del *lobby* en el Perú

Siguiendo la metodología de investigación de Hernández *et al.* (2010), en esta sección, se describe el ambiente donde se desarrolla la gestión de intereses en el Perú. La descripción está conformada por un primer acápite en el que se establece categorías generales y perfiles recurrentes de los actores involucrados, y un segundo en el cual se describe algunos de los principales mecanismos o dinámicas típicas de gestión de intereses en el Perú.

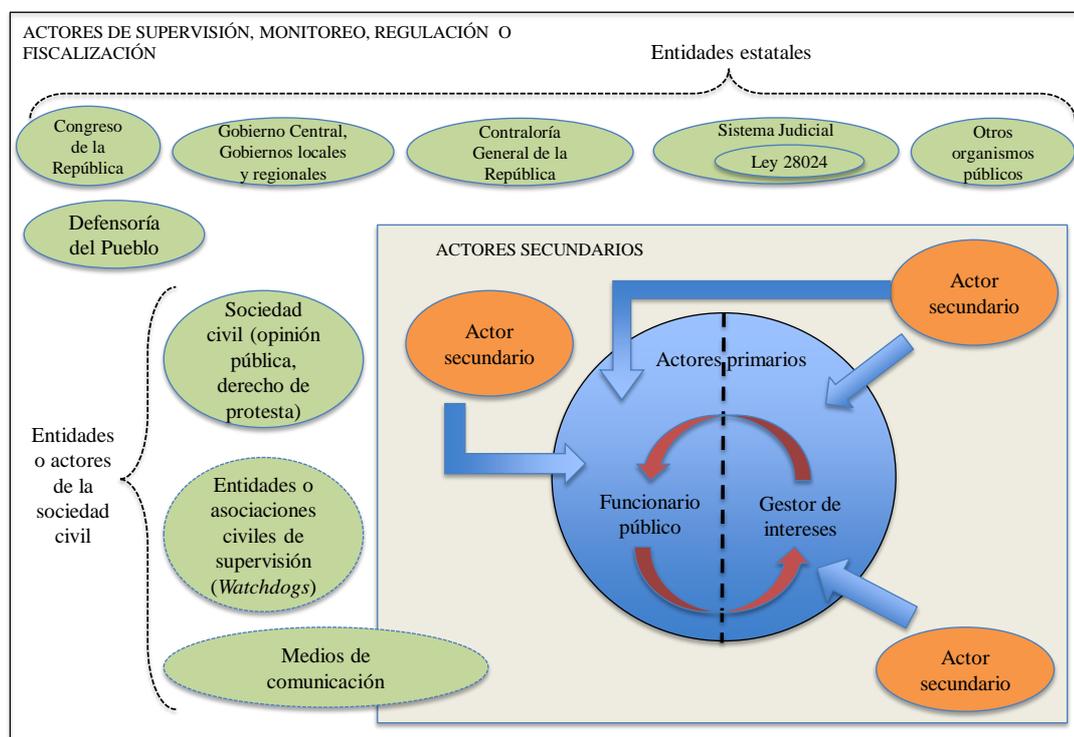
Cabe señalar que la descripción del ambiente, presentada a continuación, se basa en información bibliográfica proveniente de los diversos trabajos considerados en este estudio, en la investigación de material periodístico (ver anexo 1), en preguntas de contexto realizadas durante la fase de trabajo de campo (entrevistas en profundidad), en observación directa por inmersión propia del estudiante en el sector privado y público, y en fuentes periodísticas.

1.1 Actores

Tal como se señaló en la introducción, el espectro de actores en la gestión de intereses es sumamente amplio, y no siempre es posible establecer divisiones o límites claros entre un actor y otro. En ciertas dinámicas, puede ocurrir que un actor desempeñe varios roles, como cuando, por ejemplo, un funcionario público en actividad realiza una gestión de interés ante otro funcionario público en beneficio de un privado. El rol de los medios de comunicación o de ciertos tipos de asociaciones civiles sin fines de lucro es también difícil de categorizar, pues, como se discute a continuación, dependiendo de las circunstancias, su rol puede ser interpretado de distintas maneras.

Sin embargo, para efectos del presente estudio, se identifican tres categorías básicas y referenciales de actores, con perfiles típicos o recurrentes, y con características cuya descripción es relevante al objetivo de la investigación: (i) actores primarios, es decir, las dos partes directamente involucradas en la gestión; (ii) actores secundarios, aquellos que solo participan ejerciendo influencia en uno o ambos de los actores primarios; y (iii) actores de supervisión, monitoreo, regulación o fiscalización. En el siguiente gráfico, describe la relación entre estas tres partes:

Gráfico 5. Niveles de actores en la gestión de intereses



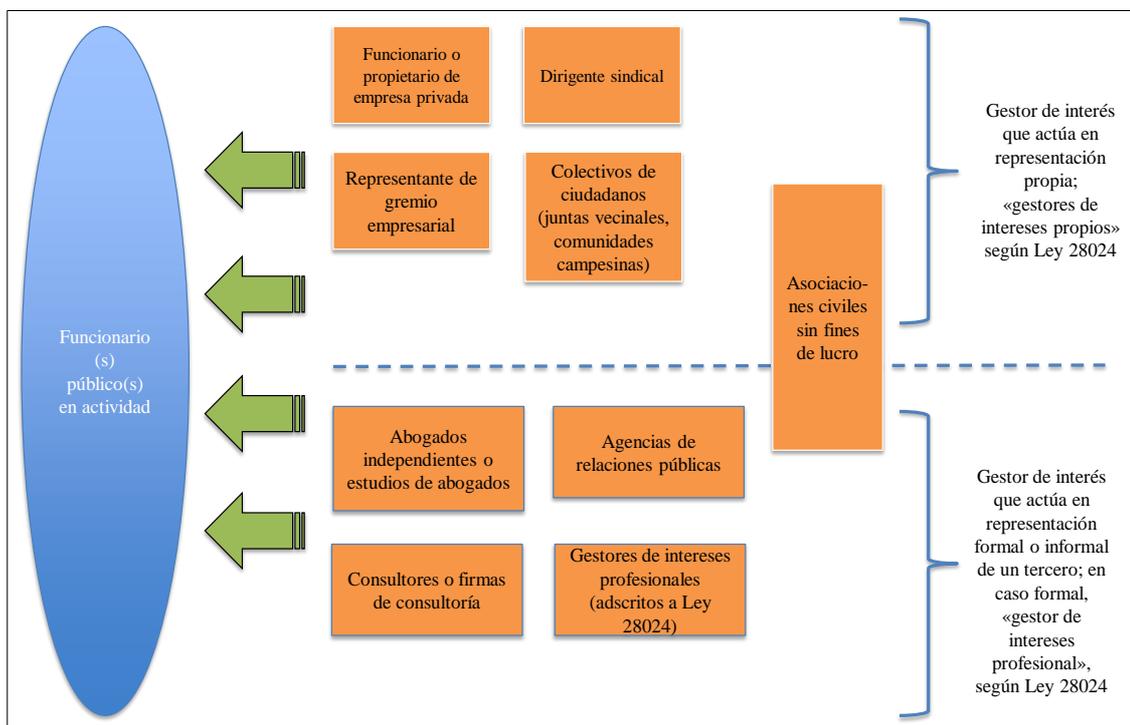
Fuente: Elaboración propia, basada en mapeo de ambiente, entrevistas en profundidad, fuentes periodísticas y bibliografía revisada en la elaboración del marco conceptual, 2016.

1.1.1 Actores primarios

En general, se puede identificar dos partes protagonistas e indispensables en la gestión de intereses, sin cuya participación una gestión de intereses no es posible. Por un lado, el gestor de intereses propiamente, y por el otro lado, el funcionario o grupo de funcionarios públicos cuyo accionar se desea influenciar mediante la gestión de intereses. El segundo grupo está conformado estrictamente por funcionarios públicos en actividad, mientras que el primero está conformado por una compleja gama de actores con diversos roles o relaciones de representación que serán tratados a continuación. En este grupo, resulta fundamental establecer una división entre aquellos gestores de intereses que actúan en representación propia, y aquellos que actúan en representación de un tercero (esa diferenciación resulta pertinente para el análisis de la Ley 28024).

A continuación, en el gráfico 6, se presenta esquemáticamente esta división de actores primarios:

Gráfico 6. Actores primarios en la gestión de intereses, categorías y ejemplos



Fuente: Elaboración propia, basada en mapeo de ambiente, entrevistas en profundidad, fuentes periodísticas y bibliografía, 2016.

En este conjunto, podemos distinguir a aquellos gestores de intereses que actúan en representación propia de los que actúan en representación formal o informal de un tercero. En el primer caso, el gestor de intereses es en sí mismo el interesado en dirigirse e influenciar al funcionario público con una agenda que impacta directamente en él, y lo hace sin intermediación alguna. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

- **Funcionario de empresa privada:** En este caso, el gestor de intereses es un accionista o empleado formal de una empresa o corporación privada, y se dirige al funcionario público en representación abierta y directa de los intereses de su empresa. En estructuras corporativas de gran envergadura, puede existir un cargo formal en la empresa que asuma esta función, tal como la Gerencia de Asuntos Corporativos, Gerencia de Relaciones Institucionales, Gerencia de Asuntos Gubernamentales, entre otros. Cabe resaltar que, en corporaciones de gran envergadura (empresas mineras *major*, bancos, contratistas de obras de gran escala), es común que se contrate para

ocupar esos cargos a un exalto funcionario de Estado, mayormente, exministros de Estado.

- Representante de Gremio Empresarial: En este marco, el gestor de intereses representa abiertamente a un colectivo institucionalizado o colegiado de empresas que comparten una agenda de demandas para determinadas áreas de política pública. Estas organizaciones eligen formalmente a un vocero o delegado que implementa una estrategia de comunicación o relacionamiento con el funcionario público pertinente. Algunos ejemplos típicos pueden ser Capeco (Cámara Peruana de la Construcción), Confiep (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas), SNI (Sociedad Nacional de Industria), ADEX (Asociación de Exportadores), entre otros. En este grupo, también, se encuentran las diversas cámaras de comercio. Como en el grupo anterior, cabe resaltar que, en este caso, también es recurrente que el gremio empresarial designe como su representante ante el funcionario público a un exalto funcionario público³.
- Dirigente sindical: Se trata de un representante de grupos de trabajadores, usualmente de organizaciones de gran escala, que se dirige al funcionario público en representación abierta de grupos de trabajadores.
- Representante de colectivos de ciudadanos: Se trata de organizaciones con estructuras formales o cuasiformales, que agrupan a ciudadanos comúnmente afectados por alguna circunstancia o política, o por ubicación geográfica, y que designan un representante que comunique y defienda sus intereses ante un funcionario público. En este caso, se trata, por ejemplo, de grupos vecinales, de comunidades campesinas, entre otros.

Por su parte, en el caso de un gestor de intereses que actúa en representación formal o informal de un tercero, este es contratado por el interesado en influenciar en política pública, actúa como un intermediario en la relación entre el interesado y el funcionario público, y recibe una remuneración o compensación por ese servicio. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Abogados independientes o estudios de abogados: En ciertos casos, cuando la entidad que desea influenciar una política pública es una corporación de gran escala, su bufete

³ El caso de la Dra. Beatriz Merino es un ejemplo pertinente, puesto que ella fue quien aprobó la Ley 28024 durante su premierato, en el año 2003. La Dra. Merino asumió en tal fecha la Presidencia Ejecutiva de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos, cargo al que renunció a inicios del presente año.

legal puede desempeñar el rol de gestor de intereses en representación de la empresa. De hecho, el límite entre representación legal de un cliente y la representación de sus intereses ante el Estado puede ser difícil de identificar, y la fijación de dicho límite es materia de un activo debate global y local. Por ejemplo, un bufete legal puede representar a una gran corporación en el análisis legal de una medida arancelaria que impacta en sus operaciones, y –a la vez– monitorear y desarrollar relaciones con los congresistas miembros de una comisión en la que se recomendará una política que afectará a la empresa con el objetivo de influenciarlos. En el transcurso de las entrevistas en profundidad y en el material periodístico revisado⁴, el rol de los grandes bufetes de abogados fue mencionado recurrentemente como espacio donde se genera una parte importante de las estrategias de gestión de intereses de grandes corporaciones privadas. Paralelamente, cabe señalar que –en industrias de *lobby* más maduras como la estadounidense– los gestores de intereses son, en su gran mayoría, de formación abogados. Es decir, existe una convergencia natural entre las dos funciones y el entrenamiento legal ha demostrado ser particularmente pertinente para el ejercicio de la gestión de intereses no solo en el Perú, sino también a nivel global.

- Consultores o firmas de consultoría independientes: La figura del consultor o *boutique* de consultoría altamente especializado es, asimismo, recurrente. Se trata de profesionales o grupos de profesionales que ostentan un conocimiento o acceso especial a un grupo específico de funcionarios públicos o a una entidad pública específica. Tal sería el caso, por ejemplo, de un consultor independiente especializado en asesorar a promotoras inmobiliarias que desean invertir en un distrito específico, y que tiene un conocimiento en profundidad del funcionamiento de las normas de desarrollo urbano de ese distrito, o una relación estrecha con los funcionarios de dicha área o entidad.
- Agencias de relaciones públicas: Algunas agencias de relaciones públicas –cuyo enfoque tradicional es asesorar a empresas en su estrategia de comunicación general y, en especial, en su relacionamiento con medios de comunicación–, también, desempeñan un rol como gestoras de intereses. Así, algunas de ellas han abierto divisiones de *public affairs*⁵ desde las cuales asesoran a clientes en materia de relacionamiento con entidades

⁴ Se puede consultar en el anexo 1 el artículo de Felipe Gutiérrez publicado en *Semana Económica*.

⁵ La firma de relaciones públicas Llorente y Cuenca, que tiene una importante presencia en el Perú y que opera en España y diversos mercados de América Latina, tiene activa en el Perú un área de Asuntos Públicos, cuyo objetivo es brindar «ayuda a empresas y organizaciones –mediante herramientas de inteligencia política, planificación y posicionamiento institucional– a defender sus legítimos intereses y a establecer un diálogo correcto, con los poderes públicos siempre en base a relaciones leales, estables y fluidas» (Llorente y Cuenca 2015).

y funcionarios públicos, y –eventualmente– participan activamente de esa relación. Cabe comentar, en ese sentido, que algunas de las firmas multinacionales de relaciones públicas forman parte de grupos que, a su vez, cuentan con empresas formales de *lobby*; es decir, existe a nivel global una relación estrecha entre ambas actividades⁶. Se debe agregar que el método de «mapa de relacionamiento» o «mapeo de *stakeholders*» es una herramienta central de ambos oficios, el del relacionista público y el del gestor de intereses⁷.

- Gestores de intereses profesionales: Aunque su número es reducido, existen actualmente empresas profesionales de gestión de intereses o gestores independientes que se rigen por la Ley 28024, y que prestan sus servicios a empresas privadas⁸. Como se discutirá en la sección sobre la Ley 28024, estos gestores se definen por haberse inscrito en el registro de gestores de intereses de la Sunarp (según manda la Ley 28024) y por cumplir con sus pautas de reporte sobre sus actividades. A la fecha, la única empresa profesional y comercialmente activa que brinda este servicio es la firma Concertum, cuyo fundador y director gerente fue entrevistado para esta investigación.
- Asociaciones civiles sin fines de lucro: La asociación civil sin fines de lucro es un vehículo o entidad sumamente flexible y maleable, que puede fungir en ciertos casos como gestor de sus propios intereses. También, puede actuar como intermediario de los intereses de un tercero, en ocasiones, de manera abierta o pública, y, en ocasiones de manera, oculta o indirecta. Este posible rol de las asociaciones civiles sin fines de lucro como gestor oculto o indirecto de intereses de terceros será discutido en la siguiente sección sobre mecanismos de *lobby*.

