

Apuntes para una definición del lobby y la gestión de intereses en la Argentina.

María Fernanda Araujo • Eugenia Braguinsky •

Apuntes para una definición del lobby y la gestión de intereses en la Argentina. Un análisis en perspectiva comparada

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

Coordinadora: Eugenia Braguinsky

Autoría: Eugenia Braguinsky y María Fernanda Araujo

Duración del proyecto: Febrero de 2009 - Diciembre de 2009

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente 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, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Acerca del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA)

El Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA) es una iniciativa ideada y administrada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay y el Fondo Alianza para la Transparencia (PTF). Este Programa financia proyectos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, destinados a incrementar la transparencia en los mercados, promoviendo un ambiente propicio para las inversiones del sector privado y contribuyendo a la incorporación de la Responsabilidad Social Empresarial.

Cuenta, asimismo, 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.).

Índice

Acerca de CIPPEC.....	2
Acerca del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA).....	2
Resumen del proyecto.....	4
Introducción.....	5
1. La regulación del lobby en perspectiva comparada.....	6
1.1 Estados Unidos.....	6
1.2 Unión Europea.....	8
1.3 Chile.....	9
1.4 México.....	10
2. Situación normativa de la gestión de intereses en la Argentina.....	11
2.1 La historia de la (no) regulación del lobby en el Congreso de la Nación.....	11
3. Análisis a partir de la opinión de diferentes actores.....	13
3.1 Principales conclusiones.....	13
Conclusiones.....	16
Anexo.....	17
Argentina Proyectos Legislativos.....	17
Bibliografía.....	21
Acerca de los autores.....	23

Resumen del proyecto

El lobby es una actividad legítima que permite enriquecer el debate público en el Congreso. Sin embargo, sin una adecuada regulación, la actividad de cabildeo aumenta las oportunidades de que se comentan actos de corrupción y co-optación del Poder Legislativo por parte de grupos económicos poderosos que buscan incidir en la sanción de nuevas leyes que pueden ir en detrimento del libre funcionamiento del mercado y la competencia leal entre empresas privadas.

En la Argentina, la entrega de sobornos a legisladores para aprobar la reforma laboral en el año 2000 puso al Congreso en una crisis sin antecedentes. Las sospechas se extendieron hacia la forma en que se habrían negociado otras regulaciones clave para las grandes empresas del sector privado, como las de hidrocarburos o patentes. A pesar del impacto que tuvo la 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.

Por tal motivo, el proyecto “Regulación de la Gestión de Intereses en el Congreso de la Nación” busca contribuir a la regulación del lobby en el ámbito del Poder Legislativo, favoreciendo la competitividad del mercado y a través de la promoción de normas transparentes respecto del ejercicio de la gestión de intereses empresariales.

Con el fin de poder contar, por un lado, con información relevante acerca de cuál es el contenido de otras normativas sobre la materia y poder extraer 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. El resultado de la investigación es el documento que se presenta a continuación.

Introducción

El presente informe recopila la investigación realizada por el equipo del Programa de Transparencia de CIPPEC durante los meses marzo-junio de 2009. La investigación cuenta con tres ejes: a) la regulación del lobby desde una perspectiva comparada, donde se analizan distintos tipos de regulaciones adoptadas por diferentes países de la región; b) situación normativa de la gestión de intereses en la Argentina, en donde se analiza la situación actual de la regulación de la gestión de intereses en nuestro país y los principales proyectos legislativos que tienen estado parlamentario en la actualidad en el Congreso de la Nación; y c) Un análisis a partir de la opinión de los diferentes actores, en donde se recopila y se presentan las principales conclusiones de las entrevistas realizadas con diferentes actores que, o participan en un proceso de gestión de intereses o son expertos en la materia.

1. La regulación del lobby en perspectiva comparada

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.

Es importante señalar que en términos teóricos la gestión de interés y el lobby tienen definiciones distintas: mientras que quien realiza un proceso de lobby es un tercero, profesional que gestiona el interés de un grupo frente al funcionario o legislador, la gestión de intereses puede definirse como “cualquier gestión que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás gestores de la sociedad...” (Bobbio, 1994: 728)¹.

Asimismo, las regulaciones del lobby o de la gestión de interés que existen en los diferentes países también varían unas de otras. Esta variación se observa tanto en cómo se define el lobby o gestión de interés como al sistema político institucional de cada país.

Con el objeto de detectar experiencias y buenas y malas prácticas que permitan extraer enseñanzas y recomendaciones para la elaboración de una normativa que regule, en nuestro país, la gestión de intereses en el Congreso de la Nación, se analizó la situación en diferentes países incluida la actual realidad argentina. La selección de los países analizados se basó en dos criterios: aquellos países u organizaciones supranacionales que cuentan con normas antiguas y exitosamente aplicadas o iniciativas para regular el lobby y países de América Latina que cuentan con normas o proyectos de ley actualmente analizados en el Poder Legislativo.

El análisis que se presenta hace hincapié en la definición utilizada en cada país, en el alcance de la norma y en cómo ésta se inserta en el sistema político institucional.

