



Regulación del lobby. Modificación del reglamento del Senado de la Nación

Marco contextual

El proyecto de resolución **“Regulación del lobby. Modificación del reglamento del Senado del Nación”** es el resultado de un proceso de elaboración participada de normas que llevó adelante CIPPEC, en el marco del proyecto "Regulación del Lobby en el Congreso de la Nación", y gracias al apoyo del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA) y de Nobleza Piccardo.

En el marco de esta iniciativa, también se han desarrollado otros dos proyectos de resolución: “Regulación del lobby. Modificación del reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación” y “Régimen de publicidad de la gestión de intereses (publicidad de las agendas de los legisladores)”, que también pueden ser consultados en la página web de CIPPEC.

En línea con las prácticas habituales en los procesos de elaboración participada de normas, para la producción de los textos se organizaron talleres de trabajo, en los que participaron diferentes actores: empresarios, legisladores –electos y en funciones–, asesores parlamentarios, funcionarios públicos, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y expertos en la materia.

CIPPEC agradece a todos los participantes de los talleres por sus aportes y oportunas opiniones, las que fueron recogidas por los tres proyectos de resolución.

Con el propósito de difundir las propuestas, CIPPEC presentará formalmente a las autoridades del Honorable Senado de la Nación este proyecto de modificación del reglamento del cuerpo en lo atinente a la regulación del lobby y el proyecto de resolución de “Régimen de publicidad de la gestión de intereses (publicidad de las agendas de los legisladores)” mencionado anteriormente.

Hasta el momento, en el Congreso de la Nación existen dos proyectos con estado parlamentario que abordan esta temática (3364-D-2009 y 1879-D-2009), ninguno de los cuales ha llegado a ser tratado en el recinto de sesiones. Pese a la relevancia de transparentar y reglamentar las actividades de influencia que realizan los diferentes grupos de interés en el proceso de discusión, elaboración y sanción de leyes, esta problemática persiste por fuera de la agenda pública de los legisladores.

Proyecto de resolución

El Honorable Senado de la Nación,

RESUELVE

Artículo 1.- 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 2.- 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 3.- 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 en el plazo de diez días, la/s comisión/es elevarán a la Presidencia de la Cámara 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.

Fundamentos

Señor Presidente: El proyecto aquí presentado surge como iniciativa de una organización no gubernamental de la sociedad civil –Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)– que trabaja promoviendo políticas de transparencia en la gestión parlamentaria desde hace ya varios años. Sin embargo, el texto aquí presentado no pretende ser un discurso único sino que ha sido producto de un proceso de elaboración participada de normas en el cual se han involucrado actores de distintos sectores: legisladores nacionales, funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional, integrantes del sector empresario de niveles gerenciales y con alto grado de poder de decisión, expertos en la temática de la transparencia y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan estas cuestiones.

En la publicación *Elaboración Participativa de Normas* que documenta un anterior proceso de elaboración del proyecto de ley de publicidad de las agendas de gestión de intereses, se expresa que “el debate sobre la gestión de intereses (comúnmente conocido por la palabra inglesa ‘lobby’) 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”¹. Asimismo, sostiene “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”². Desde la fecha de publicación del texto citado han pasado más de cinco años, se han desplegado nuevas iniciativas, se han aprendido nuevas lecciones.

La forma en que se practica el lobby y su cuestionada legitimidad tuvo epicentro en nuestro país en 2001 a raíz del escándalo de las supuestas “coimas” pagadas en el Senado de la Nación para la aprobación de la ley de reforma laboral. En aquel entonces se incrementaron las sospechas de que durante este proceso existieron grupos de cabildeo para defender los intereses del entonces gobierno. En ese momento resurgieron las inquietudes parlamentarias y se acrecentó la cantidad de proyectos de ley presentados. Sin embargo,

¹ Baragli, Néstor: *Elaboración Participada de Normas. Un espacio abierto para el debate y las decisiones públicas*, Oficina Anticorrupción, Buenos Aires, 2004, página 13.