1.1.2 Actores secundarios

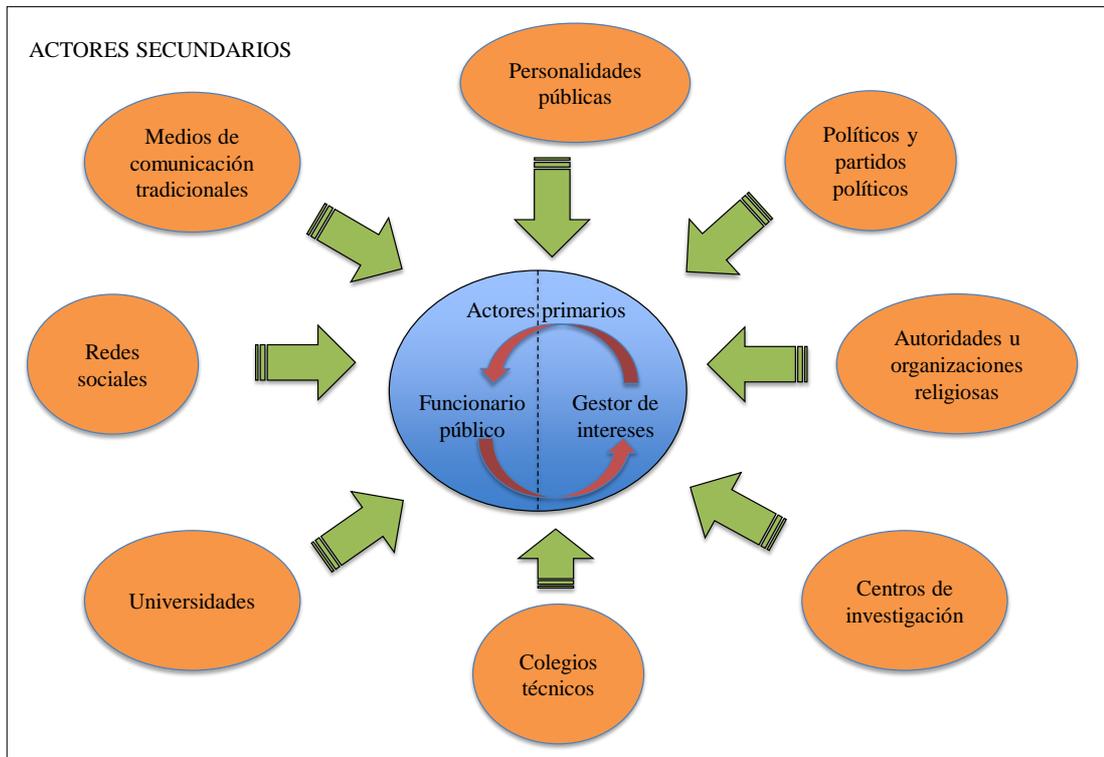
Por otro lado, existe una amplia gama de actores secundarios, es decir, entidades que influyen en una gestión de intereses de manera indirecta, y cuya participación no es necesaria, sino complementaria. Estos actores pueden influenciar en la decisión de política pública a través de su influjo en uno de los dos actores primarios o en ambos simultáneamente (gestor y/o funcionario público). En el gráfico 7, se presentan este tipo de actores:

⁶ La firma global de relaciones públicas Burson Marsteller, que mantiene desde 2008 una presencia importante en el Perú, forma parte del grupo WPP, propietario de la firma de *lobby* BKSH & Associates, una de las más grandes de EE.UU.

⁷ Se puede consultar en el anexo 1 el artículo de Felipe Gutiérrez publicado en *Semana Económica* (2016).

⁸ En la sección 2.3 del cuarto capítulo (situación actual de la Ley 28024), se describe en mayor detalle a este grupo de gestores adscritos a la Ley 28024.

Gráfico 7. Ejemplos de actores secundarios que ejercen influencia sobre actores primarios



Fuente: Elaboración propia, basada en mapeo de ambiente, entrevistas en profundidad, fuentes periodísticas y bibliografía, 2016.

- **Políticos y partidos políticos:** Los políticos de alto perfil (expresidentes, presidentes regionales en actividad, congresistas, líderes de agrupaciones políticas, etcétera), así como los partidos políticos de manera colectiva, pueden influenciar mediante sus declaraciones públicas o movilizaciones a ambos actores en una dinámica de gestión de intereses.
- **Autoridades u organizaciones religiosas:** Similarmente, los líderes de las diversas agrupaciones religiosas, por su capacidad de convocatoria, recursos y perfil, pueden influenciar de manera contundente a cualquiera de las partes en una gestión de intereses.
- **Centros de investigación, colegios técnicos o universidades:** Las posturas o pronunciamientos de este tipo de instituciones constituyen un actor secundario con alta capacidad de influir a los actores primarios, sobre todo, en problemas de naturaleza técnica. Sin embargo, como se tratará en la siguiente sección sobre modalidades de

gestión de intereses, también, es posible que una estrategia de gestión de intereses incluya un estudio técnico realizado por una entidad (universidad, colegio técnico o centro de investigación) que cuente con credibilidad y que sea percibida como neutral en relación con el tema materia de la gestión de intereses.

- Medios de comunicación tradicionales y redes sociales: Si bien, como se señala al cierre de la presente sección, los medios de comunicación tanto tradicionales como no tradicionales (redes sociales) desempeñan un rol complejo en la gestión de intereses – que puede en ciertas circunstancias interpretarse como secundario y, en otras, como de fiscalización–, indudablemente, ostentan la capacidad de influir en los actores primarios de maneras potencialmente decisivas. Esta influencia puede manifestarse a través de posiciones editoriales propias, o fungiendo de «cajas de resonancia» o plataformas de difusión para las posiciones o argumentos de algún otro actor secundario (de un político o líder religioso, por ejemplo).

1.1.3 Actores de supervisión, monitoreo, regulación o fiscalización

Este tercer tipo de actor se refiere a las entidades u organizaciones que ejercen, de diversas maneras, un rol supervisor de las relaciones entre los actores primarios y secundarios de una gestión de intereses, y que en extremo pueden intervenir para influir, detener o modificar el curso de dicha gestión.

Existen dos categorías esenciales de actores de supervisión, monitoreo, regulación y fiscalización. Por un lado, se encuentran todas las entidades estatales que podrían intervenir una gestión de intereses: el poder judicial si hay sospecha de incumplimiento de la Ley, el Congreso si vota por abrir una investigación o citar a las partes a declarar en alguna de sus comisiones, la Contraloría General de la República en su labor de control del accionar de los funcionarios públicos, etcétera. Por otro lado, se encuentran las entidades u organizaciones de la sociedad civil que también pueden ejercer una labor de fiscalización sin alcanzar a cumplir un papel primario o secundario. Así, las corrientes de opinión pública y el derecho de protesta ciudadano significan en sí mismos un actor significativo, capaz de incidir decisivamente en una dinámica de gestión de intereses. En ese sentido, los grupos ciudadanos pueden percibirse como actores de supervisión y no como actores secundarios, como se señala en la sección anterior.

Los medios de comunicación también pueden desempeñar un importante rol de fiscalización, y afectar gravemente las acciones de los actores primarios y secundarios. De hecho, el periodismo

de investigación ha contribuido en numerosas ocasiones a exponer dinámicas opacas de gestión de intereses. Finalmente, existen ciertos tipos de asociaciones civiles sin fines de lucro –algunas de ellas locales y otras multinacionales– cuyo propósito es precisamente monitorear el accionar público y privado, y exponer instancias o patrones de buena conducta (este tipo de organizaciones es conocido en inglés como *watchdog*, término que no cuenta con traducción aparente al español). La organización civil sin fines de lucro Proética (Capítulo Peruano de Transparency International) es un ejemplo de un *watchdog* internacional que asume este tipo de rol⁹.

1.1.4 Casos especiales

- **Medios de comunicación:** Los medios de comunicación se constituyen como un caso especial, en la medida que no necesariamente ejercen su labor periodística con neutralidad, sino que, con frecuencia, pueden adoptar posiciones o agendas parcializadas en asuntos que impliquen una gestión de intereses. Cuando esta parcialización se realiza de manera abierta, como cuando –por ejemplo– el medio asume una clara afiliación política o ideológica, o le pertenece abiertamente a una empresa o gremio, puede ser considerado como un actor secundario. Sin embargo, un medio de comunicación puede ocultar una posición parcializada bajo una postura de neutralidad periodística, manipulando la manera como reporta un determinado tema de tal manera que lo influencia sin comprometer su aparente neutralidad.
- **Asociaciones civiles sin fines de lucro:** Esta amplia categoría resulta similarmente compleja de categorizar de manera general, puesto que –como se ve en la siguiente sección sobre posibles estrategias de gestión de intereses–, en ocasiones, este tipo de organizaciones se constituye no orgánicamente, sino como un vehículo de presión expresamente diseñado como parte de una estrategia de gestión de intereses que puede provenir de uno de los actores primarios. Por su naturaleza jurídica, las organizaciones civiles sin fines de lucro pueden resultar opacas o difíciles de fiscalizar.

⁹ La exministra de Estado Cecilia Blondet dirigió Proética de 2006 a 2015 y es una de las expertas entrevistadas para esta investigación (ver capítulo 5 y anexo 2).

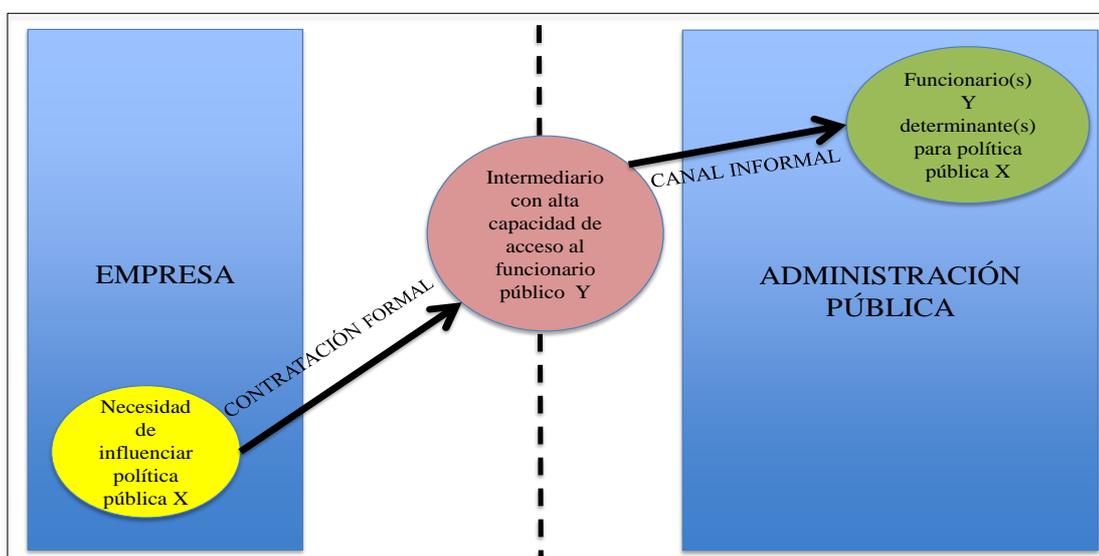
1.2 Mecanismos

Las estrategias y dinámicas de gestión de intereses pueden tomar incontables formas o configuraciones, según las circunstancias específicas, y, de hecho, una estrategia puede llegar a alcanzar un alto nivel de complejidad. Para efectos del presente trabajo, se expone esquemáticamente dos modalidades posibles de niveles opuestos de complejidad. Por un lado, se discute el modelo más simple de intermediación de una gestión de intereses tradicional, es decir, basada en los grupos de poder y pactos sociales arraigados a los cuales se hace referencia en el marco conceptual. Por otro lado, se presenta una posible configuración de una gestión de intereses de mayor sofisticación, que podría haber sido diseñada, por ejemplo, por una firma de consultores especializados o de relaciones públicas no adscrita al registro de la Ley 28024.

1.2.1 Modalidad de intermediación relacional

En el extremo de simplicidad, se identifica como una gestión de intereses relacional aquella que se produce en el marco de lo que Thomas y Hrebenar (2008) describen simplemente como un «grupo de poder». Esta modalidad se reduce a la contratación formal de un intermediario que cuente con un alto capital relacional o capacidad de acceder al funcionario público que se desea influenciar. En el gráfico 8, se describe una intermediación de este tipo:

Gráfico 8. Esquema simplificado de una intermediación relacional de una gestión de intereses bajo el modelo tradicional



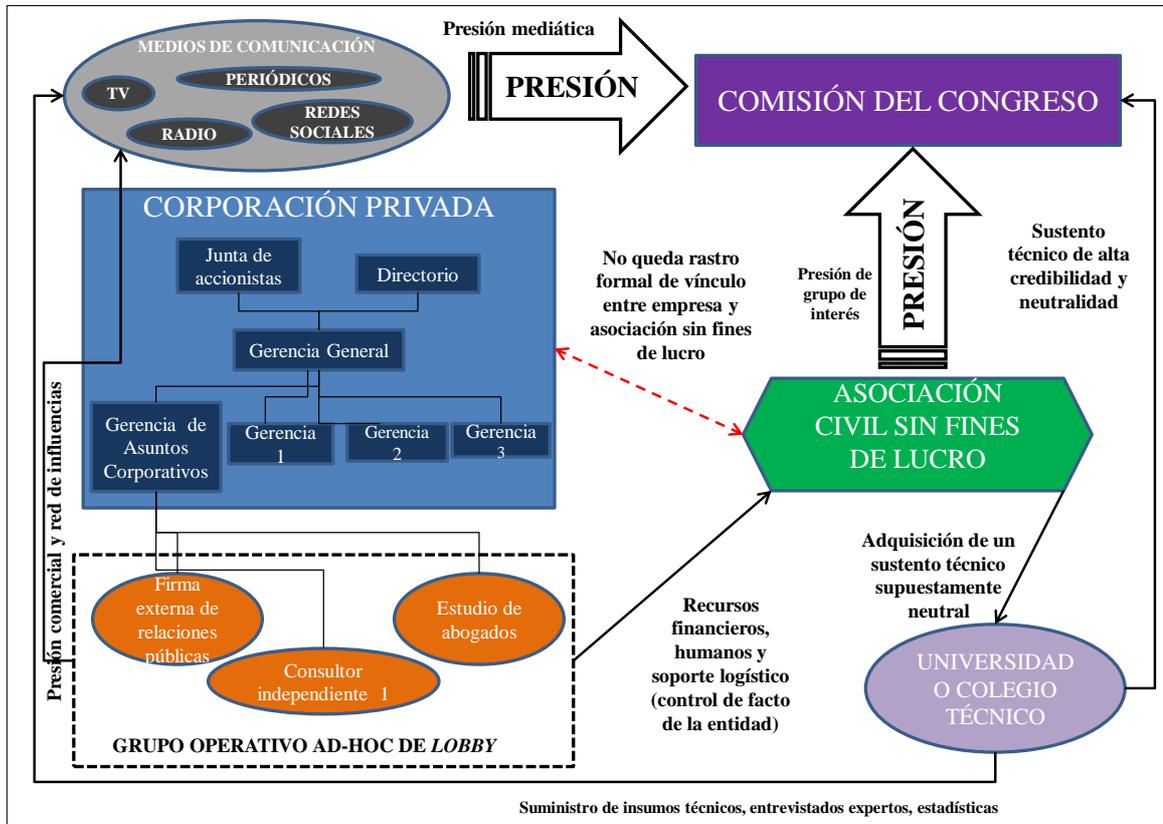
Fuente: Elaboración propia, basada en mapeo de ambiente, entrevistas en profundidad, fuentes periodísticas y bibliografía, 2016.

Bajo este esquema, la empresa contrata formalmente los servicios de un intermediario, que puede ser cualquiera de los descritos en el segmento anterior sobre actores de la gestión de intereses que brindan sus servicios de representación a terceros (abogado, consultor independiente, firma de relaciones públicas). La decisión de contratación, en este caso, no se basa en el grado de entendimiento técnico que el intermediario pueda tener con respecto a la materia de la gestión que se desea realizar, sino en la cercanía y capacidad de acceso del intermediario en relación con el funcionario o grupo de funcionarios públicos clave para dicha gestión, en la medida que el intermediario y el funcionario público clave pertenecen al mismo «grupo de poder».

1.2.2 Modalidad de estrategia multinivel de alta complejidad

En ciertos casos de gran envergadura –grandes corporaciones o gremios que desean influenciar políticas públicas de alto impacto, y que implican estudios técnicos y debates de alto nivel–, las estrategias de gestión de intereses pueden alcanzar altos niveles de complejidad, implementarse en diversos frentes simultáneamente, e involucrar a un gran número de actores secundarios. En el gráfico 9, se presenta una posible configuración de una estrategia de gestión de intereses que pretende influenciar la decisión de una comisión del Congreso de la República:

Gráfico 9. Posible configuración de actores en una estrategia de lobby al Congreso



Fuente: Elaboración propia, basada en mapeo de ambiente, entrevistas en profundidad, fuentes periodísticas y bibliografía, 2016.

