



Marzo de 2010

PROGRAMA DE JUSTICIA Y TRANSPARENCIA

ÁREA DE FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

## Regulación del lobby en el Congreso de la Nación. Promoviendo su replicabilidad

Una iniciativa

Con el apoyo de:

Av. Callao 25, 1°B • C1022AAA Buenos Aires, Argentina.  
Teléfono: (54 11) 4384-9009 • Fax: (54 11) 4371-1221  
info@cippec.org • [www.cippec.org](http://www.cippec.org)



Financiador: Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA)

Coordinadora: Eugenia Braguinsky

Autoría: Eugenia Braguinsky y María Fernanda Araujo

Duración del proyecto: marzo de 2009/febrero de 2010

## **Acerca de CIPPEC**

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones** y **Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

## **Acerca de FONTRA**

El Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA) cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), y de distintos organismos del sector privado (empresas, fundaciones, etc.).

El Fondo Alianza para la Transparencia (Partnership for Transparency Fund, PTF) es una organización sin fines de lucro establecida en 2000 como entidad dedicada a proveer asistencia a la sociedad civil para combatir la corrupción. PTF reconoce que la sociedad civil tiene un papel crucial que desempeñar en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia.

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) es administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue creado en 1993 para promover el crecimiento económico con inclusión a través del desarrollo del sector privado, haciendo hincapié en la reducción de la pobreza. Hasta ahora, FOMIN aprobó más de 1.000 proyectos, fundamentalmente donaciones, con más de 800 socios de la sociedad civil, del sector privado y de los gobiernos. Actualmente FOMIN está formado por 38 países miembros donantes en América Latina y el Caribe, Norteamérica, Europa y Asia.

# Índice

<b>Resumen del proyecto</b> .....	2
<b>Introducción</b> .....	3
<b>Presentación del caso de estudio</b> .....	4
El proyecto desde adentro .....	5
La búsqueda de información para la elaboración de las propuestas .....	5
Los talleres de discusión de los borradores normativos .....	6
Los actores .....	7
Los productos .....	7
Los aprendizajes .....	8
La difusión del proyecto y su impacto .....	10
<b>Algunas conclusiones</b> .....	10
<b>Anexo</b> .....	12
<b>Bibliografía</b> .....	18
<b>Acerca de las autoras</b> .....	19

## Resumen del proyecto

La regulación de la gestión de intereses es fundamental para transparentar la forma en que se toman decisiones de política pública, muchas veces favoreciendo a algunos sectores en detrimento de otro. Si esto ocurre, es indispensable que en el debate y la deliberación previa hayan tenido la posibilidad de participar todos los involucrados y/o afectados. El acceso a la información es condición necesaria para garantizar igualdad de oportunidades a todos los actores sociales. El desafío está pendiente. Se han dado importantes pasos, pero todavía es necesario que los actores políticos incorporen estos temas –regulación del lobby y promoción del derecho de acceso a la información- en su agenda de trabajo.

En este contexto, el proyecto “Regulación del lobby en el Congreso de la Nación”, realizado por el Programa de Justicia y Transparencia de CIPPEC, se propuso contribuir con la regulación del lobby en el Congreso, para favorecer la competitividad del mercado mediante la promoción de normas transparentes respecto del ejercicio de la gestión de intereses empresariales.

El proyecto persiguió, como objetivo específico, la elaboración participada y consensuada de una propuesta normativa de regulación de la gestión de intereses empresariales en el Congreso. Para ello, se convocó a empresarios, legisladores –electos y en funciones-, asesores parlamentarios, funcionarios públicos, académicos, miembros de ONG y expertos en la materia, para debatir una propuesta.

A partir de la discusión de los borradores normativos (que, a su vez, fueron escritos luego de una investigación que involucró el análisis de normativas comparadas, proyectos actuales con vigencia en el Congreso de la Nación e indagación con algunos actores clave) se elaboraron las propuestas para presentar a las autoridades de cada Cámara del Poder Legislativo. Fue necesario elaborar dos normas para cada Cámara: una propuesta -que podría ser promovida solamente por las autoridades de cada una de ellas y es la misma en Diputados y en Senado- para que los legisladores publiquen en la web sus agendas de gestión de intereses, y una modificación a los respectivos reglamentos internos para facilitar la convocatoria a audiencias públicas en el ámbito de las comisiones parlamentarias. Un segundo texto tiene en cuenta las especificidades de cada Cámara y, por tratarse de una modificación reglamentaria, debe ser aprobado por cada cuerpo.

Gracias a la buena recepción que tuvo esta iniciativa y a que existen en nuestro país importantes espacios públicos de toma de decisión que no cuentan con normas que regulen la gestión de intereses, el proyecto podrá ser replicado en otras jurisdicciones.

## Introducción

Durante el año 2009, el Programa de Justicia y Transparencia de CIPPEC llevó adelante el proyecto “Regulación del Lobby en el Congreso de la Nación” con el objetivo de proponer una norma para regular la gestión de intereses en el Poder Legislativo<sup>1</sup>.