² Baragli, Néstor: op.cit. página 13.

más allá del tratamiento en comisión, no se logró avanzar al respecto. En el año 2003 las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Legislación General del Senado de la Nación, luego de un largo proceso de debate, dictaminaron sobre los expedientes 716-S-2002³, “Maqueda y otros: proyecto de ley regulando la actividad de lobby”; 1884-S-2002, “Maestro: proyecto de ley sobre régimen legal de la actividad de promoción de causas. (Lobby)”, y 2640-S-2002, “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 presumía el mismo concepto: 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 2004 entró en vigencia el Reglamento de Gestión de Intereses para el Poder Ejecutivo Nacional comprendido en el Decreto 1.172/03. Si bien la nueva normativa es un avance en la materia, el efecto sigue siendo limitado pues sólo comprende la obligación de la publicación de las reuniones que suponen gestión de intereses para los funcionarios de la Administración Pública Nacional. Si bien la autoridad de aplicación implementó un sistema digital único de registro de audiencias para todas las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional que logró homogeneizar los tiempos y criterios de carga de la información, es necesario señalar que el registro tiene deficiencias: la definición sobre qué es una gestión de intereses se ha tomado en forma demasiado amplia y laxa, registrándose reuniones en donde no ha habido ningún interés en juego. Creemos, entonces, que el proyecto que aquí se presenta contribuye a modificar esta situación.

La experiencia normativa comparada fue tomada en cuenta para la elaboración de este proyecto. El lobby es una actividad recurrente que se practica en diferentes partes del mundo. Sin embargo, parecieran no existir regulaciones mejores que otras o “recetas” perfectamente transferibles de una realidad a otra. La experiencia norteamericana 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 esta regulación, reproducirla en otros ámbitos. Asimismo, la Unión Europea no cuenta con normativas formales de regulación del lobby. Sin embargo, en 2006, la Comisión Europea publicó su libro verde *Iniciativa Europea a favor de la Transparencia* en el cual propone (entre otras cosas) medidas para controlar la transparencia de la representación de intereses, como un registro de personas que practican

³ Este proyecto ha sido reproducido en 2006 por la senadora Cristina Perceval (1243-S-2006).

el lobby y un código de deontología para miembros de los lobbies (ambos facultativos) que fueron adoptados en 2008. A su vez, el Parlamento Europeo establece en su reglamento que todo aquel que visite el Parlamento más de cinco veces al año para consultar a los diputados deberá registrarse y aceptar un código de conducta.

Es necesario, entonces, avanzar en esta cuestión dado que “la reglamentación del ‘lobby’ es indispensable a efectos de que se conozcan públicamente los encuentros (y los objetivos de ellos) que mantienen, funcionarios públicos con personas que representan un interés determinado. Así, grupos sociales interesados, empresarios, profesionales o ciudadanos en general, pueden acceder a la información que en relación a los mismos le conciernen. [...] Consideramos que debe ser así, porque los lobbies son nada menos que canales de expresión y de articulación de demandas de distintos sectores de la sociedad. [...] Si estas voces que proveen datos a la discusión democrática no tienen regulación jurídica, pueden llegar a imponer sus intereses obviando la confrontación y desvirtuando el sistema democrático”⁴.

Desde la otra arista del proceso, se puede sostener que es necesario regular la gestión de intereses pues es una forma de aumentar los argumentos y la información, mejorar la deliberación y por lo tanto mejorar los mecanismos para tomar las mejores decisiones públicas. Por lo tanto, este tipo de mecanismos permitiría que los legisladores obtuvieran la mejor información -buenos argumentos- de todas las partes. La falta de información o la dificultad de acceder a ella provoca que existan sectores sociales que no acercan sus argumentos u opiniones a los representantes porque no saben qué temas se están discutiendo. Estos sectores pueden estar en desventaja frente a otros que, por tener mayores recursos, por ejemplo, acceden a los tomadores de decisión y pueden presionar a favor de sus propios intereses. Por este motivo consideramos que es necesario que todos los sectores tengan las mismas posibilidades de participar en los procesos de toma de decisión.

El proyecto que se presenta no avanza sobre otras cuestiones, como puede ser la creación de un registro de lobbyistas. Algunos podrían aventurar que sólo se limita a la publicación de la agenda de funcionarios de más alto rango de nuestro Parlamento como lo

⁴ Basterra, Marcela: “La reglamentación del ‘lobby’ en la Argentina. Análisis del Decreto 1172/03”, en *Revista La Ley*, Buenos Aires, 2004. Disponible en: www.jgm.gov.ar/Paginas/AccesoInfoPub/Biblioteca/LareglamentaciondelobbyenArgentina.pdf.

obliga el Reglamento de Gestión de Interés en el Decreto 1.172/03. “Sin embargo, aunque sea escueta la reglamentación y por cierto perfectible, es el paso previo (positivo), hacia una ley nacional tendiente a mejorar la calidad del sistema republicano y, concretamente a dotar del grado mínimo de transparencia necesario para lograr el Estado Constitucional de Derecho que pretendemos construir”⁵.

⁵ Bastera, Marcela: op. cit. página 9.