

**Bajo sospecha: el lobby empresarial
en la Argentina**
**Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en
una actividad legítima**

Silke Pfeiffer

Octubre 2006

BAJO SOSPECHA: EL LOBBY EMPRESARIAL EN LA ARGENTINA

Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima

Índice

1. Presentación general

- 1.1 Introducción: Justificación y objetivos
- 1.2 Consideraciones teóricas

2. Empresarios y Estado en la Argentina. Historia y coyuntura

2.1 Mirada histórica

Institucionalidad débil y corrupción

Protección y prebendas

Fuertes ciclos económicos y mentalidad corto placista

Empresariado fragmentado y asociaciones empresariales débiles

2.2 Coyuntura política y económica actual

Un gobierno con sólidas mayorías

Motivos de cabildeo. El escenario económico

2.3 Marco regulatorio vinculado con la gestión de intereses

Pautas para la conducta lícita y ética de los funcionarios

Financiamiento político

Acceso a la información

Regulación del cabildeo

Regímenes de consulta

Gobernabilidad corporativa y ética empresarial

3. Incidencia empresarial en la Argentina: Factores, canales y prácticas

- 3.1 Lobby empresarial, una actividad con mala reputación
- 3.2 Cómo se organizan los empresarios para hacer lobby
- 3.3 Instancias de cabildeo empresarial (a nivel nacional)
- 3.4 Niveles e instancias de interlocución en el Estado
- 3.5 Factores que contribuyen a la capacidad de incidencia de las empresas

¹ Este trabajo no hubiera sido posible sin las ideas y aportes valiosos de Eugenia Braguinsky, Natalia Torres y Antonia Silva así como el apoyo de Juan Durante y Lucas Werthein.

4. Mapa de riesgo de incidencia indebida en la Argentina

- 4.1 Deficiencias en el sistema regulatorio en materia de gestión de intereses y de su cumplimiento
 - 4.1.1 Reglas básicas para el cabildeo. Ausencia de Ley de Lobby y falta de alcance y débil cumplimiento del decreto en materia de registro de audiencias
 - 4.1.2 Prevención, monitoreo y sanción del conflicto de interés. Fallas en implementación y supervisión de la Ley de Ética de la Función Pública
 - 4.1.3 Regulación de áreas particularmente vulnerables para la generación de conflictos de interés. Las fallas en el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Político y autorregulación del sector privado.
- 4.2 Ausencia de mecanismos y espacios institucionalizados de participación y deliberación
 - 4.2.1 Debilitamiento del rol del Congreso en su calidad de órgano de formación, deliberación y sanción de leyes así como en cuanto a sus facultades de control de la gestión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)
 - 4.2.2 Ejercicio informal de la gestión de intereses en el Legislativo
 - 4.2.3 Ejercicio informal de la gestión de intereses en el Ejecutivo y altos niveles de discrecionalidad en la gestión
- 4.3 Insuficiencia de expertise y apoyo técnico de y a los legisladores
- 4.4 Falta de acceso a la información pública
- 4.5 Carencia de noción integral de responsabilidad social empresaria relacionada con el interés general
- 4.6 Debilidad de los espacios colectivos del sector privado
- 4.7 Problemas en los mecanismos de control social independiente

5. Recomendaciones

6. Propuesta para una agenda de investigación

7. Conclusiones

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este informe es analizar las prácticas del lobby empresarial vigentes en la Argentina, una **actividad** que se encuentra **bajo sospecha** en el imaginario colectivo. Partiendo de una **noción positiva** del potencial aporte de grupos de interés a la democracia y a la formulación de mejores políticas públicas, la investigación analiza los **riesgos de corrupción** inherentes en las prácticas y en el entorno institucional vinculados con el cabildeo empresarial. Propone y aplica un **concepto amplio de la corrupción**, incluyendo a todo acto de distorsión de políticas públicas en cuanto a su orientación al interés general a partir de la incidencia de intereses particulares. Así, se establece un criterio de **legitimidad de la incidencia** independientemente de su correspondiente legalidad.

La investigación se basa en la **experiencia y las opiniones de empresarios**, lobbistas, funcionarios públicos, legisladores, periodistas y académicos recogidas con el método de entrevistas en profundidad. Partiendo de un análisis del **debate teórico-conceptual** acerca del rol de grupos de interés en la democracia y de una revisión de los **antecedentes históricos** de la relación entre Estado y empresarios en la Argentina, el informe ilustra la **informalidad de las prácticas actuales** de lobby empresarial y la manera en la que el Estado organiza la gestión de intereses con actores privados.

Se destacan la importancia del **poder económico de la empresa y de los contactos personales**, la **debilidad de los canales institucionales** y la preferencia que se da al **contacto bilateral** sobre la gestión a través de espacios colectivos, como son las asociaciones empresariales.

En un segundo paso, el informe analiza y sistematiza siete **factores que contribuyen a la generación de riesgos de** distorsión de la orientación al interés general de las políticas públicas a partir de la incidencia de intereses particulares. Entre estos factores se señalan tanto **debilidades en el diseño institucional** como la **falta de estándares éticos** en el comportamiento de los actores. Igualmente se destacan aspectos que tienen que ver con la **poca efectividad de algunos mecanismos importantes de control estatal y social**.

Mapa de riesgos de corrupción: Siete puntos débiles que generan riesgos de corrupción en el lobby empresarial en la Argentina

- Deficiencias en el sistema regulatorio en materia de gestión de intereses y de su cumplimiento
 - o Ausencia de reglas básicas para el cabildeo
 - o Debilidad del sistema de prevención, monitoreo y sanción del conflicto de interés
 - o Fallas en el cumplimiento de la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos

- Ausencia de canales institucionales de participación y deliberación
 - o Debilitamiento del rol Congreso en su calidad de órgano de formación, deliberación y sanción de leyes así como en cuanto a sus facultades de control de la gestión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)
 - o Ejercicio informal de la gestión de intereses en el Legislativo
 - o Ejercicio informal de la gestión de intereses en el PEN y altos niveles de discrecionalidad en la gestión pública

- Insuficiencia de *expertise* y apoyo técnico de y a los legisladores
- Falta de acceso a la información pública como condición fundamental para la participación y el control social
- Carencia de una visión integral de responsabilidad social empresaria y políticas relacionadas
- Debilidad de los espacios colectivos del sector privado
- Problemas con los mecanismos de control social independiente

En la última parte del informe se proponen una serie de **recomendaciones** para reducir y prevenir los riesgos identificados así como una agenda de investigación para profundizar el diagnóstico y desarrollar soluciones más efectivas para los problemas detectados. Entre las recomendaciones se destacan la necesidad de un enfoque **integral** y la importancia del liderazgo de actores e iniciativas colectivas, tanto públicos como privados, que, convencidos del costo de la corrupción, se animan a hacer las cosas de otra manera y no delegan la responsabilidad en otros.

Ejerciendo un lobby responsable, que se comprometa con la legalidad, la transparencia, la lealtad, la coherencia y la institucionalidad, los empresarios no sólo podrán contribuir a la calidad de las políticas públicas, sino también a satisfacer un interés comercial de largo plazo de sus compañías.

1. Presentación general

1.1 Introducción: Justificación y objetivos

Cuando se habla de crisis de representatividad en muchas de las democracias modernas, se alude a una situación en la que la ciudadanía siente que las autoridades públicas descuidan su mandato de promover el interés de la sociedad en beneficio de su propio interés y/o de otros intereses particulares. Una parte de estas situaciones se genera a partir de comportamientos y transacciones que, claramente, pueden calificarse como corruptas e ilegales. Si se toma el ejemplo del soborno a un legislador para introducir cambios en un proyecto de ley o la modificación de un pliego a cambio de un puesto lucrativo en la empresa una vez terminada la carrera estatal, nos encontramos ante delitos que, por lo general, se encuentran tipificados y reprimidos como tales y, teóricamente, existirían los medios para investigar y sancionarlos. Teóricamente, porque en muchos países no se investigan y persisten altos niveles de impunidad.

Existe a la vez una segunda categoría de distorsión del interés general de las políticas públicas a partir de la incidencia de intereses particulares que no es tan fácilmente identificable como corrupción. Un grupo poderoso puede “capturar” procesos de formulación de políticas públicas a partir de su peso económico y de la importancia que el Estado atribuye a su participación en el proyecto de desarrollo en curso. Los medios de incidencia del grupo pueden ser varios, pero no necesariamente necesitan ser ilegales y hasta pueden ser muy indirectos, como lo serían determinadas decisiones de inversión con alto impacto social. No obstante, el costo social de esta captura puede ser tanto más alto.

Esta situación nos lleva a preguntarnos si debemos y podemos ampliar el concepto de corrupción incluyendo todo acto de captura de procesos de decisión pública por intereses particulares en desmedro del interés general y entendiendo que estos actos se pueden desarrollar tanto en la ilegalidad como en la legalidad. Este planteamiento presupondría que podamos definir un concepto de “interés general” y que se pueda visualizar un proceso de formulación de políticas públicas, implicando la interacción entre Estado y grupos de interés, conducente al mismo. Como consecuencia estableceríamos un criterio de legitimidad de las políticas públicas aparte de su debida legalidad, definida la primera como conducente al interés general y por tanto aceptada por los ciudadanos como justa y vinculante. Nos preguntaríamos además, si podemos, entonces, diferenciar entre actividades de incidencia legítimas e ilegítimas – o bien debidas e indebidas - por parte de actores y grupos de interés de acuerdo a cómo aspiran lograr que su interés particular coincida con

el interés general. ¿O es acaso responsabilidad exclusiva del Estado de proteger y promover el interés general?²

Tanto el cuerpo de bibliografía que se ha formado en los últimos 15 años acerca del tema de la corrupción como las actividades de la creciente comunidad de organizaciones gubernamentales y ONGs que se dedican al combate de la corrupción han dedicado relativamente poca atención a las prácticas no necesariamente identificables como ilegales, como sería la captura de la formulación de políticas públicas a partir de actividades de incidencia “indebida” de determinados actores en detrimento del interés general.

En la Argentina, la crisis de representatividad alcanzó su cima en el año 2001, cuando la ciudadanía exigía “que se vayan todos (los políticos)”. Mientras que desde la crisis muchos estudios han aportado conocimiento importante sobre posibles rutas de desarrollo económico, social e institucional así como de lucha contra la corrupción “convencional”, pocos análisis se han centrado en la relación entre el Estado y grupos de interés en el proceso de formulación de políticas públicas. Considerando los riesgos de distorsión del interés general que se generan a partir de la naturaleza de esta interacción y, su alto costo social e implicancias con respecto a la legitimidad y la eficacia de políticas públicas, parece fundamental ampliar la agenda anticorrupción y realizar un análisis más profundo a esta interacción.

Ante el vacío señalado, este estudio pretende analizar las dinámicas de la gestión de intereses en la Argentina hoy en día, sin dejar de tomar en cuenta sus antecedentes históricos. Esto incluye la existencia y utilización de canales formales e informales para transmitir demandas y propuestas, el tipo de interlocutores prevaleciente en ambos sectores (público y privado) y los medios utilizados por los grupos de interés para incidir en la formulación de políticas públicas. **El objetivo de este análisis consiste en identificar prácticas y factores que generan riesgos de distorsión del interés**

² En su trabajo reciente sobre Corrupción legal, Kaufmann y Vicente del Instituto del Banco Mundial se distancian de interpretaciones legalistas de la corrupción, definiéndola como un “acuerdo entre dos partes (en su mayoría privada y pública) para intercambiar favores en el tiempo”. En esto diferencian entre corrupción ilegal y corrupción legal. Ver KAUFMANN y VICENTE (2005). www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/legalcorporat Corruption.html A partir de esta diferenciación construyen un Índice de Corrupción Corporativa Legal, que refleja el grado percibido de influencia indebida por parte de las empresas en un país. En este índice, la Argentina ocupa el lugar 92 entre 104 países. Ver KAUFMANN (2004) www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gcr2004.html

general a partir de las realidades institucionales y económicas y del comportamiento de las partes involucradas para luego formular medidas de prevención de estos riesgos.

Dada la importancia del sector empresarial - definido como el sector que genera valor a partir de la inversión y la producción - en términos del manejo de recursos económicos así como de su interés en determinadas políticas públicas y posible aporte a ellas, el estudio se enfocará en la incidencia de este sector. Este enfoque no pretende desvalorizar el importante rol y poder de incidencia de otros grupos de interés, como pueden ser los sindicatos, la Iglesia, las ONGs o movimientos sociales o, incluso, el crimen organizado. No obstante, se considera justificado enfocar este estudio en la comunidad empresarial, particularmente porque se considera que en un contexto de debilitamiento de la capacidad del Estado para promover políticas públicas eficaces y legítimas, como es el caso de la Argentina, y ante la existencia de grupos empresariales que representan intereses económicos importantes, se vuelve cada vez más oportuna y necesaria la discusión sobre el tipo de aporte y la naturaleza de la incidencia del sector en las políticas públicas, discusión que forma parte del debate sobre responsabilidad social empresarial.

El estudio parte de una noción positiva del potencial aporte de grupos empresariales (así como de otros grupos de interés legales) en el proceso de formulación de políticas públicas. Claramente, la apertura del proceso de desarrollo de políticas públicas a la participación de grupos empresariales puede estimular la deliberación democrática y aumentar el nivel de información disponible y así mejorar la calidad de las decisiones. Últimamente, la participación institucionalizada y transparente abre canales para la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas. En este sentido, se utilizarán las palabras *lobby* o *cabildeo* en un sentido neutral³. Lo que interesa es identificar aquellos criterios y factores que generen las condiciones para una incidencia “debida”, o, en otras palabras un “lobby responsable” en el sentido de que efectivamente busca que la promoción del interés particular pueda coincidir con el logro del interés general.

Teniendo en cuenta la amplitud del tema y las necesidades de definir los márgenes del análisis, este estudio se concentrará en procesos de incidencia que se desarrollan a nivel nacional, o sea, que no se tomarán en consideración acciones de incidencia de empresas provinciales a través de gobernadores o legisladores. Al mismo tiempo, el estudio se enfocará en acciones de incidencia

³ Se entiende por “lobby” o “cabildeo” a “todo acto de influencia de decisiones públicas por parte de actores privados ante tomadores de decisión pública”. Estos actos no están en un primer lugar dirigidos al público (en este sentido no se incluiría un artículo en el periódico).

dirigidas a las dos instituciones del Estado con más protagonismo en la formulación de políticas públicas en la Argentina: el Congreso y el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Se concentrará en acciones de incidencia en la formulación de las reglas del juego (no en su ejecución, como pueden ser procesos de contratación del Estado). La inclusión del Poder Ejecutivo responde al hecho de que más allá de sus competencias en el ámbito de la reglamentación de leyes y de emitir resoluciones administrativas, en los últimos años ha asumido importantes funciones legislativas en la Argentina. Finalmente, y no obstante que se considerarán los antecedentes históricos relevantes para el análisis y que pueda arrojar conclusiones válidas para administraciones pasadas y futuras, el estudio se concentrará en el sistema vigente bajo la Presidencia de Néstor Kirchner.

El estudio está basado en la revisión de material y análisis existentes así como en más de 40 entrevistas semi-estructuradas y en profundidad, principalmente con empresarios de distintas compañías, de diversos tamaños y sectores, diferente nacionalidad y variada relación con el Estado, así como con representantes de asociaciones empresariales y lobbistas profesionales (representantes de consultoras de Comunicación corporativa y Relaciones institucionales). En su mayoría, los empresarios entrevistados ocupaban el cargo de directores de Relaciones institucionales o equivalentes en sus empresas. También se realizaron entrevistas en profundidad con funcionarios públicos, legisladores, asesores de legisladores, periodistas, académicos y representantes de ONGs. Dado el carácter sensible de muchos de los temas abordados en las entrevistas, gran parte de las respuestas fueron dadas “off the record”. En el interés de reproducir estas respuestas muchas veces esclarecedoras para este informe, se optó por proteger a los entrevistados, manteniéndolos en el anonimato. Esto también porque se considera que ante los estudios existentes en la Argentina, el valor agregado más importante de este estudio se basa en que se incluye una perspectiva empresarial (empírica).

Este informe se divide en cinco partes. Basado en la hipótesis principal de que bajo circunstancias a determinar, la incidencia de intereses particulares -en este caso empresariales- en la formulación de políticas públicas genera riesgos de corrupción, entendida ésta en un sentido amplio, como la distorsión de políticas públicas en perjuicio del interés general, en una primera parte se presentarán algunas dimensiones puntuales del debate histórico y teórico en relación con el concepto de interés general. El propósito de esta revisión consiste en confirmar si existen algunos criterios para confirmar y profundizar la hipótesis.

En la segunda parte se considerarán los antecedentes históricos de la relación Estado - empresarios en la Argentina así como el contexto actual, tanto normativo como coyuntural, en el

cual se desarrolla la interacción entre ambos sectores, tratando de identificar patrones centrales en esta interacción que tienen relevancia para los escenarios de riesgo actuales.

En una tercera parte se describirá la interacción entre Estado y grupos empresariales en relación a la formulación de políticas públicas hoy en día en la Argentina. Basándose en las entrevistas con los diferentes actores, el interés central de esta sección consiste en identificar prácticas, medios y canales principales (tanto formales como informales) de la gestión de intereses ante el Congreso y el Ejecutivo.

En una cuarta parte se confirmará la validez de los criterios identificados en el análisis teórico de la primera sección a partir de las prácticas reales en el país, construyendo un mapa de riesgos de corrupción en la incidencia de grupos empresariales en la formulación de políticas públicas en la Argentina.

Basado en la identificación de los distintos tipos de riesgo, en la quinta sección se presentará una serie de recomendaciones para reducirlos, así como en la séptima sección se desarrollará una propuesta de agenda de investigación que ayudará a profundizar el diagnóstico en algunos temas puntuales para diseñar soluciones más efectivas.

Finalmente, la última parte resume las conclusiones más importantes de este trabajo.

1.2 Consideraciones teóricas

Ampliar el concepto de corrupción de manera que incluya distorsiones del interés general a favor de intereses particulares a raíz de actividades de incidencia no sólo ilegales, presupone que se puede definir un concepto de “interés general” y visualizar un proceso de formulación de políticas públicas, implicando la interacción entre el Estado y grupos de interés, conducente al mismo. Marcar la diferencia entre una incidencia debida e indebida (o legítima vs. ilegítima) por parte grupos de interés, y equipararla a un lobby responsable vs. no-responsable, presupone, además, una corresponsabilidad de los grupos de interés, en este caso de los empresarios, en promover el interés general.

El debate acerca del significado del interés general remonta a Aristóteles y, a lo largo de los últimos siglos, se ha dividido principalmente entre aquellos teóricos que postulaban la existencia de un bien común de manera a-priorística y normativa y aquellos que negaban lo mismo basándose en

la existencia de intereses conflictivos⁴. Entre los primeros se destaca Rousseau, para quien la “*volonté generale*”, definida como el bienestar general, estaba implantada en toda persona. Según él, la democracia directa que identificaba a los gobernantes y gobernados era la única forma de traducir esta voluntad general en realidad. Otra respuesta a la existencia a-priori del interés general, la ofrecen los regímenes autoritarios. El interés general lo define allí la autoridad.