Es importante señalar que la investigación se realizó a través de páginas web oficiales y sitios de consulta bibliográfica. Si bien Internet permite realizar ricas búsquedas y obtener información, es importante aclarar que, por las características de este documento y los objetivos buscados, no se agotaron todas las fuentes de información. En un primer recorte en la investigación se incluyó Brasil como uno de los países a analizar, dado que no se encontraron datos suficientes, el equipo de investigación decidió que no formara parte de la muestra. Lo mismo ocurre con México. Por tal motivo, de América Latina sólo se analizó el caso chileno. A continuación presentamos los distintos casos estudiados

1.1 Estados Unidos

Existencia de leyes, normas y/o proyectos para regular el lobby

El lobby se encuentra regulado (a nivel federal) por el Lobbying Disclosure Act de 1995 y es suplementado por el Lobbying Disclosure Technical Amendments Act de 1998. En 2006 y 2007 se realizaron dos enmiendas: el Legislative Transparency and Accountability Act y el Honest Leadership and Open Government Act respectivamente.

Principales características de la norma

- *Definición lobby/lobbyismo:* Se entiende al lobby como una actividad realizada por profesionales acreditados. Se define como lobbyista un empleado que tenga más de un

¹ Bobbio, Matteucci, Pasquino, Diccionario de Política, México, 1994.

“lobby contact” y cuya actividad de lobby para su empresa/organización ocupe más del 20% de su tiempo.

- *Registro de lobbyistas*: La norma cuenta con un registro estricto de lobbyistas: a los 45 días de que un lobbyista hace contacto encaminado a realizar cabildeo, se deberá registrar ante la Secretaría del Estado y el “Clerk” de la Casa de Representantes. Además, las organizaciones que empleen a lobbyistas deberán enviar un reporte semestral sobre sus actividades de cabildeo a estas dos instancias.
- *Agencia/ Institución encargada del registro de lobbyistas*: la Secretaría del Estado y el “Clerk” de la Casa de Representantes deben mantener y hacer accesible al público el registro de lobbyistas (pero no existe un organismo que vigile el cumplimiento de la ley).
- *Códigos de conducta*: La norma no establece explícitamente cuestiones vinculadas a un código de conducta y órgano de control.

Regulación del lobby y el sistema político-institucional norteamericano

El sistema político-institucional de los EEUU favorece mucho la incidencia e importancia del lobbyismo. En primer lugar, existe una cultura política del pluralismo² en la cual el lobbyismo es considerado una actividad legítima. Aunque para el público en general el término “lobby” no tiene asociaciones positivas, en Europa (y en Latinoamérica) las tiene aún menos. En los EEUU tradicionalmente se les otorga gran importancia a los derechos de libre expresión, asociación y petición garantizados por la primera enmienda de la Constitución. En estos derechos se basa el lobbyismo³.

Por otra parte, en el sistema electoral estadounidense las contribuciones financieras para campañas electorales juegan un papel muy importante. En las campañas electorales de los miembros del Congreso (y no hace falta mencionar las campañas electorales presidenciales) el apoyo financiero de lobbyistas es indispensable. En contraste, las campañas electorales de los parlamentarios europeos en general no son financiadas por agentes privados (aunque existen diferencias entre los distintos países miembros).

Asimismo, la manera en la que el Congreso de los EEUU funciona es muy favorable para la incidencia del lobbyismo, ya que en este sistema las coaliciones se forman de manera *ad-hoc* dependiendo del asunto tratado, y los lobbyistas pueden influir en la formación de coaliciones. En sistemas parlamentarios la disciplina partidaria de los diferentes bloques hace más difícil la formación de estas alianzas *ad-hoc*⁴.

Por todo ello, se puede afirmar que los elementos del sistema político-institucional de los EEUU anteriormente mencionados favorecen mucho la incidencia y la importancia del lobby. Según la opinión de un experto “If political scientists were charged to design a national legislature to maximise interest group influence, they would be hard pressed to improve on the American Congress”⁵.

A partir de estas características es que se reconoció muy temprano la necesidad de regular el lobby (el Lobbying Disclosure Act de 1995 reemplazo al Lobbying Act de 1946) y

² En la teoría democrática, el pluralismo denomina la coexistencia de una gran variedad de intereses en la sociedad. Se cree que al aceptar el pluralismo, se evita que un grupo particular se apodere del estado.

³ <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v35n1/art05.pdf>, p. 112.

⁴ <http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp930.pdf>, p.10.

⁵ <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2002/mcgrath2.pdf>, p. 21.

actualmente, los EEUU es uno de los pocos países en el mundo que cuenta con estrictas reglas para regular el lobby.

1.2 Unión Europea

Existencia de leyes, normas y/o proyectos para regular el lobby

No existen leyes que regulen explícitamente la actividad del lobby. Sin embargo, en el 2006, la Comisión Europea publicó su libro verde **Iniciativa Europea a favor de la Transparencia** en la cual propone (entre otras cosas) medidas para controlar la transparencia de la representación de intereses.

Dos de las medidas, un **registro de lobbyistas** y un **código de deontología para miembros de los lobbys** (ambos facultativos) fueron adoptados en el 2008.

El Parlamento Europeo establece en su **reglamento** que todo aquel que visite el parlamento más de 5 veces al año para consultar a los diputados deberá registrarse y aceptar un código de conducta.

Principales características de las medidas propuestas

- *Registro de lobbyistas:* En 2008, la Comisión lanzó un registro voluntario para inscribir a grupos de presión que tengan contacto con la Comisión. Los representantes de intereses deben indicar el nombre de la organización, el nombre y los datos de la persona responsable, sus objetivos, sus tareas, los ámbitos políticos concretos que les interesan y algunos datos financieros. La comisión evaluará la efectividad del registro después de un año de su introducción. Existen proyectos para introducir un registro único y obligatorio que incluya al Consejo y al Parlamento⁶.
- *Códigos de conducta:* Al registrarse en el registro de la Comisión, los representantes de interés deben aceptar un *Código de Conducta*. En él se especifican los principios generales, como transparencia, honestidad e integridad, que deben presidir las relaciones entre los representantes de intereses y la Comisión Europea. El Parlamento Europeo contiene, en su reglamento interno, un código de conducta obligatorio para lobbyistas que se acrediten.