Con el propósito de difundir el proyecto y permitir su replicabilidad en otros distritos, el presente *Caso de Estudio* describe la experiencia de su implementación, desarrollo de actividades, actores involucrados y destaca los principales hallazgos y dificultades. Asimismo, también se incorpora, como anexo, el resultado del proyecto: las propuestas normativas presentadas a las autoridades de la Cámara de Diputados y a las del Honorable Senado de la Nación. Cabe destacar, sin embargo, que no existe una única norma, una receta que pueda ser aplicada en todos los distritos. Es decir, “la mejor combinación de medidas y las prioridades de las políticas dependen del contexto, del nexo específico entre las empresas y las políticas en cada país, de las características del proceso de adopción de políticas, del grado de desarrollo de la industria del lobby y de las facultades de los medios de comunicación, la ciencia y los sectores de la sociedad civil.” (Zinnbauer, 2009:39).

¿De qué hablamos cuándo hablamos de *lobby*? El lobby es una práctica a través de la cual representantes de intereses particulares argumentan a favor de ellos frente a los tomadores de decisión.

Si bien es una actividad legítima que permite enriquecer el debate público, sin una adecuada regulación, la actividad de cabildeo aumenta las oportunidades de que se comentan actos de corrupción y co-optación de organismos y funcionarios con poder decisión por parte de grupos económicos poderosos que buscan incidir en la sanción de nuevas leyes o emisión de normativas. El libre funcionamiento del mercado y la competencia leal entre empresas privadas, entre otras cuestiones, pueden verse afectadas por una práctica irregular del lobby.

Asimismo, su falta de regulación genera desigualdad en el acceso a los responsables de las políticas y tomadores de decisión. En el Informe Global de la Corrupción 2009, Dieter Zinnbauer, editor jefe del Informe Global de la Corrupción, sostiene que “Resulta difícil imaginar que los grupos de intereses con menos recursos y peor organización puedan competir en igualdad de condiciones por la atención de políticos y funcionarios.” (2009: 38)

En nuestro país, como consecuencia de un caso de irregularidad en el ejercicio del lobby – la sospecha de entrega de sobornos a legisladores para aprobar la reforma laboral en el año 2000- se generó una crisis político institucional y que provocó un descrédito sin precedentes del Congreso y de sus miembros. Las sospechas se extendieron, además, hacia la forma en que se habrían negociado otras regulaciones clave para las grandes empresas del sector privado, como las de hidrocarburos o patentes. Sin embargo, y a pesar del impacto que tuvo dicha crisis, no se ha tomado hasta ahora ninguna medida para regular y transparentar las relaciones entre los legisladores y las empresas privadas que buscan influir en el diseño y sanción de leyes que regulan el mercado. En este contexto, la propuesta de CIPPEC permite llenar el vacío legal hoy existente y revertir, de algún modo, la imagen pública del Poder Legislativo. Esta misma

---

<sup>1</sup> El Programa de Justicia y Transparencia de CIPPEC agradece muy especialmente a Johannes Kniess quien participó como voluntario en la elaboración del documento de revisión de fuentes secundarias y en el análisis de la experiencia comparada a nivel internacional. Su aporte ha sido muy valioso y merece nuestro reconocimiento.

situación puede repetirse en otras provincias y jurisdicciones de nuestro país y por ello la utilidad de contar con este Caso de Estudio que permite la replicabilidad del proyecto.

## **Presentación del caso de estudio**

La práctica de gestionar intereses -o el comúnmente llamado "lobby"- es una actividad de desarrollo habitual entre los diferentes actores sociales y económicos. Son ellos quienes expresan sus demandas e ideas a los tomadores de decisiones, enriqueciendo, de este modo, el debate público y contribuyendo a la construcción de democracias más transparentes y deliberativas.

Sin embargo, en contextos de baja institucionalidad y baja credibilidad en la manera en que se toman decisiones, esta actividad legítima es percibida como un acto oscuro y relacionado, casi automáticamente, con actividades emparentadas con la corrupción. A esta percepción fuertemente instalada se suma, en general, la ausencia de una reglamentación para la gestión de intereses.

Dado que el lobby es una actividad que se practica y que decisiones de política se toman a partir de la influencia o presión de ciertos actores y sectores, es indispensable reconvertirla, para que sea realizada y percibida de manera legal y legítima. A partir de este desafío y con el propósito de contribuir a una solución que fuera factible de ser diseñada y aplicada, elaboramos el proyecto que obtuvo financiamiento del Fondo Regional para la Transparencia a finales de 2008<sup>2</sup>.

Si bien el mayor flujo de procesos de gestión de intereses se produce en el Poder Ejecutivo Nacional, el vacío normativo se encuentra en el ámbito del Congreso de la Nación. El Decreto 1172/03 del PEN establece, entre otros institutos, el Reglamento General para la Gestión de Intereses para la Administración Pública Nacional, a través del cual, un número importante de funcionarios públicos está obligado a publicar su agenda de reuniones de gestión de intereses. Para el Poder Legislativo no existe norma similar o parecida, ni reglamento alguno que obligue a legisladores y funcionarios de alto rango a informar acerca de sus reuniones. Teniendo en cuenta esta ausencia de reglamentación para el ámbito parlamentario y fundamentalmente que el Congreso de la Nación es la institución deliberativa por excelencia entendimos que la promoción de una regulación del lobby para el Poder Legislativo era el camino más conveniente para otorgarle transparencia a una práctica corriente y altamente utilizada.