Es justamente el supuesto de la homogeneidad de intereses así como el potencial abuso del interés general para disfrazar y legitimar sistemas de poder lo que llevó a muchos pensadores a cuestionar la existencia de un interés general de manera a-priori. La respuesta alternativa más notoria fue ofrecida por el pluralismo que, partiendo de la heterogeneidad de intereses particulares y el conflicto entre ellos, llegó a concentrarse en el proceso de interacción y, sobre todo, de negociación entre los diferentes individuos y grupos de interés de una sociedad. En este contexto, el interés general se convirtió en el producto de negociación entre estos actores. Por tanto sólo se puede definir a-posteriori. La democracia a su vez llegó a concebirse como un mercado político en el que, paralelamente al mercado económico, diferentes grupos de interés entran a negociar basados en un criterio racional. El valor de este modelo democrático (liberal) consiste en proveer las reglas del juego que facilitan la competencia y el acceso a la negociación. En este sentido, el Estado asume el papel de intermediador neutral que vela por el cumplimiento de las reglas. Los pluralistas sostienen que en la negociación el poder está repartido entre múltiples actores que se organizan de manera oportuna y no necesariamente permanente para defender sus intereses particulares. En este sentido, se excluye la posibilidad de intereses dominantes a lo largo del tiempo; si bien se admite que los recursos pueden estar repartidos de manera desigual, se sostiene que no existen ganadores ni perdedores permanentes.⁵

Ahora bien, muchos de estos supuestos fueron, a su vez, objeto de fuertes críticas que nos permiten profundizar las preguntas de este estudio. En primer lugar, se criticó el carácter “armónico” del concepto pluralista del juego de intereses. Según los críticos, los diferentes individuos y grupos disponen de recursos de organización y representación muy divergentes, por lo que el sistema beneficia más a los grupos poderosos además de facilitar la formación de oligopolios

⁴ Para ver un repaso y discusión detallada de las diferentes corrientes en cuanto a la concepción del interés general y el rol de los grupos de interés en la democracia ver: BEYME v. (1974); NOHLEN, SCHULTZE (2002); AGUAS (2005); GRACIANO (2001); BALL, MILLARD (1986), HAYES (1981).

⁵ Ver Graciano (2001)

o monopolios en detrimento de aquellos grupos que no tienen acceso al poder. Bajo estas circunstancias, el Estado, advertían estos críticos, no se puede comportar como un actor neutral, porque es fácilmente capturado por los intereses de los grupos dominantes convirtiéndose así en el mayor garante de su mantenimiento. Esta captura se da a través de diferentes medios, entre ellos el financiamiento de la política, el posicionamiento de personas aliadas en el aparato gubernamental, la corrupción y el poder económico de estos grupos, que ni siquiera tienen necesidad de incidir en la política ya que el Estado depende de sus decisiones y, por tanto, siempre actuará en función de sus criterios. Y, finalmente, estos críticos sostienen que hay intereses fundamentales que por su carácter amplio y general no encuentran representación.⁶

Frente a estas objeciones, muchos pensadores en las últimas décadas volvieron a recurrir a conceptos normativos del interés general, tratando por un lado de establecer principios y objetivos básicos para la comunidad, orientados principalmente en nociones y conceptos como sostenibilidad, satisfacción de necesidades básicas y ejercicio de derechos fundamentales, y buscando, por el otro, delinear procesos de interacción democrática que reforzarían estos principios. En otras palabras, se volvió a dar un contenido normativo o bien ideal a la democracia, argumentando que ésta no sólo se reduce a un conjunto de métodos para organizar la interacción social sino que su calidad se define a partir de su capacidad para garantizar, a la mayor cantidad de personas posible, el conjunto de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

En este sentido, el enfoque nuevamente se volcó a la naturaleza de los procesos de interacción, esta vez bajo el enfoque de cómo éstos deben facilitar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. Un lugar central en este punto lo ocupa la calidad del debate y diálogo público entre diversos grupos, que se traduce en la formulación de políticas públicas. Según Amartya Sen, “los derechos políticos y civiles, particularmente aquellos relacionados a las garantías de discusión, debate y crítica abiertos, son fundamentales para el proceso de promover elecciones informadas y consideradas. Estos procesos son cruciales para la formación de valores y prioridades (...).”⁷ Los defensores del concepto de “democracia deliberativa” confían en el potencial de la democracia para

⁶ En su obra *The logic of collective action*, Mancur OLSON argumenta que aun si los individuos se comportan según criterios estrictamente racionales, no tienen incentivos a organizarse a no ser que el interés y el grupo de interés estén claramente delimitados y/o que se encuentren obligados a hacerlo. Ver OLSON (1971).

⁷ SEN (1998); Texto original: “Political and civil rights, especially those related to the guaranteeing of open discussion, debate, criticism, and dissent, are central to the process of generating informed and considered choices. These processes are crucial to the formation of values and priorities (...).”

transformar preferencias e intereses individuales en ideas “imparciales” a partir de procesos de deliberación.⁸ Requisito para que se produzca esta transformación es el acceso de todos los afectados a la deliberación y, por tanto, la disponibilidad de la mayor cantidad de información y argumentos posibles sobre el tema en cuestión. Si se da este requisito y los y las participantes deliberan basados en argumentos racionales⁹, existe la posibilidad de llegar a consensos sobre las alternativas de política que, reconociendo los intereses particulares, mejor benefician el interés general. Mientras que este planteo también se enfoca en la naturaleza de las condiciones y procesos de participación en la formulación de políticas públicas, claramente incluye un postulado ético que exige ciertos comportamientos a todos los involucrados en la deliberación.¹⁰ Al final, lo que convence deben ser los argumentos y no el poder de influencia. Al mismo tiempo, el Estado ya no se concibe como actor neutral, sino como un actor que incide activamente, abriendo espacios de participación y garantizando el acceso de los ciudadanos con menos recursos.

Si traducimos estas últimas reflexiones al objeto de este estudio, se puede establecer una serie de hipótesis en términos de factores que califican procesos de formulación de políticas públicas como conducentes al interés general, o bien a la inversa, factores que generan escenarios de riesgos de corrupción, entendida ésta como la distorsión de esas políticas públicas a partir de la incidencia indebida de intereses particulares en detrimento del interés general.

Los procesos de formulación de políticas públicas que de hecho deben contar con la participación de grupos de interés diversos se acercan tanto más al interés general cuanto:

1. cuenten con espacios de participación y deliberación y se asegure que la deliberación incluya la voz de todos los afectados.
2. haya pleno acceso a la información, con lo cual los diferentes actores que participan puedan ejercer efectivamente sus derechos.
3. exista un compromiso efectivo y una visibilidad de rendición de cuentas por las decisiones tomadas.

⁸ Ver NINO (1977)

⁹ En referencia a Carlos Nino, Martín Böhmer postula las siguientes características de argumentos: generalidad (no puedo decir algo que esté bien porque le conviene a determinada persona), universalizabilidad (tengo que estar dispuesto a hacer universal mi juicio, incluyéndome) y un acuerdo sobre evidencias (la idea acerca de cómo entendemos que un hecho se da o no se da) ver: BÖHMER, Martín: Igualadores y traductores. La ética del abogado en una democracia constitucional, Buenos Aires 2006, p.2 (still unpublished).

¹⁰ Ver NOHLEN, SCHULTZE (2002)

4. todos los participantes asuman la responsabilidad de aspirar a que la satisfacción de su interés particular coincida con el logro del interés general.

Complementando estos enfoques teóricos, el estudio se basa en dos marcos conceptuales adicionales.

El estudio parte de la noción del Congreso y del Ejecutivo como *instituciones* en el sentido del **Nuevo Institucionalismo**. Esta corriente, que se fundó en los años 80, concibe las instituciones como conjuntos de reglas, valores y convenciones formales e informales que ofrecen “lógicas de acción” (“*structural suggestions*”) a todos los actores del sistema.¹¹ En este sentido, las instituciones afectan la acción social y el comportamiento de los actores. En otras palabras, y con esto se regresa a los planteos anteriores, las preferencias de los actores no son estáticas y pre-existentes como lo postula, por ejemplo, la teoría de la elección racional, sino que evolucionan en la interacción social y según el contexto institucional. El impacto de este último sobre los comportamientos y las expectativas de los actores, postulan Murillo y Levitsky en su publicación reciente sobre las políticas de la debilidad institucional en la Argentina, resulta no sólo de la existencia o no de determinadas instituciones sino sobretodo del grado de efectividad y estabilidad de ellas. Este postulado y las implicancias que tiene en cuanto al análisis de las instituciones parecen particularmente relevantes en entornos de debilidad institucional crónica, como en la mayoría de los países de América Latina.¹²

El segundo marco conceptual adicional ayuda a profundizar el supuesto de la co-responsabilidad de los grupos de interés, en este caso de los empresarios, en preocuparse por el interés general. La **Teoría de la Responsabilidad Social Corporativa** trata de disolver la supuesta contradicción entre moral y ganancia (*profit*) (interés general y particular) argumentando que la promoción del interés general constituye un claro interés comercial en dos sentidos. En primer lugar se sostiene que en la medida en que exista conciencia social acerca del valor del interés general y esta conciencia se traduzca en altos niveles de control social, la no contribución de la empresa a la promoción de estos valores puede ocasionar graves daños a la reputación, lo que a su vez afecta los negocios. En segundo lugar, y quizás más fundamentalmente, se sostiene que las condiciones de “lo público” constituirán el ambiente en el cual la empresa operará en el futuro. En este sentido, la dicotomía entre interés general y particular se convierte en dicotomía entre interés de corto vs. de

¹¹ KAISER, André en BRODOZ & SCHAAL (2002) p.256

¹² Ver MURILLO, LEVITSKY (2005), p. 269 sig.

largo plazo.¹³ O, en otras palabras, en la medida en que la empresa opera con un interés de largo plazo se aumentan las posibilidades de que sus intereses particulares coincidan con el interés general.

2. Empresarios y Estado en la Argentina. Historia y coyuntura

2.1 Mirada histórica¹⁴

La relación entre empresarios y Estado en la Argentina de hoy no es una historia sin pasado. Al contrario, se ha ido construyendo en función de diferentes contextos económicos, político-institucionales y sociales que, a su vez, fueron marcados por ella. De los diferentes factores que dejaron su huella en esta relación se quiere destacar aquí cuatro que resultan particularmente relevantes para entender las dinámicas de esta interacción y los riesgos de corrupción inherentes en ellas.

Institucionalidad débil y corrupción

Desde sus orígenes, el empresariado argentino se ha visto ante, y en parte ha contribuido a, una institucionalidad estatal muy débil. Entre 1930 y 2003, sólo dos presidentes, Juan Domingo Perón y Carlos Saúl Menem cumplieron con la duración de su mandato. Ambos modificaron la Constitución para permitir su reelección. Entre 1930 y 1982 doce presidentes (de jure y de facto) fueron removidos por la fuerza. Gobiernos elegidos democráticamente fueron una y otra vez interrumpidos por golpes militares, en su mayoría apoyados por grupos empresariales cómplices que recurrieron a las Fuerzas Armadas como garantes del orden frente a la amenaza de los movimientos populares, inicialmente representados por el partido radical, luego el peronismo y, a partir de los años 60, por grupos revolucionarios¹⁵. La posibilidad de este recurso frecuente hizo que en la historia política del país nunca se conformara un partido político fuerte y estable que aglutinara a los intereses de la clase empresarial.

¹³ Ver HOMANN en PIERER, etc. (2003), p. 63

¹⁴ Las reflexiones de este capítulo están basadas en: ACUÑA (1995:1) & (1995:2); BIRLE (1997); ROSS SCHNEIDER (2004), (2005); O'DONNELL (1977), (1982); LÒPEZ (2006), así como en una entrevista de la autora con ACUÑA (2006).

¹⁵ Durante la última dictadura (1976-1983), la represión ilegal también se dirigió contra activistas sociales, militantes de derechos humanos o simplemente estudiantes, intelectuales, periodistas comprometidos con causas sociales, etc.

Junto con el hecho de que comparado con otros sistemas presidenciales, la Constitución argentina confiere poderes amplios, pro-activos y unilaterales a la figura del Presidente, las frecuentes interrupciones del orden constitucional conllevando frecuentemente la disolución del Congreso y la alineación casi absoluta del Poder Judicial, reforzaron la tendencia a un hiperpresidencialismo, quedando el Ejecutivo (ya sea electo o de facto) como único poder estable. Consecuentemente, el Ejecutivo desde muy temprano se convirtió en el destinatario principal de acciones de cabildeo de los empresarios.

Semejantes niveles de inestabilidad institucional generaron un clima de inseguridad generalizado, lo que a su vez se tradujo en bajos grados de confianza y cooperación así como comportamientos muy corto-placistas de los diferentes actores, entre ellos los empresarios.

A la vez, las debilidades institucionales y sus implicancias en relación al comportamiento de los actores hicieron que difícilmente se pudieran consolidar mecanismos de *accountability* horizontal y vertical, entendidos como canales de control y rendición de cuenta tanto estatales como sociales y con capacidad para prevenir y sancionar actos de abuso de poder. Reflejo de la ausencia de estos mecanismos es el consenso de numerosos índices y estudios acerca de altos niveles de corrupción en casi todos los sectores del país, índices que no bajaron significativamente en los últimos años.¹⁶ Conforme al viejo dicho de que se necesitan dos para bailar tango (“*it takes two to tango*”), el empresariado argentino no quedó con las manos limpias según estos análisis. En un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que mide y compara la intensidad del uso de diferentes carteras de inversión empresarial para incidir en la política en cinco países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Brasil, México, Chile), la Argentina figura como el único país con un uso “alto” del recurso de la corrupción.¹⁷

¹⁶ En el Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International, la Argentina figura con puntajes por debajo del 3 en una escala de 0 a 10, indicando 10 un país percibido como altamente libre de corrupción y 0 un país percibido como altamente corrupto (ediciones del 2002 al 2005). Ver www.transparency.org. En el Índice de Integridad Pública del año 2004 de la organización Center for Global Integrity, las siguientes áreas recibieron las calificaciones “débil” o “muy débil”: acceso a la información, financiamiento de partidos, Poder Judicial, Congreso, protección de denunciantes y cumplimiento de las leyes (law enforcement). Ver www.globalintegrity.org. Ver también indicadores de gobernabilidad y corrupción del Instituto del Banco Mundial en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/index.html>

¹⁷ Ver BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006), p.102

Protección y prebendas

Otro factor importante es la política de protección y privilegios que el Estado argentino llegó a practicar hacia importantes sectores empresariales durante largas décadas del siglo pasado como parte de un modelo económico de industrialización subsidiada, así como en el contexto de debilidades institucionales.

Desde comienzos de los años '30, el Estado argentino se posicionó como actor económico importante en el modelo de desarrollo aplicado en el país. Mientras que hasta ese momento la producción agropecuaria y las exportaciones asociadas con ella habían sido el principal motor de la economía argentina, ante la interrupción de la importación de insumos industriales provocada por la crisis económica mundial del año '29 del siglo pasado, el Estado empezó a estimular la industrialización a través de la sustitución de importaciones y una política de subsidios estatales. Aún cuando en los años '30 esta política había respondido principalmente a condiciones internacionales, se convirtió en un proyecto político y social con la llegada del peronismo. Es a partir de ese proyecto que el Estado se fue posicionando como productor y consumidor de bienes, principalmente a partir de su manejo de los servicios públicos. En la medida en que el modelo de la economía semi-cerrada se sostuvo hasta los años '70, hubo grandes sectores industriales que se sostenían como proveedores del Estado, que además les subsidiaba comprando a precios artificialmente altos para apoyar su competitividad a nivel internacional. La relación entre empresarios y Estado, que llegó a describirse como "Patria contratista" se caracterizaba por el otorgamiento de prebendas y privilegios, lo que por un lado reflejaba una estrategia de desarrollo a la vez que, en el marco de las grandes debilidades institucionales, implicaba altos niveles de corrupción.

Resume Horacio Verbitsky en el libro *Robo para la Corona*:

"A partir de 1975 la nueva jurisprudencia no sólo protegió al contratista de la suspensión de obras imputables al comitente. También admitió la revisión de las fórmulas polinómicas que se aplican para expresar variación de costos de los insumos y la compensación en caso de modificaciones. Cualquier contingencia de cualquier naturaleza que afectara la relación del contrato debía ser compensada por el ente público contratante. En aquel contexto de stagflación en el que todos perdían, esta doctrina liberó de todo riesgo a los grandes contratistas (...). Establecida la doctrina, los contratistas organizaron su

relación con el Estado de modo de maximizar sus beneficios en forma arbitraria y a expensas del interés general que invocaron en la doctrina.”¹⁸

Y postula Carlos Nino:

“Lo que distingue a la Argentina, (...), es el carácter masivo, indiscriminado y persistente en el tiempo de estos instrumentos de protección y de intervención, con consecuencias económicas, sociales y políticas notables. Está casi de más decir que esas consecuencias fueron la ineficiencia general de la economía y su consiguiente falta de competitividad en el ámbito internacional, la formación de clases sociales cuyo poder no es correlativo a la productividad de sus miembros, la generación de una dinámica política de ejercicio de presión para la continuación y el incremento de los privilegios, de entrelazamiento de intereses entre sus beneficiarios y quienes dictan las normas que promueven esos privilegios, y, por cierto, la corrupción de estos últimos funcionarios.”¹⁹

Este modelo de la industrialización subsidiada se quebró fundamentalmente con el proceso de privatizaciones de los años '90. A su vez, las reformas económicas emprendidas en esta década continuaron reflejando la dinámica descrita en la medida en que el Estado acomodaba a grandes grupos industriales nacionales en las privatizaciones para recompensarlos por la pérdida de su cliente principal, el Estado comprador, así como para evitar alianzas entre sindicatos y empresas en contra del Estado. En su artículo *Old Actors in New Markets*, Sebastián Etchemendy muestra cómo determinadas industrias fueron compensadas por el gobierno de Menem, basado principalmente en su poder económico, determinado entre otros por el grado de concentración en el sector y la capacidad de presión resultante de estas variables.²⁰

Fuertes ciclos económicos y mentalidad corto-placista

Otro antecedente importante en el tema que interesa a este informe son los grandes ciclos que vivió la economía argentina en el siglo pasado y el efecto que éstos tuvieron sobre el comportamiento empresarial.

¹⁸ Citado en ESCUDÉ (2006) p.44

¹⁹ NINO (2005), p.101

²⁰ Ver ETCHEMENDY en MURILLO (2005); según Etchemendy, las industrias que más se beneficiaron con las compensaciones fueron la industria petrolera, automovilística, petroquímica y de acero.

Mientras que el modelo económico se mantuvo relativamente estable desde 1930 hasta los años '90, el país vivió ciclos económicos extremadamente fuertes a partir de grandes movimientos del tipo de cambio. Estos fueron provocados por características estructurales de la economía argentina que generaban fuertes ciclos en la balanza de pagos²¹ pero también profundizados por un comportamiento generalizado sobre todo de los sectores productivos, que empezaron a tener interés en la inestabilidad monetaria en la medida en que las devaluaciones e inflaciones generaban oportunidades en términos de rentas significativas. El tipo de cambio se convirtió así en campo de batalla de diferentes sectores económicos.