Regulación del lobby y el sistema político-institucional que prevalece en la Unión Europea

La práctica del lobby en la Unión Europea está adaptada al particular sistema de “multi-level governance” que la caracteriza. A nivel de las instituciones supranacionales, el lobby se considera más fácil que a nivel nacional, ya que éstas buscan el apoyo público para el proceso de la integración⁷. Al mismo tiempo, la legislación sobre lobby no está muy desarrollada. A contrario del sistema político de los EEUU, el de la Unión Europea es un “work in progress”: no es fijo y estable y por lo tanto los lobbyistas (al igual que las regulaciones) se deberán adaptar a los cambios institucionales en el proceso de la integración.

Asimismo, de los tres principales órganos de la Unión Europea, la Comisión es sin duda el más importante para los lobbyistas⁸. Su función no sólo es proponer la legislación, sino también dar los impulsos esenciales para el desarrollo de la Unión. Considerando este rol que

⁶<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080414FCS26495+0+DOC+XML+V0//ES> .

⁷ http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf, p.53.

⁸ http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf, p. 40.

desempeña, la Comisión se entiende abierta para todo tipo de consultas y confía en la autorregulación de los intereses.

Por otra parte, si bien el acceso de los lobbyistas está más regulado en el Parlamento Europeo, se considera igualmente accesible que la Comisión⁹. En el Parlamento, en contraste a un sistema parlamentario tipo Westminster, no existe una rígida disciplina partidaria. Los parlamentarios pueden tener motivaciones muy distintas (nacionalidad, orientación política etc.) y, como en el Congreso de los EEUU, esto favorece la efectividad del lobby.¹⁰

Finalmente, el modo de trabajo del Consejo, que forma parte del poder legislativo, hace difícil la introducción de una ley para regular el lobby: por un lado el lobby se concentrara en los ministerios nacionales de los miembros del consejo¹¹, y por el otro el Consejo trabaja en grupos de trabajo detrás de puertas cerradas.¹²

1.3 Chile

Existencia de leyes, normas y/o proyectos para regular el lobby

En la actualidad, existe un proyecto de ley para regular el lobby. Este proyecto fue presentado al Congreso en 2003 y actualmente, el Senado debate las indicaciones propuestas por el Poder Ejecutivo.¹³

Principales características de del proyecto debatido

- *Definición lobby/lobbyismo*: Se entiende al lobby como una actividad remunerada o no, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés de carácter individual, sectorial o institucional, en relación con cualquier decisión que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los órganos de la Administración del Estado y el Congreso Nacional.
- *Registro de lobbyistas*: Se crean tres registros para inscribir a personas naturales o jurídicas que realicen actividades remuneradas de promoción, defensa o representación de intereses. Además, los lobbyistas deberán mantener un registro de las audiencias o reuniones que soliciten formalmente con autoridades o funcionarios del Estado en sus despachos u oficinas, especificando el lugar y la fecha de realización, así como la individualización de los asistentes y la materia específica tratada.
- *Agencia/ Institución encargada*: un registro está en cargo del Ministerio de Justicia, otro a cargo de la Comisión de Ética del Senado y otro de la Comisión de Conductas Parlamentarias de la Cámara de Diputados.¹⁴
- *Códigos de conducta*: El proyecto no establece explícitamente un código de conducta.

⁹ http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf, p. 35.

¹⁰ <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2002/mcgrath2.pdf>, p. 16.

¹¹ <http://www.lobbyisme.info/eng/article.htm> .

¹² <http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative/article-140650> .

¹³ <http://www.bcn.cl/sil?num=3407-07> .

¹⁴ http://www.senador.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senador.cl/prontus_senado/site/artic/20080402/pags/20080402175648.html .

Regulación del lobby y el sistema político-institucional chileno

A través del contenido del proyecto de ley para regular el lobby, se puede observar una clara influencia del modelo estadounidense; algunos comentaristas han sostenido incluso que “básicamente se está importando el Lobbying Disclosure Act de los EEUU”¹⁵. En teoría al menos, el sistema político-institucional de Chile es parecido al sistema norteamericano. El nivel del lobbyismo también es, en la percepción de la élite política, muy frecuente y poco transparente. Sólo muy pocos miembros de la élite política piensan que el lobbyismo no tiene que ser regulado¹⁶. Sin embargo, algunos críticos han comentado que en la discusión sobre el proyecto de ley básicamente no se han considerado modelos alternativos (por ejemplo el de la Unión Europea)¹⁷.

1.4 México

No existen leyes que regulen el lobbyismo.¹⁸ Se han presentado varias propuestas para reglamentar el cabildeo, pero ninguna ha pasado a ser un proyecto de ley¹⁹.

¹⁵ <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v35n1/art05.pdf>, p.131.

¹⁶ http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0971900095/documentos_pdf.2005-10-24.8408332339/archivos_pdf.2005-10-24.2811089563/archivo1 .

¹⁷ <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v35n1/art05.pdf> .

¹⁸ http://www.alternativasociales.org/esp/noticia_detalle.php?id=20 .

¹⁹ <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/92109/264725/file/Documentos%20de%20Trabajo%2011%20nuevo.pdf> .