---

<sup>2</sup> La empresa Nobleza Piccardo también aportó financiamiento que fue indispensable para la realización de todas las actividades y productos del proyecto.

Los objetivos planteados, que guiaron el desarrollo del proyecto y de sus actividades, fueron los siguientes:

*Objetivo general:* Contribuir a la regulación del lobby en el Congreso de la Nación, favoreciendo la competitividad del mercado a través de la promoción de normas transparentes respecto del ejercicio de la gestión de intereses empresariales.

*Objetivos específicos*

1. Sistematizar información sobre el funcionamiento del lobby empresarial en la Argentina y en países de la región.
2. Elaborar de manera participada y consensuada una propuesta normativa de regulación de la gestión de intereses empresariales en el Congreso de la Nación.
3. Impulsar una propuesta del lobby empresarial en el Congreso de la Nación.
4. Elaborar un caso de estudio que sirva a la difusión y replicabilidad de esta experiencia en otras jurisdicciones

## **El proyecto desde adentro**

### **La búsqueda de información para la elaboración de las propuestas**

Las actividades planificadas fueron establecidas en el momento de elaboración del proyecto.

En términos cronológicos, las primeras acciones estuvieron destinadas a recolectar información que permitiera otorgarle contenido a los debates y documentos que debían realizarse según lo planificado. De esta manera, y con el fin de poder realizar, por un lado, un análisis comparado acerca de otras normativas sobre regulación del lobby -extrayendo buenas y malas prácticas de los procesos de elaboración e implementación de las mismas-, y por el otro, conocer el “clima de opinión” en nuestro país entre legisladores y actores clave sobre la necesidad de regular el lobby, durante tres meses se realizó una investigación a través de fuentes primarias y secundarias. Esta primera etapa exploratoria -actividades 1 y 2- permitió contar con capacidades y fundamentos para elaborar los borradores normativos y posteriormente, el proyecto final de regulación de gestión de intereses para promover en el Congreso Nacional.

La **primera actividad** se constituyó a partir de dos tareas: a) análisis de la experiencia comparada. Bajo la consideración de que no hay normas que puedan ser perfectamente aplicadas sin tener en cuenta el régimen y la cultura política de cada país (esto quiere decir que no hay recetas perfectas y que no pueden “importarse” normativas), el objetivo de esta sub actividad fue detectar buenas y malas prácticas en la regulación del lobby en otros países que pudieran servir de aprendizaje para la elaboración de un texto normativo que regule la gestión de intereses en nuestro país.

El estudio de otras experiencias mostró la importancia de utilizar una estrategia gradual en la regulación de la gestión de intereses, incorporándose, progresivamente, distintos instrumentos. Se relevó información de Chile, Brasil, México, Estados Unidos y la Unión Europea. Para cada uno de los países se consultó la información publicada en páginas oficiales y otras fuentes bibliográficas.

b) análisis de los proyectos legislativos. El objetivo de esta tarea se vinculó con la necesidad de conocer -como se mencionó- el “clima de opinión” sobre este tema que, en la actualidad,

prima en el Congreso de la Nación. Para ello, se estudiaron los proyectos presentados en los últimos períodos legislativos por los legisladores nacionales. Esta información es sumamente relevante ya que la factibilidad de que una propuesta –en este caso la elaborada y presentada por CIPPEC– sea tomada en cuenta por las autoridades correspondientes será mayor si está “en línea” con aquel clima de opinión. Además, de esta forma, tendrá mayores posibilidades de que sea compartida y cuente con el respaldo de una mayor cantidad de legisladores. Por lo tanto, **reconocer el contexto en donde se impulsará una nueva norma o nueva herramienta y/o medida es indispensable antes de comenzar con el proceso de elaboración y posterior advocacy.** De otra manera puede estar condicionándose el éxito de la iniciativa.

La **segunda actividad** permitió completar la información obtenida a partir de fuentes secundarias y conocer, a partir de una primera aproximación, la opinión tanto de expertos en la temática, como de algunos de los actores intervinientes en un proceso de gestión de intereses. Para ello, se realizaron entrevistas en profundidad semi estructuradas a través de una guía de pautas con un grupo importante de personas. Para la realización de las primeras entrevistas y la selección de los actores a ser entrevistados también fue fundamental la primera etapa exploratoria de la cual surgieron los nombres de los actores relevantes, estratégicos, interesados en la regulación de la gestión de intereses o involucrados en el proceso. La revisión bibliográfica nos permitió, además, identificar a los académicos y expertos en el tema y en este sentido, la búsqueda estuvo bien orientada, siendo un insumo muy valioso.