En este ejemplo, una corporación privada, a través de su Gerencia de Asuntos Corporativos, conforma un equipo *ad-hoc* de asesores externos mediante contrataciones formales. El equipo consta de un estudio de abogados, una firma de relaciones públicas y un consultor independiente. El estudio de abogados se encarga de constituir una persona jurídica bajo la modalidad de asociación sin fines de lucro, entidad que fungirá de actor primario en representación oculta de los intereses de la corporación privada (la empresa privada, a través del equipo *ad-hoc*, ejerce total control sobre la asociación civil sin fines de lucro, y la dota de recursos y soporte). A su vez, la asociación encarga a entidades independientes de alta credibilidad estudios que respalden su posición a nivel técnico y, con el apoyo de la firma de relaciones públicas, se logra que diversos medios de comunicación divulguen los resultados de dichos estudios; de este modo, se ejerce presión mediática sobre la Comisión del Congreso. Por último, la asociación ofrece a la comisión estudios y presentaciones por parte de expertos independientes para que le expliquen directamente los resultados de sus estudios.

Resulta importante notar que, bajo este esquema, al haber interpuesto diversas capas de intermediación, no existe ninguna relación visible o fácilmente demostrable entre la asociación civil sin fines de lucro y la corporación cuyos intereses está, en la realidad, defendiendo. En el año 2008, el programa periodístico Prensa Libre, conducido por la abogada y periodista Rosa María Palacios, transmitió un reportaje en el cual exponía precisamente una estrategia de gestión de intereses de este tipo, implementada por el laboratorio farmacéutico Abbot (Videoprensa08 2008) con la asesoría de una firma de relaciones públicas.

2. La Ley 28024 como marco referencial

2.1 Antecedentes de la Ley 28024

La Ley 28024, promulgada en junio 2003, nace en un contexto de recuperación de la estabilidad democrática e institucional posterior al traumático colapso del régimen del presidente Alberto Fujimori, que fue seguido por el régimen interino del presidente Valentín Paniagua (noviembre 2000 a julio 2001) y, posteriormente, por el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Durante el mandato de este último fue aprobada dicha ley.

Según Quiroz, a la fecha de promulgación de la Ley 28024, específicamente a julio 2003, como consecuencia de las investigaciones sobre corrupción durante el régimen del presidente Fujimori, ya habían sido procesadas alrededor de 1250 personas y se había confiscado aproximadamente US\$ 225 millones en cuentas bancarias, mientras que otros US\$ 1000 millones se encontraban en trámite de confiscación (2013: 418). Según la metodología de cálculo de impacto de la corrupción del historiador, la década de 1990 ostenta los índices combinados de corrupción más altos del siglo XX en el Perú. El historiador llega a sugerir que «quizá haya algo de cierto en la afirmación de que el régimen de Fujimori-Montesinos haya sido el más corrupto en la historia peruana (al menos en el siglo XX)» (Quiroz 2013: 400).

Retomando los principios del marco conceptual, se podría afirmar que, tras la caída del régimen del presidente Fujimori, se generó una fuerza sin precedentes por regular todo aquello que estuviera asociado a corrupción, entre ello, la gestión de intereses. Nuevamente, Quiroz describe la situación general de la siguiente manera: «La espectacular caída del régimen de Fujimori-Montesinos –desencadenada por las extraordinarias evidencias grabadas en video que desvelaron planes ilícitos y corruptos para conservar el poder en medio de la creciente oposición cívico-democrática– contribuyó a que se generaran alteraciones en la habitual tolerancia de la

corrupción sistémica. Con todos sus obvios defectos y contradicciones, las nuevas autoridades establecidas durante el régimen interino de Valentín Paniagua (noviembre de 2000 – julio de 2001) y el gobierno elegido de Alejandro Toledo (2001-2006) lograron implementar frágiles avances en la lucha contra las tradicionales impunidad y corrupción endémicas» (Quiroz 2013: 417). En este contexto, la promulgación de la Ley 28024 sería uno de dichos «frágiles avances», impulsada con la intención de combatir la corrupción, pero plagada de «defectos y contradicciones».

En el epílogo de su libro, Quiroz sentencia: «El nuevo milenio comenzó en el Perú con la reforma anticorrupción más amplia e intensa de su historia moderna. Rara vez antes las instituciones públicas habían visto sujetas al escrutinio interno y externo, dirigido a limitar y castigar la corrupción burocrática» (2013: 417). Resulta sumamente pertinente entender este contexto de presión, expectativa y premura por parte de la ciudadanía hacia las nuevas autoridades para marcar un cambio de rumbo radical.

Por ende, tomando en cuenta el principio de la pendularidad tratado en el marco conceptual, se puede afirmar que la Ley 28024 emerge como una medida radical o extrema adoptada en un contexto en el cual la opinión pública y el poder político se encontraban particularmente sesgados. Así, se pasó de un extremo –el vacío regulatorio total, que fue asociado ante la opinión pública a un período reciente de corrupción sin precedentes– al otro extremo, encarnado por la Ley 28024, una ley que regula la gestión de intereses con más rigor del que los actores pueden asimilar.

Resulta importante destacar que hasta la promulgación de la Ley 28024 en el año 2003 no se había emprendido en el Perú ninguna medida legal dirigida a regular las actividades de gestión de intereses de manera directa, y por ende no existe marco regulatorio previo contra el cual se pueda contrastar el impacto de la Ley 28024.

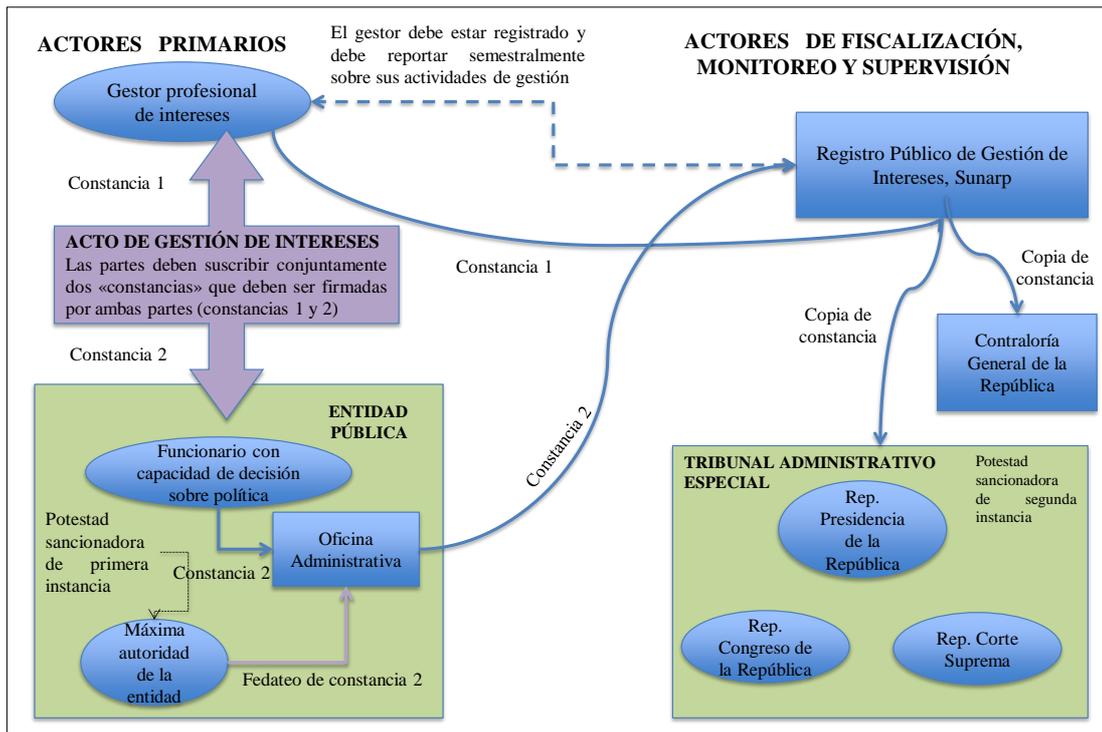
Como se ha mencionado, existen diversos tipos de leyes o normativas que inciden indirectamente en las actividades de gestión de intereses, entre ellas, leyes que regulan el financiamiento de partidos políticos, o la llamada Ley de Transparencia (Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del año 2002), pero ninguno de ellos aborda el problema de gestión de intereses de manera explícita.

2.2 Características principales de la Ley 28024

En esta sección, se presenta el diseño conceptual y la dinámica funcional de la Ley 28024 con su respectivo reglamento. Como se menciona en la sección sobre alcances y limitaciones, esta no constituye un análisis jurídico ni reposa sobre las herramientas del derecho comparado ni del enfoque legal en general, sino que busca presentar resumidamente el enfoque general, la dinámica funcional y algunas características específicas que son de particular interés dado el marco conceptual y objetivos de investigación trazados para el presente estudio.

En el gráfico 10, se presenta una descripción esquemática de cómo se articulan –conceptualmente– los actores primarios y los de supervisión en el marco de la Ley 28024, y cómo funcionan las obligaciones de reporte y dónde recaen las responsabilidades de fiscalización y sanción. Cabe advertir, sin embargo, que la aplicación y dinámica funcional planteada en la Ley 28024 difiere considerablemente si la gestión es realizada por un gestor de intereses propios o uno de intereses profesional. Esta importante diferencia es materia de discusión en una sección posterior de la descripción de la Ley. En el siguiente gráfico, se describe la aplicación a casos en los que la gestión es realizada por un gestor profesional. Adicionalmente, se debe anotar que la Ley 28024 contiene cláusulas que involucran a ciertos tipos de actores secundarios, específicamente a medios de comunicación, pero –para efectos de simplificación– el gráfico se ciñe exclusivamente a la dinámica que la ley establece para la relación entre actores primarios y actores de supervisión.

Gráfico 10. Diseño y dinámica operativa de la Ley 28024 (caso gestor profesional)



Fuente: Congreso de la República, 2003. Elaboración propia, 2016.

Como se aprecia, la Ley 28024 reconoce a los dos actores primarios: en el caso de la entidad pública, precisa la figura del «funcionario con capacidad de decisión sobre política pública» y la figura del «funcionario de mayor rango jerárquico en la entidad»; en el caso del gestor profesional, se trata de un gestor previamente inscrito en el Registro Público de Gestión de Intereses creado por la ley en la Superintendencia Nacional de Registros Público (Sunarp).

Tras producirse una interacción de gestión de intereses entre el gestor profesional y el funcionario público –una reunión formal y presencial que debe ocurrir durante horas de trabajo y en las oficinas del funcionario–, ambos deben suscribir «constancias» firmadas en dos copias idénticas. El gestor debe remitir su copia directamente al registro para la inscripción correspondiente. Por su parte, funcionario público debe remitir su copia a la oficina administrativa de la entidad, la cual a su vez debe gestionar el fedateo de la constancia por parte de la máxima autoridad de la entidad para su posterior envío al registro por parte del área administrativa.

En casos de incumplimiento por parte del gestor profesional, se aplica una serie de penalidades y multas que van desde una fracción de una UIT hasta 50 UIT e inhabilitación. En caso de incumplimiento por parte del funcionario público, corresponde que la máxima autoridad de la

entidad aplique una sanción. En segunda instancia, puede intervenir el Tribunal Administrativo Especial, creado también por la Ley 28024 y compuesto de representantes de la Presidencia de la República, el Congreso de la República y la Corte Suprema.

La ley contiene algunas cláusulas que involucran a actores secundarios, especialmente a los medios de comunicación. A partir de estas, por ejemplo, se establece la prohibición de que un periodista o directivo de un medio de comunicación nacional sea un gestor profesional de intereses inscrito en el registro.

Cabe señalar que, en sus definiciones iniciales de lo que constituye un acto de gestión de intereses (Congreso de la República 2003: Título I, Art. 2) y una decisión pública (Congreso de la República 2003: Título I, Art. 4), la Ley 28024 no contempla un criterio de dimensión o envergadura. Adicionalmente, se puede interpretar que, en su listado de «funcionarios públicos con capacidad de decisión pública» (Congreso de la República 2003: Título II, Art.5), están incluidos todos los trabajadores del aparato público «de toda la República» (Congreso de la República 2003: inciso g). A continuación, se destaca aquellas cláusulas específicas tanto de la Ley como del Reglamento de la misma por ser de particular relevancia para efectos de la presente investigación.

2.2.1 Aplicabilidad y excepciones

- La Ley 28024 reconoce la diferencia entre gestores de intereses que actúan en representación propia («gestores de intereses propios») y gestores que actúan en representación de terceros («gestores profesionales») (Congreso de la República 2003: Título III, Artículo 8). Asimismo, en el reglamento de la ley, se reconoce que estos gestores pueden ser personas naturales o jurídicas.
- Regula con alta especificidad las interacciones entre intermediarios o gestores profesionales, y representantes del Estado. Es decir, si el actor primario privado representa sus propios intereses, la Ley 28024 plantea un trato de menor especificidad y complejidad de reporte.
- La ley no aplica en casos de defensa o asesoría legal «siempre que se aplique en el ámbito jurisdiccional o dentro de un procedimiento administrativo» (Congreso de la República 2003: Disposiciones generales, Artículo 2, acápite f; Reglamento, Título II,

Artículo 5, acápite c). Tampoco, aplica a funcionarios diplomáticos acreditados (Presidencia del Consejo de Ministros 2003: Título II, Artículo 5, acápite e).

2.2.2 Registro

- Los gestores de intereses profesionales deben estar inscritos en el registro y contar con un número de inscripción, el cual equivale a una licencia. Los gestores de intereses propios «quedarán inscritos en el Registro mediante la inscripción del primer acto de gestión, el cual deberá registrarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que fue realizado» (Presidencia del Consejo de Ministros 2003: Título III, Artículos 8 y 9).
- Los gestores de intereses profesionales, en su informe semestral, deben reportar «datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactados por el ejercicio de su actividad de gestor profesional» (Presidencia del Consejo de Ministros 2003: Título III, Artículo 15, acápite c).
- Las constancias deben contar con la firma del funcionario público y del gestor de intereses (Presidencia del Consejo de Ministros 2003: Título V, Artículo 21, acápite g). Además, estas deben firmarse en duplicado: una copia para el gestor de intereses, quien la inscribirá en el Registro, y otra copia, refrendada por el fedatario de la entidad, será remitida a la Oficina General de Administración de la entidad para su posterior remisión al registro (Presidencia del Consejo de Ministros 2003: Título V, Artículo 22).

2.2.3 Fiscalización y sanción

- Se establece como sanciones la amonestación, multa, suspensión de licencia, y cancelación de la licencia e inhabilitación perpetua. La «potestad sancionadora» recae, en primera instancia, en la máxima autoridad de la entidad en la que se desempeña el funcionario público y, en segunda instancia, sobre el Tribunal Administrativo Especial (Congreso de la República 2003: Título VI, Artículo 19).
- En el reglamento de la ley, se identifican tres clases de sanciones (leves, graves y muy graves). A cada categoría se aplican multas que van desde una fracción de una UIT hasta 50 UIT y cancelación/inhabilitación de licencia (Presidencia del Consejo de Ministros 2003: Título VIII, Artículos 38-49).

2.2.4 Articulación con otras leyes o normativas

- La Ley 28024 enlaza de manera amplia y general con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al señalar que «todas las actividades [de gestión de intereses] [...] serán accesibles al público de acuerdo a los términos y formas establecidos en la Ley 27806» (Congreso de la República 2003: Título II, Artículo 6).
- La Ley 28024 establece prohibiciones a los funcionarios públicos, entre ellas, recibir «liberalidades» (obsequios, donaciones) de los gestores de intereses; no obstante, reconoce como excepción a «las contribuciones de origen lícito a favor de las campañas electorales, según la legislación pertinente» (Congreso de la República 2003: Título V, Artículo 18, acápite a). Se entiende, entonces, la referencia indirecta a las leyes que aplican a partidos políticos y al financiamiento de campañas electorales.
- Sobre las sanciones a funcionarios públicos, la ley se refiere a la aplicabilidad de «los artículos 393, 394, 397 y 401 del Código Penal y demás disposiciones aplicables a la lucha anti corrupción» (Congreso de la República 2003).

2.2.5 «Política de puerta revolvente» (*Revolving Doors*)

- La ley establece que exfuncionarios públicos no podrán fungir como gestores de intereses «en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa» por hasta doce meses después de haber dejado el cargo público (Congreso de la República 2003: Título III, Artículo 9, acápite b).

2.2.6 Reserva y confidencialidad

- La ley establece una lista de deberes de los gestores de intereses, entre los cuales plantea obligaciones de informar sobre sus actividades, pero, además, señala que se debe «guardar secreto sobre las informaciones de carácter reservado a las que accedan por su actividad» (Congreso de la República 2003: Título III, Artículo 10, acápites a-f; Reglamento, Título VII, Artículo 37, acápite g).