En su obra reciente *Festival de Licuaciones*, Carlos Escudé define a la “Patria financiera” como:

” Un entramado de actores no siempre poderosos, provenientes de todos los sectores de la economía, incluidos los productivos, que a partir de 1975 comprendieron que en la Argentina se puede ganar mucho más dinero apostando a la inestabilidad, antes que a una optimización de la producción que requeriría una congruencia programática incompatible con la inestabilidad y disenso crónico que imperaban en el país. Se trata de una cuasi mafia informal, más meritocrática que nepótica, donde la inteligencia personal es un activo tan importante como la capacidad de cabildeo y el acceso a información privilegiada”.²²

En su trabajo sobre *Empresarios, Instituciones y Desarrollo Económico: el caso argentino*, Andrés López contrasta una visión “heterodoxa”, según la cual fueron los empresarios argentinos quienes lograron imponer políticas públicas que les garantizaban fuentes de ingresos rápidas y protegidas de la competencia, con una visión “ortodoxa”, que postula que fue más bien el Estado quien incentivó comportamientos de *rent-seeking* en los empresarios argentinos a partir de sus políticas de crédito subsidiado, incentivos fiscales y proteccionismo.²³ Se comparte aquí la conclusión del autor en cuanto a que el comportamiento del empresariado estuvo tan afectado por el contexto institucional y macroeconómico del momento como éste trató de influir sobre ello en función de sus intereses particulares y basado en su poder de incidencia.

²² ESCUDÉ (2006) p.44. Según Escudé, las rentas se generaban “por todos los medios imaginables: licuaciones y estatizaciones de deudas privadas tanto internas como externas, subsidios ocultos de muchos tipos, lucrativas corruptelas posibilitadas y legalizadas por oscuras disposiciones del Banco Central y finalmente la venta subsidiada del conjunto de empresas públicas al sector privado”.

²³ Ver LÓPEZ (2006) cap. III

Lo cierto es que ante esta dinámica, el empresariado argentino terminó adquiriendo una mentalidad corto-placista sin mucha disposición a incurrir en proyectos de inversión de mediano o largo plazo.

Empresariado fragmentado y asociaciones empresariales débiles

Otra constante histórica importante y de relevancia para comprender el tipo de incidencia empresarial hoy en día es la fragmentación y la heterogeneidad de la comunidad empresarial en la Argentina, acompañada por la debilidad institucional de sus asociaciones. Esta fragmentación encuentra sus raíces en muchos factores. En primer lugar en la dicotomía entre la actividad agropecuaria, principal motor de la economía argentina hasta los años '30, y la actividad industrial, inicialmente muy ligada a la manufacturación de los productos agropecuarios, y ubicada en los centros urbanos. Mientras que los sectores agropecuarios bregaban por un modelo de economía abierta y orientada hacia la exportación, la actividad industrial se vio favorecida con medidas proteccionistas y de sustitución de la importación, practicada a partir de los años '30 y profundizada por el peronismo. Hasta los años '40, estas dos corrientes estaban principalmente representadas por dos asociaciones tradicionales, la Sociedad Rural Argentina (SRA) que aglutinaba a los intereses del campo, y la Unión Industrial Argentina (UIA), asociación de tercer grado en la que se organizaba la burguesía industrial nacional.

A partir de los años '30 y sobre todo con el primer gobierno de Perón se agregó una segunda línea de división, dentro del sector industrial, y que encontró sus raíces por un lado en la oposición de los grandes grupos industriales a la política social y laboral de Perón así como en la mayor diversificación sectorial y geográfica de la industria argentina a partir de la activa promoción de la pequeña y mediana empresa como política del Estado. Producto de esta política fue la creación de nuevas asociaciones, algunas en el seno de la UIA y otras afuera, que aglutinaban a los intereses de los nuevos sectores industriales.

Es a partir del primer gobierno de Perón que se puede constatar una constante de intervención directa de los gobiernos respectivos en la vida de las asociaciones. En el año 1946, Perón intervino la UIA y, en el año 1953, la prohibió. A la vez propició la creación de la Confederación General Empresaria (CGE) - como contraparte oficial de la Confederación General de Trabajo (CGT) - en la que se organizaban empresas mayoritariamente nuevas, pequeñas y provinciales. A partir de ese momento existían entonces dos frentes entre y dentro de las asociaciones, las liberales y las

peronistas, un eje de división que perduró hasta la última dictadura militar en 1976, y que se exacerbó con las recurrentes intervenciones estabilizadoras y desestabilizadoras de asociaciones por parte de los respectivos gobiernos democráticos y regímenes militares. De hecho, los jefes de la Primera Junta Militar de la última dictadura tanto intervinieron la UIA como prohibieron y expatriaron la CGE.

Fue recién con la última dictadura militar, su malo resultado económico, las dimensiones de la represión estatal y el fracaso de la guerra de las Malvinas, que se instaló un mayor consenso en la comunidad empresarial tanto a favor de un sistema democrático como en relación a algunos principios básicos de macroeconomía, particularmente en relación con el modelo de una economía abierta.

En cuanto a la incidencia política de los empresarios, hasta los años '40 la SRA mantenía una posición claramente hegemónica comparada con otras asociaciones, lo que más que nada se expresaba a través de su penetración absoluta en el aparato estatal. Del año 1910 al 1943, cinco de nueve presidentes, más de 40% de los ministros y 15% de legisladores provenían de la SRA²⁴. A partir del surgimiento del peronismo, las asociaciones competidoras tomaron roles claves en estabilizar y desestabilizar los regímenes respectivos. En este sentido, el líder de la CGE fue vital para preparar el terreno para el regreso de Perón²⁵ así como las asociaciones anti-peronistas participaron en el derrumbe del régimen de Isabelita en el 1975/76²⁶. A la vez, es interesante que en la segunda mitad del siglo XX la penetración e incidencia de asociaciones en la política no se daba en primer lugar a través de la participación formal e institucionalizada de asociaciones en el proceso de formulación de políticas públicas, sino más bien a través de canales más informales y la asignación de empresarios a posiciones gubernamentales claves, fenómeno que se dio en todos los gobiernos de la posguerra argentina. La asignación primero de Roig y luego de Rapanelli, ambos miembros del grupo capitalista Bunge & Born, como ministros de Economía por el presidente Menem fue ejemplo de esta penetración

Un resultado de esta evolución es por lo tanto la falta de estabilidad e institucionalidad de las asociaciones empresariales como efecto y reflejo de la falta de continuidad a nivel político, de las políticas de intervención directa de los regímenes respectivos y del escaso espacio para la

²⁴ Ver ROSS SCHNEIDER (2004), cap.7

²⁵ Ver LÓPEZ (2006), p.78

²⁶ Ver ROSS SCHNEIDER (2004), cap.7

participación institucionalizada. Las asociaciones tomaron a su vez un rol activo para hacer perdurar esta situación, tratando de desestabilizar a aquellos gobiernos que promovían políticas públicas opuestas a sus intereses. Así contribuyeron a la perpetuidad de un conflicto que obstaculizó la consolidación democrática. Considerando además la falta de incentivos que los distintos gobiernos ofrecían en materia de acceso institucionalizado para las asociaciones, los empresarios dejaron de invertir en las asociaciones y se acostumbraron a un tipo de incidencia y negociación más directa e informal con los gobiernos en turno. Esto también se debe, en parte, a la ausencia de un partido que pudiera canalizar sus demandas.

Una consecuencia de las líneas divisorias y pugnas entre diferentes sectores es también el hecho de que hasta hoy no se ha podido establecer un sector hegemónico en la economía argentina. Si bien hay grupos, empresas y asociaciones dominantes dentro y más allá de sus sectores, después de los años '30 ya no se puede hablar de un sector que haya dominado durante décadas prolongadas la economía – y a partir de su poder económico la política argentina. Tampoco se formó, como es el caso de otros países como Chile, una asociación supra-sectorial con fuerza y estabilidad en el tiempo que reflejara un empresariado relativamente unido en relación a variables económicas claves y, por tanto, se convirtiera en una plataforma importante y dominante para la incidencia política.

Resumiendo esta sección se puede identificar entonces una serie de **antecedentes** que constituyen **factores de riesgo** en tanto no propiciaron una interacción entre Estado y empresariado argentino orientada hacia la promoción del interés general.

- la crónica debilidad institucional debido a, y generando a la vez, la falta de respeto a las reglas formales
- una mentalidad corto-placista de gran parte del empresariado argentino en un contexto de inestabilidad política y económica
- prácticas informales de incidencia de los empresarios en la formulación de políticas públicas
- altos niveles de discrecionalidad y opacidad en la políticas estatales de intervención en la economía y transferencia de subsidios al sector privado

2.2 Coyuntura política y económica actual

Un gobierno con sólidas mayorías

La evolución de la actual administración presidida por el justicialista Néstor Kirchner es bastante singular. Habiendo asumido su mandato en mayo de 2003 con escaso poder, producto de 22% de los votos obtenidos en las elecciones y la no realización de una segunda vuelta electoral por la dimisión de Menem a competir en ella, el presidente Kirchner cuenta hoy con más del 70% de apoyo popular según las encuestas. Las elecciones legislativas que se llevaron a cabo en octubre del 2005 sirvieron para consolidar la base de apoyo a Kirchner en el Congreso. El Presidente cuenta hoy con el apoyo del 49% de los diputados y con más del 55% de los senadores. Basado en estas mayorías, uno podría asumir que la posición del Gobierno frente a grupos de interés provenientes del sector empresarial es relativamente fuerte.

Motivos de cabildeo. El escenario económico

Si bien la sustentabilidad del actual modelo económico es materia de debate, no hay duda de que la situación macroeconómica del país está caracterizada por un crecimiento acelerado –superior al 9% en los últimos 3 años -, impulsado principalmente por el alto precio de las materias primas, la creciente demanda interna y un favorable contexto económico internacional. Este escenario, sumado al mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, permitió que la Argentina lograra un superávit fiscal y comercial, y una notable reestructuración de su deuda externa, aunque a costa de una inflación que, si bien está controlada, es relativamente alta (sobre 9% en 2005). Para los agentes económicos, por su parte, esta situación se ha traducido en un buen clima de inversión y en expectativas de rentabilidad altas en el corto plazo, especialmente tratándose de proyectos de baja inversión y en el sector transable.

Hasta aquí se podría sostener que el actual contexto económico general les representa escasas amenazas o riesgos a las empresas que operan en la Argentina y, por tanto, que no es el panorama macroeconómico el que mayormente las está impulsando a realizar o realzar actividades de cabildeo. En este período, los incentivos al lobbying y rent-seeking empresarial deben ser buscados en el escenario microeconómico, o en la interacción entre macro y microeconomía.

Bajo la administración de Kirchner y con el propósito principal de frenar la inflación, se han impulsado una serie de nuevas retenciones a las exportaciones, cuotas, y controles que afectan directamente los resultados de las empresas; una creciente presión impositiva; y un aumento de los costos de transacción derivados de obligaciones y disposiciones administrativas. Sumado a ello, el

actual gobierno se ha distanciado de la ortodoxia de la privatización y el libre mercado de los años '90, con intervenciones orientadas a la re-estatización de varias empresas de servicios públicos.

Con todo, quizás lo más ilustrativo de la ampliación del rol económico del Estado en este período sea el aumento de impuestos y subsidios a empresas. En el año 2006, las empresas privadas recibirán subsidios por \$2046 millones de pesos vía Presupuesto, y \$2523 millones por medio de fondos fiduciarios adicionales. Cabe destacar a modo de ejemplo que la suma de lo que recibirán los empresarios beneficiados, vale decir \$4569 millones, es un 266% mayor que el presupuesto asignado al Poder Judicial²⁷.

A la luz de estos datos y de los conceptos anteriormente expuestos, se postula la hipótesis de que la creciente intervención del Estado en la vida económica está manteniendo a los agentes económicos en una suerte de estado de alerta. Las medidas tienden a provocar actuaciones re o proactivas por parte de los empresarios de manera de minimizar los costos o maximizar los beneficios provenientes potencialmente de ellas.

2.3 Marco regulatorio vinculado con la gestión de intereses

Más allá de que en la Argentina se encuentren tipificadas diversas formas de fraude y corrupción como delitos²⁸, existe una variedad de normas que abordan diferentes aspectos vinculados con los riesgos de corrupción en la gestión de intereses. Muchas de estas normas se promovieron en el marco de la aplicación de las tres Convenciones Internacionales contra de la Corrupción de las que la Argentina es Estado parte.²⁹ Considerando la importancia de un marco

²⁷ Ver CABOT (2006)

²⁸ Los siguientes delitos están previstos por ley argentina: abuso o incompetencia, administración infiel, cohecho, tráfico de influencias, ofrecimiento de dádivas, sobornos transnacionales, admisión de dádivas, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, utilización de informaciones y datos reservados, encubrimiento, intimidación, conflicto de Intereses, nepotismo y cronismo. Al respecto ver CIPPEC (2001)

²⁹ La Argentina es Estado parte de las tres siguientes Convenciones Internacionales en contra de la corrupción: La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Convención Anti-Soborno de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Convención Anti-Corrupción de las Naciones Unidas. Para acceder a los textos de las tres convenciones ver http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones. De acuerdo con el artículo 75.22 de la Constitución argentina, los tratados internacionales tienen jerarquía superior a la ley doméstica. Mientras que la CICC ofrece un marco de referencia muy amplio para la prevención y la persecución jurídica de actos de corrupción en

normativo adecuado para reducir los riesgos de corrupción en la incidencia de intereses particulares en la formulación de políticas públicas, se presentarán las reglas más importantes.

Pautas para la conducta lícita y ética de los funcionarios

Como se analizó en la parte teórica-conceptual, la existencia de reglas que provean pautas para la conducta ética de las autoridades públicas en el sentido de promoción del interés general es clave para la prevención de riesgos de corrupción. Un tema central en este punto es la orientación de los funcionarios acerca del manejo de conflictos de interés.

Un conflicto entre el interés privado de un funcionario y su mandato público puede producirse a raíz de un negocio privado del funcionario que se encuentra afectado por una decisión pública bajo su responsabilidad. También puede ocurrir a partir de la influencia o presión por parte de intereses de terceros, en el caso de este informe los grupos empresariales, a partir de donaciones políticas, obsequios u otros favores. Es importante tener en cuenta que un conflicto de interés no se produce necesariamente a partir de transacciones ilegales ni es de por sí un delito sino que sólo constituye una situación de riesgo.

Las formas de prevención y manejo de conflictos de interés tratan de evitar o reducir estos riesgos a través de diversas medidas. Las normas suelen prever (a) un régimen de incompatibilidades que directamente excluye ciertos casos de conflicto de interés, (b) la obligación

diferentes áreas, incluyendo algunas directamente vinculadas a la gestión de intereses como conflictos de interés, declaraciones de patrimonio y protección al denunciante, la Convención Anti-Soborno de la OCDE tiene un enfoque más concentrado en la prohibición del soborno transnacional. La Convención Anti-Corrupción de las Naciones Unidas, tratado más reciente y global, compromete a los Estados parte a tomar una amplia y detallada serie de medidas destinadas a promover el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como también a promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados parte en estas materias. Más allá de medidas con clara relevancia para prevenir riesgos de corrupción en la gestión de intereses como sobre códigos de conducta, transparencia e información pública, tráfico de influencias, abuso de funciones y enriquecimiento ilícito, la Convención de la ONU es también única en la medida en que comprende amplias medidas relativas a la prevención de la corrupción en el sector privado. Mientras que la Convención de la ONU aun no cuenta con un mecanismo oficial que dé seguimiento a la implementación de la convención, tanto la CICC como la Convención Anti-Soborno de la OCDE cuentan con tales mecanismos de monitoreo. Informes sobre el avance de la Argentina en la implementación así como recomendaciones de los cuerpos responsables del monitoreo se pueden encontrar en: www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/oea/mecan_seguimiento/examinado.

de transparentar bienes e intereses para poder controlar incidentes de enriquecimiento ilícito como posible indicador de corrupción y, por tanto, un conflicto de interés y, (c) el establecimiento de instancias que brinden asesoramiento sobre conflictos de interés.³⁰ Mientras que el manejo del tema es más fácil a nivel del Poder Ejecutivo Nacional, dado la especificidad de los mandatos de implementación que tienen los funcionarios públicos, a nivel del Legislativo se plantean algunos desafíos conceptuales y normativos que dificultan la operacionalización de un régimen de conflictos de interés. Claramente los legisladores representan *constituencies* particulares ya sea geográficas como ideológicas. La definición de un conflicto de interés se vuelve, por lo tanto, más complejo.

En la Argentina existen varias normas que abordan la materia de conflictos de interés. La piedra angular entre ellas, la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, cubre las tres modalidades de prevención y manejo de conflictos de interés. Sancionada en octubre de 1999, la ley establece, entre otras, un Régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses. En él indica de forma clara y taxativa qué se entiende y cuándo se está frente a incompatibilidades en el ejercicio de la función pública.³¹ Establece además la obligatoriedad para un gran número de funcionarios públicos (electos popularmente o no) de presentar declaraciones patrimoniales integrales tanto al momento de la asunción del cargo, como anualmente y al momento de dejar la función pública. Más allá del registro de todos los bienes del funcionario, cónyuge e hijos, las declaraciones incluyen un registro de antecedentes laborales. La ley también incorpora el Régimen de obsequios a funcionarios

³⁰ Ver SPECK (2006) p.67

³¹ Ver <http://www.anticorruccion.jus.gov.ar/25.188.PDF>. El ARTÍCULO 13 establece que “es incompatible con el ejercicio de la función pública: a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades; b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones.” El ARTICULO 14 continúa: “Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios.” El ARTICULO 15 agrega: “Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente.” El período de carencia ex post fue luego abolido por decreto, cosa que fue mencionada negativamente por el comité de expertos que evaluó el grado de cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el año 2003.

públicos, estableciendo la prohibición para los funcionarios de recibir regalos, donaciones u obsequios, sean objetos, servicios o bienes como intercambio o producto del desempeño de la función pública. Como órgano de aplicación y supervisión, la ley prevé la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública que, entre otras funciones, como la reglamentación de la ley y la capacitación de funcionarios, tiene la de conservar estas declaraciones juradas y controlar la información allí volcada.

Desde la fecha de sanción de la mencionada ley, no se ha creado la Comisión correspondiente ni ningún órgano similar. La ausencia de este cuerpo ha servido para que distintas dependencias, particularmente el Poder Legislativo, justificaran la no aplicación de la normativa vigente en sus respectivos ámbitos³². En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, el órgano de aplicación de la Ley de Ética en la Función Pública es la Oficina Anticorrupción (OA), que funciona en la órbita del Ministerio de Justicia de la Nación. Le corresponde a la OA la función de recolectar y revisar las declaraciones juradas, recibir y procesar denuncias así como responder a la consulta de funcionarios públicos sobre situaciones de conflicto de interés.³³

Financiamiento político

El financiamiento de los partidos políticos y de candidatos electorales es un área particularmente vulnerable a la creación de conflictos de intereses y, por tanto, riesgos de corrupción. En ausencia de mecanismos que faciliten la transparencia y el control de los aportes y gastos políticos así como la sanción de irregularidades, se aumentan las posibilidades de que las contribuciones políticas por parte de actores privados se conviertan en un canal para comprar influencia y favores, o generar deudas políticas. En este sentido, el régimen de financiamiento político se convierte en un área clave de prevención de incidencia indebida por parte de grupos privados.

³² El Poder Judicial estableció un régimen especial a través de la Acordada 1/2000, por el cual la ley no es aplicable a este poder y las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios judiciales no son públicas.