Finalizadas ambas tareas, se elaboró un documento con las principales conclusiones arribadas<sup>3</sup>. Si bien la búsqueda de información comparada, el análisis de los proyectos legislativos y la ronda de entrevistas con actores clave servía de *input* o insumo para la elaboración de los borradores narrativos, dejar documentado el trabajo de campo permite contar con fundamentos objetivos que pueden ser confrontables. . Como algunas de las entrevistas, por pedido de los entrevistados, tuvieron carácter confidencial, el documento de análisis resguardó los datos personales correspondientes.

### **Los talleres de discusión de los borradores normativos**

El desarrollo de los talleres para la elaboración participada de la propuesta normativa constituyó sin dudas una de las actividades fundamentales del proyecto e implicó distintas etapas: la preparación, su realización y la elaboración de las conclusiones y análisis de los resultados.

Más allá de las cuestiones operativas vinculadas al encuentro (fijar la fecha, el lugar, la agenda temática), la preparación del taller implicó, fundamentalmente, la elaboración de los documentos que serían sometidos a debate y revisión. En el caso de este proyecto (al igual que ocurre en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas establecido en el Decreto 1172/03) lo que se sometió a discusión fueron dos borradores de texto normativo ya articulados y con el formato que tendría el o los proyecto/s final/es.

La investigación realizada, que –como se mencionó– involucró el análisis de normativas comparadas, proyectos actuales con vigencia en el Congreso de la Nación e indagación con algunos actores claves y dio lugar a los borradores sometidos a discusión, arrojó la necesidad de proponer al debate dos normativas con alcances distintos. La primera se trató de un borrador de proyecto de ley que proponía regular simultáneamente la gestión de intereses en el Poder

---

<sup>3</sup> Como algunas de las entrevistas, por pedido de los entrevistados, tuvieron carácter confidencial, el documento de análisis resguardó los datos personales correspondientes.



Legislativo y en el Poder Ejecutivo (dando rango de ley al Reglamento inscripto en el Decreto 1172/03). La segunda, con similar contenido que el borrador anterior, era un proyecto de resolución interna de cada Cámara (una resolución es una decisión que debe tomar de manera individual cada Cámara y cuyos efectos operan sobre la misma exclusivamente).

Más allá de las diferencias vinculadas a su carácter normativo y al alcance de su regulación, ambos textos compartieron principios generales y el espíritu que se le otorgó a la normativa en cuestión. De esta forma, tanto el borrador de proyecto de ley como el de proyecto de resolución contenían dos capítulos: el primero proponía una reglamentación de la publicidad de la agenda de reuniones por gestión de interés de todos los sujetos obligados y el segundo capítulo creaba una autoridad de aplicación para el seguimiento y cumplimiento de lo estipulado en el capítulo anterior.

El objetivo principal de la autoridad de aplicación no sólo radicaba en que velara por el cumplimiento de la norma, sino que pudiera garantizar la pluralidad de opiniones e intereses. Es decir, la regulación del lobby debe proveer transparencia al proceso pero además, debe permitir que las decisiones se tomen luego de que todos los intereses en juego hayan tenido la posibilidad de presentar sus opiniones. La regulación del lobby tiene que funcionar, también, como un mecanismo para igualar las oportunidades. Bajo esta idea rectora, propusimos que la autoridad de aplicación –a la que propusimos llamar *Defensoría de Voces*– creara las condiciones necesarias para que todos los legisladores nacionales y demás sujetos obligados recibieran las distintas posiciones e intereses de los proyectos que se discutieran en el Congreso.

### **Los actores**

Con el objetivo de aportar al debate en los talleres<sup>4</sup> múltiples puntos de vista, fundamentalmente de aquellos que más conocen –porque lo estudian desde la teoría o porque lo ejercen habitualmente– se convocó a los talleres a diferentes actores. Las categorías que se utilizaron para la selección de los invitados fueron: empresarios, legisladores (en función o electos), funcionarios públicos, académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales. La selección no buscó ser exhaustiva, es decir, en otros contextos, o en situaciones particulares, pueden existir otros sectores (actores) que participan del funcionamiento de un proceso de gestión de intereses o simplemente, conocen cómo funciona.

### **Los productos**

Una de las principales conclusiones de los talleres fue la necesidad de adoptar una estrategia paulatina hacia la regulación de la gestión de intereses. Es decir, comenzar con una propuesta menos ambiciosa pero que pudiera recoger mayores acuerdos entre los legisladores y sujetos obligados. En este contexto, un proyecto de ley suponía establecer ciertos mecanismos que necesitaban de mayor debate y consensos más robustos. Asimismo, se discutió durante los talleres - a partir de una iniciativa del sector empresario pero que también contemplaban algunos de los proyectos legislativos que habíamos analizado previamente - la posibilidad de incluir en la norma un registro de lobbistas. Sin embargo, esta iniciativa no contó con el apoyo suficiente por parte de los otros actores (al menos no en esta etapa tan incipiente de trabajo). En cambio, la publicidad de las agendas de gestión de intereses logró mayor consenso y se decidió avanzar en esta estrategia como un paso previo al registro de lobbistas.