2.2.7 Otros

- El reglamento de la ley dedica un título a «las normas de ética de los gestores de intereses». Entre estas, se indica, por ejemplo, que las reuniones de gestión deben realizarse en horarios de trabajo y en el local institucional respectivo (Presidencia del Consejo de Ministros 2003: Título VII, Artículo 37, acápite i). Más ampliamente, se plantea normas como «proporcionar información cierta y vigente», «proceder de manera leal y diligente», abstención cuando existe parentesco con el funcionario público, «no prometer o realizar beneficios de ningún tipo», entre otros (Presidencia del Consejo de Ministros 2003: Título VII).

2.3 Situación actual de la Ley 28024

De manera general y simplificada, se puede afirmar que la Ley 28024 se encuentra a la fecha en un estado general de incumplimiento por parte de los agentes involucrados. Salvo algunas excepciones, en esencia, la Ley 28024 no ha calado en ningún sentido operativo o práctico en la manera como se gestionan los intereses en el Perú.

Para una descripción más específica de esta situación de incumplimiento, se toma como fuente la exposición de motivos presentada por el grupo parlamentario –liderado por el congresista Luis Iberico– que ha presentado un proyecto de ley¹⁰ que deroga la Ley 28024 y la reemplaza por una nueva que apunta a enmendar las carencias de la primera. En dicha exposición de motivos, se resume sintéticamente la situación actual y principales fallas en la concepción e implementación de la Ley 2802. Complementariamente, en esta sección, se toma información recogida en el proceso de entrevistas en profundidad (pregunta 1) y de artículos periodísticos.

Se puede identificar 3 aspectos clave en los que la Ley 28024 habría demostrado ser incompleta o inadecuada: registro, fiscalización y sanción. Específicamente, las carencias serían las siguientes¹¹:

2.3.1 Registro

¹⁰ Se trata del proyecto de ley 01269/2011, presentado oficialmente a la Comisión de Fiscalización y Contraloría en junio de 2012 (Congreso de la República 2012).

¹¹ Estos aspectos han sido tomados de la «Exposición de motivos», en el análisis del marco normativo vigente del Proyecto de Ley 1269 (Congreso de la República 2012: 2).

- El registro de gestores de interés en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos contaría con menos de veinte personas inscritas. El Listado Nacional de Gestión de Intereses descargado del portal de Sunarp (s.f.) cuenta con seis gestores registrados, uno de ellos en la zona registral Arequipa y el resto en Lima. Uno de los gestores registrados es una persona jurídica (la empresa Concertum Gestión Profesional de Intereses, cuyo directivo Felipe Gutiérrez es entrevistado en este trabajo) y el resto son personas naturales (ver anexo 4).
- Cabe señalar que la información no se encontraba fácilmente accesible para el público en general en el portal de Sunarp hasta 2014, tal como se indica en un artículo periodístico publicado por el *Diario Gestión* en agosto de dicho año (Alvarado 2014).
- Además, los informes semestrales exigidos por la Ley a cada gestor inscrito no figuran en el Registro de Sunarp. La mayoría de gestores inscritos no ha cumplido con la entrega de los informes semestrales.

2.3.2 Fiscalización y sanción

- Según la Ley 28024, el primer responsable de establecer sanciones es la máxima autoridad competente de la entidad a la que pertenece el trabajador que ha incurrido en el incumplimiento de la Ley. Sin embargo, a la fecha, no se registra ninguna sanción en ninguna entidad por incumplimiento de la Ley 28024.
- No se ha constituido ni se ha nombrado a los miembros del Tribunal Administrativo Especial previsto en el diseño de la Ley como ente responsable de fiscalizar y establecer las sanciones.
- Estos dos hechos combinados han neutralizado totalmente el aspecto de fiscalización y sanción previsto en la ley.

2.3.3 Otras

- Adicionalmente, cabe señalar que existe una falta general de conocimiento sobre la Ley 28024 por parte de funcionarios públicos con capacidad de decisión sobre políticas públicas. Esta falta de conocimiento ha sido recurrente en el diálogo con los actores del ámbito privado, quienes señalan que en numerosas instancias la contraparte en una

gestión de intereses, es decir, el funcionario público, no sabe de la existencia de la Ley 28024 ni conoce los procesos para su implementación.

Capítulo V. Estudio de campo

1. Acerca de las entrevistas en profundidad

Se realizó entrevistas en profundidad a una muestra de 9 personas seleccionadas por su cercanía a la problemática de la gestión de intereses, por su conocimiento de detalle de la Ley 28024, por haber ocupado cargos tanto en el sector público como en el privado de altos niveles de responsabilidad que les brinden una opinión privilegiada respecto del relacionamiento entre ambos sectores o por conocer con mayor profundidad la perspectiva de alguno de los actores relevantes identificados en el mapeo de ambiente. Así, la lista incluye exfuncionarios públicos de alta jerarquía, directivos de empresas de relaciones públicas, abogados, periodistas, consultores, entre otros.

Sobre la metodología de las entrevistas, los entrevistados recibieron con anticipación y por escrito la lista de preguntas guía con el objetivo de que puedan reflexionar anticipadamente sobre sus respuestas. En la mayoría de casos, se pactó sesiones presenciales que fueron grabadas y, en una minoría de casos, los entrevistados desarrollaron respuestas por escrito. En un caso, la entrevista se realizó telefónicamente, por lo que no pudo ser grabada.

Siguiendo la línea de las preguntas de investigación del presente trabajo, las preguntas planteadas a los entrevistados fueron las siguientes:

- ¿Cuáles son, en su opinión, los motivos principales por los cuales la Ley 28024 no ha podido ser efectivamente implementada?
- ¿Considera usted que, en la actualidad, es posible regular efectivamente mediante legislación la gestión de intereses en el Perú? ¿Por qué?
- ¿Qué cambios de enfoque o de fondo considera usted se debería considerar para una nueva ley de regulación de intereses que sí pueda ser implementada en la práctica?
- ¿Qué resultados considera usted se podría esperar de una regulación de *lobby* efectiva?
¿Cómo considera usted que se podría medir dichos resultados?

- ¿Cuál es el rol de la regulación de *lobby* en la agenda más amplia de lucha anticorrupción? ¿Cómo considera que se debe dimensionar el impacto potencial de la regulación de *lobby* sobre corrupción y percepción de corrupción?

2. Acerca de los entrevistados

A continuación, se presenta, en orden alfabético, la lista de entrevistados con una reseña biográfica resumida. La reseña biográfica se basa en información enviada por los entrevistados, así como aquella disponible públicamente en los portales de las instituciones donde laboran. En algunos casos, la información es transcrita *ad verbatim* de dichas fuentes o resumida a partir de ellas. Sin embargo, se ha agregado complementos descriptivos con el propósito de resaltar los aspectos de la trayectoria profesional del entrevistado por los cuales su opinión es de particular valor para el presente trabajo. Las reseñas biográficas completas se encuentran en el anexo 2.

- Cecilia Blondet: Es exministra de Estado en la cartera de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano; directora ejecutiva de Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional (2006-2015); y expresidenta del Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana (Instituto de Estudios Peruanos s.f.).
- Cecilia Blume: Es abogada con estudios especializados de Ciencias Políticas y, posteriormente, Regulación de Servicios Públicos (Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard). Es exasesora del Ministerio de Energía y Minas, gerente legal en el Organismo Regulador de la Inversión en Energía (Osinergmin), directora de la Oficina de Asesoría Jurídica, y ha sido, en dos oportunidades, jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Consejo de Ministros. Además, es miembro del directorio de diversas empresas públicas y privadas, y directora de firma de consultoría CB Consult (CB Consult Perú 2016).
- Alfredo Bullard: Es abogado de la Universidad de Yale y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, además de reconocido experto en temas de regulación en el Perú (Bullard Falla Ezcurra 2012).
- Gianfranco Castagnola: Economista de la Universidad del Pacífico, cuenta con un máster en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Es presidente ejecutivo de

Apoyo Consultoría, presidente del directorio de AC Capitales SAFI y AC Pública, y director de varias empresas e instituciones privadas del país. Anteriormente, ha sido director del Banco Central de Reserva del Perú y del Fondo Consolidado de Reservas (Apoyo Consultoría 2011).

- Felipe Gutiérrez: Es abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú y actual director gerente y fundador de Concertum. Se ha desempeñado como gestor profesional de intereses con 10 años de actividad al amparo de la Ley 28024. También, ha fungido como miembro de la Association of Government Relations Professionals de Wasahington D.C. o AGRP –antes American League of Lobbyists– (información provista por el entrevistado y Concertum S.A.C. 2016).
- Felipe Ortiz de Zevallos: Es fundador y presidente del Grupo Apoyo desde 1977, exembajador del Perú en Washington (EE.UU.) y exrector de la Universidad del Pacífico. Ha sido miembro del directorio del Banco de Crédito del Perú y Cía. de Minas Buenaventura, entre otras empresas. Actualmente, es presidente de la Asociación Civil Transparencia, institución que ha planteado la necesidad de derogar la Ley 28024 y reemplazarla por una nueva ley de gestión de intereses (Apoyo Consultoría 2011).
- Javier Tovar: Es abogado, socio de uno de los principales estudios de abogados en Lima (Estudio Ehecopar). Actualmente, es miembro del equipo de trabajo conformado por la Asociación Civil Transparencia con el propósito de proponer una nueva ley de gestión de intereses que reemplace a la Ley 28024 (Estudio Ehecopar 2016).
- Robinson Vélez: Es *Managing Partner* de NovaCom, firma consultora en comunicaciones estratégicas y relaciones públicas. Ha sido gerente general de Burson-Marsteller Perú, firma de relaciones públicas perteneciente al grupo transnacional WPP, grupo que abarca firmas de relaciones públicas y de *lobby* a nivel global (información provista por el entrevistado y Burson-Marsteller 2016).
- Gonzalo Zegarra: Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y máster en Derecho por la Universidad de Yale; además, cuenta con estudios de gerencia en el Kellogg School of Management de Northwestern University y de sistema legal americano en Georgetown University. Es director periodístico de *Semana Económica* y *Perú Económico*, medios especializados en economía y negocios. En el pasado, se ha

desempeñado como presidente del Consejo de la Prensa Peruana (2011-2015) y, como tal, miembro del Consejo Nacional de Seguridad (Conasec), órgano consultivo del presidente de la República (Semana Económica 2016).

3. Resultados

En esta sección, se presentan los principales resultados del proceso de entrevistas en profundidad a la muestra de nueve expertos. Tras la primera parte de la presentación de resultados, se encuentra la secuencia de las preguntas guía, aquellas preguntas de investigación planteadas para este trabajo. Para cada pregunta, además del resultado, se describe el grado de consenso o discrepancia encontrado en las respuestas de la muestra de expertos. En términos generales, cabe adelantar que, en el caso de las preguntas guía, se produjo un alto grado de convergencia o consenso en torno a ciertas nociones generales; es decir, se encontró poca variabilidad en el tenor general de las respuestas. En la segunda sección, se reportan preguntas y comentarios que surgieron a partir del proceso de entrevistas en profundidad, y que no necesariamente se ciñen a las preguntas de investigación, pero que podrían servir para investigaciones futuras.

3.1 Reporte de preguntas guía

3.1.1 Pregunta 1: ¿Cuáles son, en su opinión, los motivos principales por los cuales la Ley 28024 no ha podido ser efectivamente implementada?

En este caso, se ha encontrado un alto grado de consenso respecto de que el motivo principal por el cual la Ley 28024 no ha funcionado es que esta se ha volcado principalmente en mecanismos administrativos o burocráticos –tales como la inscripción en el Registro Público o el llenado a dos copias de constancias a doble firma–, y no es práctica de implementar (calificativos como «sobre-regulación», «exceso de regulación» o «burocratización de la regulación» fueron recurrentes y capturan el tenor general de la respuesta a esta pregunta).

También, se comentó ampliamente sobre la falta de mecanismos de sanción –el hecho de que no se haya constituido el Tribunal Especial, por ejemplo– sin los cuales no podría impulsarse su implementación. Se señaló repetidamente que el propio Estado no cuenta con la capacidad para fiscalizar el cumplimiento de la Ley 28024 tal como está diseñada. Además, se comentó cómo la Ley plantea sanciones para los actores privados que la incumplan, pero no ha empezado por

implementar lo propio con la parte pública –es decir, el funcionario público que participa en la gestión de intereses– y que ello ha contribuido de manera decisiva a que esta no se implemente.

Adicionalmente, se señaló que no existe una definición lo suficientemente clara de qué es un *lobby* o gestión de intereses y que, por ende, las partes no pueden actuar con claridad *vis-a-vis* el marco regulatorio. Similarmente, se anotó que, en la práctica, se ha interpretado que los abogados están exonerados de manera general de cualquier aplicación de la Ley 28024, lo cual genera una suerte de vulnerabilidad a la aplicabilidad de la ley, pues bastaría con que el gestor profesional esté inscrito en un Colegio de Abogados para considerarse libre de actuar sin obligación de reporte. En el mismo sentido, se critica cómo la ley expone un trato diferenciado a gestores de intereses propios y gestores profesionales: mientras que los segundos están sobrerregulados, los primeros se encuentran considerablemente más libres de las obligaciones de reporte («que aplique a todos por igual»). Uno de los entrevistados calificó como «ridícula» la exigencia de que el gestor profesional de intereses deba reportar sobre los honorarios profesionales que percibe por sus servicios, considerando que se trata de un acuerdo privado de servicios profesionales.

Cabe comentar que otro de los entrevistados afirmó que la Ley 28024 solo requiere de la creación del Tribunal Especial y subsanar las demás carencias de sanciones, y reemplazar el sistema de constancias físicas por un sistema de reporte digitalizado (por un portal web) para poder ser adecuadamente implementada.

Cabe señalar que los entrevistados también comentaron que la Ley 28024 cuenta con algunos aspectos valiosos y rescatables de cara a una ley de segunda generación.

De manera amplia, desde la perspectiva de diseño de una ley de alta especificidad y rigurosidad regulatoria, la Ley 28024 resulta coherente y potencialmente efectiva. El problema en ese sentido no yace en el diseño de la ley, sino en la incapacidad de los organismos públicos de implementar las medidas y crear las instancias que ésta supone para su adecuada implementación. Por ejemplo, conceptualmente, la creación de un registro de gestores de intereses es un enfoque razonable; sin embargo, resulta evidente que la SUNARP no ha logrado asimilar esta tarea de manera efectiva (de hecho, como se ha mencionado, el registro tardó varios años en ser creado, y a la fecha no incluye una masa crítica de gestores registrados). Similarmente, la figura de un Tribunal Especial que funja de máxima entidad sancionadora y que represente a la Presidencia de la República, el Congreso y la Corte Suprema resulta potente si el objetivo de fondo es crear un marco regulador que proyecte jerarquía. Nuevamente, el

problema principal en este sentido no ha sido el diseño conceptual del Tribunal, sino la incapacidad de implementar el diseño (como se ha mencionado, el Tribunal Especial no ha sido constituido). El procedimiento de las “constancias” –si bien es algo aparatoso desde la perspectiva administrativa– sí sigue una secuencia lógica que podría conducir a la generación de documentación que permita controlar y fiscalizar las actividades de lobby, el problema es que los funcionarios públicos no han asimilado esta obligación.

Sobre el Tribunal Especial, adicionalmente, cabe destacar que la noción de que en éste queden representados los tres poderes del Estado de manera directa resulta simbólicamente potente, y resulta consistente con el hecho de que la Ley 28024 pretende abarcar a todos los funcionarios públicos.

3.1.2 Pregunta 2: ¿Considera usted que, en la actualidad, es posible regular efectivamente mediante legislación la gestión de intereses en el Perú? ¿Por qué?

En este caso, también, se encontró un alto grado de consenso respecto de que sí se debe y sí se puede regular la gestión de intereses en el Perú. En términos generales, se reconoce que la regulación de la gestión de intereses es una tendencia global, que ya funciona en numerosas plazas y que no tendría por qué no funcionar en el Perú.

Resultó de particular interés, en ese sentido, el aporte de uno de los entrevistados que había servido como ministro de Estado, quien comentó que –como tal– era constantemente contactado, abordado y buscado por numerosos empresarios y consultores, y que hubiera sido valioso para el desempeño de sus funciones –las cuales incluyen recibir y escuchar a los actores privados– contar con un marco claro dentro del cual relacionarse con ellos.