³³ En el año 2004, 27.976 funcionarios de la Administración Pública estaban obligados a presentar una declaración jurada. La OA controló 1.700 de los cuales más que la mitad pertenecen a las más altas autoridades. (ver OFICINA ANTICORRUPCIÓN (2005) en www.anticorrupción.gov.ar)

La Argentina cuenta con un marco regulatorio bastante sólido en materia de financiamiento de la política fruto de una reforma legislativa del año 2002. Además de regular la distribución de fondos públicos a los partidos, la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley 25.600) establece vetos y límites a las contribuciones privadas, reduciendo de esta manera los márgenes para generar situaciones de conflicto de interés. Están prohibidas las donaciones anónimas así como aportes de sindicatos, de empresas contratistas del Estado, de empresas que tienen su origen en el Estado y de empresas extranjeras o sin domicilio en la Argentina.³⁴

La ley establece al mismo tiempo provisiones importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas facilitando así el control estatal y social sobre las relaciones entre representantes políticos y donantes. Concretamente, la ley establece la obligación de los partidos de presentar informes detallando gastos como aportes, identificando para el último caso al donante.

La rendición de cuentas corresponde a los partidos dentro de la obligación de llevar cuentas únicas entre partidos y candidatos. Los informes son públicos y se tienen que presentar diez días antes de las elecciones en versión preliminar, incluyendo estimados de recaudaciones y gastos totales y 60 días después de los comicios en versión final.

El control del sistema está a cargo de la Cámara Nacional Electoral (órgano del Poder Judicial) junto con un juez federal por distrito. Las sanciones incluyen la suspensión del pago de fondos públicos y de todos los subsidios asociados en caso de fallas en la rendición de cuentas (el tiempo de suspensión depende de la gravedad del delito).

Finalmente, la ley establece una disposición según la cual los partidos cuentan con espacios gratuitos en radio y televisión (privada, abierta y cable), además de limitar la publicidad electoral a un tiempo de 60 días antes de las elecciones en caso de comicios legislativos y 90 días en caso de elecciones presidenciales, medida dirigida principalmente a limitar el gasto electoral y, por tanto, reducir las necesidades de recaudación.

Se puede decir entonces que al abordar los riesgos de corrupción tanto a través de límites y vetos (a los aportes y gastos) como a través de la transparencia y la rendición de cuentas la ley crea un marco de referencia potencialmente efectivo para controlar estos riesgos.

Acceso a la información

³⁴ Ver www.pjn.gov.ar/cne/download/ley_financiamiento.pdf

El acceso a la información pública es la base fundamental para toda acción de control y de participación social, dos dimensiones claves en materia de prevención de riesgos de corrupción en la gestión de intereses. En la medida en que el acceso a la información pública se convierte en derecho y oportunidad de todos los afectados e interesados en una política, se igualan las posibilidades de participar e incidir en ella. En otras palabras, al democratizar el acceso a la información, ésta deja de ser privilegio o monopolio de los lobbistas con acceso al poder. En segundo lugar, una política de acceso a la información obliga a las autoridades a justificar sus decisiones, en el sentido de rendir cuentas sobre resultados, beneficiados y perjudicados de las políticas y decisiones adoptadas, reduciendo así las posibilidades para que éstas sean influenciadas por intereses particulares.

Para que estas dimensiones puedan desplegar su potencial de prevención de riesgo, es importante que haya estándares y principios claros en cuanto al tipo y la calidad de información que el Estado debe proveer de manera pro-activa a través de distintos canales de comunicación. Al mismo tiempo debe estar regulada la manera en la que el Estado tiene que responder a la demanda de información por parte de la ciudadanía (dimensión re-activa).

A la fecha, la Argentina no cuenta con una ley que garantice y regule el derecho constitucional de acceso a la información pública a nivel nacional. Durante los últimos cuatro años, un proyecto de ley estuvo siendo discutido en el Congreso de la Nación. Sin embargo, a partir de las modificaciones que el Senado de la Nación le introdujo a la propuesta que había obtenido media sanción de Diputados (fue la Cámara de origen de la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo), el proyecto no fue debatido, perdiendo estado parlamentario en febrero del año 2006.

La Ley 19.549³⁵ de Procedimientos Administrativos y las normas reglamentarias establecen a su vez la manera en que las autoridades públicas tienen que fundamentar todos los actos administrativos. Define, además, el modo en que los particulares pueden no sólo conocer las decisiones y sus fundamentos, sino también peticionar y cuestionarlas. Según la norma, cualquier decisión pública debe “sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable”.³⁶ El acceso público a estos fundamentos está, sin embargo, restringido a aquellas personas que puedan invocar un “interés legítimo” en el acto administrativo en cuestión. En su versión original, la norma abría, además, la posibilidad de que las iniciativas administrativas se

³⁵ Ver <http://www.juridice.com.ar/leyes/proadm.htm>

³⁶ Artículo 7

sometieran a una discusión pública que convocara la opinión de los interesados. El artículo que preveía esta posibilidad fue, sin embargo, borrado en el año 1991.³⁷

Ante la ausencia de una ley nacional de acceso a la información, cobra particular importancia un decreto que el Poder Ejecutivo Nacional emitió en diciembre del año 2003, denominado “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones” (Decreto 1172/03)³⁸. Entre otros institutos, este decreto regula la parte “re-activa” del acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional estableciendo claramente las condiciones bajo las cuales toda persona física o jurídica, pública o privada, puede acceder a la información generada o almacenada en el Estado argentino. Contrariamente a la Ley de Procedimientos Administrativos, el decreto no exige a las personas que justifiquen su interés en acceder a determinada información.³⁹ Se establece además un régimen de responsabilidades para los funcionarios para la provisión de esta información.

Un componente interesante del decreto, que además representa una dimensión “pro-activa” y con particular relevancia para el objeto de este estudio, es la obligación de los funcionarios de registrar públicamente las audiencias que mantienen con ciudadanos en materia de gestión de intereses, o sea 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

³⁷ Artículo 107

³⁸ Ver <http://www.mejordemocracia.gov.ar/>

³⁹ En marzo de 2006, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Mejora de la Democracia circuló un dictamen a todos los enlaces del decreto estableciendo la no contradicción y no superposición de las dos normativas. Como razón principal constata que los ciudadanos, bajo el decreto, tienen derecho a solicitar información específica y detallada, para lo cual no regía la noción del interés legítimo. La Ley de Procedimientos Administrativos, en cambio, abre la posibilidad de la vista de los expedientes administrativos, acto que sí requiere cumplir con los requisitos de la Ley en cuanto a la legitimización del interés. Al respecto, ver CIPPEC (03/2006), p.102

mantienen los funcionarios públicos con personas que representan un interés determinado” y, como tal, permitirá “un control efectivo de la gestión pública”⁴⁰.

El Decreto 1172/03 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 día⁴¹, 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.

Sobre la aplicación y funcionamiento de la normativa, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia fue establecida como autoridad de aplicación. A su vez, la Oficina Anticorrupción fue designada como el organismo receptor de denuncias en caso de incumplimiento de la normativa. Si bien la Subsecretaría es la encargada de velar y exigir su cumplimiento, la implementación del reglamento fue puesta en manos de cada una de las dependencias oficiales de la administración pública nacional que designaron funcionarios como “enlaces” y responsables del acceso a la información. La Subsecretaría establece políticas y a partir de ellas cada una de las oficinas es responsable de la forma en la que administra los pedidos de información, su recepción y respuesta, y el modo en que genera acciones para mejorar la sistematización, disponibilidad y preservación de la información en su poder.

Complementando el Decreto 1172/03, el Gobierno nacional lanzó en abril del año 2005 el Plan Nacional de Gobierno Electrónico (Decreto 378/2005)⁴². Bajo la órbita de la Subsecretaría de Gestión Pública y a través del uso de las tecnologías de información y comunicación, el plan pretende “ofrecer mejores servicios al ciudadano/habitante, optimizar la gestión pública, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, reducir los costos de tramitaciones, generar nuevos espacios de participación, incluir a personas, empresas y comunidades menos favorecidas y favorecer la integración de nuestra producción al mercado global.”⁴³ Componentes concretos de la iniciativa son

⁴⁰ Ver www.mejordemocracia.gov.ar/search.php; el registro único funciona a partir de noviembre de 2004. Antes, las audiencias se cargaban en los sitios de cada dependencia. Más allá de los datos de los participantes, fecha, hora, objeto y lugar de la audiencia, el registro exige a los obligados a incluir una síntesis de la reunión.

⁴¹ No se establecen archivos electrónicos gratuitos. Sólo hay acceso al Boletín Oficial del día en que se realiza la consulta.

⁴² Ver www.sgp.gov.ar/pnge/pnge_decreto_378_2005.pdf

⁴³ Ver www.sgp.gov.ar/pnge/index.htm

un Portal general del Gobierno argentino, una Guía de trámites, un Directorio de funcionarios, un Sistema de seguimiento de expedientes, un Sistema de atención en línea, así como distintos portales temáticos. A la fecha sólo se encuentran habilitados el Portal General (www.argentina.gov.ar) y la Guía de Trámites (www.argentina.gov.ar/argentina/tramites).

Acceso a la información en el Congreso

Ante las medidas relativamente avanzadas en el Poder Ejecutivo Nacional, el Congreso no dispone de una normativa que establezca de manera general las condiciones bajo las cuales la ciudadanía puede acceder a la información relativa a la institución. Los reglamentos de ambas cámaras – Diputados y Senadores – regulan algunos aspectos puntuales relacionados con la provisión del acceso a la información.⁴⁴

- Información acerca de los legisladores

Ni el reglamento de la Cámara de Diputados ni el del Senado comprometen a los legisladores a publicar información sobre su gestión y trayectoria (aspectos como educación, experiencia profesional previa, gestión legislativa, equipo de trabajo, provincia que representa, etc.). En la práctica, las Direcciones de Informática de cada cámara solicitan pero no exigen a los legisladores a que le remitan información para publicar, con lo que la disponibilidad de información depende del criterio de cada legislador.⁴⁵

- Información parlamentaria y administrativa

El Reglamento del Senado, reformado en 2003, prevé que un volumen importante de información legislativa y administrativa sea publicado a través del Internet. Para poner en práctica muchas de estas y otras disposiciones, el Senado lanzó en febrero de 2004 el Plan de Fortalecimiento Institucional. A través de este plan, se modificó la página web institucional de la Cámara y se comenzó a publicar información que hasta ese momento era considerada “sensible”, como por ejemplo, la nómina de empleados (de planta permanente, transitoria y contratados), las bandas salariales, información sobre comisiones y sesiones plenarias, entre otras cosas. El 7 de febrero de 2005, la jueza en lo contencioso administrativo Clara Do Pico hizo lugar a un amparo presentado por las organizaciones de la sociedad civil CIPPEC y ACIJ solicitando la publicidad de todos los decretos

⁴⁴ Para acceder a los reglamentos de ambas cámaras ver: www.diputados.gov.ar y www.senado.gov.ar/web/reghsn/reghsn.htm

⁴⁵ Al respecto, ver CIPPEC (2003), p.46.

administrativos y parlamentarios que firma el presidente del Honorable Senado de la Nación. Si bien el Senado ya había comenzado a publicar estas normas antes del fallo de la Justicia, el pronunciamiento judicial fue importante porque permitió comenzar a crear jurisprudencia sobre la necesidad de que las instituciones públicas establezcan mecanismos que aseguren la transparencia.⁴⁶

Un tema particularmente importante es la reglamentación del voto nominal, o sea el registro de votaciones de los legisladores como mecanismo fundamental de rendición de cuentas de los representantes electos frente a la ciudadanía. Según el reglamento del Senado es obligatorio el registro de votaciones, una cláusula que sólo empezó a cumplirse en el año 2004⁴⁷.

En cuanto a la Cámara de Diputados, hasta hace poco tiempo las votaciones no eran accesibles para el público, permitiendo así “ocultar” la posición que finalmente cada legislador tomaba sobre determinado tema. Finalmente, en junio de 2006 se introdujeron modificaciones en el Reglamento Interno de la Cámara dando paso a la obligatoriedad del voto nominal.⁴⁸ En este contexto la Cámara comenzó, por su lado, a dar a publicidad otras cuestiones básicas relativas a la gestión administrativa y parlamentaria, necesarias para la participación y el control ciudadano. Hoy en día, la página web informa sobre la agenda de comisiones, las sesiones en recinto, los proyectos legislativos (incluyendo sus fundamentos), sanciones, promulgaciones, vetos y reglamentaciones de proyectos así como sobre cuestiones administrativas como licitaciones y datos sobre el personal de planta. También incluye un servicio de la Dirección de Información Parlamentaria para solicitar información a través de Internet.

⁴⁶ Es importante destacar que en los últimos años se ha revertido esta tendencia y los ciudadanos pueden acceder a información cada vez más diversa. Este cambio en la concepción y entendimiento de qué se trata el acceso a la información pública fue producto, en gran medida, del trabajo sostenido que muchas organizaciones no gubernamentales realizan desde hace más de un lustro. No hay que olvidar que cuando organizaciones como Poder Ciudadano o CIPPEC comenzaban a realizar los respectivos monitoreos del Poder Legislativo (que incluían presencia de voluntarios en las reuniones de comisión, solicitud de las actas de las reuniones y publicación de las órdenes del día, entre otras cosas) desde ambas cámaras se interponían obstáculos para impedir el desarrollo de estas actividades.

⁴⁷ Ver artículo 205 en el Reglamento.

⁴⁸ Hasta febrero de 2004 resultaba sumamente difícil conocer la forma en la que habían votado los legisladores. Por un lado, la Cámara de Diputados no lo establecía en su Reglamento Interno y en el Senado, si bien sí estaba previsto, el mecanismo de voto nominal no se implementaba. Así, los legisladores, salvo pocos casos en los cuales alguno solicitaba expresamente la votación nominal, votaban a mano alzada, de modo tal que no quedaba registrado qué diputado o senador había votado qué cosa. El único lugar en donde sí se registraba el voto de cada legislador era en el diario de sesiones pero, en ambas cámaras, su publicación lleva varios años de retraso

Regulación del cabildeo

La Argentina no cuenta actualmente con una ley que regule la actividad del lobby o la gestión de intereses. Es notorio, sin embargo, que desde 1989 a la fecha hayan sido presentados más de 25 proyectos de ley.

En su conjunto, las diferentes propuestas proponen diversas soluciones para especificar la actividad del lobby propiamente 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 lobbistas* (datos personales, métodos empleados, lista de personas que han trabajado para el lobbista, 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.

Una de las propuestas más recientes surgió a partir de un proceso de elaboración participativa de normas bajo la iniciativa de la Oficina Anticorrupción en el año 2001.⁴⁹ Participaron en este proceso representantes de la academia, de la administración pública, de consultoras, empresas, estudios jurídicos, ONGs y asociaciones empresariales. Hacia finales de 2002, el proyecto ingresó en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara alta, cuya presidenta, la senadora justicialista Cristina Fernández de Kirchner, expresó “su profunda coincidencia con el proyecto elaborado por el

⁴⁹ 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 reclaman 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”. OFICINA ANTICORRUPCIÓN (2004), p.13.

Ministerio de Justicia”.⁵⁰ Sin embargo, el proyecto perdió estado parlamentario sin mayor tratamiento.

El proyecto luego sirvió de base y ejemplo para el Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo como parte del Decreto 1172/03 de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones (ver sección previa sobre Acceso a la información).

Regímenes de consulta

Como se dijo al inicio, este estudio parte de una noción positiva del posible aporte de individuos o grupos interesados en la formulación de políticas públicas. Se señaló que la participación de personas y grupos afectados por determinadas políticas no solamente aumenta el grado de información y argumentos disponibles y, por tanto, puede aumentar la calidad de las decisiones sino también abre canales de rendición de cuentas de parte de las autoridades públicas al tener que justificar sus decisiones ante el público afectado. Volviendo a los conceptos de la democracia deliberativa, en la medida en que se abran espacios de deliberación inclusivos y democráticos, los intereses particulares pueden convertirse en ideas “imparciales”, lo que posibilita la construcción de consensos que benefician el interés general. Para aprovechar este potencial es por lo tanto importante que estos espacios de participación y deliberación se encuentren institucionalizados y no dependan de la voluntad o del criterio de determinados individuos. Asimismo es fundamental que se asegure la participación del mayor número de afectados posibles, para contar con el máximo de información disponible y democratizar a su vez el acceso a la información. De no ser así, se corre el riesgo de que los intereses particulares incidan por canales más informales y que las oportunidades de acceso al poder se conviertan en un factor decisivo en cuanto a las posibilidades de incidencia. En consecuencia, aumentarán los riesgos de distorsión de las políticas públicas a favor de algunos intereses particulares.

Se verán entonces ahora qué normas regulan la participación de individuos y grupos de interés en la formulación de políticas públicas en el Congreso y el Poder Ejecutivo.

(a) Congreso

⁵⁰ Ver Clarín 20 de noviembre de 2002, artículo incluido en publicación de la OA p. 30 (ver arriba)

Las posibilidades de participación de individuos y grupos interesados en el Congreso se encuentran establecidas en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado respectivamente.⁵¹

Más allá de la posibilidad que tienen los ciudadanos de solicitar audiencias individuales con legisladores o asesores, los reglamentos de ambas cámaras establecen que las sesiones tanto en el recinto como en las comisiones son públicas.⁵² Ambos reglamentos abren a su vez la posibilidad de declarar las sesiones secretas, previa resolución de la Cámara, aprobada por el voto de la mayoría absoluta en el caso de la Cámara de Diputados, y de dos tercios en el caso del Senado.

El reglamento de la Cámara de Diputados prevé además la posibilidad de que las comisiones realicen audiencias públicas, 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.” (Art.114 bis⁵³)

El reglamento del Senado establece a su vez un régimen detallado para la convocatoria y la realización de audiencias públicas entendiéndose que “esta instancia servirá para que la comisión encargada del estudio de un asunto o proyecto acceda a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados”. Además, se hace explícita la posibilidad de “recurrir a expertos en los temas a tratar para que éstos faciliten la comprensión, desarrollo y evaluación de los mismos”. (Art. 98 y 112-123)

(b) Poder Ejecutivo

Como se mencionó en una sección anterior, el Decreto 1172/03 establece varios mecanismos y espacios de participación y consulta:

- Según el Reglamento General de Audiencias Públicas, toda persona física o jurídica, pública o privada, puede solicitar la realización de una audiencia pública sobre determinados temas puestos en consulta. La audiencia se presenta como “una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un

⁵¹ Ver: www.diputados.org.ar (link: reglamento) y www.senado.gov.ar/web/reghsn/reghsn.htm

⁵² Artículo 31 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RegDip) y Artículo 18 y 98 del Reglamento del Senado (RegSen).

⁵³ El artículo establece además principios y régimen de la audiencia.

espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión.”⁵⁴

- En segundo lugar, el decreto abre paso a la participación ciudadana en la elaboración de normas administrativas o proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo al Congreso. Esta instancia, cuyos pasos y criterios se encuentran reglamentados en el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas, puede ser solicitada por toda persona física o jurídica, pública o privada.⁵⁵
- El decreto establece finalmente que todas las reuniones de directorio de los entes reguladores deben ser abiertas a la ciudadanía.

Se puede observar entonces que la normativa abre una variedad de canales para la participación y consulta tanto en el ámbito del Congreso como del Ejecutivo. Sin embargo, la legislación vigente no establece ninguna obligación de consultar la formulación de políticas públicas con diferentes sectores mediante determinados procedimientos bajo determinadas circunstancias.