2. Situación normativa de la gestión de intereses en la Argentina

La Argentina no cuenta actualmente con una ley nacional que regule la actividad del lobby. Sin embargo, la gestión de intereses se encuentra reglamentada en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 1172/03 - Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones- a partir del Anexo III Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses. Esta norma cobra particular importancia en relación a la ausencia de una ley nacional de lobby y para el objeto de este estudio.

Dicho instituto establece la obligación de los funcionarios de **registrar públicamente las audiencias** que mantienen con ciudadanos en materia de gestión de intereses, es decir, **cuyo objeto consiste en influir en el ejercicio de sus funciones y/o decisiones**. Bajo esta norma se encuentran obligados más de 700 funcionarios, desde el presidente de la República hasta aquellos que detentan un cargo de director nacional o equivalente, a registrar sus audiencias en un sitio único en Internet, que permite buscar la audiencia por dependencia, por sujeto obligado, por solicitante o por representado. Según la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, autoridad asignada para aplicar el decreto, la medida está dirigida a “transparentar, articular, controlar y fundamentalmente hacer conocer los encuentros que mantienen los funcionarios públicos con personas que representan un interés determinado” y, como tal, permitirá “un control efectivo de la gestión pública”. La agenda se publica en el sitio web <http://www.mejordemocracia.gov.ar/> .

El decreto establece, además, otras herramientas que fomentan el acceso a la información y la participación ciudadana. Toda persona puede acceder gratuitamente y vía Internet al Boletín Oficial de la República Argentina del día, medio en el que se publican los principales actos de gobierno. Además se establecen en el mismo decreto la posibilidad de solicitar audiencias públicas, la elaboración participativa de normas y la obligación de que las reuniones de los directorios de los entes reguladores sean abiertas.

2.1 La historia de la (no) regulación del lobby en el Congreso de la Nación

En la publicación *Elaboración Participativa de Normas* que documenta el proceso de elaboración del proyecto de ley de publicidad de intereses, los autores de la Oficina Anticorrupción expresan que “el debate sobre la gestión de intereses que se venía produciendo en nuestro país, no había conseguido llegar a un nivel de análisis que superara el prejuicio sobre la gestión de intereses como una actividad emparentada, lisa y llanamente, con la corrupción”. Asimismo, manifiestan que “los numerosos proyectos legislativos sobre regulación de la gestión de intereses que fueron presentados en el Congreso Nacional, tomaron como modelo las regulaciones de los Estados Unidos de América en la materia, sin evaluar si resulta plausible y eficiente trasladar, de un sistema jurídico a otro, instituciones que, tal vez, no están en condiciones de asimilarlo sin oportunas adaptaciones”²⁰.

Es notorio, sin embargo, que desde la crisis de representación política del 2001 a la fecha hayan sido presentados más de 25 proyectos pero ninguno de estos se ha convertido en ley hasta ahora. En el año 2003 las comisiones de Asuntos Constitucionales y Legislación General del Senado de la Nación, luego de un arduo trabajo dictaminaron sobre los expedientes S-716/02²¹ “Maqueda y otros: proyecto de ley regulando la actividad de lobby”; S-1884/02, “Maestro: proyecto de ley sobre régimen legal de la actividad de promoción de causas.

²⁰ Oficina Anticorrupción (2004: 13).

²¹ Este proyecto ha sido reproducido en el 2006 por la senadora Cristina Perceval (1243-S-2006).

(Lobby)” y S- 2640/02, “Capitanich: proyecto de ley sobre actividad de lobby”. Dicho dictamen caducó pero sirvió de base para la realización de futuros proyectos. En todos los proyectos se parte de un concepto claro: **el lobby no es negativo o ilegal. Si su influencia es negativa o positiva depende del marco en que se desenvuelve y de las prácticas que conlleva.**

En su conjunto, los diferentes proyectos²² proponen diversas soluciones para especificar la actividad del lobby como tal y a quienes la ejercen, precisando las exclusiones y los requisitos para ejercer la actividad y obligando, entre otras cosas, a su registro conforme a diferentes normas de contenido y forma (por ejemplo, datos de la persona, compensación percibida por actividad, objetivos de la gestión, descripción general de actividades, etc.). Además de este registro, algunas propuestas plantean el tema de los *informes de lobbyists* (datos personales, métodos empleados, lista de personas que han trabajado para el lobbyist, etc.) *y de funcionarios y legisladores* (algunos proyectos establecen que los funcionarios también deben llevar registro de las actividades de lobby a las que están sujetos) tratando, de paso, cuestiones relativas al acceso a la información y a la confidencialidad. Los proyectos también proponen diferentes modelos en cuanto al ámbito de aplicación, la autoridad de aplicación y la de control, y sus respectivas funciones. Finalmente establecen diversas modalidades en relación a las incompatibilidades, prohibiciones, incumplimientos y sanciones.

²² Hemos registrado 6 proyectos presentados en los últimos cinco años y presentamos en el ANEXO I un breve resumen del contenido de cada uno de ellos.

3. Análisis a partir de la opinión de diferentes actores²³

Dado que la temática del lobby y la necesidad de su regulación es un tema que genera discusión y debate, se decidió consultar a diferentes actores y expertos/as en la materia para conocer las diferentes opiniones y las formas en que debería regularse, o no, la gestión de intereses.

Este documento presenta, entonces, una recopilación y análisis de las principales conclusiones obtenidas a partir de la realización de las entrevistas en profundidad, semi estructuradas, con representantes del sector empresario, académicos, miembros de ONG, legisladores/as y funcionarios/as públicos/as. En total se realizaron 11 entrevistas durante 2 meses de trabajo.