3.1.3 Pregunta 3: ¿Qué cambios de enfoque o de fondo considera usted se debería considerar para una nueva ley de regulación de intereses que sí pueda ser implementada en la práctica?

Las respuestas a esta pregunta se articulan como contraparte de las respuestas a la primera pregunta, en el sentido de que los entrevistados plantearon la necesidad de «simplificar» la ley, recuperar la intención inicial de esta –fomentar la transparencia–, que se ha perdido debido a sus intrincados mecanismos de registro, constancias e informes. En esa línea, se comentó la necesidad de simplificar y agilizar el sistema de reporte para centrarse en mecanismos de

transparencia y facilitación de acceso a la información respecto de las reuniones y contactos que se producen entre empresarios y funcionarios públicos.

Asimismo, más allá de cómo se podría diseñar una ley de gestión de intereses más funcional, los entrevistados confluieron en dos puntos adicionales. Por un lado, enfatizaron en la necesidad de legitimar la actividad de gestión de intereses ante la opinión pública, de que la ciudadanía entienda que la gestión de intereses es un derecho ciudadano, y un elemento intrínseco y necesario en una democracia. En ese sentido, algunos de los entrevistados mencionaron la importancia del rol que desempeñan los medios de comunicación, y afirmaron que los medios – por la manera como cubren o enfocan ciertas noticias– son responsables de que la actividad de gestión de intereses esté asociada a la corrupción. Por otro lado, también resaltaron la importancia de la autorregulación de las empresas, y, sobre todo, de las asociaciones y gremios profesionales como complemento a la regulación que pueda emanar del Estado.

Los entrevistados, sin embargo, no plantearon propuestas concretas sobre cómo exactamente reemplazar el sistema actual de «constancias», criticado como poco práctico. Si bien mencionaron que sería útil reemplazarlo por un sistema digital, no precisaron más al respecto.

Adicionalmente, aunque los entrevistados coinciden en que la Ley 28024 exige que se reporte demasiada información o información privada (honorarios del gestor profesional, por ejemplo), no hubo consenso en torno a cuál es la información mínima que se debería solicitar en una ley con un enfoque más práctico. Específicamente, todos señalaron que es necesario mostrar con transparencia a quién representa un gestor de interés profesional que actúa en representación de un tercero, así como qué reuniones se llevan a cabo entre las partes. No obstante, no hubo consenso sobre si el tema específico de la reunión debe ser revelado o no (en relación con ello, se puede consultar la sección sobre «Otros comentarios o preguntas de interés»).

3.1.4 Pregunta 4: ¿Qué resultados considera usted se podría esperar de una regulación de lobby efectiva? ¿Cómo considera usted que se podría medir dichos resultados?

Los entrevistados señalaron que el resultado principal de un marco funcional de regulación de la gestión de intereses es mayor transparencia y, por ende, menor percepción de corrupción por parte de la sociedad civil. De manera más amplia, las opiniones de los expertos convergieron en que una adecuada regulación de la gestión de intereses facilitaría el diálogo entre el ámbito público y el privado, y, por lo tanto, contribuiría a un mejor y más informado uso de los recursos públicos.

Sobre cómo medir el impacto o resultados, los entrevistados coincidieron mayormente en que resulta sumamente difícil llevarlo a cabo de manera directa, y que las encuestas de percepción de corrupción podrían fungir como un indicador, pero que no se puede medir el impacto o efectividad de manera precisa.

Un entrevistado planteó, como mecanismo de medición, que, en los procesos de decisión pública, se asegure y se mida la participación en el debate de una cantidad mínima de representantes de los grupos afectados por la decisión. Es decir, se trataría de fijar un procedimiento mediante el cual se mapearía a los grupos afectados por una decisión de política pública y plantearía como necesaria su participación en el debate. En ese marco, se nombraría un representante, y generarían espacios de diálogo entre ellos y los funcionarios públicos. De esta manera, cada decisión de política pública contaría con un registro de grupos afectados que participaron del debate.

3.1.5 Pregunta 5: ¿Cuál es el rol de la regulación de *lobby* en la agenda más amplia de lucha anticorrupción? ¿Cómo considera se debe dimensionar el impacto potencial de la regulación de *lobby* sobre corrupción y percepción de corrupción?

Nuevamente, emergió un consenso en torno a que una ley funcional de regulación de intereses puede contribuir a la lucha anticorrupción, pero que no se trataría de un elemento decisivo. «El corrupto no se reúne en la oficina del ministro para plantearle una coima. Quien cree que la corrupción funciona así simplemente no entiende cómo funciona la corrupción», señaló elocuentemente uno de los expertos. A modo de conclusión, se indicó que habría indirectamente un impacto a mediano o largo plazo en la percepción de mayor transparencia en el accionar público, y esto, por extensión, contribuiría a disminuir la corrupción percibida.

3.2 Otros comentarios o preguntas de interés

En este acápite, se presentan algunas reflexiones o preguntas que surgieron a partir de las entrevistas en profundidad, que escapan a las preguntas de investigación, pero que son valiosas en tanto lineamientos para investigaciones relacionadas.

3.2.1 Articulación con Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Los entrevistados comentaron sobre la falta de articulación entre la Ley 28024, que es –en resumen– una ley que obliga a informar sobre las actividades de funcionarios del Estado, con la existente Ley 27806 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública). En este contexto, afirmaron la necesidad de incorporar al debate sobre una nueva ley de *lobby* lo que ya está plasmado en las obligaciones de información exigidas por la Ley 27806, y pensar en una nueva ley que combine y perfeccione a ambas.

3.2.2 Confidencialidad en el diálogo público-privado

Surgió, asimismo, un interesante debate sobre las circunstancias en las cuales se puede justificar la confidencialidad en el diálogo entre un funcionario público y un agente privado (esto se planteó en relación con las discrepancias encontradas en la pregunta 3 sobre qué información mínima debe ser reportada). Se mencionaron casos de diálogos entre actores públicos y privados, en los cuales el privado brinda información sobre temas que están siendo evaluados por su empresa, y que podrían constituir un secreto comercial o secreto estratégico, por lo cual su divulgación pública perjudicaría a la empresa. Si bien los abogados señalaron que existe ciertas previsiones legales que protegen la confidencialidad de cierto tipo de información de empresas privadas, dichas previsiones no quedaban articuladas a las obligaciones de información planteadas en la Ley 28024.

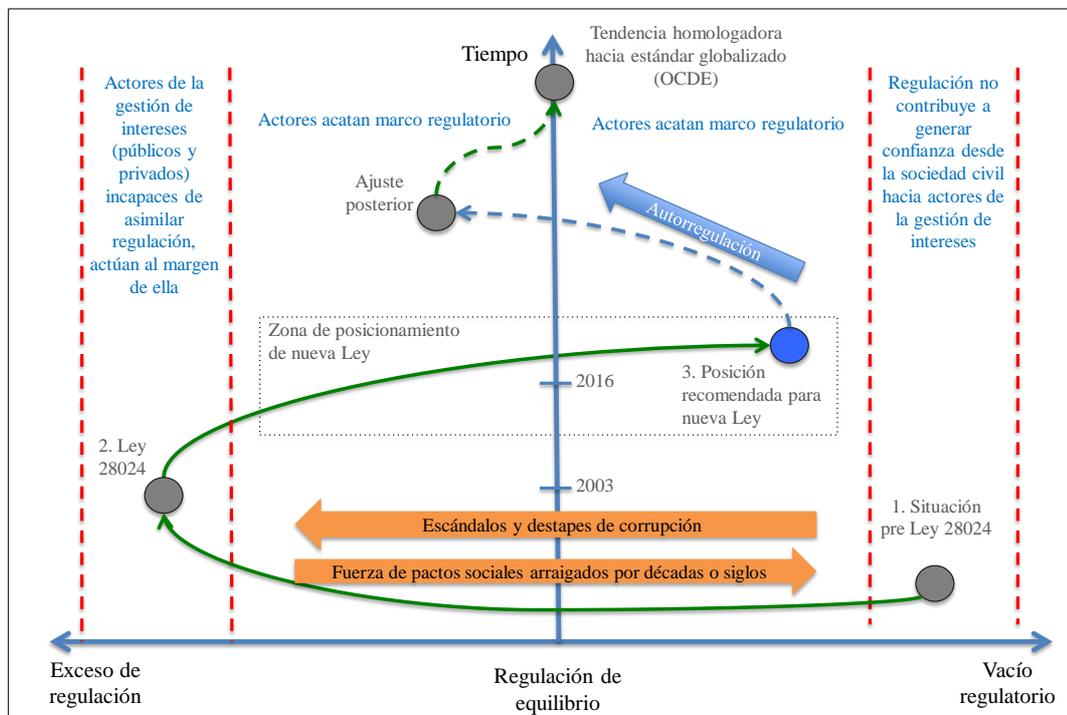
Capítulo VI. Propuestas de lineamientos para una ley de gestión de intereses de segunda generación

Los lineamientos planteados en esta sección se desprenden del análisis de la situación actual de la Ley 28024 y del ambiente peruano de gestión de intereses, de las experiencias y mejores prácticas planteadas por la OCDE, y de las entrevistas en profundidad realizadas a la muestra de expertos. Se presenta una recomendación general de posicionamiento para una ley de gestión de intereses de segunda generación dentro del marco conceptual de comportamiento pendular y, posteriormente, se plantean algunas recomendaciones específicas que se deberían considerar en la formulación de la nueva ley.

1. Lineamientos generales para una ley de segunda generación

En el siguiente gráfico, se captura la recomendación general de posicionamiento para una nueva ley de gestión de intereses:

Gráfico 11. Posicionamiento recomendado para nueva Ley de Gestión de Intereses



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Como se aprecia en el gráfico, y en línea con la bibliografía revisada sobre experiencias latinoamericanas de regulación de *lobby*, se recomienda encarar la regulación de la gestión de intereses como una iniciativa de política pública que puede lograr resultados en un horizonte de tiempo no menor a 20 años (contados desde la promulgación de la Ley 28024 en el 2003). Durante ese proceso, como ahora se requerirán nuevas revisiones y ajustes que la acerquen gradualmente hacia un balance óptimo entre rigurosidad regulatoria e implementabilidad, y al equilibrio de largo plazo alineado con estándares globales.

A continuación, se exponen las ventajas del posicionamiento recomendado (punto 3 del gráfico 11):

- Dado que la excesiva especificidad y carga burocrática que supone en la práctica la Ley 28024 empujó a la mayoría de actores a actuar fuera de su ámbito durante los últimos 13 años, una de las metas principales e inmediatas de la nueva ley debe ser lograr que la mayoría de actores de la gestión de intereses la adopten como un marco claro y funcional, y comiencen a actuar al interior de sus parámetros (la zona punteada en el gráfico). Solo después de haber cumplido esta meta, puede comenzar el proceso de ajustes y actualizaciones basadas en la experiencia práctica y empírica.
- Como se ha visto, el grado de incumplimiento de la Ley 28024 ha sido cabal tanto en el ámbito privado como en el público. Transcurridos 13 años desde su promulgación, no se ha registrado un número siquiera simbólico de gestores de intereses profesionales en Sunarp (ver anexo 3) y tan solo uno de ellos ha cumplido con las obligaciones de reporte. A ello se debe añadir que ninguna entidad a nivel nacional ha emitido sanciones a funcionarios que hayan incumplido la ley ni se ha constituido aún el Tribunal Administrativo Especial. Por ello, se recomienda que –dentro de la zona de asimilación (zona punteada en el gráfico)– la nueva ley se sitúe en el extremo de menor carga regulatoria posible (extremo derecho de la zona punteada en el gráfico) para facilitar al máximo su asimilación en un plazo corto por parte de los actores. Esto se plantea considerando que uno de los objetivos principales de la nueva ley debe ser su adopción por una masa crítica de actores en el relativo corto plazo, y que estos se han mostrado en los últimos años incapaces o reacios a acoger un esquema regulatorio exigente.
- El objetivo del posicionamiento recomendado para la nueva ley –su adopción en un plazo corto por una masa crítica de actores– parte de que, a partir de que una masa

crítica de actores se rige y participa de este nuevo marco regulatorio, se activa la fuerza de la autorregulación, fuerza que conduciría decisivamente hacia los posteriores ajustes y hacia el punto de equilibrio (flecha azul en el gráfico 11). De esta manera, la nueva ley quedaría depurada, al menos parcialmente, de componentes como un «Código de Ética», cuya imposición legal resulta artificial. La nueva ley debería concentrarse en plantear un procedimiento claro de reporte de interacciones entre agentes privados y funcionarios públicos sobre decisiones de política pública, y dejar que las asociaciones profesionales que emerjan orgánicamente establezcan códigos de ética que sean de adopción voluntaria, y que definan su membresía y estándares.

- Una nueva ley de regulación de intereses más simple y con menor complejidad administrativa será fácil de comunicar y promover en el aparato público, y –al mismo tiempo– más fácil de implementar y poner en práctica. Como se ha visto, la falta de comunicación de la Ley 28024 y la complejidad de su implementación son 2 impedimentos que se han alimentado el uno al otro para contribuir con el rechazo de la Ley 28024. Por este motivo, se plantea una ley más sencilla de comunicar y de implementar, que crearía un punto de partida práctico sobre el cual se realizarían ajustes posteriores.
- Similarmente, una vez acogida una nueva ley de regulación de intereses por una masa crítica de actores, se daría inicio al proceso de legitimación de la actividad de gestión de intereses ante la opinión pública, lo cual facilitará, asimismo, el tránsito del esquema regulatorio hacia su equilibrio de largo plazo. Si bien se acepta que este es un proceso lento, que indudablemente la asociación del *lobby* con la corrupción será difícil de romper, y que muy probablemente la figura del llamado «lobbista» mantendrá connotaciones negativas –como ocurre, incluso, en plazas más maduras como la estadounidense–, lo cierto es que la Ley 28024 contribuye poco en ese proceso.

2. Lineamientos específicos para una ley de segunda generación

- Se recomienda simplificar («desburocratizar») el sistema de reporte de las actividades y reuniones de gestión de intereses. En esa línea, se recomienda que el sistema de reporte migre a un portal web de acceso público que permita a las partes comunicar gestiones de interés de manera ágil y sencilla. El funcionario público reportaría en este portal la información básica de la gestión de intereses (fecha, tema o ley discutida, nombre de la

contraparte privada e institución a la que representa), y, por su lado, el gestor de interés –propio o profesional– podría ingresar a su vez al portal y verificar, confirmar u observar lo reportado por el funcionario público.

- Así, para aplicar el principio de transparencia sin transgredir la privacidad profesional, se recomienda reducir el volumen de información solicitada a los gestores de intereses profesionales a lo sustancial: a quién representa (relación de representación) y qué decisión de política pública se desea influenciar. Requerimientos de información como los honorarios que percibe el gestor profesional, su contrato de servicios, o los detalles y documentos de la argumentación que se realiza ante el funcionario público deberían ser eliminados de la obligación de reporte en esta etapa. Sobre este punto, queda abierta la pregunta sobre si, en ciertos casos específicos, se puede justificar la confidencialidad en el diálogo entre un agente privado y un funcionario público en una gestión de intereses.
- Se recomienda homologar la aplicación práctica de la ley para que no se interprete – como ocurre con el caso de los abogados en la Ley 28024– que existen exoneraciones que aplican a ciertos tipos de profesionales. El principio de transparencia en el diálogo público-privado debe aplicar de manera homogénea a cualquier profesión en la que se ejerza representación directa o indirecta de un interés privado ante un funcionario público.
- En el mismo sentido de garantizar uniformemente la transparencia en el diálogo público-privado, se recomienda homologar la aplicación de la ley para que no existan discrepancias tan marcadas en las obligaciones de reporte exigidas a gestores profesionales, por un lado, y gestores de intereses propios, por el otro. La aplicación del principio de transparencia al diálogo entre un funcionario de una empresa privada y un funcionario público no debería ser tan disímil cuando el mismo diálogo es subcontratado por la empresa a un intermediario. Se debe considerar que, en la actualidad, la Ley 28024 se concentra en la regulación de las actividades del gestor profesional, a partir de lo cual crea una serie de procedimientos y exigencias que no aplican con la misma rigurosidad o especificidad a los gestores de intereses propios.
- Respecto de los mecanismos de fiscalización y sanción, se recomienda abandonar la figura de un Tribunal Administrativo Especial con miembros nombrados por la

Presidencia de la República, el Congreso y la Corte Suprema. En términos generales, se sugiere un enfoque de sanción administrativa a los funcionarios públicos que no cumplan con reportar interacciones con gestores de intereses (profesionales o gestores propios), y que el registro de dichas reuniones sea de acceso público por el portal web y bajo un esquema similar al de la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Partiendo de una nueva ley más simple de implementar desde la perspectiva del funcionario público, la autorregulación y los *watchdogs* de la sociedad civil deberían contribuir significativamente con la adopción de la misma por parte de los gestores privados. De esta manera, se aliviaría la necesidad de plantear esquemas complejos de sanciones para el actor privado que, evidentemente, han sido parte del motivo por el cual estos han sido tan reacios a acogerse a la Ley 28024.