Gobernabilidad corporativa y ética empresarial

Tal como se vió al inicio, otro requisito clave para reducir los riesgos de corrupción en la incidencia de intereses particulares en la formulación de políticas públicas es que los empresarios asuman la corresponsabilidad en la promoción del interés general, entendiendo que esta responsabilidad compartida responde a un interés de largo plazo de la empresa.

El hecho de que en los últimos quince años el tema de la corrupción y transparencia haya ganado peso en la agenda de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales a nivel global y que esto haya conllevado iniciativas internacionales promoviendo la ética empresarial y la buena gobernabilidad corporativa como activos de una agenda de sostenibilidad empresarial, ha tenido su impacto, aunque limitado, en la Argentina.

Al convertirse en Estado parte de la Convención Anti-Corrupción de las Naciones Unidas en marzo de 2006, el país se comprometió a promover normas destinadas a “prevenir la corrupción y mejorar los estados contables y de auditoría en el sector privado, así como cuando proceda, prever

⁵⁴ El reglamento incluye un régimen detallado en cuanto a principios y requisitos generales, etapa preparatoria, desarrollo y etapa final de una audiencia pública. Ver: www.mejordemocracia.gov.ar/TextoDecreto1172-2003.php#AnexoI

⁵⁵ Ver Anexo 4 del decreto 1172: Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas www.mejordemocracia.gov.ar/TextoDecreto1172-2003.php#AnexoV

sanciones civiles, administrativas, o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de estas medidas”⁵⁶. Como acciones para alcanzar estos fines, la Convención propone la promoción de una serie de medidas en el ámbito de la gobernabilidad corporativa y ética empresarial, tales como códigos de conducta, buenas prácticas comerciales, transparencia, controles contables internos así como procedimientos apropiados de auditoría y certificación.

La Convención Anti-Soborno de la OCDE, por su parte, también compromete a los Estados parte a tomar medidas para mejorar y transparentar los estándares y prácticas de contabilidad y auditoría de las empresas con el fin de prevenir el soborno a funcionarios públicos extranjeros.⁵⁷

Más allá de este marco regulatorio, se han promovido en el país algunas iniciativas de auto-regulación en materia de ética empresarial y gobernabilidad corporativa. En este sentido, se estableció la oficina gubernamental Punto de contacto en la Argentina, encargada de promover y ofrecer orientación sobre los “Lineamientos para empresas multinacionales” de la OCDE.⁵⁸ Los lineamientos representan una referencia de políticas para empresas multinacionales en áreas como ética empresarial, transparencia y anti-soborno, relaciones laborales, derechos humanos, medio ambiente, protección de consumidores, competitividad y asuntos impositivos. En cuanto a las políticas anti-soborno, los lineamientos se enmarcan en la Convención de la OCDE. Otra iniciativa de auto-regulación empresarial que ha tenido impacto en la Argentina es el Pacto Global de las Naciones Unidas, una iniciativa para comprometer a empresas a nivel global a diez principios

⁵⁶ Ver www.unodc.org/unodc/crime_convention_corruption.html

⁵⁷ Concretamente compromete a los Estados a “tomar las medidas necesarias dentro del marco de sus leyes y reglamentos relativos al mantenimiento de libros y registros, la publicación de estados financieros, y las normas de contabilidad y auditoría, con el fin de prohibir el mantenimiento de registros extracontables o insuficientemente identificados, el registro de gastos inexistentes, el asiento de partidas del pasivo con una incorrecta identificación de su objeto así como la utilización de documentos falsos, por las corporaciones sometidas a estas leyes y reglamentos con el fin de corromper a funcionarios extranjeros o ocultar hechos de corrupción.” www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/ocde. Muchas de las provisiones de las dos convenciones en materia de gobernabilidad corporativa, particularmente en materia de estándares de contabilidad se encuentran cubiertas en la Ley de Sociedades Comerciales (ver: www.cnv.gov.ar/LeyesYReg/Leyes/19550.htm). Allí se prohíben, por ejemplo, el establishment of off-the-books accounts, the making of off-the books or inadequately indented transactions, the recording of non-existent expenditures, the entry of liabilities with incorrect identification of their object as well as the use of false documents (ver OECD 2001). Financial statements and the auditor’s report, submitted to the public supervisory bodies, are publicly available

⁵⁸ Ver www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34889_1_1_1_1_1,00.html

universales relacionados con derechos humanos y laborales, medio ambiente y anti-corrupción.⁵⁹ Concretamente, el décimo principio compromete a los signatarios a combatir la corrupción en todas sus manifestaciones. A la fecha de producción de este informe, 244 empresas que operan en la Argentina suscribieron el Pacto Global. Signatarios del Pacto están invitados a presentar de manera regular “informes de sostenibilidad” para demostrar cómo están aplicando los principios.

El tema de la ética empresarial se ha convertido también en punto de agenda de algunas organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la Fundación Poder Ciudadano, el capítulo nacional de Transparencia Internacional en la Argentina, ha facilitado la construcción y firma de un acuerdo sectorial de transparencia entre diversos fabricantes de tuberías, en el cual las empresas se comprometen a una serie de reglas comunes dirigidas a combatir la corrupción en todas sus formas así como la competencia desleal. El acuerdo está basado en los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno de Transparencia Internacional.⁶⁰

Considerando este marco regulatorio y ofertas de auto-regulación se podría afirmar que existe un marco de referencia propicio para que las empresas asuman la corresponsabilidad en prevenir la corrupción y promover el interés general.

3. Incidencia empresarial en la Argentina: Factores, canales y prácticas

En la sección anterior se consignó ante qué antecedentes históricos, coyuntura actual y marco regulatorio se desarrolla la gestión de intereses en la Argentina. Frente a ello, resulta interesante analizar las prácticas reales de incidencia empresarial prevaletentes hoy en día en el Congreso y Ejecutivo. Se procederá a describir estas prácticas tal como se las ha podido observar a través de este estudio. La información que se presentará está basada en entrevistas con empresarios, lobbistas, legisladores, periodistas, funcionarios públicos, académicos y representantes de la sociedad civil así como en el estudio de otros trabajos académicos o periodísticos vinculados con el tema.

Cuando se habla del “empresariado argentino” se alude a un universo muy heterogéneo en el cual prevalecen convicciones y prácticas muy diversas. Las limitaciones de la muestra en un estudio como este obligan a ser cautelosos en cuanto a la generalización de las conclusiones. Reconociendo que existen muchas excepciones a las reglas, se considera, a la vez, que se ha podido identificar

⁵⁹ ver: www.unglobalcompact.org

⁶⁰ Ver: www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles

algunas tendencias generales en materia de incidencia empresarial en la formulación de políticas públicas en la Argentina, y que es importante tenerlas en cuenta a la hora de diseñar medidas para convertir esta actividad en un aporte constructivo.

3.1 Lobby empresarial, una actividad con mala reputación

La palabra “lobby” no es una palabra neutral en la Argentina. Por el contrario, tiene muchas connotaciones negativas, lo que principalmente tiene que ver con que comúnmente se la asocia con prácticas ilegales o indebidas como el tráfico de influencias, soborno y otras formas de corrupción. En la misma línea, la imagen que muchas personas tienen de un lobbista es la de una persona contratada por una empresa para hacer el trabajo sucio. “El concepto de lobbista tiene una carga tan negativa en la sociedad que nadie quiere llamarse lobbista”, declara Ignacio Bracht, ex director de asuntos públicos y comunicaciones corporativas de Telefónica y titular de una consultora de asesoramiento empresarial⁶¹. Coincide con él la directora de una consultora que asesora a empresas en temas de comunicación y relaciones institucionales, ella también con amplia experiencia en comunicación corporativa: “Nadie va a poner un aviso en el diario para ofrecer servicios de lobby” admite. Su agencia ofrece servicios que en los EE.UU. claramente se titularían “lobby”; sin embargo, la palabra no aparece en su página web y ni en materiales institucionales.

Las connotaciones negativas se podrían tomar como signo de que las formas de relacionarse con el Estado y las prácticas de incidencia cultivadas por el empresariado durante las décadas pasadas han cimentado un prejuicio generalizado acerca de la falta de ética y responsabilidad social del empresariado argentino (ver también la sección 2.1). Este prejuicio, por más fundamentado que pueda estar, y el tabú que genera, hacen muy difícil que se abra una discusión colectiva sobre cómo deberían ser las formas, los criterios y los medios de participación de grupos de interés, tales como grupos empresariales, en la formulación de políticas públicas.

A la vez no ayuda el hecho de que persistan prácticas corruptas en la gestión de intereses entre Estado y empresarios en la Argentina hoy en día. “El empresariado argentino se ha acostumbrado a que la cosa se consigue metiendo la mano en la porquería”, explica un representante de una consultora de comunicación. Edgardo Frola, vicepresidente del Consejo Profesional de Relaciones Públicas, cuenta como en su momento el Consejo, después de mucho debate interno, tomó posición

⁶¹ en Jorge Rosales, Cuando el lobby está bajo sospecha, La Nación 02 de julio de 2006

en contra de un proyecto de ley para regular el lobby. “Ante semejantes niveles de corrupción en esta actividad una ley iba a generar desventajas competitivas para los que practican un lobby decente”, señaló. Muchos empresarios entrevistados confirmaron la frecuencia de prácticas de lobby orientadas a perjudicar a otras empresas u otros sectores, a conseguir beneficios a partir del pago de sobornos o bien a intercambiar favores.

3.2 Cómo se organizan los empresarios para hacer lobby

La manera en que las empresas organizan sus actividades de lobby depende en gran medida del tamaño de la empresa y del tipo de relación que ésta tiene con el Estado.

Las empresas grandes generalmente mantienen departamentos y/o representantes encargados de manejar las relaciones institucionales con el Estado. En su mayoría, estos profesionales tienen un perfil orientado a la comunicación o son abogados. Su responsabilidad consiste en dar seguimiento a la actividad legislativa y a la gestión del Ejecutivo en temas relevantes para la empresa y el sector, para luego proponer, preparar, coordinar y en gran parte también ejecutar las actividades de incidencia de la empresa. Para lograr sus objetivos, organizan reuniones con funcionarios, legisladores, asesores o periodistas. Dependiendo del nivel de interlocución en el Estado y del tipo de interacción, los que están al frente de las actividades puntuales de cabildeo son, por tanto, los directores de relaciones institucionales o bien, y directamente los CEOs o presidentes, respectivamente. En muchos casos son también los responsables de relaciones institucionales quienes se encargan de manejar las relaciones con la prensa, o, en caso de que la empresa posea un departamento de comunicación separado, mantener una coordinación estrecha con él.

En el caso de empresas más chicas, por lo general la interacción con el Estado la maneja directamente el director o dueño de la empresa.

Es muy poco usual que empresas contraten a consultoras para actividades de cabildeo “profesional”, o sea, para gestionar un interés de la empresa por medios legales directamente ante el Estado. A la vez, es frecuente que empresas grandes recurran a servicios de asesoría en relación a estrategias de incidencia, comunicación institucional e imagen corporativa. De hecho, es notable la proliferación de consultoras que se han creado en los últimos años para estos fines, muchas de ellas asociadas al Consejo Profesional de Relaciones Públicas. Sin embargo, sólo una minoría de ellos

explícitamente ofrece servicios de “lobby” en su página web.⁶² Asimismo, existen consultoras que dan seguimiento a la gestión legislativa y organizan la información de acuerdo a los temas de interés de sus clientes, un servicio frecuentemente utilizado por las empresas.

Frente a esta infraestructura más “profesional” existen recursos alternativos y menos formales, tales como el servicio del “amigo de”. Es frecuente que se contrate a personas cuya calificación consiste en mantener contactos amistosos en el aparato gubernamental y cuyo servicio consiste en movilizar a estos contactos en beneficio de la empresa. En palabras de un legislador con experiencia en relaciones institucionales corporativas: “Si el día de mañana ya no es amigo, ya no tiene trabajo”. Otro entrevistado con experiencia en relaciones institucionales (corporativas) y el sector público destaca el rol de algunos estudios jurídicos en este contexto: “Una empresa tiene el departamento de relaciones institucionales para lo normal; cuando tiene que hacer lobby “profundo” va a los estudios que tienen contactos y contrata a un abogado”.

3.3 Instancias de cabildeo empresarial (a nivel nacional)

La intensidad de la actividad de incidencia de una empresa o de una asociación depende en gran medida de la relación que ésta mantiene con el Estado, y del grado y el tipo de regulación que rige la actividad empresarial en el sector (proveedor / contratista o no, operación en mercados regulados, etc.).

Teniendo eso en mente, a nivel nacional se pueden diferenciar tres niveles de instancias de cabildeo empresarial. El primer nivel es la gestión de la empresa de manera individual frente al Estado, descrita en la sección anterior. Un segundo canal de cabildeo lo representan las asociaciones empresariales de segundo o tercer grado.⁶⁴ Dependiendo de su magnitud las asociaciones mantienen comités que reflejan temas de interés de sus asociados. En estos comités se suelen debatir y consolidar posiciones y actividades de incidencia vinculados. En este sentido, la gestión de las asociaciones implica la construcción de consensos entre diversas empresas de un mismo sector o de una cadena de valor, entre cámaras de un sector en el caso de asociaciones de tercer grado, o bien entre empresas de diferentes sectores en el caso de asociaciones supra-sectoriales

⁶² Muchas de estas consultoras se encuentran asociadas al Consejo Profesional de Relaciones Públicas www.rrpp.org.ar

⁶³ Para empresas que operan a nivel provincial, los legisladores y gobernadores son canales de cabildeo importantes

⁶⁴ Ver sección 2.1 para más información sobre evolución de las asociaciones empresariales y su interacción con el Estado

como la Asociación de Empresarios Argentinos (AEA). Algunas cámaras emplean a personal responsable de organizar y apoyar las actividades de incidencia de la organización. La responsabilidad de representar a la organización y de gestionar temas de interés ante el Estado cae generalmente en los presidentes de los comités respectivos o bien en los directivos de la organización.

Un tercer nivel corresponde a gobiernos extranjeros que, como parte de sus gestiones diplomáticas, explícitamente representan y defienden los intereses de las compañías de sus países con sucursales, inversión o interés en invertir en la Argentina. Para estos fines, todas las embajadas de países con inversiones importantes en el país mantienen oficinas o departamentos de economía y comercio que ofrecen asesoría y apoyo directo a las empresas extranjeras en relación a sus intereses de inversión en el mercado argentino. Como lo explica una representante de economía de una embajada europea, entre los servicios que se ofrecen está el abrir puertas con las autoridades públicas locales así como la intervención e intermediación en caso de conflicto, como por ejemplo ocurrió a raíz del congelamiento de tarifas de servicios públicos.

¿De qué depende la selección de la instancia de cabildeo por parte de la empresa? Por un lado, del tipo de política pública en la que se quiere incidir. Cuanto más ésta tienda a abarcar intereses sectoriales o de toda la comunidad empresarial - como pueden ser leyes laborales o regulaciones sectoriales -, más incentivos existen para que las empresas deleguen la representación en la asociación respectiva y, de esta manera, también aprovechen del efecto “free rider” de esta gestión.

Según el director de la Asociación de Empresarios Argentinos (AEA), Jaime Campos, el hecho de que el Gobierno fomente una serie de planes para la promoción de diferentes industrias aumentará la participación de las cámaras sectoriales en la discusión. Políticas públicas más focalizadas, como puede ser un subsidio o una ventaja impositiva, tienden a movilizar más a empresas de manera individual.

Un segundo factor importante que influye en la selección de la instancia de lobby, es el tamaño de la empresa y sus posibilidades de acceso directo a las autoridades, tema que se discutirá más adelante. En este sentido, las asociaciones empresariales por lo general representan un recurso importante para empresas más chicas.

Finalmente, depende de la percepción de las empresas acerca de la capacidad de gestión de la asociación que las representa y de cómo ésta se compara con los propios recursos de incidencia. En este punto (y reconociendo que existen excepciones a la regla) **hay una tendencia del empresariado**

argentino a dar preferencia a la gestión individual. Esto ante lo que muchos empresarios describen como “debilidad institucional” de las asociaciones. Otros explican este comportamiento en términos más directos: La gestión a través de una asociación implica la construcción de consensos con empresas muchas veces competidoras a la vez que la interacción con el Estado tiende a desarrollarse en caminos más institucionales. Son factores que pueden verse como menos eficaces y efectivos en la medida en que se tenga otras posibilidades de acceso e incidencia. De hecho, ante la discusión de un amplio paquete de reformas laborales por parte del Congreso en mayo de 2006, los diarios tomaron nota de las gestiones activas de las asociaciones. No dejaron de destacar, sin embargo, que esta acción colectiva representaba más una excepción que una regla.

3.4 Niveles e instancias de interlocución en el Estado

Los niveles e instancias de interlocución de una empresa o de una asociación empresarial en el Estado dependen naturalmente del negocio de la empresa y de la política pública en la cual se quiera incidir. Dependen también del grado de acceso que la empresa o la asociación tenga a determinadas jerarquías en el Congreso o Poder Ejecutivo. Más allá de estos criterios generales, llaman la atención algunos patrones particulares en la interacción entre empresarios y poderes estatales en la Argentina.

Congreso

La gran mayoría de los empresarios entrevistados declara mantener una intensidad de interacción mucho más baja con el Congreso que con el Poder Ejecutivo. El motivo detrás de este comportamiento es el peso relativo que tiene el Congreso argentino frente al Poder Ejecutivo, tanto en términos de su independencia y autonomía en la gestión legislativa como en su capacidad de órgano de control del Ejecutivo (ver también antecedentes históricos en sección 2.1). Empresarios de muy distintos sectores calificaron al Congreso como “apéndice” del Ejecutivo, haciendo referencia a un presidencialismo muy extendido en la Argentina. Consecuentemente, las actividades de cabildeo empresarial se concentran en el Poder Ejecutivo, incluyendo en materia de reformas legislativas, ya que se considera que éstas dependen del criterio del Ejecutivo, particularmente del Presidente. Para expresarlo en las palabras del dueño de una mediana empresa: “Cuando uno expresa su preocupación sobre alguna gestión legislativa frente al Poder Ejecutivo, le dicen: si no lo proponemos nosotros no se preocupe”.

Considerando entonces que las decisiones importantes se toman en el Ejecutivo, el empresariado reduce el nivel de incidencia en el Congreso, lo que no quiere decir que lo ignore

completamente. Hay, por un lado, empresarios que declaran que no mantienen contacto o que éste es muy esporádico (tal como mandar un boletín informativo de vez en cuando) y hay quienes mantienen contacto “porque corresponde, no porque conviene”. Por el otro, hay quienes enfatizan el valor estratégico del contacto. Una directora de relaciones institucionales de una gran empresa explicó que el contacto era importante porque los legisladores, una vez cumplido con su mandato, suelen asumir posiciones a nivel provincial o en el Ejecutivo. Efectivamente, la tasa de reelección de legisladores en la Argentina es de las más bajas en América Latina. De allí el incentivo de los legisladores de ir preparando su carrera política en otros ámbitos mientras poseen su banca. El contacto con el Congreso como órgano federal es además relevante para empresas con operaciones en todo el país.