El contenido de las guías de pauta que se utilizaron para conducir las entrevistas incluyó preguntas o dimensiones similares para todos los actores entrevistados y otras que variaron según a quién o a qué categoría de actor se le realizó la entrevista. De esta manera, a los funcionarios públicos, por ejemplo, se los indagó fundamentalmente sobre la forma en que está regulada la gestión de intereses en el Poder Ejecutivo de la Nación, las fortalezas y debilidades, a los académicos y miembros de ONG acerca de cómo debería ser una regulación aplicada en el Congreso de la Nación, qué tipo de autoridad de aplicación o qué forma adoptar para garantizar el control, a los empresarios cómo funciona hoy el lobby en el Poder Legislativo y a los legisladores acerca de la viabilidad de aplicar una propuesta de este tipo en un ámbito parlamentario.

3.1 Principales conclusiones

La mayoría de los entrevistados coincidió en la necesidad de regular el lobby o la gestión de intereses en el Congreso de la Nación. La publicidad de las agendas fue la alternativa más apoyada por la mayoría de los entrevistados ya que, si bien no resuelve anular la realización de prácticas corruptas en el ejercicio del lobby, significa un avance en materia de transparencia y participación de otros sectores. Algunos sostuvieron que: “El lobby hay que regularlo. Es una forma de aumentar los argumentos y la información, mejora la deliberación y por lo tanto, mejora los mecanismos para tomar las mejores decisiones públicas.” “Una regulación del lobby por si sola le otorga transparencia a un proceso pero no garantiza la igualdad. Para generar igualdad se necesita la contrafigura del lobby.” Cuando se los indagó acerca de qué tipo de regulación aplicar, las respuestas y posturas fueron diferentes. Sin embargo, también la mayor parte de los consultados estuvo de acuerdo en que por lo que debía empezarse era por una regulación al estilo de la que hoy se aplica en el Poder Ejecutivo de la Nación: publicidad de las agendas de los funcionarios a través de un registro único de la gestión de intereses. En realidad, las diferencias en las posturas adoptadas no estuvieron vinculadas a si debían publicarse las agendas de los legisladores (todos coincidieron que esto debía hacerse) sino a si regulación era un primer paso hacia algo más grande (por ejemplo la creación de un registro de lobbystas) o era un estadio final para regular la gestión de intereses. En realidad, la mayor controversia estuvo vinculada justamente a esto, a la creación de un registro de lobbystas.

Por otra parte, todos coincidieron en que existen diferencias en cómo se practica el lobby en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

²³ El presente apartado se basa en la opinión de los diferentes actores consultados, para respetar el pedido de muchos de ellos de guardar confidencialidad sobre sus datos, el análisis arriba a conclusiones generales sin especificar la postura individual de cada entrevistado en particular.

Para algunos, en general representantes del sector empresario, es más efectivo realizar las gestiones de intereses ante autoridades del PEN que ante los legisladores: “Hoy en la Argentina la “cosa” va del Ejecutivo al Legislativo y éste último convalida. Por eso, para lograr influenciar hay que hacer lobby en el PEN.” “Tradicionalmente el lobby se realizaba con los funcionarios de carrera del Poder Ejecutivo, que tenían experiencia y estaban formados en los temas específicos”. “En el Congreso hay menos personal capacitado –incluyendo a los legisladores- sin embargo, es importante aprender a hacer lobby en el Congreso de la Nación. “Varía según la temática que se este discutiendo”.

Todos los entrevistados coincidieron en afirmar que no existe diferencia entre el lobby público y el lobby privado, y la necesidad de regular uno sí y otro no. “No hay lobbys más legítimos que otros. El interés público es la deliberación, que todos los afectados estén representados con igualdad de recursos retóricos y argumentativos.” “No hay que establecer diferencias entre un lobby público y un lobby privado, un lobby legítimo y otro ilegítimo. El derecho de gestionar intereses lo deben tener todos, de esta manera, hay que garantizar la transparencia, la publicidad y la educación.”

El Poder Ejecutivo Nacional, como se mencionó en párrafos cuenta con una normativa específica para regular la gestión de intereses. En el Anexo III del Decreto 1172/03, Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el Ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, se establece el procedimiento por el cual los funcionarios públicos tienen la obligación de publicar sus audiencias en la medida de que éstas hayan sido otorgadas a personas que tratan de influir o de interponer intereses particulares en determinados temas o políticas.

La experiencia del PEN permite contar con buenas y malas prácticas y áreas de vacancia que una regulación para el Congreso de la Nación debería tener en cuenta. De esta manera, todos los entrevistados que conocían la normativa del Poder Ejecutivo coincidieron que no funciona del todo bien y que es importante fortalecer y trabajar en tres cuestiones si se quiere tener éxito en la implementación de una normativa similar en el Poder Legislativo: a) fortalecimiento de la Autoridad de Aplicación, b) definición clara de que significa una *gestión de interés* y c) en un reglamento de denuncias y organismo de control. Algunos comentarios sobre este tema fueron: “la normativa del PEN es buena, la debilidad está dada en la aplicación” “es necesario hacer más restrictiva la definición de qué es una gestión de interés” “Es imprescindible fortalecer a la autoridad de aplicación, que se realicen capacitaciones que orienten a los encargados de cargar las agendas que tipo de reuniones son las que tienen que incluir indefectiblemente y cuáles son innecesarias.”