- Sobre la figura del Registro Público de Gestión de Intereses en Sunarp, permanece la duda sobre si dicho registro se debe mantener en una nueva ley que busque maximizar la implementabilidad y adopción en el corto plazo. Se ha observado que, dadas sus funciones tradicionales, sus capacidades y recursos, y su cultura organizacional, intervenir en la regulación de la gestión de intereses ha sido problemático y lento para la Sunarp. Nuevamente, a la larga, la función de registro debería generarse orgánicamente desde las asociaciones profesionales de gestores de intereses que emergerían en el marco de una ley más funcional.
- Más ampliamente, persiste la duda sobre si, en la nueva ley, debería mantenerse la figura de un registro formal de gestores de intereses –administrado por Sunarp o por otra entidad– o si se debe abandonar en esta etapa la figura del registro para plantear exclusivamente la obligación de informar cada vez que un funcionario público atiende a un agente privado que busca influenciar una decisión de política pública sobre la cual el funcionario tiene capacidad de decisión. Así, el registro quedaría, al menos en esta etapa, en manos de las organizaciones profesionales que planteen sus propios estándares éticos y de membresía (autorregulación).
- Si bien reconoce tangencialmente otros canales de comunicación, los procedimientos planteados en la Ley 28024 se centran en las reuniones físicas o presenciales entre un funcionario público y un gestor de intereses. Por extensión, el grueso de las obligaciones de reporte y sistemas de sanciones previstos en la ley se activa ante la realización de reuniones físicas, a partir de lo cual queda cierta ambigüedad sobre cómo

actuar cuando la interacción se produce por otro canal o bajo otras circunstancias (*e-mail*, videoconferencia, teléfono, encuentro no programado en un evento sectorial, etcétera). Esta focalización en regular reuniones físicas queda plasmada en la exigencia de que ambas partes firmen dos copias de una constancia física o de que las reuniones se realicen en el local institucional en horas de trabajo. La aplicación del principio de transparencia debería plasmarse en la nueva ley al margen del canal o circunstancias de comunicación específicos a través de los cuales se produce la interacción de gestión de interés.

- Se recomienda incorporar en la nueva ley una disposición que determine la envergadura de la decisión pública a partir de la cual se activa la obligación de reporte. Esto significa un reto legal y conceptual que amerita una investigación más profunda, pero está claro que la intención de la regulación de *lobby* y el reclamo ciudadano por mayor transparencia aplica a la influencia que pueden ejercer oculta o injustamente empresas con cierta capacidad de movilización de recursos sobre decisiones de política pública de cierta importancia económica. En extremo, resulta evidente que no es posible exigir o esperar, tal como se plantea en la Ley 28024, que se genere un registro –así sea digital– de cada reunión entre uno de los cientos de miles de microempresarios a nivel nacional con, por ejemplo, cada «Alcalde, regidor y director de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de municipalidades provinciales y distritales de toda la República» (Congreso de la República 2003: Título II, Art. 5, inciso g). La fijación de parámetros de envergadura –tanto del interés privado como de la decisión pública– en una normativa de ley se constituye como un desafío, pero –al mismo tiempo– resulta determinante para su adecuada implementación y para evitar la saturación del sistema de reporte con información intrascendente.
- Se deben implementar iniciativas comunicacionales complementarias a la promulgación de una nueva ley que contribuyan a legitimar la actividad de la gestión de intereses ante la opinión pública, y que expliquen la contribución potencial que la gestión de intereses profesional y transparente puede tener para generar mejores decisiones públicas.
- Se debe realizar actividades de difusión y capacitación a funcionarios públicos a todo nivel sobre la gestión de intereses, y su debido manejo ante representantes de empresas privadas.

Conclusión

En 2016, con el privilegio de una retrospectiva sobre 13 años de robusto crecimiento económico y 2 transiciones democráticas exitosas, descartar la Ley 28024 del 2003 como un fracaso sería incurrir en un facilismo. Como una oscilación pendular, la Ley 28024 nace del vacío regulatorio como reflejo del clima de indignación y alarma que siguió al colapso del régimen del presidente Alberto Fujimori –según algunas fuentes, tal vez, el período de mayor corrupción en la historia peruana–, incitada por una ciudadanía que reclamaba gestos contundentes, inmediatos y radicales por parte de sus nuevos líderes en temas que se relacionaran –incluso tangencialmente– con corrupción y reforma del Estado. En esta línea, por ejemplo, el requerimiento cardinal de la Ley 28024 de que se inscriban actas de las reuniones entre funcionarios públicos y gestores de intereses en la Contraloría General o en Sunarp podría interpretarse como una suerte de reacción –acaso subconsciente– a las reuniones ilícitas registradas en los llamados «vladivideos», cuyo recuerdo permanecía fresco en el imaginario colectivo. La participación explícita, casi personal, de la Presidencia de la República y de la Corte Suprema en aspectos operativos de la implementación de la Ley 28024 capturan de cierto modo esta urgente intención de comunicar –mediante esta y otras medidas– una ruptura inequívoca con el pasado reciente y un compromiso férreo en las más altas esferas del Estado por recuperar credibilidad.

Más ampliamente –como se ha recogido de trabajos como los de la OCDE (2009), y de Dos Santos y Teixeira (2012)– la Ley 28024 no puede ser descartada como un fracaso, porque la regulación de las actividades de *lobby* mediante legislación ha significado un reto legal e institucional sumamente complejo para todos los países –de América Latina y del resto del mundo– que han tenido la madurez institucional para encararlo frontalmente. Si bien existe un consenso respecto de la validez de promulgar un marco legal que ordene las actividades de gestión de intereses, y ya se percibe cierta convergencia en torno a pautas que forman la base para un futuro estándar regulatorio globalizado (OCDE), sería audaz concluir que existe en la actualidad una hoja de ruta clara y precisa en esta materia para países como el Perú. Sí resulta evidente, sin embargo, que el proceso de encontrar un equilibrio funcional en el diseño de la ley entre practicidad, por un lado, y rigurosidad fiscalizadora, por el otro, puede tomar –como está probando ser el caso para el Perú– décadas de prueba y error, debate y reajuste.

En este contexto, siguiendo el patrón pendular sobre un horizonte de al menos 20 años desde la promulgación de la Ley 28024 en 2003, la presente exploración sugiere que una ley de gestión

de intereses de segunda generación debiera tener como objetivo central su adopción en el relativo corto plazo por una masa crítica de actores para facilitar así la formación orgánica de mecanismos de autorregulación, y para impulsar el proceso de legitimación de la actividad de gestión de intereses ante la opinión pública. Para ello, se recomienda –entre otros lineamientos que ameritan futuras investigaciones– simplificar y homologar aspectos operativos, tales como los reportes o mecanismos de sanciones, y acotar la envergadura de los actores y políticas públicas sobre los cuales rige la regulación, de tal manera que quede cristalizado en la ley el principio de transparencia, y lo aplique focalizadamente a aquellas interacciones público-privadas que ameritan mayor escrutinio.

Sobre el impacto en la problemática más amplia de corrupción, se desprende de esta exploración que la regulación del *lobby* es un objetivo político válido en sí mismo, y que –tal como comentaron consensualmente los expertos entrevistados– sí se puede esperar que una mejor regulación de *lobby* contribuya a fortalecer, desde la perspectiva netamente perceptual, una imagen de mayor transparencia y, por ende, de compromiso anticorrupción en el Estado. Sin embargo, también se desprende de esta exploración que la contribución potencial de cualquier esquema regulatorio sobre gestión de intereses a impedir instancias o actos específicos de corrupción no debe ser exagerada. Se recuerda así el elocuente comentario de uno de los entrevistados: «el corrupto no se reúne en la oficina del ministro para plantearle una coima. Quien cree que la corrupción funciona así simplemente no entiende cómo funciona la corrupción».

Bibliografía

Alvarado, Sandra (2014). “¿Cuántos lobbistas hay registrados en el Perú?”. *Diario Gestión, Política*. Lima, jueves 14 de agosto de 2014. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://gestion.pe/politica/cuantos-lobbistas-hay-registrados-peru-2105595>>.

Apoyo Consultoría (2011). “Equipo profesional”. *Apoyo Consultoría*. Fecha de consulta: 10/02/2016. <<http://www.apoyoconsultoria.com/contenidos/detalle/222/equipo>>.

Asociación Civil Transparencia (2015). *Propuestas de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima: Asociación Civil Transparencia.

Boker, Steven M. y Laurenceau, Jean-Philippe (2006). “Dynamical Systems Modeling: An Application to the Regulation of Intimacy and Disclosure in Marriage”. *Models for Intensive Longitudinal Data*. Editado por T. A. Walls y J. S. Schafer. Oxford: Oxford University Press.

Bullard Falla Ezcurra (2012). “Alfredo Bullard”. *Bullard Abogados*, Nuestro equipo. Fecha de consulta: 10/02/2016. <http://www.bullardabogados.pe/ne_abullard.htm>.

Burson-Marsteller (2016). “Who We Are - Our Leadership”. *Burson-Marsteller*. Fecha de consulta: 02/02/2016. <www.burson-marsteller.com>.

Centro de Planeamiento Estratégico (2015). “Perú 2021: País OCDE”. Lima: Centro de Planeamiento Estratégico.

Concertum S.A.C. (2016). “Directiva”. *Concertum*. Fecha de consulta: 02/02/2016. <<http://www.concertum.com.pe/>>

Congreso de la República (2012). *Proyecto de Ley 1269*. Lima, 13 de junio de 2012.

Congreso de la República (2003). *Ley 28024. Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública*. Lima, 11 de julio de 2003.

Dale, Gareth (2012). “Double Movements and Pendular Forces: Polanyian Perspectives On the Neoliberal Age”. *Sociology*. Vol. 60, núm. 1, pp. 3-27.

Diario El Comercio (2014). “Fujimorismo: «La oposición sacará a los ministros lobbistas»”. *Diario El Comercio*. Lima, martes 26 de agosto de 2014. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://elcomercio.pe/politica/congreso/fujimorismo-oposicion-sacara-ministros-lobbistas-noticia-1752495>>.

Diario El Peruano (2014). “Camino a la OCDE”. *Diario El Peruano*. Lima, 22 de diciembre de 2014.

Diario El Trome (2014). “«Petroaudios»: Juicio será llevado con premura”. *Diario El Trome*, Actualidad. Lima, domingo 16 de marzo de 2014. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://trome.pe/actualidad/petroaudios-2000361>>.

Diario El Trome (2015). “Manuel Burga: Dirigente chileno lo acusó como parte de corruptos de la FIFA”. *Diario El Trome*. Lima, viernes 11 de diciembre de 2015. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://trome.pe/deportes/manuel-burga-fifa-corrupcion-2073328>>.

Diario La República (2009). “Hubo lobby de PPK en el gas de Camisea”. *Diario La República*. Lima, 16 de setiembre de 2009. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://larepublica.pe/16-09-2009/hubo-lobby-de-ppk-en-el-gas-de-camisea>>.

Dos Santos, Luiz Alberto y Teixeira da Costa, Paulo Mauricio (2012). “The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America”. *Journal of Public Affairs*. Vol. 14, núm. 3-4.

Estudio Ehecopar (2016). “Nuestro equipo – Javier Tovar”. *Estudio Ehecopar*. Fecha de consulta: 02/02/2016. <<http://www.ehecopar.com.pe/content/index.php?pID=200&e=&g=&n=Javier%20Tovar>>.

Faverón, Gustavo (2015). “¿Periodismo y lobby?”. *Diario La República*. Lima, 7 de julio de 2015. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://larepublica.pe/impresal/la-contral/13438-periodismo-y-lobby>>.

Güemes, Cecilia y Hernández-Bonivento, José (2014). “Confianza, instituciones informales y políticas públicas, una compleja relación pendular”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 12.

Gutiérrez, Miguel (2015). “Esposa de exministro aprista impulsó su lobby brasileño desde el 2007 en el Perú”. *Diario La República*. Lima, 7 de agosto de 2015. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://larepublica.pe/imprensa/politica/275325-esposa-de-exministro-aprista-impulso-su-lobby-brasileno-desde-el-2007-en-el-peru>>.

Gutiérrez, Felipe (2008). “Buscando la transparencia del lobbying”. *Semana Económica*, edición 1107, 2 de febrero de 2008. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://semanaeconomica.com/article/otros/96234-buscando-la-transparencia-del-lobbying/>>.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar (2010). *Metodología de la investigación*. 5ª ed. México D.F.: Mc Graw Hill.

Instituto de Estudios Peruanos (s.f.). “Investigadores principales”. *Instituto de Estudios Peruanos*. Fecha de consulta: 12/12/2015. <http://www.iep.org.pe/investigadores_principales.html#fp_cont_2405__epla_puserlist_0_perfil>.

Kuit, Martijn; Mayer, Igor S.; De Jong, Martin (2005). “The infrastratego game: An evaluation of strategic behavior and regulatory regimes in a liberalizing electricity market” [En línea]. *Simulation & Gaming*. Vol. 36, núm. 1, pp. 58-74.

Llorente & Cuenca (2015). “Asuntos públicos”. *Comunicación y Reputación*. Fecha de consulta: 5/1/2016. <<http://www.comunicacionyreputacion.com/areas/asuntos-publicos/>>.

OCDE (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust. Volume 1: Increasing Transparency Through Legislation*. París: OCDE.

Polanyi, Karl (1989). *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.

Presidencia del Congreso de la República (2003). *Decreto Supremo N° 099-2003-PCM. Reglamento de la Ley N° 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública*. Lima, 15 de diciembre de 2003.

Quiroz, Alejandro (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Semana Económica (2016). *Portal oficial de Semana Económica*. Fecha de consulta: 02/02/2016. <<http://semanaeconomica.com/>>.

Stevens, Liesbet y Hooghe, Marc (2003). “The swing of the pendulum: The detraditionalisation of the regulation of sexuality and intimacy in Belgium (1973–2003)”. *International Journal of Sociology and Law*. Vol. 31, Issue 2.

Superintendencia Nacional de Registros Públicos (s.f.). “Avisos registrales por disposición legal”. *Superintendencia Nacional de Registros Públicos*. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<https://www.sunarp.gob.pe/AvisosRegistralesLegal.asp>>.

The Regulatory Fundamentals Group (2015). “Is the regulatory pendulum still swinging higher?”. *The Regulatory Fundamentals Group*. Fecha de consulta: 10/12/2015. <<http://www.regfg.com/#!Is-the-Regulatory-Pendulum-Still-SwingingHigher/c5qx/54fa19410cf27b8ab23aaba5.>>

Thomas, Clive S. y Hrebenar, Ronald (2008). “Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies”. *Journal of Public Affairs*. Vol. 8, núm. 1-2.

Tola, Raúl (2014). “El lobby disfrazado”. *Diario La República*, Descabellado. Lima, 17 de mayo de 2014. Fecha de consulta: 07/03/2016. <<http://larepublica.pe/columnistas/el-diario-negro/el-lobby-disfrazado-17-05-2014>>.

Videoprensa08 (2008). “Llorente y Cuenca - caso Abbot”. *YouTube*. 27 de junio de 2008. Fecha de consulta: 03/11/2015. <<https://www.youtube.com/watch?v=gj4bHRmcmpQ>>.

Anexos

Anexo 1. El lobby en los medios peruanos en años recientes

En esta sección, se presenta una muestra ilustrativa de la aparición del concepto y palabra «lobby» en algunos medios impresos de alta circulación nacional desde el año 2009 hasta 2015. Se ha agregado énfasis gráfico a la palabra *lobby* en algunos casos. La mayoría de artículos están mostrados solo parcialmente.