Otra de las principales conclusiones que consensúen las que se generó acuerdo en los talleres y que luego se plasmó en la propuesta normativa, es que en las comisiones legislativas -el ámbito

---

<sup>4</sup> El mismo criterio de selección fue utilizado para la etapa de entrevistas iniciales.

por excelencia del Congreso donde se debaten los proyectos- debe garantizarse la participación de todos los intereses.

Por todo ello, del proceso de elaboración participada de normas resultaron dos textos normativos: una propuesta para ser promovida por las autoridades de cada Cámara -es la misma para Diputados y para el Senado- para que los legisladores publiquen, en la web, sus agendas de gestión de intereses y una propuesta de modificación a los respectivos reglamentos internos para facilitar la convocatoria a audiencias públicas en el ámbito de las comisiones parlamentarias. Este segundo texto tiene en cuenta las especificidades de cada Cámara -son dos textos diferentes-y, por tratarse de una modificación reglamentaria, tiene que ser aprobado por cada cuerpo.

Si bien la modificación reglamentaria para facilitar la convocatoria a audiencias públicas en el marco del debate en comisión no estaba contemplada en los borradores sometidos a discusión, surgió en uno de los talleres. Al ser sometida a discusión, los participantes de los encuentros acordaron que se trataba de un buen mecanismo para asegurar la participación de los intereses involucrados en los diferentes temas. Asimismo, resolvía uno de los mayores interrogantes: ¿es posible obligar a los legisladores a que escuchen a todos los interesados antes de elaborar u opinar sobre un proyecto de ley? En este sentido, hubo un consenso general en destacar a las comisiones como el ámbito indiscutido en el cual debe garantizarse la participación de todos los intereses.

## **Los aprendizajes**

El objetivo de este apartado es describir los aprendizajes adquiridos en cada una de las actividades desarrolladas (investigación, entrevistas, realización de los talleres) durante el período de implementación del proyecto. De este modo, buscamos relatar las cuestiones que se podrían mejorar de replicase, en otros distritos, esta propuesta de trabajo.

Todas las acciones previstas -con su correspondiente justificación- fueron planificadas al momento de la elaboración de la propuesta. Si bien la mayoría de ellas fueron llevadas a cabo según las fechas y el cronograma original, en algunas ocasiones surgieron ciertas dificultades y algunos aciertos no previstos que obligaron a modificar la planificación inicial.

### **• *Actividad I: revisión bibliográfica y de información parlamentaria***

Una dificultad que surgió al momento de comenzar con la investigación de legislación comparada fue que el tema de la gestión de intereses es una cuestión demasiado específica y en algunos países se constituye en un capítulo dentro de las materias de políticas de transparencia. Es decir, tuvieron que compararse en algunos casos normativas y en otros artículos dentro de normas más amplias.

Por otro lado, el régimen político que cada país adopta incide en la manera en que se define y regula el lobby o gestión de intereses. De hecho, muchos países europeos adoptan una forma de gobierno parlamentaria que es diferente a la de nuestro país, a la de la mayoría de los países de la región y a la de Estados Unidos, país que cuenta con una fuerte regulación del lobby. Si bien este hecho no impide hacer un análisis comparado si requiere de mayor tiempo para entender el funcionamiento de las instituciones del país y el contexto en que se regula y ejerce la gestión de intereses.

En relación al análisis de la legislación local (a través de los proyectos legislativos presentados en el Congreso de la Nación) pueden utilizarse diferentes criterios para delimitar el universo de casos a estudiar. En el caso de este proyecto, estudiar sólo aquellos proyectos que tuvieran estado parlamentario permitía contar con legisladores que estuvieran con mandato y

volvía más sencilla la realización de entrevistas. Sin embargo, la utilización de otros criterios puede permitir contar con más cantidad de proyectos parlamentarios y tener, por lo tanto, mayor material de análisis.

- **Actividad II: entrevistas**

Como se describió en el apartado correspondiente, el objetivo principal de esta actividad era obtener información y conocer la opinión de diferentes actores con respecto a la necesidad – o no- de regular la gestión de intereses. Esta indagación, más la información recopilada en la investigación, conformaban la “materia prima” necesaria para la elaboración de los borradores normativos que se someterían a debate en los talleres.

A diferencia de lo que se suponía antes de iniciar el proyecto, el sector empresario se mostró inmediatamente interesado en la temática y accedieron de manera sencilla a las a las entrevistas. Fue necesario en muchos casos, sin embargo, garantizar la confidencialidad de los entrevistas y de las opiniones y dejar algunas de ellas en lo que se conoce como el *off the record*. En estos casos, las tomamos en cuenta y en la elaboración del documento analítico se presentaron como conclusiones generales sin adjudicárselo a ningún empresario en particular.