Tal como se afirmó anteriormente, la regulación del lobby o la publicidad de las agendas permite transparentar un proceso muchas veces oscuro y sospechado. Sin embargo, sin el diseño de mecanismos específicos, dichas regulaciones pueden no garantizar el igual acceso de todos los sectores, reproduciéndose la forma en que muchas veces los decisores políticos toman sus decisiones: escuchando o conociendo una sola opinión o sector. Es por ello que es necesario contar con una contrafigura del lobby (una suerte de “defensor público”) o instancia especial que permita acercarles a los legisladores –en este caso concreto- las diferentes posturas y argumentos que existen en torno a un tema antes de que tomen determinada decisión. Sobre este tema, uno de los entrevistados afirmó que esta figura debería ser representada por la sociedad civil, una sociedad civil participativa e interesada por las cuestiones públicas. Ante la ausencia de ésta, aparece la idea del lobbyista o procurador público. “Si el problema del lobby es el problema de la asimetría de información o la asimetría de poder llegar a estar en los espacios de toma de decisión, en la deliberación previa a la decisión, si la ley de lobby es una ley de igualación de oportunidades para la deliberación pública, la ley debería incluir la figura

del contra lobby, ésta es la ley que debería ser". Frente al temor de generar más burocracias, algunos entrevistados sostuvieron que podían utilizarse estructuras o espacios ya existentes.

Finalmente, muchos de los entrevistados compararon la forma en que se regula y ejerce el lobby en los Estados Unidos con cómo se practica en nuestro país. Al margen de que hay proyectos de ley que están vigentes en el Parlamento argentino que tienen que importar la regulación norteamericana, todos coincidieron no es posible aplicar modelos a realidades diferentes. La cultura como el régimen político y los sistemas de representación varían de un país a otro y es necesario tener en cuenta los tres elementos al momento de diseñar e implementar una norma de estas características. En la Argentina de 2009 pareciera no posible aplicar una ley como la estadounidense. Es por ello que es indispensable que los diferentes actores involucrados opinen y participen en la redacción de una norma, serán ellos los que la harán andar, ejerciendo la gestión de intereses o siendo receptor de diferentes argumentos.

Conclusiones

El lobby es una actividad recurrente y que se practica en diferentes partes del mundo. Sin embargo, pareciera no existir regulaciones mejores que otras o “recetas” perfectamente transferibles de una realidad a otra.

El ejemplo de la normativa estadounidense es quizás un buen ejemplo de esta situación. Estados Unidos cuenta con una norma que tiene casi 15 años y que es aplicada exitosamente. Sin embargo, no fue posible, más allá de que diferentes países basaron proyectos normativos en la regulación norteamericana, reproducirla en otros ámbitos.

Por otra parte, a partir de esta primera revisión normativa, pudo corroborarse que son pocos los países que cuentan con normas vigentes tendientes a regular el lobby o la gestión de intereses. Si bien en el inicio del proyecto se seleccionaron diferentes países (Estados Unidos, la Unión Europea, y para el análisis de la situación regional México, Brasil y Chile), la investigación realizada no permitió encontrar información suficiente, a través de los medios de búsqueda seleccionados, de México y de Brasil. Asimismo, la Unión Europea no cuenta con normativas formales de regulación del lobby.

La Argentina cuenta con una normativa que regula la publicidad de la gestión de intereses en el Poder Ejecutivo Nacional pero no cuenta con ninguna norma que regule el lobby en el Congreso de la Nación. En los últimos años se han presentado en el ámbito del Poder Legislativo diferentes proyectos de ley que buscan regular, de manera más o menos estricta, el lobby y la gestión de intereses en diferentes ámbitos del Estado. Si bien todos los proyectos tienen estado parlamentario, aún ninguno fue tratado en Comisión y algunos de los legisladores que son autores de estos proyectos terminan mandato en diciembre de 2009.

A partir de las entrevistas que se realizaron durante los primeros meses del proyecto a los diferentes actores que intervienen o pueden intervenir en un proceso de gestión de intereses y a académicos y expertos en el tema, pudo concluirse que la mayoría de los entrevistados coincidió en la necesidad de regular el lobby a través de la publicidad de las agendas de los legisladores. El concepto de registro de lobbyistas generó interés en algunos y fuerte rechazo en otros.

El principal aprendizaje que surge de esta primera etapa es la necesidad de contar con una norma que pueda aplicarse en nuestro país, esto quiere decir que no “copie” modelos o ejemplos de otros países sino que reconozca nuestro sistema político y nuestra propia cultura. De esta manera, las posibilidades de que pueda ser aplicada correctamente y cumplida por los diferentes actores serán mucho mayores.

Anexo

Proyectos de ley sobre lobby y gestión de intereses en la Argentina. Una síntesis de los 6 proyectos con estado parlamentario.

1) Número de Proyecto: 4263 - 2008, (reproducción del 4148 - 2006).

Cámara de origen: Senado

Autores: Liliana Negre de Alonso y Adolfo Rodríguez Saa

Bloque: Justicialista San Luis

Provincia: San Luis

Descripción: En el proyecto se define a los sujetos y la actividad de lobby como: “toda persona física o jurídica que en provecho propio o en beneficio de terceros, a cambio de una remuneración, otro tipo de compensación o a título gratuito, realice acciones en defensa de sus intereses o de los intereses de terceros con la intención de influir en la formulación, trámite, aprobación, sanción, modificación, adopción o rechazo de proyectos legislativos, leyes, decretos, resoluciones, comunicaciones, dictámenes de comisiones, posiciones o declaraciones producidas por el Poder Legislativo de la Nación”. También prevé que para poder inscribirse en el Registro se deberá presentar una Declaración Jurada que contenga los datos de las personas que van a realizar la actividad de lobby y los del tercero a quien representa. Asimismo, los lobbistas deberán confeccionar un informe semestral detallando la actividad realizada y las personas que participaron de ella.