Artículos 1 y 2, publicados en *Diario El Trome*



trome.pe

PORTADA FIESTA HORÓSCOPOS PROMOCIONES FAMILIA DEPORTES

Inicio Actualidad 'Petroaudios': Juicio será llevado con premura 209

Domingo 15 de marzo del 2014 | 18:30

'Petroaudios': Juicio será llevado con premura

El caso 'Petroaudios' involucra a varios funcionarios del segundo régimen aprista. Foto: Trome

Me gusta 2 Tweets 2 Víct

Más sobre:
Petroaudios

Galerías

Luego del anuncio del inicio, algo tardío, del juicio oral por el recordado caso 'Petroaudios', que involucra a muchos funcionarios de la segunda gestión de Alan García, se ha puesto 'pañitos fríos' a algunas especulaciones.

Es así que el presidente de la Corte de Lima, Iván Sequeros, indicó a la agencia *Andina* el proceso se llevará a cabo con la mayor premura posible.

"En este caso, vamos a pedirle a los señores jueces que sean los más rápidos posibles", sostuvo Sequeros agregando que no por ello se pide menos calidad en el proceso ya que ello llevaría a una anulación del juicio.

Cabe recordar que el caso 'Petroaudios' se refiere a las grabaciones telefónicas (que conllevaron al caso Business Track) de las conversaciones de Rómulo León y Alberto Quimper con funcionarios de empresas petroleras para un 'lobby' que les permita ganar licitaciones.

Me gusta esta página Registrarme

Salvo el consentimiento de sus usuarios, no se vinculan a sus dispositivos móviles.

<http://trome.pe/actualidad/petroaudios-2000361>



trome.pe

PORTADA FIESTA HORÓSCOPOS PROMOCIONES FAMILIA DEPORTES

Inicio Deportes Manuel Burga: Dirigente chileno lo acusó como parte de corrup... 1814

Viernes 11 de diciembre del 2015 | 08:20

Edición Impresa

Manuel Burga: Dirigente chileno lo acusó como parte de corruptos de la FIFA

Dirigente chileno acusó a Manuel Burga de ser uno de los corruptos en caso FIFA.

Me gusta 15 Tweets 0 Víct

Más sobre:
Manuel Burga

Galerías

Le tiraron dedo. Mientras pasa sus días encerrado en el penal de 'Piedras gordas II', a la espera que se decida su extradición a Estados Unidos, Manuel Burga recibió un nuevo golpe del expresidente de la Federación de Fútbol de Chile, Harold Mayne Nicholls, quien lo acusó de ser parte de un grupo de dirigentes que hacía lobby para cambiar la empresa propietaria de los derechos de televisión de la Copa América.

"Después del Mundial de Sudáfrica 2010, en una reunión del Comité Ejecutivo, me llevaron una carta donde aceptábamos cambiar el patrocinador televisivo de la Copa América, que era Traffic, por el argentino Full Play. Les dije que lo sentía mucho", contó el dirigente chileno en una entrevista con Radio Quito de Ecuador.

"Traffic pagaba US\$ 8 millones por la Copa y el nuevo contrato era de US\$ 33 millones. Entonces era evidente que era conveniente para todo el mundo. Pero si había un contrato en vigor, a mí me parecía inmoral e ilegal que suscribiéramos un nuevo contrato", agregó.

Fue entonces cuando mencionó al exfutbolista de la FPF, "Luis Chiriboga (presidente de la Federación Ecuatoriana),

<http://trome.pe/deportes/manuel-burga-fifa-corrupcion-2073328>

Fuente: Diario El Trome, 2014. Diario El Trome, 2015.

Ambos artículos son mostrados parcialmente. Nótese la asociación de la palabra *lobby* con actividades delictivas o presuntamente delictivas.

Artículo 3, publicado en *La República*

7 de agosto del 2015

Esperaron 31 años para recibir restos de sus familiares

El destino de los primeros muertos de Ayacucho

La República

Viernes 7 de agosto del 2015

57, 1.00

www.larepublica.pe

DURANTE EL GOBIERNO DE GARCÍA Y SIGUIÓ EN EL DE HUMALA

Sisson inició su lobby brasileño en Perú el 2007

Fue la que organizó los encuentros en Palacio entre José Dirceu, el "abrepuertas" de Lula, y el entonces presidente García.

El 2011 creó consultora para facilitar contratos a empresas brasileñas. También se reunió con Rodolfo Calderón, amigo de Nadine.

Procurador pide investigar el caso

Zaida Sisson fue a prisión en nombre del empresario de Brasil.

TRAGEDIA EN HELICÓPTERO DEL PREMIER EN TUMBES

Una Zaida Sisson se veía desde el primer momento que se formó el grupo por rodeo una avioneta. Como había la idea de una conversación clave con la helio. Mundo al instante. » más...

MINISTRO • POLÍTICA

Candidatos a la presidencia de Guatemala firman la Declaración de Chapultepec

ECONOMÍA • POLÍTICA

Cinco embaixadores conciertan precios para realizar alzas injustificadas de gas

DEPORTES • POLÍTICA

Lobos en España es casi un hecho el fichaje de Javi Vargas al Real Betis

POLÍTICA • POLÍTICA

FONAVI: Recurso contra devolución de aportes quedó en manos del PJ

CON ESTA EDICIÓN Recicla hoy gratis los suplementos Salud Materna y Proyectos Minero Energéticos

7/8/2016

Esposa de exministro aprista impulsó su lobby brasileño desde el 2007 en el Perú | Noticias del Perú | La República.pe

IMPRESA (IMPRESA/LAREPUBLICA.LIMA/07/08/2015) LAVA JATO (TAG/LAVA.JATO)

Edición Impresa del 07 de Agosto de 2015 (/impresa/larepublica-lima/07-08-2015)

Esposa de exministro aprista impulsó su lobby brasileño desde el 2007 en el Perú

Época de oro. Zaida Sisson (<http://larepublica.pe/politica/208612-caso-lava-jato-partido-aprista-peruano-niega-vinculacion-con-esposa-de-exministro-aprista>) creó SC Consultoría y llevó al lobbista José Dirceu y a ejecutivos de las principales constructoras ante el entonces presidente Alan García y sus ministros. Obtuvo amplio poder para manejar operaciones bancarias en la misma fecha en que recibió transferencias por más de 200 mil dólares.



Policia Federal de Brasil llamó a Zaida Sisson el "eslabón perdido" de José Dirceu, ahora preso en Curitiba por manejar sobornos en el extranjero. Foto: Facebook.

Escribe: Hasta el 2005, Zaida Sisson de Castro (<http://larepublica.pe/politica/184980-caso-lava-jato-transparencia-internacional-iniciara-investigacion-en-varios-paises>) se presentaba ante los medios de prensa como una militante activa del Partido de Trabajadores de Brasil y simpatizante del Partido Aprista.

PUEDES LEER: Caso Lava Jato: Apra niega vinculación con Zaida Sisson

<http://larepublica.pe/impresapolitica/271325-esposa-de-exministro-aprista-impulso-su-lobby-brasileño-desde-el-2007-en-el-peru>

Fuente: Gutiérrez, 2015.

Artículo 4, publicado en *La República*

IMPRESA (/IMPRESA/LAREPUBLICA-LIMA/07-07-2015) PUENTE AÉREO (/COLUMNISTAS/PUENTE-AEREO)

Edición Impresa del 07 de Julio de 2015 (/impresa/larepublica-lima/07-07-2015)

¿Periodismo y lobby?

Escribe: Perú 21, en su sección de Economía y en la columna de su director, Juan José Garrido, ha aludido más de una vez a un estudio del Instituto Peruano de Economía, IPE, según el cual el Perú perdió 67 mil millones de dólares en los últimos siete años debido a las protestas antimineras y otros conflictos sociales.



Gustavo Faverón
(/persona/gustavo-faveron)

Garrido y Perú 21 olvidaron decir a sus lectores que el IPE vive del dinero de un conjunto de corporaciones, entre ellas Buenaventura, Antamina, Repsol YPF, Odebrecht y la Southern, que son parte interesada en responsabilizar a las protestas de todas las pérdidas.

Días antes, Perú 21 pidió a un experto, el profesor Germán Alarco, de la U. del Pacífico, que escribiera un artículo acerca de por qué había disminuido la inversión minera. El profesor Alarco escribió que la razón principal era una decisión de las empresas ante los bajos precios de los minerales y que la solución estaba en que las mineras aceptaran menores ganancias.

Jimena Hernández, de la sección de Economía de Perú 21, le envió este e-mail al profesor Alarco: «Estimado Germán espero esté muy bien, te escribo por encargo de Juan José que por favor reenfoques tu columna en que estos proyectos fueron paralizados ajenas a la empresa (conflictos sociales, trabas burocráticas, etc.) y por tanto te rogaríamos que destaques tu opinión entorno a esta situación [sic]».

Es decir, «Juan José» y Perú 21 le pidieron a Alarco que escribiera algo en lo que no creía y que dijera que la causa de las pérdidas eran las protestas. Alarco se negó, por ética. Hizo circular su artículo entre economistas, con su queja, e incluso lo publicó en La Mula, junto con el correo recibido. Ante la mala publicidad, Perú 21 publicó la columna, horas después de que apareció en La Mula (dos días después del e-mail y cuatro después de recibir el artículo).

Perú 21 tiene un director y un «defensor del lector» (Carlos Basombrio) que deberían explicar la ocultación de datos y ese nefasto e-mail, por respeto a sus lectores.

Al cierre de esta edición Perú 21 no se ha pronunciado sobre el tema.

[\(facebook://send?\)](#) [\(twitter://send?\)](#) [\(whatsapp://send?\)](#)

<http://larepublica.pe/impresala-contra/13438-periodismo-y-lobby>

1/5

Fuente: Faverón, 2015.

En este artículo, se denuncia en un medio de comunicación la falta de transparencia de otro medio de comunicación respecto de su postura editorial. Se denuncia, asimismo, la falta de neutralidad de un centro de investigación cuya opinión técnica sería comunicada como neutral y de alta credibilidad.

Artículo 5, publicado en *La República*

7/3/2016 El lobby disfrazado | Noticias del Perú | LaRepublica.pe



IMPRESA (/IMPRESA/LAREPUBLICA-LIMA/17-05-2014) EL DIARIO NEGRO (/COLUMNISTAS/EL-DIARIO-NEGRO)

Edición Impresa del 17 de Mayo de 2014 (/impresa/larepublica-lima/17-05-2014)

El lobby disfrazado

Escribe: La presentación de un millón de firmas en contra del proyecto de unión civil no solo ha conseguido agrupar a las más variopintas congregaciones religiosas, a la Coordinadora Nacional Pro Familia y al congresista Julio Rosas bajo la temeraria idea de someter a votación un derecho elemental. También ha puesto sobre el tapete el nombre de Carlos Polo Samaniego, militante del PPC y miembro de la ultraconservadora Population Research Institute. Polo Samaniego es un activo gestor de intereses, que comenzó a hacerse conocido cuando consiguió que un grupo de universidades católicas se pusiera en contra de la nueva Ley Universitaria. Como demostró la página web corresponsales.com, en lo que va del año ingresó hasta 80 veces al Congreso de la República para visitar a numerosos parlamentarios y promover los propósitos de sus clientes. A pesar de ello –y de reconocerse él mismo como “lobista”–, su nombre no aparece en el Registro Público de Gestión de Intereses de Sunarp, como ordena la Ley N° 28024 (“Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública”). El caso de Polo no es el único. Ser lobista es legal en el Perú, pero luego de cumplir una serie de requisitos mínimos de transparencia, necesarios para evitar que las delicadas relaciones entre los privados y la administración pública se contaminen de corrupción. Como ocurre en todo el mundo, los gestores de interés siempre han existido, aunque antes debieran cumplir su papel desde las sombras, rodeados por el secreto y la sospecha. Para evitarlo hace unos años se decidió reglamentar su trabajo. Pero la ley N° 28024 de julio del 2003 ha sido letra muerta desde que nació. El registro de gestores de interés fue expuesto a raíz del escándalo que desató la publicación de los audios entre Rómulo León Alegría y Alberto Químper. Por entonces se demostró que en Lima apenas 25 personas naturales o jurídicas estaban inscritas (los nombres de León Alegría y Químper no aparecían, como era de esperar). De ellas solo ocho mantenían vigente su registro, y nada más que cinco cumplían con otro importante requisito legal: enviar a Sunarp un acta de cada una de las reuniones que sostenían con funcionarios públicos. Hoy en día la situación es incluso peor. Acabo de revisar el registro, y solo 13 gestores de interés aparecen inscritos en Lima, uno en el Callao, uno en Trujillo y dos en Chimbote. ¿Acaso solo hay 17 lobbistas en todo el Perú? ¿Cuántas más personas actuarán como Carlos Polo Samaniego, sin adecuarse a la ley en este territorio tan espinoso, donde se encuentran los intereses privados y la labor de la administración pública? Esta tolerancia que se demuestra frente

Raúl Tola
(/persona/raul-tola)



[http://twitter.com/intent/tweet?text=http://larepublica.pe/colum...](http://twitter.com/intent/tweet?text=http://larepublica.pe/columnistas/el-diario-negro/el-lobby-disfrazado-17-05-2014) <https://www.facebook.com/larepublica> <https://www.instagram.com/larepublica> <https://www.linkedin.com/company/larepublica> <https://www.youtube.com/channel/UC...> <https://www.whatsapp.com/send?text=http://larepublica.pe/colum...>

<http://larepublica.pe/columnistas/el-diario-negro/el-lobby-disfrazado-17-05-2014> 1/5

Fuente: Tola, 2014.

Artículo 6, publicado en *El Comercio*

7/3/2016 Fujimorismo: "La oposición sacará a los ministros lobbistas" | Congreso | Política | El Comercio Peru

VIM | Noticias | Ruedas & Tuercas | Menú Perú | Casa y Más | El Dominical | Urbana | Neosuto | ApPlus

Ingresar Registrarse Suscribirse Buscar

07 de marzo del 2016

POLÍTICA

POLÍTICA ECONOMÍA OPINIÓN LIMA PERÚ MUNDO TECNO CIENCIAS LUCES TV+ DEPORTE

apanado contra mí, todos esperan robar votos

Acuña presentó su apelación ante el JNE

Guzmán apelará hoy fallo contra su plancha

Alan García de compañeros a rivales

¿quien ser candidato del Apra en el 2011?

Guzmán: "No sé quiénes son los buitres"

MARTES 26 DE AGOSTO DEL 2014 | 11:45

Fujimorismo: "La oposición sacará a los ministros lobbistas"

Congresista Díaz Dios indicó que como el Gobierno no se atrevió a separar al ministro Eleodoro Mayorga, ellos lo censurarán

Compartir Twitter G+ D



Díaz Dios muestra la moción de interpelación contra Mayorga (Foto: Cecilia Rosales)

LEA TAMBIÉN.

Fuerza Popular alista interpelación contra ministro Mayorga

Gabinete de Ana Jara logró confianza en tercera votación

"Humala vive en una burbuja al decir que Gabinete está sólido"

El vocero de la bancada Fuerza Popular, **Juan José Díaz Dios**, adelantó que su agrupación, con el apoyo de las demás fuerzas de oposición, promoverán la censura del ministro de Energía y Minas, **Eleodoro Mayorga**, quien es acusado de prácticas lobbistas.

El fujimorista señaló que optaron por esta medida debido a que el presidente Ollanta Humala "no se atrevió" a separar a Mayorga del Gabinete. "La oposición hará lo que el Gobierno no se atrevió a hacer, que es sacar a los ministros lobbistas", dijo a El Comercio.

Díaz Dios refirió que en las próximas horas presentarán una moción de interpelación para que el ministro Mayorga se presente en el Congreso. Explicó que la medida es el primer paso para la censura del titular de Energía y Minas. "Vamos a comenzar con Mayorga, pero estamos evaluando también la interpelación del ministro de Economía".

"Nosotros quisimos librar al Gobierno de esta bomba de tiempo que es el ministro Mayorga, pero ellos no han querido sacarlo. Ahora vamos a marcarle la cancha más que nunca", añadió el fujimorista.

Las imágenes que hicieron historia, ahora en tus manos

Anuncios de interés

oechsle Las mejores refrigeradoras en Oechsle

Llévate esta refrigeradora LG a \$21.499. La mejor tecnología y las mejores marcas.

1.499

Recomendado por

Comentarios

Por el momento, no es posible realizar comentarios

Todos (6)

<http://elcomercio.pe/politica/congreso/fujimorismo-oposicion-sacara-ministros-lobbistas-noticia-1752495>

1/3

Fuente: Diario El Comercio, 2014.