Otra categoría de actores que había que entrevistar era la de los legisladores. A diferencia de lo que ocurrió con los empresarios –y también con lo que suponíamos en la planificación original- no fue fácil lograr estos encuentros. La coyuntura política por un lado –las elecciones legislativas se adelantaron 4 meses- y la falta de interés de muchos de ellos –inicialmente su buscó entrevistar a los autores de los proyectos- dificultó la realización de estas entrevistas.

Si bien no se puede conocer en su totalidad cómo será el contexto político –más en escenarios tan cambiantes como el de nuestro país- es necesario contemplar los tiempos de los legisladores. Más si el proyecto se implementa en años de elecciones.

- **Actividad III: talleres para la elaboración participada de la propuesta normativa**

La coyuntura política descrita anteriormente también incidió en la manera en que se convocaron y realizaron los talleres. Si bien éstos tuvieron lugar luego de que se realizaran las elecciones de junio de 2009, como la agenda de los legisladores estuvo abocada a la campaña electoral hasta julio y luego comenzó el receso invernal, cuando el Congreso retomó sus actividades a mediados de agosto, la agenda se completó con trabajo parlamentario (también marcado por la coyuntura).

Por otro lado, la variable “autores de proyecto” que guió la convocatoria a los encuentros resultó no ser determinante. Al igual que pasó en la etapa de entrevistas, los legisladores seleccionados por haber escrito proyectos no mostraron más interés que otros. El bajo nivel de respuesta de estos diputados y senadores para otorgarnos audiencia sirvió de aprendizaje para esta actividad: a los talleres se invitó a más número de legisladores y también se extendió la invitación a legisladores electos.

Esta dificultad de convocar a legisladores (aunque sí hubo concurrencia de algunos y de un número importante de asesores) trajo aparejada otra, la de lograr un equilibrio entre las partes teniendo en cuenta la gran convocatoria entre empresarios. Sin embargo, los productos finales muestran que pudo lograrse.

En este sentido, la idea de reunir a diferentes actores en la misma jornada y no realizar un encuentro con cada grupo por separado fue correcta: los diálogos fueron fructíferos y se pudo analizar la factibilidad de algunas propuestas según diferentes opiniones y puntos de vista. El equipo de CIPPEC no tuvo que ser quien estableciera los “límites” a las iniciativas sino que se

arribaba a ellos de manera consensuada entre todos los participantes, aunque pertenecieran y representaran a diferentes sectores. El equilibrio entre los diferentes sectores permitió que todos conocieran las posiciones propias y ajenas, mejorara la calidad del debate y permitiera conclusiones más sólidas. Sin dudas, éste fue uno de los aciertos de los talleres en particular y del proyecto en general.

## **La difusión del proyecto y su impacto**

El éxito del proyecto depende, en gran medida, de la difusión y el impacto que logre tener.

Teniendo en cuenta todo ello, desde el comienzo se publicaron los documentos analíticos y los textos normativos que resultaron de los talleres. Sin embargo, esto no alcanza para lograr el éxito mencionado. Difundir la iniciativa al comienzo de las actividades entre los disertes públicos que se quiere involucrar y entre los tomadores de decisión es fundamental. Luego, es imprescindible contar con su apoyo para lograr que las propuestas legislativas puedan ser aprobadas.

En el caso de este proyecto en particular, dentro de los plazos previstos inicialmente no se consiguió realizar todas las actividades de difusión e impacto programadas.

Si bien el proyecto contemplaba la presentación ante las autoridades de ambas Cámaras de la propuesta final, por los tiempos que finalmente tomó la realización de todas las actividades y el recambio de legisladores - en el caso de Diputados, también de autoridades-, los resultados se presentaron al Presidente del Senado de la Nación y colaboradores. La presentación ante las actuales autoridades de la Cámara de Diputados se realizará en el nuevo año parlamentario. Lo mismo ocurrirá con las actividades de incidencia para promover ambos textos normativos.

## **Algunas conclusiones**

La metodología utilizada -elaboración participada de normas- fue diseñada e implementada por primera vez en la Argentina en 2000 por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y se inspira en los procedimientos de *Notice and Comments y Rulemaking* de Estados Unidos. Lo novedoso en el caso del proyecto descripto fue que este mecanismo se llevó adelante en el ámbito de una organización de la sociedad civil y que logró la participación de muchos y diversos actores.

Sumado a la forma en que se elaboraron las propuestas normativas, la temática tratada demostró ser un tema que preocupa e interesa. El sector corporativo -representado por empresarios de diferentes sectores- se involucró en el debate y se comprometió con el desarrollo del proyecto y sus actividades.

Gracias a la buena recepción que tuvo esta iniciativa entre diferentes actores y a que existen en nuestro país aún importantes espacios públicos -de toma de decisión- que no cuentan con normas que regulen la gestión de intereses, el proyecto podrá ser replicado en otras jurisdicciones.