En cuanto a las instancias de interlocución dentro del Congreso, se busca tanto el canal directo con determinados diputados, senadores o bien asesores – dependiendo nuevamente del grado de acceso a nivel de diputados y de la calidad de los asesores - como la incidencia en la labor de comisiones de interés. En general, hay poco interés en asistir a las sesiones de las comisiones, salvo en ocasiones en que se perciba que éstas se convierten en espacios con poder para preparar decisiones importantes o bien para medir la temperatura de las opiniones de los legisladores y de otras empresas presentes.

Poder Ejecutivo

Las instancias de interlocución en el Poder Ejecutivo dependen naturalmente mucho del campo de actividad de la empresa, de la política pública en cuestión y de las posibilidades de acceso a determinados niveles. En este sentido, son instancias de interlocución naturales las Secretarías, Subsecretarías y otros organismos en el Ministerio de Economía así como de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos, pero también los Ministerios de Trabajo, Desarrollo Social, Salud y Relaciones Exteriores (este último en relación a temas de comercio internacional).

Más allá de la diversidad de niveles e instancias de interacción a nivel técnico, es posible percibir un proceso de concentración de las actividades de cabildeo que apuntan a los niveles políticos más altos en la Presidencia y Ministerios con responsabilidades presupuestarias importantes, como Planificación. A raíz de este comportamiento existe la percepción generalizada de una estructura “piramidal” del Ejecutivo. Para ponerlo en las palabras del titular de una consultora de comunicación importante: “Aquí la decisión política está por encima de las instituciones”.

En cuanto a la naturaleza de interacción entre empresarios y el Ejecutivo, la mayoría de los empresarios entrevistados califica la gestión de intereses en el Poder Ejecutivo como altamente informal. No obstante la existencia de canales institucionales de interlocución como foros, espacios de consulta o la posibilidad de solicitar audiencias públicas, llama la atención el hecho de que los empresarios entrevistados o los desconocen o bien los describen como poco funcionales y demasiado dependientes del criterio y de la disposición del funcionario responsable. (Ver también mapa de riesgo, punto 4.2)

3.5 Factores que contribuyen a la capacidad de incidencia de las empresas

¿Cuáles son los factores que influyen en la capacidad de incidencia de las empresas en el proceso de formulación de políticas públicas? A continuación se enumeran algunos factores a partir de las respuestas de empresarios, legisladores, funcionarios y consultores entrevistados. Muchos de estos factores se dan, por supuesto, en combinación. En las preguntas formuladas a los entrevistados deliberadamente no se diferencié entre incidencia debida e indebida.

Poder económico de la empresa / del grupo

Un factor de incidencia y de capacidad de acceso importante es el poder económico de la empresa, poder que se puede expresar en términos de su volumen de facturación y/o ganancia y que se potencia según el grado de concentración del sector. Para expresarlo con las palabras de una directora de relaciones institucionales de una gran empresa: “Si sos el primer contribuyente es difícil que no te reciban”. Al mismo tiempo, confirmó un subsecretario que el presidente de Repsol-YPF no se iba a sentar con él dadas las posibilidades de acceso que éste tenía en niveles más altos. En este sentido, el peso económico y el potencial impacto de las decisiones de la empresa, generan un poder de negociación y a veces hasta extorsión muy importante. El poder económico genera además una capacidad importante para invertir en actividades de lobby. Preguntados acerca de por qué las previsiones anti-dumping privilegiaban mucho a los productos del grupo Techint, un ejecutivo de la compañía respondió que la empresa mantenía un equipo grande que sólo se encargaba de producir estudios y de cabildear ante la administración pública a favor de las medidas.

Como vimos en la sección 2.1, en la Argentina no se puede hablar de un solo sector hegemónico. Lo que sí existe son empresas y grupos poderosos en términos económicos que dominan sus respectivos sectores y que han mostrado tener un alto grado de influencia

independientemente del gobierno en turno. “Cambian los menús, cambian los presidentes, lo que no cambia nunca son los invitados”, dice una famosa cita del chef de cuisine de la residencia presidencial (bajo la gestión de Menem)⁶⁵.

Proyecto económico, coyuntura y prejuicios “ideológicos” de la administración en curso

Otro dato que influye en la capacidad de incidencia de una empresa o de un sector es el grado de alineamiento de su actividad con la política económica del gobierno en curso. Tanto la coyuntura como el proyecto de desarrollo del Gobierno benefician a determinados sectores y perjudican a otros, a la vez que implican la necesidad de construir alianzas con sectores funcionales para este proyecto, para generar incentivos de inversión así como para reducir poderes de veto ofreciendo compensaciones por eventuales costos. Así, aumentan las posibilidades del Gobierno de dictar pautas frente sectores empresariales cuanto más favorable sea la coyuntura económica y el nivel apoyo que tiene en la opinión pública. Un sector que entre otros ocupa un lugar instrumental en el proyecto económico del actual gobierno es la industria de la construcción.

En este contexto cabría mencionar lo que algunos empresarios denuncian como un “prejuicio ideológico” del Gobierno en contra de algunos sectores, lo que supuestamente los pone en desventaja en cuanto al acceso a los principales funcionarios del Gobierno. Lo cierto es que hay algunas empresas, especialmente las compañías internacionales proveedoras de servicios públicos, que más que nada a nivel de discurso presidencial se han visto perjudicadas. Cabría, sin embargo, tomar este dato con cuidado ya que no pocas veces existe un divorcio entre discurso y política real hacia estos sectores.

“Cintura política”

Un factor adicional que influye en la capacidad de incidencia se refiere a la habilidad de la empresa y/o de sus encargados de relaciones institucionales de moverse en los círculos políticos. Poniéndolo en las palabras del director de relaciones institucionales de una empresa importante: “Saber quién es el dueño del circo y quién maneja el organigrama real” es un requisito clave para una incidencia efectiva. Se atribuye entonces importancia a la

⁶⁵ Ver KAUFMANN, VICENTE (2005), p.2

“cintura política” de las personas que manejan las relaciones institucionales. Deben conocer y manejar los mecanismos del poder. Un legislador con experiencia en relaciones institucionales (corporativas) reclama al mismo tiempo el hecho de que muchas empresas recién contratan a profesionales “después del caos”, o sea, cuando ocurre algún problema. Preguntado acerca de los factores de éxito de las relaciones institucionales de la empresa en la que se había desempeñado anteriormente, destaca la necesidad de mantener una relación fluida y constante con las autoridades y con periodistas para luego poder contar con interlocutores en momentos de crisis.

Relaciones personales

Vinculado con el tema anterior, la mayoría de los entrevistados destaca las relaciones personales de alto nivel como factor de incidencia importante. Un titular de una consultora de comunicación describe como factor “genético” el activo de tener relaciones personales “de mucha trayectoria” con el poder. “El lobby se desarrolla no por temas sino por contactos”, sostiene un legislador. La construcción de relaciones de “confianza” y de redes de contacto parece ser particularmente importante y eficaz ante el grado relativamente bajo de penetración en el aparato gubernamental de personal proveniente de la comunidad empresarial bajo este gobierno (y comparado con administraciones anteriores).

Capacidad de organización colectiva

Otro tema de importancia es la capacidad de organización colectiva que tienen empresas de un mismo sector, cosa que naturalmente tiene mucho que ver con la naturaleza del sector y particularmente el grado de homogeneidad de intereses. Más allá de la tendencia general que se mencionaba antes acerca de que las asociaciones constituyen plataformas de incidencia con atractivo relativo para los empresarios, existen algunos sectores a los que muchos empresarios atribuyen una alta capacidad de organización y articulación colectiva. Como ejemplo de este caso muchos entrevistados apuntaron a la industria automotriz. Contrariamente, el sector agropecuario, principal exportador de la economía argentina, está visto por muchos actores, incluyendo por representantes del propio sector, como un sector con capacidades de organización y consolidación de posiciones comunes bajas. De hecho, existe una multitud de asociaciones en representación en el sector. Hay también una percepción generalizada acerca de que la Unión Industrial Argentina (UIA) recuperó su

poder de influencia a partir de la renovación de sus autoridades en abril de 2006. Los nuevos dirigentes tienen fama de estar más alineados con el gobierno actual.

Financiamiento de partidos y campañas

Las contribuciones de las empresas a los partidos políticos y campañas electorales constituyen otro canal de incidencia. Es interesante, sin embargo, que en las entrevistas nunca fueran mencionadas como factor decisivo. “Se necesita mucha plata para ‘comprar’ a un legislador”, afirma Delia Ferreira, investigadora del Centro de Estudios para Políticas Públicas aplicadas y especialista en el tema de financiamiento político. “Es más efectivo ‘pagar’ de manera más puntual a la hora de gestionar una ventaja concreta.”⁶⁶ Esto no quiere decir que los empresarios no tengan motivo para aportar a los partidos y campañas electorales. En una conversación con el titular de una agencia de comunicación, éste sostuvo que en la Argentina las contribuciones políticas funcionaban como los pagos a la mafia. Protegen a la empresa ante una intervención dañina pero no sirven para gestionar beneficios. Cuando se trata de aportar, los empresarios buscan el camino más directo al candidato político cuya confianza y simpatía se trate de ganar. Según lo que reflejan los balances de ingresos de los partidos, desde el año 1983 han disminuido constantemente las contribuciones a los partidos políticos.⁶⁷ Las contribuciones privadas han venido a concentrarse en las campañas / candidatos efectuándose en su mayoría en especie, lo que refleja la desconfianza de los empresarios de que los aportes monetarios no lleguen a sus destinatarios finales (a la vez que los aportes en especie son más difíciles de controlar por parte de las autoridades).⁶⁸

Prácticas ilegales

Pocos empresarios niegan que el pago de sobornos y otras prácticas ilegales también pueden ser factores decisivos para abrir puertas hacia la incidencia en una política pública. En este contexto, resulta interesante la percepción de algunos empresarios en relación a cómo evolucionaron las prácticas corruptas desde la presidencia de Menem hasta la actual. La

⁶⁶ Entrevista con Delia FERREIRA (08/2006)

⁶⁷ Tal es así que los partidos hoy en día se financian en casi el 99% con fondos públicos

⁶⁸ Entrevista con Laura ALONSO (08/2006)

mayoría de los empresarios entrevistados declara no haber constatado una disminución de las prácticas en los últimos años. Comparando las administraciones de los presidentes Menem y Kirchner, afirman haber observado que durante la gestión del primero las prácticas corruptas se desarrollaban de manera más descentralizada, mientras que hoy en día se encuentran más concentradas en algunas agencias del Estado con responsabilidades presupuestarias importantes.

La metodología de la investigación no permitió, sin embargo, evacuar de manera más profunda este tema ni entrar en casos individuales.

Repasando la lista de factores que según los diferentes actores atribuyen a la capacidad de incidencia de las empresas, llama la atención la importancia de aspectos más informales como los contactos personales por sobre la solidez de un argumento o de una propuesta relacionada con una política pública en discusión. Mientras que sería ingenuo pretender que los contactos y las redes personales no entren en juego, esta situación genera condiciones de acceso muy desiguales en la medida en que no se encuentra contrabalanceada con mecanismos más institucionales y transparentes de acceso e incidencia.

Los factores a la vez confirman la tesis inicial de este trabajo, de que la captura de procesos de formulación de políticas públicas no sólo se desarrolla por medio de la ilegalidad. En la medida en que el poder económico de una empresa o la calidad de sus contactos sean factores decisivos de incidencia, esta empresa tendrá posibilidades de influenciar la formulación de políticas públicas a su favor sin tener que hacer uso de prácticas ilegales necesariamente.

4. Mapa de riesgo de incidencia indebida en la Argentina

Si se analizan las prácticas relacionadas a la gestión de intereses (corporativos) en la Argentina contemporánea bajo la perspectiva de los riesgos de corrupción (legal e ilegal) inherentes en ellas, se puede confirmar, profundizar y complementar los criterios establecidos en el marco de referencia teórico-conceptual como factores que ponen en riesgo la orientación al interés público de los procesos de formulación de políticas públicas.

Se realizará este ejercicio construyendo un mapa en el cual se tratará de identificar aquellos factores que generan los riesgos de corrupción inherentes en las prácticas descritas. Considerando las dificultades que se presentan para comprobar y efectivamente medir los actos de distorsión del interés público en la realidad, este trabajo deliberadamente se acerca desde una perspectiva de la identificación de riesgos y, por tanto, permite un enfoque más estructural. Los estudios de casos que se proponen para la agenda de investigación derivada de este estudio deberían servir para corroborar y profundizar el mapa de riesgo.

El mapa de riesgo se concentrará en aquellos factores que, se cree, tienen incidencia directa e inmediata en la gestión de intereses corporativos ante el Congreso y el Poder Ejecutivo, a ser factores institucionales así como también factores relacionados con la falta de estándares éticos en el comportamiento de los actores. Se planteará también que son decisivos algunos aspectos vinculados con las debilidades de los mecanismos de control estatal y social.

Al mismo tiempo es importante tener en cuenta que el lobby empresarial en la Argentina se desarrolla en un ambiente de debilidad institucional generalizada, en el cual carecen de fuerza y efectividad importantes mecanismos de control y *enforcement*. Aunque no pueden ser objeto de mayor elaboración en este estudio, factores como la falta de independencia y efectividad del Poder Judicial⁶⁹ o de algunas agencias de control como la Sindicatura General de la Nación ⁷⁰ inciden, de manera indirecta, en el mapa de riesgo.

Dentro de los mecanismos de control estatal, la efectividad de los distintos entes y superintendencias a cargo de la regulación y del control de la actividad económica en diferentes mercados y sectores cobra particular importancia en el contexto de este estudio. Su actividad incide directamente en el grado de concentración económica existente en diferentes sectores que, como se vio, juega un rol central cuando se habla de la capacidad de incidencia de las empresas. Dada la diversidad de mercados, la multitud de organismos estatales operando en materia de supervisión y

⁶⁹ En el Índice de Efectividad Judicial/Legal Argentina del Banco Mundial, la Argentina ocupa el lugar 101 entre 104 países con un puntaje de 12,3 (siendo 100 el mejor puntaje). El puntaje refleja el porcentaje de respuestas satisfactorias a preguntas sobre el grado de independencia judicial, corrupción judicial, calidad del marco legal, protección de los derechos de propiedad, efectividad del Parlamento y de la Policía. ver Appendix of KAUFMANN (2004) www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gcr2004.html

⁷⁰ La independencia de la Sindicatura General de la Nación está particularmente bajo sospecha al ser la síndica adjunta de este organismo destinado a controlar desde el Ejecutivo los organismos del Estado, la esposa del ministro de Planificación.

la imposibilidad de emprender estudios de casos en este estudio, se tendrá que referir el análisis de la capacidad del sistema de control estatal de la concentración económica a la amplia agenda de investigación que se deriva del estudio.

No se debe finalmente subestimar el rol que juega la política y estabilidad macroeconómica para la naturaleza de la incidencia empresarial. Como se trató en la sección 1.2, el concepto de ética empresarial está ligado a una visión de largo plazo de la empresa. En este sentido, se puede subsumir la inestabilidad macroeconómica como factor de riesgo, entendiendo a la vez que más allá de la incidencia de factores externos, ésta se encuentra a su vez causada por la manera como se fue estableciendo la dinámica de interacción entre actores públicos y privados en la Argentina.

4.1 Deficiencias en el sistema regulatorio en materia de gestión de intereses y de su cumplimiento

En la sección 2.3, se presentó el marco regulatorio vigente en materia de gestión de intereses en la Argentina, incluyendo algunas iniciativas de auto-regulación existentes. En el apartado siguiente se identificarán los factores de riesgo de corrupción debidos tanto a la ausencia de reglas o de falta de alcance de las mismas como y sobre todo a deficiencias en su operacionalización, supervisión y cumplimiento.

4.1.1 Reglas básicas para el cabildeo: Ausencia de Ley de Lobby y falta de alcance y débil cumplimiento del decreto en materia de registro de audiencias

Ausencia de una Ley de Lobby

Como se mencionó, la Argentina carece de una norma que establezca reglas y principios claros para el cabildeo. Ante los prejuicios asociados con la actividad y la informalidad de las prácticas actuales, la falta de lineamientos claros al respecto se convierte en factor de riesgo. La cantidad de proyectos fallidos reflejan, por un lado, la complejidad del tema y el desafío de diseñar un sistema regulatorio que más que trasladar reglas de otros sistemas se construya a partir de la realidad local. Al mismo tiempo también se puede tomar como un indicador de la falta de prioridad que el asunto ha gozado en ambas cámaras legislativas, cosa que fue confirmada por legisladores, provenientes incluso del propio oficialismo.

Otro argumento frecuentemente escuchado en la comunidad empresarial es que en un contexto de corrupción generalizada, una ley de lobby puede generar desventajas competitivas para aquellas empresas que van por la vía correcta cuando otros encuentran aun más incentivos para trasladar sus negocios a la oscuridad. Efectivamente, se pudo observar una actitud algo reacia de algunos empresarios de transparentar sus actividades de incidencia. Un ejecutivo de una empresa anunció que en la medida en que se viera obligado a dejar huellas de sus gestiones ante las autoridades públicas trasladaría sus actividades a la informalidad.

Como todas las leyes, una ley de lobby es efectiva en la medida en que existan mecanismos para hacerla cumplir. Al mismo tiempo, la creación de reglas y principios claros para una actividad que hasta ahora pertenece al mundo de los tabúes puede ser un medio para estimular un mayor nivel de discusión y reflexión sobre estándares éticos en la interacción entre los mundos públicos y privados.

Factores de riesgo:

- Ausencia de reglas básicas en relación al cabildeo
- Falta de incentivos de legisladores de promover una norma
- Falta de conciencia de muchos empresarios acerca del valor de transparentar sus gestiones antes el Estado
- Falta de discusión y reflexión sobre estándares éticos en la interacción entre empresarios y Estado

Frente al vacío legal en materia de regulación del lobby, el decreto 1172, promulgado por el Poder Ejecutivo en diciembre del año 2003, representa un avance importante en términos de transparentar la gestión de intereses en el ámbito de la Administración Nacional. Como explicamos en detalle en la sección 2.3 el decreto prescribe entre otros elementos el registro público de audiencias que funcionarios públicos de alto rango mantienen en materia de gestión de intereses.

Preguntados acerca del decreto, 40% de los empresarios entrevistados dijo que no lo conocía. De 60% con conocimiento, la mayoría desconocía detalles. Efectivamente, las actividades de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Mejoramiento de la Democracia en materia de capacitación y difusión hasta ahora se concentraron principalmente en los funcionarios públicos. Entre los empresarios entrevistados se percibe además un grado de escepticismo en relación a la eficacia de la medida así como un prejuicio en cuanto al grado de su cumplimiento por parte de las autoridades. A su vez, la Subsecretaría recuerda cierta renuencia de muchos empresarios a

registrarse a inicios de la implementación de la norma. De hecho, según la subsecretaria Marta Oyhanarte en el primer mes después del lanzamiento del decreto las solicitudes de audiencias en el Ministerio de Economía bajaron un 50%.⁷¹

Un monitoreo del registro de audiencias por parte de determinadas jurisdicciones llevado a cabo por Poder Ciudadano en el período de julio a diciembre de 2005 muestra una gran disparidad en la cantidad de audiencias registradas. Mientras que el jefe de Gabinete de Ministros había registrado 187 audiencias, el ministro de Trabajo había anotado sólo cinco y el ministro de Defensa únicamente dos.⁷² Más allá de los motivos objetivos que explicarían una cierta disparidad como pueden ser distintos grados de exposición de los diferentes ministerios a grupos de interés, los números evocan dos factores de riesgo: la falta de compromiso de determinados funcionarios con la medida, cosa que también podría leerse como falta de incentivos para cumplirla, así como la falta de criterio para calificar una reunión como audiencia en gestión de intereses.