SEMANAeconómica.com

Buscando la transparencia del lobbying

por SEMANA económica

02 February

SE1107

Los mapas de relacionamiento ubican al interesado respecto a los agentes públicos cuyas decisiones afectan sus intereses

Se viene abriendo una interesante alternativa de Gestión Profesional de Intereses (GPI) como el medio tercerizado y profesional que mejor resuelve el siempre sensible relacionamiento entre las empresas privadas y su entorno público, compuesto por las autoridades y funcionarios de decisión pública que norman o regulan sobre sus intereses.

Hasta antes de la Ley 28024 (julio del 2003), la representación de intereses solamente podía materializarse mediante el cabildeo informal, el manejo de relaciones e influencias, con relativo profesionalismo y éxito, trato discreto y poco transparente, y alto nivel de riesgo y vulnerabilidad. El mercado peruano se "abastecía" a través de gestiones oficiosas de estudios de abogados, empresas de imagen, ex funcionarios públicos o agentes intermediarios de funcionarios vigentes, pues el ámbito de acción de los gremios se limita habitualmente a temas generales que afectan por igual a todos sus miembros. Así, el tamaño económico del mercado de *lobby* resulta difícil de calcular.

La puesta en práctica de la actividad –tal como se desarrolla en EEUU, donde el Perú contrató exitosamente *lobbying* profesional para la aprobación del TLC– va a permitir elevar los estándares locales de transparencia, profesionalismo, confianza institucional y competitividad, destacándonos como único país en América aparte de EEUU en aplicar este régimen.

(Artículo continúa en página siguiente)

Brecha comunicacional

Analizando los mapas de relacionamiento de empresas mineras, energéticas, concesionarias de servicios públicos, bancos y financieras, exportadores e industrias, encontramos: autoridades ministeriales, OPD reguladoras, supervisores, gobiernos regionales y municipales, comisiones del Congreso, ONG activas en variadas materias, asociaciones de usuarios y consumidores. Todos ellos son generadores de decisiones públicas en forma de leyes, decretos legislativos, proyectos de leyes, decretos supremos, resoluciones, licencias, ordenanzas, etcétera. Éstas se emiten con o sin la información necesaria y, lo que es más grave, con o sin consideración de las inquietudes de las empresas afectadas.

En el pasado reciente hemos apreciado decisiones sobre contratos con el Estado, tarifas, otorgamiento o revocatoria de concesiones, anulación de licitaciones y contratos, entre otros, en los que no se tuvieron en consideración los intereses de los afectados. De hecho, sus planes estratégicos se vieron modificados y su valor económico deteriorado. Los efectos negativos no previstos –que son mucho más perjudiciales– acarrearán simétricamente beneficios para otros actores que ejercieron presión e influencia directa o indirecta, sean ellos productores de otros países, organizaciones sin fines de lucro, declarados competidores, especuladores, etcétera.

Uniando los puntos

La manera de enfocar la gestión profesional de intereses es construyendo un mapa de relacionamiento que ubique al interesado respecto de cada institución u organismo público cuyas decisiones afecten de una u otra manera sus intereses. El impacto priorizado de las decisiones de dichas autoridades se traslada a un mapa de riesgos que también se pondera con base en el impacto y relevancia de tales decisiones en la gestión y resultados empresariales. A partir de los referidos instrumentos se diseña y ejecuta el plan estratégico de gestiones a realizar para alcanzar los objetivos perseguidos.

En casos de crisis, el enfoque tiene el mismo perfil, pero la velocidad y prioridad de los actos de gestión está influenciada por el sentido de urgencia e inminencia o gravedad del daño. Superada la etapa crítica aguda, se privilegia lo importante y

trascendente para recuperar el posicionamiento deseado.



Por Felipe Gutiérrez, director gerente Concertum

Fuente: Gutiérrez, 2008¹².

¹² Cabe señalar que el autor de esta columna de opinión, el Sr. Felipe Gutiérrez, formó parte de la muestra de expertos entrevistados para esta investigación.

Anexo 2. Reseña biográfica de expertos entrevistados

A continuación, en orden alfabético, se presentan las reseñas biográficas de los entrevistados. Estas se basan en fuentes de acceso público de las instituciones donde laboran, así como a partir de información provista directamente por los entrevistados.

- Cecilia Blondet: Es historiadora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estudió en el History Program en la University of Wisconsin (Madison). Es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y miembro del Consejo Directivo. Desempeñó el cargo de ministra de Estado en la cartera de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. Asimismo, es miembro del Grupo Impulsor por la Primera Infancia, del Consejo Directivo de la Asociación Civil Transparencia, miembro del Directorio de la Asociación Áncash de la Fundación Antamina, miembro del Comité Asesor del Fondo de Responsabilidad Social de la Cooperación Canadiense al Desarrollo y del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, es directora ejecutiva de Proética, Capítulo Peruano de Transparencia Internacional (2006-2015) y miembro del Steering Com del Open Government Partnership. En el pasado, se ha desempeñado como presidenta del Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana, directora general del Instituto de Estudios Peruanos y miembro del Board de Asesores del Open Society Institute en el Perú, del Consejo Consultivo del Proyecto Internacional Niños del Milenio de Save The Children UK y del Steering Committee del proyecto internacional sobre Sociedad Civil de la Fundación Ford. Ha tenido a su cargo consultorías por encargo de la Fundación Ford, Usaid, CARE, Banco Mundial, Telefónica del Perú y del Grupo Hoeschild para asuntos sociales y comunitarios, entre otros. Es autora de publicaciones sobre política social, pobreza, desarrollo, y participación social y política de las mujeres (Instituto de Estudios Peruanos s.f.).
- Cecilia Blume: Es abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca y de Regulación de Servicios Públicos en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Ha desarrollado su carrera sirviendo al Estado como asesora en el Ministerio de Energía y Minas, gerente legal en el Organismo Regulador de la Inversión en Energía (Osinergmin) y directora de la Oficina de Asesoría Jurídica. Además, en dos oportunidades, se ha desempeñado como jefa de Gabinete de Asesores en el Ministerio de Economía y jefa del Gabinete de Asesores en la Presidencia del Consejo de Ministros. Ha sido directora de diversas empresas públicas, miembro de la Comisión de Acceso al Mercado de Indecopi, directora de Conite y miembro del Consejo Empresarial de Proinversión.

Ha dictado los cursos de Derecho Empresarial y Seminario de Energía en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Además, ha trabajado como abogada en el estudio Ehecopar. Asimismo, ha conducido el programa económico diario «De todo un Poco» en CPN Radio. Actualmente, dirige CB Consult S.A.C., donde presta servicios de asesoría legal y económica. También, es socia de Ambiental Peruana, empresa de servicios relacionados con materias ambientales y de hidrología. Integra el directorio de Fidu Perú, Leasing Perú y Renting Perú (empresas del Grupo Bancolombia), así como los de la empresa pesquera Exalmar; la empresa de búsqueda de ejecutivos Amrop Perú; y Make a Wish del Perú, entidad sin fines de lucro que ayuda a niños con enfermedades terminales (CB Consult Perú 2016).

- Dr. Alfredo Bullard: Es abogado, socio principal del Estudio Bullard, Falla Ezcurra. Cuenta con un máster en Derecho por la Universidad de Yale (Estados Unidos) y estudios superiores en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Además, es Doctor Honoris Causa por la Universidad Continental (Perú, 2012). Ha ejercido su profesión en las áreas de Derecho de la Competencia, Regulación Económica, Protección al Consumidor, Propiedad, Responsabilidad Civil Extracontractual, Contratos, Comercio Internacional y Arbitraje. Asimismo, ha presidido la Comisión Técnica que elaboró la Ley de Arbitraje del Perú, el Tribunal de del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), entre otros cargos directivos. Fue presidente por tres períodos del Consejo Directivo de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Derecho y Economía (Alacde). Ha merecido la calificación de «Star Individual» en Regulación y Competencia, Regulación en Transportes, Regulación en Telecomunicaciones, Regulación en Energía y Resolución de Disputas (Arbitraje) en el ranking sobre el mercado de servicios legales en Latinoamérica elaborado por Chambers & Partners (2008 a 2013) (Bullard Falla Ezcurra 2012).
- Gianfranco Castagnola: Es economista por la Universidad del Pacífico y máster en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Actualmente, es presidente ejecutivo de Apoyo Consultoría y del directorio de AC Capitales SAFI y AC Pública. Asimismo, es director de varias empresas e instituciones privadas del país. Anteriormente, se ha desempeñado como director del Banco Central de Reserva del Perú y del Fondo Consolidado de Reservas. También, ha sido miembro del Consejo Consultivo del Poder Judicial, miembro de la Comisión Especial Anti Crisis Económica y director de diversas empresas e instituciones sin fines de lucro (Apoyo Consultoría 2011).
- Felipe Gutiérrez: Abogado por la Pontificia Universidad Católica de Lima, con estudios de Administración y PAD de la Universidad de Piura. Es director gerente y fundador de Concertum S.A.C., gestora profesional de intereses con 10 años de actividad al amparo de la Ley 28024. Es miembro de la AGRP - Association of Government Relations Professionals de Wasahington D.C. (antes, American League of Lobbyists) desde noviembre de 2006. Entre sus clientes, se encuentran los grupos Intercorp, Unacem, Unicon, Los Portales, Graña y Montero, Inversiones Centenario, EDC Perú Holdings, FIPES. Ha sido gerente general de D'Onofrio, asesor corporativo del Grupo Gloria, *Managing Partner* de Amrop International y de Korn Ferry Perú (información provista por el entrevistado y Concertum S.A.C. 2016).
- Felipe Ortiz de Zavallos: Es ingeniero industrial de la Universidad Nacional de Ingeniería, máster en Administración y Análisis de Sistemas por The University of Rochester NY y graduado del Programa Owner-President Management del Harvard Business School. Es fundador y presidente del Grupo Apoyo desde 1977. Ha sido embajador del Perú en EE.UU., profesor principal de la Universidad del Pacífico y fue su rector. Actualmente, es director independiente en importantes empresas e instituciones. Ha recibido la Condecoración Hipólito Unanue al Mérito Económico-Financiero 2011, el Premio Manuel J. Bustamante de la Fuente 2008, el Premio Jerusalén de Periodismo 1998 y el Premio IPAE 1990 (Apoyo Consultoría 2011).
- Javier Tovar: Es experto en inversión privada y relaciones privadas internacionales. Desarrolla su práctica principalmente en las especialidades de inversión privada en infraestructura, concesiones, telecomunicaciones y mercado de valores. Ha participado en numerosos procesos de concesión, y en operaciones de mercado de capitales con énfasis en la estrategia legal para resolver problemas regulatorios y financieros. Fue

presidente de Procapitales, Conasev, Comité Especial de la Venta de Acciones del Estado en Mercados de Capitales y la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi. En el área de Telecomunicaciones, presidió la comisión técnica encargada de la elaboración de los lineamientos de apertura de las telecomunicaciones, y el comité especial de privatización de las empresas Entel Perú y Compañía Peruana de Teléfonos. Además, condujo diversas ofertas públicas nacionales e internacionales de empresas de varios sectores (Estudio Echeconpar 2016).

- Robinson Vélez: Es *Managing Partner* de NovaCom, firma consultora en comunicaciones estratégicas y relaciones públicas. Previo a la fundación de esta compañía, se desempeñó como *Regional Managing Director* de Socialatom Group, una empresa especializada en *ventures* y marketing para *startups*. Radica en el país desde el año 2006 y ha sido gerente general de Burson-Marsteller Perú, operación que abrió, desarrolló y posicionó como una de las líderes del mercado. También, se ha desempeñado como *mánager* de Burson-Marsteller Colombia, donde su carrera en 1999. Fue responsable del área de Planeación Estratégica y ha desarrollado campañas de comunicación para el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional, Philip Morris, Minera Vale, Johnson & Johnson, Sony, Gas Natural, Laboratorios Baxter, Heineken, Interbank, Banco GNB, KPMG, AFP Integra, Grupo SURA, Sandvik, Talisman Energy, HP, Huawei, Kimberly-Clark, Belcorp, Bayer, Starbucks, entre otros. Ha implementado estrategias de comunicación para sus clientes en un amplio rango de frentes, como programas de educación, fusiones y adquisiciones, planes de mercadeo, entrenamientos, manejo de crisis, activaciones de marca, alianzas estratégicas, *lobbying* y plataformas de relaciones públicas institucionales y privadas.

Bajo su liderazgo en la operación de B-M Perú, se obtuvieron grandes reconocimientos, entre los cuales destacan el Premio ANDA a la Excelencia en Relaciones Públicas y el Gold SABRE Highly Commended, otorgado por Holmes Report en una categoría global. Asimismo, ha diseñado campañas de comunicación que se han convertido en casos de éxito y que han sido replicados en toda la región, como el lanzamiento de Monopoly Perú con Hasbro. Ha sido presidente del Comité de Marketing de Amcham, del cual es miembro. Asimismo, ha sido docente de pregrado y posgrado en prestigiosas universidades, tales como Universidad de Piura, Universidad de San Martín de Porres, Universidad Externado de Colombia, Universidad de Medellín, entre otras (información provista por el entrevistado y Burson-Marsteller 2016).

- Gonzalo Zegarra: Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y cuenta con un máster en Derecho por la Universidad de Yale. Además, ha cursado estudios de gerencia en el Kellogg School of Management de Northwestern University y de sistema legal americano en Georgetown University. En la actualidad, es director periodístico de *Semana Económica* y *Perú Económico*, además de presidente del directorio de la casa editora que las publica. En el pasado, se ha desempeñado como presidente del Consejo de la Prensa Peruana (2011-2015) y, como tal, forma parte del Consejo Nacional de Seguridad (Conasec), órgano consultivo del presidente de la República. También, ha sido presidente del Comité de Asuntos Legales de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Anteriormente, participó en el Consejo Consultivo de la Radio y Televisión Peruana (Concortv) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Ha sido profesor de Derecho Empresarial, Filosofía del Derecho y Economía Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Es miembro del Consejo Consultivo de la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico (Semana Económica 2016).

Anexo 3. Registro Público de Gestores de Intereses registrados en Sunarp en el marco de la Ley 28024

A continuación, se presenta, tal como fue descargado del portal de Sunarp el 12 de febrero del 2016, el Registro Nacional de Gestión de Intereses. Este, en dicha fecha, contaba con seis gestores debidamente registrados (cinco en Lima y uno en Arequipa).

Listado Nacional de Gestión de Interes			
N°	Partida	Gestor Profesional	Zona Registral
1	12960264	Johnny Vicente Montalvo Falcón	N° IX-Sede Lima
2	12649492	Concertum Gestión Profesional de Interes S.A.C.	
3	12955896	Carlos Enrique Pais Martínez	
4	12417616	César Augusto Sulca Jordan	
5	12691296	Juliana Edith Reymer Rodríguez	
6	11276362	Manuel Eduardo Gonzales Gamarra	N° XII- Sede Arequipa

Fuente: Superintendencia Nacional de Registros Públicos, s.f.

Nota biográfica

Nicolás Rodríguez Galer

Nacido en Lima, Perú (12/05/1980), se mudó a los Estados Unidos de América en 1994, donde estudió el colegio secundario en la ciudad de Nueva York y el pregrado universitario en Dartmouth College, ubicado en Hanover, New Hampshire. Cursó una doble carrera en Economía, con enfoque en comercio internacional y desarrollo, e Idiomas y Literaturas del Asia y del Medio Oriente, con enfoque primario en japonés y secundario en chino mandarín. Durante ese período, estudió un año en la Universidad de Keio (Tokio) como alumno de intercambio becado por el Ministerio de Educación del Japón.

Al regresar al Perú en 2004, empezó una carrera de 8 años en diversas áreas del Grupo Apoyo – grupo de empresas de servicios profesionales–, donde sirvió como asistente de la Presidencia; jefe de Redacción; y, posteriormente, gerente comercial de la empresa editora de la revista de negocios *Semana Económica*; y, finalmente, en el área de desarrollo corporativo. Durante dicho lapso, también, se desempeñó como asistente del entonces rector de la Universidad del Pacífico (y presidente fundador del Grupo Apoyo), Sr. Felipe Ortiz de Zevallos.

En 2012, tras haber completado el *Program for Leadership Development* de Harvard Business School en EE.UU., aceptó asumir la Gerencia Comercial del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, entidad pública perteneciente a la Corporación Municipal de Lima Metropolitana, encargada de operar servicios de buses «Metropolitano» y de planificar diversos aspectos adicionales del transporte urbano de Lima.

Desde el año 2013, se desempeña como gerente general de un fondo de inversión inmobiliario que desarrolla diversos proyectos de edificación residencial en Lima bajo la marca «Morada», y como miembro del directorio del Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre (Cidatt).

Está casado y tiene tres hijos.