El Vicepresidente de la Nación, los Legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Nación y los Secretarios Parlamentarios y Administrativos del Congreso de la Nación deberán registrar toda audiencia en la que se realice una actividad de lobby y deberán crear un Registro de Audiencias que contendrá las solicitudes de audiencias recibidas, la constancia de las audiencias efectivamente llevadas a cabo por dichos funcionarios, el nombre completo del solicitante, los intereses que éste invoca, los participantes de la audiencia y el lugar, fecha, hora y objeto de la reunión programada o realizada.

Se establece que la información contenida en los Registros de Audiencias y Registros de Lobbistas tiene carácter público.

Esta ley es complementaria de la ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública por lo cual proponemos que sea La Comisión Nacional de Ética Pública el organismo de control del régimen regulado en la presente ley.

Asimismo, el proyecto establece un procedimiento sancionatorio en caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en la presente ley. Y faculta a la Autoridad de Aplicación a imponer sanciones desde el apercibimiento, multas hasta la inhabilitación definitiva para ejercer la actividad de lobby.

2) Número de Proyecto: 4674 - 2007

Cámara de origen: Diputados

Autores: Juan José Álvarez

Bloque: Justicialista Nacional

Provincia: Buenos Aires

Descripción: El proyecto establece que las medidas que deben analizarse para la reglamentación y regulación del lobby en la Argentina deben partir de los siguientes principios básicos:

a. Reconocimiento del lobby como una actividad legítima y un derecho de todo ciudadano para hacer valer sus intereses frente al gobierno.

b. Reglamentación de la actividad para que sea llevada a cabo en forma transparente, particularmente de las tareas que puedan realizarse conforme a la ley y del alcance que éstas puedan tener (por ejemplo, requerir información sobre trámites parlamentarios de proyectos, informar a los legisladores sobre aspectos vinculados a proyectos normativos, sugerir nuevas normas, etc.).

c. Definición sobre lo que se entenderá por lobby y por lobbista para los fines de la legislación, y qué conductas se excluirán de estas definiciones.

d. Establecimiento de los órganos del Estado ante los cuales podrá ser llevado a cabo el lobby, y aquel ante los cuales la gestión de intereses se considerará ilegal.

e. Creación de un registro público de libre acceso en el cual deberán inscribirse quienes deseen llevar a cabo actividades de lobby. Los ciudadanos deben poseer el derecho legal tanto de acceder a dicho registro como de exigir información acerca de los documentos y registros internos del gobierno y las empresas.

f. Reglamentación de los requisitos para la inscripción en el registro mencionado y las condiciones de su mantenimiento, así como las causales de exclusión y los aranceles que los gestores deban abonar.

g. Establecimiento de la obligación de las empresas de publicar anualmente información sobre sus operaciones, tipo de registros, controles internos y procedimientos de administración.

h. Establecimiento de las obligaciones de los legisladores ante los cuales se lleve a cabo una gestión de intereses (por ejemplo, obligación de informar, de recibir a los gestores, abstenerse de gestionar con lobbistas que no se hallen debidamente registrados, etc.).

i. Creación de legislación para autoridades y funcionarios públicos (normas éticas, pautas de conducta, registro de contactos, etc.), implicando normas de conducta ética, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades para lobbistas y funcionarios/ex- funcionarios públicos, como así también las pautas de procedimiento y de registro de contactos entre los asesores y colaboradores directos de las autoridades públicas con lobbistas.

j. Establecimiento de sanciones ante contravenciones a las normas, incluyendo suspensión o exclusión definitiva del registro público.

3) Número de Proyecto: 1243 - 2006, (reproducción 196 - 2004)

Cámara de origen: Senadores

Autores: María Cristina Perceval

Bloque: Justicialista

Provincia: Mendoza

Descripción: En el proyecto se define la actividad de lobby y al "lobbista", con un criterio amplio, en la búsqueda de plasmar la realidad que indica que no sólo despliegan esta actividad quienes la realizan profesionalmente, sino también las propias organizaciones o entidades con intereses empresariales o sectoriales. Se establece la incompatibilidad de los funcionarios o empleados de los poderes del Estado con el desempeño de actividades de lobby,

mientras duren sus funciones, y hasta un año después de su alejamiento.

Se crean los registros de actividades de lobby, en el ámbito de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación. Para facilitar el debate y la confrontación de iniciativas, se exige la registración no sólo de los “lobbistas” y sus representados, sino también de los objetivos perseguidos, las jurisdicciones públicas en las que desarrollarán su actividad y los funcionarios o empleados a entrevistar.

También se determina la obligación por parte de los registros de publicar trimestralmente en el Boletín Oficial, la información registrada y su actualización, y de remitir la misma, como gacetilla de prensa, con la misma periodicidad, a los principales medios de comunicación de carácter nacional.

En el artículo 9º del proyecto se establece la obligación de los funcionarios o legisladores que hayan sido objeto de actividad de lobby, de informar a los registros respectivos de los aspectos esenciales de dicha actividad, en particular, indicación de los “lobbistas”, objetivos perseguidos y dependencias y funcionarios o legisladores contactados. Esta exigencia resulta de fundamental importancia para el cumplimiento del objetivo mencionado de facilitar el conocimiento público más amplio posible de las iniciativas de promoción o rechazo de legislación existentes para permitir la participación de todos los sectores interesados en las mismas, facilitando el debate democrático.

En el artículo 10 se establece la iniciación de actuaciones sumariales a los “lobbistas”, que luego de intimados, no adecuasen su accionar a las obligaciones que establece la presente ley.