No obstante los obvios retos que implican la aplicación y sobre todo la supervisión efectiva de semejante medida, las actividades llevadas a cabo por la Subsecretaría en esta materia parecen limitadas. Según informa la autoridad de aplicación, si bien los monitoreos incluyen la medición de la cantidad de audiencias cargadas, sólo se llama la atención del enlace respectivo en caso de que un funcionario no registre ninguna audiencia. Los monitoreos comprenden en primer lugar aspectos técnicos y cualitativos, tales como la adecuación a las disposiciones del decreto y la comprensión del proceso de carga. Ante la falta de reglamentación de un régimen de denuncias, el incentivo negativo de posibles sanciones no es aún efectivo. Además, al no ser una instancia independiente y autónoma del Ejecutivo, las actividades de la Subsecretaría se encuentran condicionadas por la voluntad política de la administración en curso.

⁷¹ Este dato se relativiza si se tiene en cuenta la fecha de inicio del decreto: Diciembre 2003. En otras palabras, el decreto se inicia en época vacacional en Argentina.

⁷² Ver PODER CIUDADANO (2005); http://www.poderciudadano.org.ar/up_downloads/temas/45_9.pdf
El monitoreo exhibe además

- Una ausencia total de información en los casos de la Casa Militar, Secretaría Legal y Técnica, Secretaría de Cultura
- Registros inaccesibles en el caso de la SI (ex SIDE)
- Falta de criterio para la carga de audiencias
- Alto nivel de retroactividad en la carga

Un comentario final concierne al contenido exigido por la norma en materia de registro. Considerando el objetivo de transparentar las dinámicas entre grupos de interés y Estado, sería importante incluir la obligación de indicar en el registro si fue el funcionario o el privado quien solicitó la reunión.

Factores de Riesgo

- Alcance: norma no incluye información sobre quién inició la reunión
- Falta de conocimiento de la norma por parte de la comunidad empresarial
- Debilidades del sistema de monitoreo
- Falta de reglamento de denuncias
- Falta de compromiso de algunos funcionarios con la medida
- Debilidades en el criterio para calificar reuniones como gestión de intereses

4.1.2 Prevención, monitoreo y sanción de conflictos de interés: Fallas en implementación y supervisión de la Ley de Ética de la Función Pública

Como explicamos en la sección 2.3, la Ley de Ética de la Función Pública establece pautas claras en relación con el comportamiento ético y lícito de funcionarios públicos así como para prevenir y manejar situaciones de conflicto de interés y de corrupción. Su implementación y supervisión, sin embargo, han sido muy deficientes, sobre todo en el ámbito legislativo y, particularmente, a raíz de la falta de constitución del órgano de aplicación previsto en la ley, generando por ende importantes escenarios de riesgo.

Tal como reclama el Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), en la Cámara de Diputados las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los diputados y otros funcionarios alcanzados no son públicas.⁷³ Efectivamente, a raíz de la falta de creación de la Comisión Nacional de Ética Pública, los diputados nacionales sólo entregan una copia de la declaración jurada a la Secretaría Administrativa de la Cámara. Esta secretaría no controla el contenido de las declaraciones ni tampoco está autorizada a entregar copia de ellas a los ciudadanos que las soliciten. Para conseguir una declaración jurada de un diputado a través de la secretaría mencionada, el propio legislador debe firmar una autorización para que se entregue al solicitante una copia. Según el informe de Poder Ciudadano *El Congreso bajo la Lupa 2005*, sólo 6% de los diputados nacionales presenta una

⁷³ Ver COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCION INTER-AMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (2003) p.20

copia de su declaración jurada en la página de Internet oficial de la Cámara, esto es 16 de los 257 miembros del cuerpo.⁷⁴ Según datos extraídos del *Directorio Legislativo 2004-2005* de CIPPEC, menos de 50% de los diputados nacionales presentaron al equipo de CIPPEC copia de las declaraciones juradas⁷⁵. En el año 2005, el juez en lo contencioso administrativo federal Martín Silva Garretón dio lugar a una acción de amparo llevada adelante por la organización Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en la cual se reclamaba la falta de publicidad de las declaraciones juradas de los diputados nacionales⁷⁶.

En el Senado de la Nación la situación es diferente. Si bien en la respuesta que el cuerpo realizó al cuestionario de la Comisión de Seguimiento de la CICC se hace referencia a la falta de constitución de la Comisión Nacional de Ética Pública, también se expresa que el presidente del Senado decidió que las declaraciones juradas debían entregarse a los peticionantes dado que la inexistencia de la Comisión no podía significar un obstáculo para el acceso a la información.⁷⁷ Este punto hace referencia al Decreto 419/02 del Honorable Senado de la Nación, que estableció la obligatoriedad de que la Secretaría Administrativa del Senado entregara una copia de las declaraciones juradas de los senadores ante quien la requiriera bajo los requisitos establecidos en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. El impacto de la vigencia de la normativa puede comprobarse en los datos que se publicaron en el *Directorio Legislativo 2002-2003* y *2004-2005* de CIPPEC. En ambas ediciones, se obtuvo el total de las declaraciones juradas de los senadores. Sin embargo, según *El Congreso bajo la Lupa 2005* sólo 25% de los senadores publican sus declaraciones de bienes en la página institucional del Senado.

Como puede observarse, la aplicación de la Ley de Ética Pública no sólo es dispar entre los diferentes organismos si no también al interior de ellos, como es el caso del Poder Legislativo. La mayor similitud entre ambas cámaras, y un punto no menor, es que ni la Secretaría Administrativa de la Cámara de Diputados ni la Secretaría Administrativa del Senado realizan un control de la información que los legisladores y funcionarios alcanzados por la normativa presentan en sus

⁷⁴ Ver PODER CIUDADANO (2006), p.47

⁷⁵ Ver CIPPEC (2004-2005)

⁷⁶ Para mayor información puede consultarse <http://www.adc.org.ar/home.php?iDOCUMENTO=394&iTIPODOCUMENTO=1&iCAMPOACCION=2>

⁷⁷ Ver COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION (2003) p.20

formularios de declaraciones juradas. Este hecho desdibuja, por supuesto, la razón de ser de la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas patrimoniales que prevé la norma. Los funcionarios a cargo de las dependencias que tienen la guarda de estas declaraciones declaran que no es su función realizar este control sino que le pertenece a la Comisión Nacional de Ética. Nuevamente, la falta de constitución de dicha comisión sirve de justificación para el cumplimiento parcial de la Ley 25.188 de Ética Pública.

La escasa publicidad y ausencia de control de las declaraciones juradas integrales patrimoniales de los legisladores nacionales incide con fuerza en el mapa de riesgo de corrupción en el ejercicio del cabildeo empresarial. Las declaraciones constituyen la base para controlar el enriquecimiento ilícito, es decir, el aumento patrimonial de los funcionarios – en este caso legisladores nacionales – no producto del ejercicio de un cargo público o actividades legales y legítimas en el ámbito privado, sino como resultado de intercambio de favores, recepción de obsequios, bienes, servicios y/o pago de sobornos, mientras se ejerce la función pública. Por otro lado, son un requisito importante para detectar conflictos de interés a partir de antecedentes laborales u otros intereses privados reflejados en las declaraciones.

Por otra parte, la falta de una aplicación y regulación efectiva provoca también la ausencia de sanciones que sirvan tanto de forma disuasiva como correctiva. Esto trae aparejado una baja conciencia de los límites y los criterios en materia de conflictos de interés, aumentando el riesgo de cometer actos de corrupción, muchas veces por ignorancia del propio funcionario de lo que puede y no puede hacer o recibir.

Más allá de la ausencia de mecanismos que garanticen la implementación efectiva de la norma en el Poder Legislativo (ocurre algo similar en el Judicial), el Comité de Expertos a cargo del seguimiento de la Convención Inter-Americana contra la Corrupción señaló los siguientes aspectos como debilidades del sistema argentino de prevención y manejo de conflictos de interés⁷⁸:

- El hecho de que los funcionarios públicos nombrados directamente por el Presidente no se encuentren sujetos a restricciones adecuadas y aplicables con respecto a conflictos de intereses, lo cual incluye la falta de un régimen de sanciones.

⁷⁸ Ver COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (2003), p.25

- El hecho de que no se prescriba un período de carencia ex post durante el cual sigan rigiendo las incompatibilidades establecidas en la ley (tal como la prohibición de integrarse en una empresa proveedora del Estado).
- El hecho de que los funcionarios públicos elegidos por sufragio universal no tengan que incluir en sus declaraciones sus antecedentes laborales.
- La falta de un texto único que ordene las numerosas normas que en forma dispersa regulan el tema de incompatibilidades.
- La falta de alcance de las actividades de difusión de las pautas y obligaciones éticas establecidos por ley y la falta de actividades de capacitación de funcionarios sobre prevención y manejo de conflictos de interés.

Factores de riesgo

- Falta de mecanismos para hacer efectiva la aplicación y el control de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.
- Ausencia de un régimen común en ambas cámaras del Legislativo que regule la presentación y publicidad de las declaraciones juradas.
- Falta de publicidad de las declaraciones juradas en la Cámara de Diputados.
- Falta de control del contenido de las declaraciones juradas en el Congreso.
- Falta de conciencia acerca de los límites y criterios en materia de conflictos de interés
- Falta de inclusión de funcionarios políticos en el régimen de conflicto de interés en el Ejecutivo.
- Falta de período de carencia ex post.
- Pluralidad y superposición de normas.

4.1.3 Regulación de áreas particularmente vulnerables para la generación de conflictos de interés: las fallas en el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Político y autorregulación del sector privado

Como se analizó en las secciones 2.3 y 3.5, el financiamiento privado de partidos y campañas electorales – tanto legal como ilegal - puede convertirse en un canal para comprar influencia, protección y otros favores, o generar deudas políticas. Se dijo también que la nueva Ley de Financiamiento de Partidos Políticos argentina por primera vez establece mecanismos de prevención de estos riesgos, transparentando y controlando tanto aportes como gastos políticos.

Mientras que la sanción de la norma en el año 2002 significó un avance importante, su cumplimiento por parte de los candidatos y partidos ha sido muy relativo en las dos elecciones nacionales que siguieron a su aprobación, las elecciones presidenciales del año 2003 y las elecciones legislativas del año 2005. En las elecciones presidenciales sólo 28,760% de los partidos presentó su

informe previo a los comicios.⁷⁹ Entre los datos presentados previo a los comicios se destaca, por ejemplo, el informe del candidato Kirchner, quien indicó un gasto de \$3 (= 1 US\$) en los primeros 80 días (la campaña entera duró 90 días).⁸⁰ Asimismo, llama la atención la diferencia entre gastos reportados y gastos efectuados. El informe final del candidato Kirchner reportó gastos de \$2.860.000 de los que \$1.560.000 se invirtieron en publicidad. Un monitoreo independiente de la organización Poder Ciudadano detectó, en cambio, gastos de publicidad de \$10.780.974.⁸¹

Si bien se pudieron registrar importantes esfuerzos de la Cámara Nacional Electoral para facilitar un mayor cumplimiento y control de la norma –tales como la formación de un equipo de auditores y contadores; la elaboración de un manual y software para facilitar y homogeneizar los datos a cargar por los partidos y alianzas; la publicación acelerada de los informes en un sitio único, entre otros– los informes presentados en ocasión de los comicios del 2005 siguieron reflejando fallas en el cumplimiento de la normativa por parte de los partidos.

A modo de ejemplo sirve señalar que la mayoría de los partidos declararon no haber recibido donaciones de empresas en sus informes previos a los comicios.⁸² La comparación entre el informe previo y final presentados por la alianza oficialista Frente Para la Victoria (FPV) en la Provincia de Buenos Aires dio a su vez que ésta había sobreestimado sus ingresos en un 47%. En su informe final la alianza declara además una importante deuda de casi medio millón de pesos. Entre los acreedores que figuran en el informe –todos proveedores del Estado y, por tanto, inhabilitados por la ley para contribuir– se encuentran varias empresas dedicadas a la publicidad en vía pública, quienes a su vez habían recibido inversión del Gobierno nacional en publicidad oficial durante el período 2003-2005, en montos llamativamente altos.⁸³

⁷⁹ Ver FERREIRA (2005), p.10

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ver TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005), en particular reporte sobre la Argentina, preparado por Laura Alonso para Poder Ciudadano, pp. 98ff Como resultado de las actividades de supervisión y sanción por parte de los órganos respectivos, 55 partidos quedaron inhabilitados para recibir fondos por irregularidades en su rendición de cuentas en las elecciones del 2003.

⁸² Ver: PODER CIUDADANO: Monitoreo del financiamiento de la Campaña Electoral de 2005, p.3.

⁸³ Ver: PODER CIUDADANO: Poder Ciudadano: Gastos e ingresos de los partidos en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. Informe final del monitoreo del financiamiento de la campaña electoral nacional 2005, p.3

“Los empresarios no quieren aparecer en la planilla como donantes”, explica Delia Ferreira. “Esto no quiere decir que los empresarios dejen de donar. Muchas veces el problema se soluciona canalizando el aporte a través de terceros, en muchos casos fundaciones políticas. En este sentido, los informes presentados por los partidos no son representativos de la realidad.”⁸⁴

Detectar este tipo y otras irregularidades implica un enorme aparato y posibilidades de control. En la Argentina, para controlar a los 900 partidos de todo el país, la Justicia electoral cuenta sólo con 7 profesionales.⁸⁵ Los juzgados federales que actúan como responsables del control de la rendición de cuenta a nivel de cada distrito electoral, no tienen competencia electoral exclusiva.⁸⁶ La experiencia de las dos elecciones mostró además limitaciones en cuanto al alcance de la normativa. La ley no establece plazos para el dictado de sentencias, lo que en la práctica llevó a que no se hayan dictado sentencias en los casos más sensibles, como son las calificaciones de conducta individual de los mandatarios de partidos, a pesar del intento de remediar la ausencia de plazos con normas internas de naturaleza reglamentaria.⁸⁷

Otro dato interesante es la cantidad de empresarios que aportaron a las campañas a pesar de estar inhibidos de aportar (por ser contratista del Estado, por ejemplo). “Este comportamiento sólo lo podemos interpretar como ‘no conozco la ley, y, si la conozco, no me importa’” concluye Ferreira.

Ante este panorama no sorprende la falta de existencia de iniciativas de auto-regulación por parte de la comunidad empresarial en el sentido de comprometerse con la transparencia y estándares éticos en el financiamiento político. Con la notable excepción del acuerdo sectorial por la transparencia entre productores de tubería (ver la sección 2.3) y algunas pocas filiales locales de empresas transnacionales, el tema, por lo general, no figura en los códigos de ética o declaraciones de principios de las empresas en la Argentina.

⁸⁴ Entrevista con FERREIRA, Delia (08/2006).

⁸⁵ ver FOPEA (2005)

⁸⁶ Para detalles adicionales en cuanto a las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de control de la norma, ver FERREIRA (2005) www.ucema.edu.ar/publicaciones, p.14 ff.

⁸⁷ Entrevista con FERREIRA, Delia (08/2006).

Factores de riesgo

- Fallas en el cumplimiento de los requerimientos legales de rendición de cuenta por parte de los partidos políticos
- Falta de incentivos y disposición de las empresas de transparentar sus donaciones y respetar otras previsiones legales como límites y prohibiciones.
- Capacidad limitada de los órganos responsables del *enforcement*; limitaciones en cuanto al alcance de las previsiones de la ley relacionadas al *enforcement* (falta de plazo para dictar sentencias)

4.2 Ausencia de mecanismos y espacios institucionalizados de participación y deliberación

Como se abordó en la sección 2.3, las normas argentinas prevén diversas posibilidades de participación de individuos y grupos interesados en el proceso de formulación de políticas públicas en el Congreso y el Poder Ejecutivo. Se señaló además la importancia que tienen estos espacios para la prevención de riesgos de distorsión de políticas públicas en detrimento del interés general, particularmente en cuanto contrabilancen los canales más informales y menos transparentes de acceso a las autoridades.

La realidad argentina muestra debilidades importantes en este aspecto. Al no existir ninguna obligación de consultar, la iniciativa de hacerlo depende naturalmente del criterio de individuos. Otro desafío mayor consiste en el debilitamiento del rol del Congreso en su calidad de órgano de formación, deliberación y sanción de leyes así como por debilidades en el ejercicio del control legislativo del Ejecutivo. A esto se agregan el ejercicio informal de la gestión de intereses tanto en el Congreso como en el Ejecutivo y los niveles elevados de discrecionalidad en la toma de decisiones, sobre todo en el Ejecutivo.

4.2.1 Debilitamiento del rol del Congreso en su calidad de órgano de formación, deliberación y sanción de leyes así como en cuanto a sus facultades de control en la gestión del PEN

En los últimos años se ha podido observar una creciente delegación de facultades por parte del Congreso argentino en el Poder Ejecutivo, así como el uso excesivo por parte de este último de prerrogativas dispuestas normativamente sólo para circunstancias excepcionales sin que el Congreso cumpla con sus responsabilidades de control en estos casos.

Una de estas prerrogativas es la figura de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)⁸⁸ (art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional) cuyo uso está reservado constitucionalmente para circunstancias excepcionales que hacen imposible la vía legislativa ordinaria. En su segundo año de gestión, Kirchner firmó un DNU cada cinco días. Con los 193 DNUs firmados en los tres años de su gestión⁸⁹, el Presidente logró superar el récord de sus antecesores.⁹⁰ Aparte de los DNUs, las facultades delegadas⁹¹ (art. 76 de la Constitución Nacional) y la promulgación parcial de leyes⁹² (art. 100 inc. 13 de la Constitución Nacional) conforman otros mecanismos por los cuales el Poder Legislativo delega en el Ejecutivo ciertas prerrogativas legislativas.

Para compensar este fenómeno y hacer efectivo el control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia, las facultades delegadas y la promulgación parcial de leyes, la Constitución Nacional previó la creación de una Comisión Bicameral Permanente. Sólo en julio de 2006 - 12 años después de que la Asamblea Constituyente reformara la Constitución Nacional - el Congreso de la Nación dictó la ley que establece la creación y regulación de esta comisión. Sin embargo, hasta la fecha aún no fue constituida⁹³. La ausencia de esta instancia no sólo dificulta el control parlamentario del uso de prerrogativas excepcionales por parte del Ejecutivo, sino que también deja lugar a otro instituto reiteradamente usado en la práctica legislativa actual: la sanción ficta o tácita. “La sanción ficta o tácita es un mecanismo mediante el cual una iniciativa puesta a consideración del Congreso se da por aprobada sin manifestación expresa de voluntad por parte de las Cámaras. Por lo general, las iniciativas sujetas a aprobación tácita por el Congreso tienen origen en el Poder Ejecutivo más que en las Cámaras.”⁹⁴ Es interesante que el Congreso argentino utilice de forma

⁸⁸ Los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNUs) son disposiciones de carácter legislativo que puede emitir el Presidente de la Nación ante circunstancias excepcionales siempre que tengan una aprobación del Congreso nacional.