Finalmente, la regulación de la gestión de intereses es fundamental para transparentar la forma en que se toman decisiones de política pública, muchas veces favoreciendo a algunos sectores en detrimento de otro. Si esto ocurre, es indispensable que en el debate y deliberación previa hayan tenido la posibilidad de participar todos los involucrados y/o afectados. El acceso

a la información es condición necesaria para garantizar igualdad de oportunidades a todos los actores sociales. El desafío está pendiente. Se han dado importantes pasos, sin embargo, es necesario que los actores políticos incorporen estos temas -regulación del lobby y promoción del derecho de acceso a la información- en su agenda de trabajo.

## Anexo

### PROYECTO DE RESOLUCION

#### TITULO I

#### Régimen de Publicidad de la Gestión de intereses

**Artículo 1°.-** Objeto: La publicidad de la gestión de intereses en el Congreso de la Nación se rige por la presente resolución.

**Artículo 2°.-** Se entiende por gestión de intereses a las actividades desarrolladas - en modalidad de reunión - por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas por sí o en representación de terceros, con o sin fines de lucro, dirigidas al Congreso de la Nación con el objeto de influir - a favor de los intereses de los solicitantes de las reuniones o de terceros- en el proceso de discusión, elaboración y sanción de leyes. Se extiende esta obligación al registro de toda gestión de interés que pudiera realizarse en ocasión de la realización de viajes por parte de los sujetos obligados.

**Artículo 3°.-** Obligatoriedad: Los funcionarios del Poder Legislativo mencionados en el artículo 4° están obligados a registrar toda actividad definida en el artículo 2°. A tal efecto deberán prever la creación de un Registro de reuniones de Gestión de Intereses, que elaborarán conforme a las pautas determinadas por el artículo 5°.

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

- a) Los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Nación;
- b) El personal que se desempeña en el Congreso de la Nación con categoría no inferior a la de Director General.

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

**Artículo 5°.-** Contenido del registro. Deberán registrarse las audiencias mencionadas conforme con el modelo de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses que, como anexo, forma parte integrante del presente con los siguientes datos:

1. Las **solicitudes** de reuniones **recibidas**
  - a. Fecha de solicitud

- b. nombre y apellido de la persona y/o razón social de la empresa solicitante
- 2. Reuniones realizadas:
  - c. Los datos del solicitante donde se debe consignar como mínimo: nombre y apellido y/o razón social, domicilio, teléfono, DNI, CUIT -en caso de que correspondiese-.
  - d. Intereses invocados por el solicitante: Interés Propio, Colectivo o Difuso.
  - e. Tipo de representación: persona física o jurídica.
  - f. Lugar, fecha, hora
  - g. Objeto de la reunión;
  - h. Participantes de la reunión;
  - i. Síntesis del contenido de la reunión;
- 3. Reuniones otorgadas y no realizadas:
  - a. razones de su cancelación, postergación y/o suspensión

**Artículo 6°.-** Publicidad: La información contenida en los registros de reuniones debe ser semanalmente actualizada y difundida a través de Internet. La información contenida en el Registro de reuniones de Gestión de Intereses tiene carácter público, debiéndose adoptar los recaudos necesarios a los fines de garantizar su libre acceso.

**Artículo 7°.-** Excepciones: Se exceptúa a los funcionarios mencionados en el artículo 4° del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3°, en aquellos casos en los cuales el tema objeto de la audiencia hubiera sido expresamente calificado por resolución o ley del Congreso de la Nación como información clasificada.

**Artículo 8°.-** Incumplimiento: Los funcionarios mencionados en el artículo 4° que incumplan con las obligaciones estipuladas deberán observar las sanciones que correspondan por reglamento interno de la Cámara.

## ANEXO

### FORMULARIO DE REGISTRO DE REUNIONES POR GESTION DE INTERESES

Legislador / a
Bloque partidario
Fecha de solicitud de reunión
Datos del solicitante de la reunión
Datos del representado

Interés invocado
Motivo de la solicitud de la reunión
Fecha de realización de la reunión
Hora de realización de la reunión
Lugar de realización de la reunión
Participantes
Síntesis de la reunión
Motivos de cancelación, suspensión o postergación

## PROYECTO DE RESOLUCION

El Honorable Senado de la Nación,

RESUELVE

Artículo 1º: **Modificar el artículo 112** del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:

### **Audiencias públicas**

**Artículo 112** - Las Comisiones pueden convocar a audiencia pública para el tratamiento de proyectos o asuntos sometidos a su consideración mediante dictamen adoptado por la mayoría de sus miembros. **Sin embargo, cuando a pedido de por lo menos tres senadores integrantes de las comisiones correspondientes se solicite la realización de la audiencia pública, ésta deberá llevarse a cabo.**

Artículo 2º: **Modificar el artículo 113** del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:



## **Carácter consultivo de las opiniones**

**Artículo 113** - Las opiniones recogidas durante la audiencia pública son de carácter consultivo y no vinculante. Si la comisión emite dictamen sobre el asunto o proyecto tratado en audiencia pública, fundamentará su decisión explicitando de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y/o de los expertos en la materia -si los hubiera- y, en su caso, por qué razones las rechaza.