Finalmente, el artículo 11 establece las sanciones aplicables a los “lobbistas” por parte de las respectivas autoridades de aplicación.

4) Número de Proyecto: 1622 - 2005

Cámara de origen: Diputados

Autores: María Chaya

Bloque: Justicialista

Provincia: Salta

Descripción: Este proyecto estipula la creación de tres registros de promotores de intereses: uno que funcione en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, otro en la Cámara de Senadores de la Nación y el tercero en la Cámara de Diputados de la Nación. El primero será controlado y regulado por el jefe de Gabinete de Ministros y los restantes por los presidentes de cada una de las Cámaras del Congreso. Esto es así por cuanto el control que se pretende imponer funcionará de manera más efectiva si cada autoridad controla en el ámbito de su competencia. Se parte del concepto de que no hay personas más aptas y capaces en su jurisdicción, para realizar los controles y llevar los registros correspondientes, que los presidentes de cada una de las Cámaras y el jefe de Gabinete. Sólo ellos pueden llevar a cabo la tarea, que por esta ley se les encomienda, de una manera más directa y próxima, es decir, más eficaz y eficiente. Según la autora del proyecto una de las ventajas que representa este “triple” registro es que soluciona los problemas de financiamiento que presentaría crear un registro único y autónomo, ya que la financiación del funcionamiento de los tres registros se encontraría establecida por la Ley de Presupuesto de la Nación, que deberá incluir, de ser necesario, una partida correspondiente. Digo que de ser necesario, porque considero que en la Jefatura de Gabinete y en el Congreso de la Nación existen espacio necesario y personal suficiente para poner en marcha los registros respectivos sin más demora, y por eso estoy convencida de que la mejor manera de aplicarlo es ésta.

5) Número de Proyecto: 462 - 2004

Cámara de origen: Diputados

Autores: Lilia Puig de Stubrin, María Silvina Leonelli, Mario Negri, Alejandro Nieva

Bloque: UCR

Provincia: Santa Fe, Cordoba, Jujuy

Descripción: Extender el registro de audiencias por gestión de intereses del Poder Ejecutivo (decreto 1172/2003) al: el Poder Legislativo nacional, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación y el Ministerio Público nacional.

6) Número de Proyecto: 5542 - 2004

Cámara de origen: Diputados

Autores: Lilia Puig de Stubrin, María Silvina Leonelli, Mario Negri, Alejandro Nieva

Bloque: UCR

Provincia: Santa Fe, Córdoba, Jujuy

Descripción: Extender el registro de audiencias por gestión de intereses del Poder Ejecutivo (decreto 1172/2003) al Poder Legislativo

Bibliografía

Estudios comparados del cabildeo en distintos países:

Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union, en:

Arrau, Fernando/ Loiseau, Virginie (2002): En Torno al Concepto del Lobbying su Regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea, en: http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf

Bobbio, Matteucci, Pasquino (1994): Diccionario de Política, México

Chari, Ray/ Murphy, Gari/ Hogan (2007): Regulating Lobbyists: A Comparative

Conor McGrath (2002): Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels, en: <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2002/mcgrath2.pdf>

Galaviz, Efrén Elias (2006) El Cabildeo Legislativo y su Regulación, en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2316>

García, José Francisco (2008): Modelos de Regulación del Lobby en el Derecho Comparado, en: <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v35n1/art05.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/pdf/SPI-ISS-03-06.pdf>

http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/raj_chari/materials/chari_eta2007.pdf

Bibliografía por país

Estados Unidos

Documentos oficiales:

http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm

http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda_technical.html

Resúmenes:

<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/92109/264725/file/Documentos%20de%20Trabajo%202011%20nuevo.pdf>

<http://www.thecre.com/fedlaw/legal15/lobdiscl.htm>

<http://www.asaecenter.org/PublicationsResources/whitepaperdetail.cfm?ItemNumber=12224>

http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html

Unión Europea

Documentos oficiales:

http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_es.pdf

http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_es.pdf

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/367&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

Resúmenes:

http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/reg_es.htm

<http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative/article-140650>

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14521.htm>

http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf

Chile

Resúmenes:

http://www.humanas.cl/documentos/Proyecto_lobby_pdf.pdf

<http://lobbyferoz.blogspot.com/2008/07/se-ha-aprobado-la-ley-que-regula-el.html>

http://www.senador.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senador.cl/prontus_senado/site/artic/20080402/pags/20080402175648.html

http://www.chiletransparente.cl/home/pdf/minuta/Minuta_observaciones_nuevo_proyecto_lobby_10_11_08.pdf

Acerca de los autores

Eugenia Braguinsky: coordinadora del programa de Transparencia de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Tesis en curso. Se desempeñó como docente de la materia Sociedad y Estado de la Universidad de Buenos Aires y como asesora del ex diputado de la Nación José Horacio Jaunarena. Es autora de numerosas publicaciones y expositora en seminarios y conferencias sobre políticas de transparencia y acceso a la información pública.

María Fernanda Araujo: analista del Programa de Transparencia de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires (UBA). Tesis en curso. Candidata a Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Docente de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires (UBA). Es integrante Proyecto UBACYT 2008-2011 S010: En los cimientos del poder. Política y Gobierno en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires; Consultora en Proyecto de Apoyo a la Reforma Política PNUD / Jefatura de Gabinete (2000 -2001).

Johannes Kniess colaboró en la elaboración de este documento.

Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC ingrese a www.cippec.org/nuevo/publicaciones.php.

Este informe fue realizado gracias al apoyo de FONTRA.