**Aquellos participantes que no pudieran asistir por cuestiones de distancia tendrán la posibilidad de acercar un breve documento donde se incorporen las principales opiniones sobre el tema y deberá ser puesto a disposición de todos los miembros de la/s comisiones involucradas**

Artículo 3º: **Modificar el artículo 123** del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:

## **Conclusión de la audiencia**

**Artículo 123** - Finalizadas las intervenciones de los participantes, el presidente dará por concluida la audiencia pública. A los fines de dejar debida constancia se labrará un acta la que será suscripta por el secretario de la comisión, el presidente y por todos los participantes y expositores registrados que quisieran hacerlo.

**Concluidas las actividades, la/s comisiones elevarán a la Presidencia de la Cámara en el plazo de diez días, un informe de cierre conteniendo la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la audiencia, como también de las opiniones y presentaciones escritas efectuadas, agregando dicho Informe como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con el asunto para el cual se ha convocado.**

## PROYECTO DE RESOLUCION

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación,

RESUELVE

**Artículo 1: Modificar el artículo 114** del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Las comisiones podrán realizar audiencias públicas y abrir foros y video-chat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia

Las audiencias se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Cuando a pedido de por lo menos tres diputados integrantes de las comisiones correspondientes se solicite la realización de la audiencia pública, ésta deberá llevarse a cabo.

La decisión de llevar a cabo dichas actividades junto al texto de la convocatoria, serán comunicadas a la Presidencia de la Cámara, y, en su caso, a la Dirección de Informática a los fines que correspondan;

En todos los casos y a los fines de garantizar el tiempo y la amplitud de la publicidad de la convocatoria la misma deberá realizarse con un plazo mínimo de antelación de de siete días hábiles.

Las autoridades de la comisión o comisiones determinarán los requisitos de acreditación y modalidad de intervención de los participantes a la audiencia, los que deberán constar expresamente en el texto de la convocatoria regidos bajo los principios anteriormente mencionados.

Aquellos participantes que no pudieran asistir por cuestiones de distancia tendrán la posibilidad de acercar un breve documento donde se incorporen las principales opiniones sobre el tema y deberá ser puesto a disposición de todos los diputados de la/s comisiones involucradas

La versión taquigráfica de la audiencia estará a disposición del público y deberá ser dada a publicidad por la comisión cabecera del tema de análisis. La Cámara destinará un ámbito de la misma para la realización de audiencia pública y cubrirá los gastos que demande la publicación de la convocatoria en dos de los diarios de mayor circulación en el país, o bien en la publicación que corresponda según la materia de la audiencia pública;

Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no serán vinculantes. Estas opiniones y conclusiones deberán ser formalmente receptadas por la comisión o comisiones,

**Concluidas las actividades, la/s comisiones elevarán a la Presidencia de la Cámara en el plazo de diez días, un informe de cierre conteniendo la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la audiencia, como también de las opiniones y presentaciones escritas efectuadas, agregando dicho Informe como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con el asunto para el cual se ha convocado.**

## Bibliografía

Arrau, Fernando: "En Torno al Concepto del Lobbying su Regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea", Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Serie de Estudios, año XII, N° 269, Chile, 2002. En: [http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios\\_pdf\\_estudios/nro269.pdf](http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf) .

Braguinsky, Eugenia; Araujo, María Fernanda: "Apuntes para una definición del lobby y la gestión de intereses en la Argentina", *Informe de Proyecto*, CIPPEC, junio de 2009.

Bobbio N.; Matteucci N.; Pasquino G.: *Diccionario de Ciencia Política*, 7º edición corregida y aumentada, Siglo XXI Editores, México, 1994.

McGrath, Connor: "Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels". En: <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2002/mcgrath2.pdf> .

Galaviz, Efrén Elias: *El Cabildeo Legislativo y su Regulación*, UNAM, México, 2006. En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2316> .

García, José Francisco: "Modelos de Regulación del Lobby en el Derecho Comparado", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35 N° 1, pp. 107 - 134, Chile, 2008. En: <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v35n1/art05.pdf> .

Zinnbauer, D. ; Dobson R; Despota K: *El Informe Global de la Corrupción 2009: La corrupción y el sector privado (IGC) de Transparency International Cambridge, University Press, Reino Unido, 2009.*

## **Acerca de las autoras**

**Eugenia Braguinsky:** coordinadora del Programa de Justicia y Transparencia de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Ex docente de la materia Sociedad y Estado, Ciclo Básico Común, UBA. Sede Colegio Nacional de Buenos Aires. Fue asesora del ex diputado de la Nación José Horacio Jaunarena. Fue coordinadora de proyectos en Navarro en Asociados, consultora especializada en investigación de mercado y opinión pública.

**María Fernanda Araujo:** coordinadora del Programa de Justicia y Transparencia de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata a magíster en Administración Pública, UBA. Candidata a doctora en Ciencias Sociales, UBA. Docente de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común, UBA. Integrante del Proyecto UBACYT 2008 - 2011: En los cimientos del poder. Política y Gobierno en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires. Consultora del Proyecto de Apoyo a la Reforma Política PNUD / Jefatura de Gabinete (2000-2001).

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.