⁸⁹ Desde el 25 de mayo de 2003 al 31 de julio de 2006

⁹⁰ En sus nueve años de gestión, el presidente Menem (1989-1999) había firmado 225 DNUs y el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) había dictado tan sólo 10 DNUs en todo su mandato.

⁹¹ El instituto constitucional de facultades delegadas le permite al Presidente ante circunstancias de crisis económica o emergencia dictar normas que le son propias al Congreso.

⁹² Con esta facultad, el Presidente puede promulgar parcialmente una ley.

⁹³ El proyecto de ley que finalmente fue sancionado fue altamente cuestionado por los distintos sectores de la oposición y por diferentes organizaciones no gubernamentales, ya que en el texto normativo no se prevé plazos para que el Congreso dictamine sobre los DNUs emitidos por el Poder Ejecutivo. De esta forma, estas normas se mantienen vigentes aún sin la aprobación del Poder Legislativo.

⁹⁴ Bonvecchi, Schijman, Zelaxnik (2005: 1)

reiterada este mecanismo cuando en general, el partido mayoritario en ambas cámaras es el partido de gobierno. Asimismo, al no fijar plazos para que la Comisión Bicameral dictamine sobre las iniciativas emitidas por el Ejecutivo, el texto normativo finalmente sancionado habilita la aprobación ficta o tácita, de forma tal que la existencia de la Comisión no impedirá el uso de esta práctica.

En el mes de julio de 2006, el oficialismo también logró sancionar una ley por la cual el Congreso delega de forma permanente facultades presupuestarias al jefe de Gabinete de Ministros. Con esta nueva prerrogativa, el Poder Ejecutivo puede reasignar partidas del Presupuesto a fines que no estuvieran previstos sin tener que pedir intervención del Poder Legislativo. Si bien esta facultad fue delegada en oportunidades anteriores, siempre se había hecho en el marco de una ley de emergencia y por un período de tiempo limitado. Con la nueva ley, sancionada gracias a la mayoría oficialista en el Congreso, ya no se necesitará una situación de crisis o emergencia para que el Ejecutivo reasigne y redistribuya fondos.

De esta forma, puede observarse cómo la delegación de funciones del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo es doble: desde el punto de vista formal, por los institutos consagrados en la Constitución Nacional sin haber sido creadas, en tiempo y forma, las instituciones y mecanismos de control necesarios. Desde lo informal, por el ejercicio hegemónico de las mayorías parlamentarias por las cuales se evitan los debates y reducen los espacios de deliberación. Algunos datos dan cuenta de este hecho⁹⁵:

- durante el período parlamentario ordinario transcurrido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2005, sólo hubo 12 sesiones plenarias en la Cámara de Diputados de la Nación, debiéndose haber realizado, por lo menos, 38 reuniones (en total son 40 semanas, pero hay dos en las cuales se produce el receso invernal).
- desde el 1 de marzo de 2006 a la fecha de este informe, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación se reunió sólo dos veces.
- en la reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en la cual se debatió un cuestionado proyecto de Reforma del Consejo de la Magistratura, la mayoría oficialista emitió un dictamen sin ninguna modificación al proyecto que tenía media sanción del Senado de la Nación mientras que fue firmado en disidencia total por todas las bancadas opositoras. “Luego de casi 4 horas de exposiciones en las que las distintas asociaciones

⁹⁵ Todos los datos fueron extraídos de la página www.laborlegislativa.com.ar

coincidieron en criticar el texto venido en revisión del Senado, el bloque mayoritario informó el pase a la firma del dictamen por el cual se da aprobación al proyecto tal cual fue aprobado en el ámbito de la Cámara alta.”

www.laborlegislativa.com.ar/DesktopDefault.aspx?tabid=194&LeerMas=1)

Reflejo de este desdibujamiento del Congreso es su importancia muy relativa como objeto de incidencia empresarial. Como se dijo en la sección 3.4, la mayoría de los empresarios no considera una prioridad al contacto con legisladores y/o asesores y concentra sus actividades de cabildeo en el Poder Ejecutivo, aún tratándose de materias legislativas.

Considerando que el Congreso constituye el órgano de representación y de deliberación por excelencia, esta situación provoca que se pierdan importantes espacios y oportunidades de participación que podrían canalizar el lobby empresarial hacia canales más institucionalizados y transparentes.

Factores de riesgo

- Pérdida de espacios institucionalizados de participación a raíz de la ausencia de importantes instancias de debate legislativo.
- Ausencia de instancias de control de la facultades legislativas del Ejecutivo previstas en la Constitución Nacional.

4.2.2 Ejercicio informal de la gestión de intereses en el Legislativo

A la situación anteriormente descrita se suma el hecho de que los canales y espacios formales de participación existentes en el Congreso se encuentran subutilizados por los empresarios y los propios legisladores, abriendo así las puertas a formas de incidencia más informales.

Como se señaló anteriormente (ver la sección 2.3), ambas cámaras del Congreso de la Nación disponen de la posibilidad de convocar audiencias públicas. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales éstas se han llevado a cabo. Si bien no hay disponibles datos concretos sobre la cantidad de audiencias realizadas, participantes, temas, fechas, en el informe de Poder Ciudadano *El Congreso Bajo la Lupa 2005* se puede observar que pocas comisiones han realizado audiencias públicas formales: “Si bien en el seno de varias comisiones se convoca a especialistas para que den sus puntos

de vista sobre diferentes proyectos, no se utiliza el mecanismo de audiencia pública en su total magnitud.”⁹⁶

Además, hay varios casos en los que las comisiones obstaculizan el acceso del público a sus sesiones. Para citar un ejemplo, la Comisión Parlamentaria Mixta (Comisión Bicameral) Revisora de Cuentas de la Administración, encargada entre otras del análisis de la cuenta de inversiones del Ejecutivo, así como del control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, suele celebrar sus sesiones en secreto⁹⁷.

La mayoría de los empresarios entrevistados se quejan por la falta de una cultura y política de convocatorias sistemáticas a actores interesados por parte de las comisiones legislativas. Según ellos, la frecuencia de consultas depende demasiado del criterio del presidente o de la mayoría de la comisión respectiva. Según el director de una importante asociación empresarial, la convocatoria de grupos empresariales depende de la agenda política del Gobierno. Mientras que hay temas en los cuales “el Gobierno tiene muy claro lo que quiere hacer”, hay otros, de preferencia nuevos y de naturaleza más técnica (como, por ejemplo, la Ley de Biocombustible), en los que los legisladores aprovechan la información que pueden aportar los grupos empresariales.

En general, y como ya se mencionó, los empresarios admiten que dan prioridad al contacto bilateral con legisladores y asesores frente a la participación en espacios más colectivos e institucionalizados, como puede ser la sesión de una comisión o una audiencia pública. Esto puede ser tanto el reflejo de la falta de convocatoria sistemática a estos espacios como consecuencia de la falta de autoridad que tienen en cuanto a la formulación de políticas ante los ojos de los empresarios, quienes a su vez no contribuyen a fortalecerlos honrándolos con su presencia e interés. Lo cierto es que la situación propicia un manejo discrecional y poco transparente de la gestión de intereses en el Congreso que, a su vez, genera riesgos importantes de corrupción y distorsión de políticas públicas.

Factores de riesgo

- Falta de convocatoria sistemática de instancias de participación y consulta.
- Imposibilidad de acceso a algunas comisiones.
- Falta de autoridad/reputación de algunas instancias de participación y consulta.

⁹⁶ PODER CIUDADANO (2005) p.72

⁹⁷ Ver el trabajo que la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ) realizó sobre la comisión en www.acij.org.ar

4.2.3. Ejercicio informal de la gestión de intereses en el Ejecutivo y altos niveles de discrecionalidad en la gestión

Tal como se explicó en la sección 2.3, el Decreto 1172/03 establece nuevos espacios y modalidades de participación para personas físicas y jurídicas en la gestión del Ejecutivo. Entre ellos se encuentra la posibilidad de solicitar y participar en audiencias públicas sobre temas de interés, de solicitar y participar en procesos de elaboración participativa de normas así como de participar en las reuniones de directorio de los entes reguladores. Al mismo tiempo, existen una variedad de foros, comisiones y consejos consultivos con carácter permanente o ad hoc en distintas Secretarías y Subsecretarías. Un ejemplo serían los Foros de Competencia que la Secretaría de Industria estableció para convocar a representantes de nueve cadenas de valor con el objetivo de promover la “accesibilidad de las empresas a los instrumentos hoy existentes en el Estado” (en materia de apoyo a la competitividad y productividad).⁹⁸

Según la Subsecretaría de Reforma Institucional y Mejoramiento de la Democracia, encargada de aplicar el Decreto 1172/03, varios organismos han adecuado sus normas internas y están desarrollando audiencias públicas, entre otros los Ministerios de Salud, Economía y Planificación Federal.⁹⁹ Un monitoreo de la aplicación del decreto por parte de los entes reguladores de servicios públicos, llevado a cabo por la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ) constata, sin embargo, que se si bien el grado de aplicación es muy heterogéneo, por lo general se observa un “escaso aprovechamiento” de los institutos de audiencia pública y elaboración participativa de normas por parte de los entes. Se destaca al mismo tiempo que los entes sí cumplen con la obligación de abrir las reuniones de directorio al público.¹⁰⁰

⁹⁸ www.industria.gov.ar/foros/default1.htm

⁹⁹ Ver www.mejordemocracia.gov.ar Los organismos que específicamente se mencionan en la página web son Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos, Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), Organismo Regulador de la Seguridad de Presas (ORSEP), Superintendencia de Servicios de Salud.

¹⁰⁰ Ver ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (2005) http://www.elhardin.com.ar/paneles/acij/programas/adjuntos/Sintesis_Informes.pdf Salvo aquellos entes que se encuentran intervenidos y, por lo tanto, no tienen directorio, como la Comisión Nacional de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Regulación de Transporte.

La efectividad de los espacios de concertación y consulta en materia de prevención de riesgos de corrupción depende de varios factores. Por un lado del grado de cuan inclusivo es y de su transparencia. Por el otro, del compromiso que tienen los grupos sociales, en el caso e este trabajo, los empresarios, a participar activamente en ellos. Este compromiso podría a su vez describirse como producto del grado de responsabilidad social existente en la comunidad empresarial así como de los incentivos que encuentran los empresarios para participar. Esto último depende sobre todo de la autoridad real con la que cuentan estos espacios, autoridad que se construye a partir de funciones y regímenes claros y el hecho de que estas funciones no sean socavadas por mecanismos paralelos y menos formales de consulta y/o de toma de decisiones. En este sentido, se podría afirmar que la efectividad de los espacios institucionalizados de participación tiene una clara correlación negativa con el grado de informalidad y discrecionalidad en la gestión pública.

Al respecto, es ilustrativo el diagnóstico de Spiller y Tommasi (2006) del caso argentino.¹⁰¹ Los autores califican el proceso de formulación de políticas públicas en la Argentina como muy poco institucionalizado y cooperativo. A raíz de una serie de factores, tales como poderes demasiado extensos, pro-activos y unilaterales del Presidente, así como debilidades significativas en el sistema de control y deficiencias en el aparato burocrático, identifican una “fragilidad institucional del proceso de formulación de políticas públicas que se extiende a la ausencia de mecanismos para la participación orgánica y sistemática del sector privado”. “Esta situación – sostienen –, ha promovido actividades de lobby en un contexto de falta de procedimientos transparentes y una ausencia general de rutinas”.¹⁰² Consecuentemente, la eficiencia de rutinas depende de “circunstancias particulares, liderazgo y personalidades”. Continúan Spiller y Tommasi: “Algunas decisiones claves se toman en oficinas ejecutivas (del Presidente, ministros claves, algunos asesores claves y un grupo de empresarios), en reuniones del Presidente con gobernadores o bien en otros grupos cerrados. No sólo no son transparentes estas arenas, sino que también carecen de cohesión institucional para hacer valer los acuerdos en el tiempo”.¹⁰³ Tal sistema facilita comportamientos oportunistas con un horizonte corto-placista por parte de los diferentes actores.

Otros estudios confirman niveles de discrecionalidad muy altos en la gestión de la actual administración, ejemplo de lo cual son el manejo presupuestario y, más puntualmente, de los fondos

¹⁰¹ SPILLER, TOMASSI (2006)

¹⁰² SPILLER, TOMASSI (2006) p.8

¹⁰³ SPILLER, TOMASSI (2006) p.11-12

fiduciarios y los subsidios. Las dos variables peor evaluadas en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, caso argentino, son cambios en el presupuesto, refiriéndose a la práctica frecuente del Ejecutivo de introducir modificaciones a la Ley de Presupuesto sin aval parlamentario¹⁰⁴, y la falta de participación ciudadana en el proceso de elaboración, ejecución y control del mismo.

En cuanto a los fondos fiduciarios - originalmente creados como fondos anticíclicos para enfrentar situaciones de emergencia -, si bien en la Ley de Presupuesto el Poder Ejecutivo solicita autorización en cuanto a los montos presupuestarios para la alimentación de los fondos, en 2002 y 2003, los gastos invertidos por estos fondos estuvieron en 107,6% y 117,2%, respectivamente, por encima de lo autorizado por el Congreso. Asimismo existen fondos fiduciarios que directamente no figuran en el Presupuesto. Finalmente, los fondos no se encuentran sometidos al mismo sistema de auditorías externas que otras categorías del Presupuesto.¹⁰⁵

Algo similar ocurre con la gestión de los subsidios, cuya asignación, seguimiento y control ha sido señalada como deficiente en diferentes informes. La Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción observó en su informe de 2001 un alto nivel de discrecionalidad en la gestión de las transferencias que realiza el Estado al sector privado en concepto de ayudas sociales a personas y a instituciones sin fines de lucro. En un estudio realizado por CIPPEC en 2006, se detectaron como patrones frecuentes en la gestión irregular de subsidios la emisión irregular de normativa, casos de conflictos de intereses, falta de información presupuestaria, superposición de beneficiarios en las transferencias, inespecificidad en el objeto de los subsidios y déficit en los mecanismos de seguimiento y control de cuentas¹⁰⁶.

La informalidad y la discrecionalidad en la gestión del Ejecutivo socavan la credibilidad de los espacios consultivos, algo que fue confirmado en forma reiterada por los empresarios entrevistados.

¹⁰⁴ Ver: INDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA (2005), p.42; en el año 2004, estas modificaciones implicaron un aumento del gasto de 16%. (Uña). Adicionalmente el presupuesto aprobado por el Congreso nacional no suele comprender todas las erogaciones que realizará el Estado nacional a lo largo del año. En el año 2006 no se computan las empresas públicas, los fondos fiduciarios y los otros entes estatales como la AFIP y el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP). Tampoco incorpora los recursos coparticipados a las provincias. - lo que genera amplios márgenes para el manejo presupuestario por parte del PEN sin los mecanismos de control que aplican a la Ley de Presupuesto. Fuente: CIPPEC (04/2006), p.5)

¹⁰⁵ Ver CIPPEC (2005), p.4

¹⁰⁶ Ver CIPPEC (10/2006)

Hay una crítica generalizada acerca de que el manejo de los espacios depende demasiado del criterio del funcionario responsable y de que los espacios cuentan con poca autoridad real. Esta situación reduce los incentivos de participación. Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que los mismos empresarios tienden a socavar los espacios institucionales emprendiendo gestiones paralelas, individuales y poco transparentes (ver también la sección 4.5 sobre responsabilidad social empresarial).

Dada la multitud y heterogeneidad de los espacios existentes a nivel del Poder Ejecutivo, fue imposible hacer una evaluación sistemática del funcionamiento, eficacia y transparencia de cada uno de ellos en este estudio. Se considera, sin embargo, esta tarea como un elemento importante de la agenda de investigación que se deriva de este trabajo.

Factores de riesgo

- Falta de convocatoria sistemática de instancias de participación y consulta.
- Falta de reputación de algunas instancias de participación y consulta.
- Altos niveles de discrecionalidad e informalidad en la gestión del Ejecutivo.

4.3 Insuficiencia de expertise y apoyo técnico de y a los legisladores

En el índice de capacidades legislativas compilado y publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006, que compara a 18 países latinoamericanos en términos de varias dimensiones vinculadas con la capacidad de sus legislaturas, la Argentina figura en el grupo de cuatro países peor calificados (Nota: “capacidad baja”).¹⁰⁷ Entre las variables peor calificadas en el caso argentino están la experiencia promedio de los legisladores (2,9 años frente a un promedio regional de 4,4 años), la conveniencia del Congreso para seguir una carrera (nivel bajo) y la experiencia/pericia técnica de los legisladores y del personal de planta (nivel bajo). Llama también la atención que el número promedio de comisiones en las que participa un legislador en la Argentina es el más alto entre todos los países incluidos en la medición (4,5 frente al promedio regional de 2,14). Efectivamente, con tasas de reelección muy bajas (salvo Perú, la Cámara de Diputados de Argentina tiene la tasa de reelección más baja entre 13 países incluidos en una

¹⁰⁷ BID (2006) p. 58. El índice reparte tres tipos de calificaciones a las capacidades: bajo, alto y medio.

medición de la publicación del BID¹⁰⁸) y con niveles de prestigio social relativamente bajos y reducida a un rol muy reactivo, la institución no ofrece grandes incentivos para atraer capital intelectual o para que los diputados y senadores inviertan en su actividad legislativa. Para muchos, el mandato legislativo representa una plataforma para llegar a otras posiciones más prestigiosas. Lo mismo vale para los asesores. “Al no ser un puesto muy remunerativo, y tampoco muy prestigioso, es difícil mantener un buen nivel de calificación”, confirmó el asesor de una diputada nacional.

Al integrar un promedio de cuatro y medio comisiones y tener que debatir sobre una amplia gama de temas en el recinto, los legisladores se encuentran por tanto en desventaja constante frente al conocimiento especializado de los empresarios. Sin poder recurrir a una infraestructura de apoyo técnico efectiva, aumenta la vulnerabilidad a la incidencia de intereses particulares.

	Cargo		Total
	Dip	Sen	
Secundario	40 15.6%	13 18.1%	53 16.1%
Terciario	36 14.0%	10 13.9%	46 14.0%
Universitario	142 55.3%	41 56.9%	183 55.6%
Posgrado	2 8%	3 4.2%	5 1.5%
Maestría	10 3.9%	3 4.2%	13 4.0%
Doctorado	5 1.9%	2 2.8%	7 2.1%
NS/NC	22 8.6%		22 6.7%
Total	257 100%	72 100%	329 100%

Menos del 7% de los diputados nacionales tienen estudios realizados luego de la universidad. Entre los senadores el número es menor al 12%

Fuente: Elaboración de CIPPEC a partir de los datos extraídos de *Directorio Legislativo 2004-2005: quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan*

Factores de riesgo

- Bajo nivel de conocimiento técnico y especializado de los legisladores.
- Debilidad de estructura y personal de apoyo técnico para los legisladores y las comisiones.

¹⁰⁸ BID (2006). P.54

4.4 Falta de acceso a la información pública (como precondition para la participación, control y la rendición de cuenta sobre incidencia de intereses)

Ausencia de una ley nacional de acceso a la información

Si bien el derecho de acceso a la información pública se encuentra garantizado en la Constitución de la Nación, la ausencia de una ley que lo reglamente constituye un factor de riesgo importante en materia de la gestión de intereses. Esto concierne sobre todo al Congreso ya que a nivel del Ejecutivo, el derecho se encuentra reglamentado a través del Decreto 1172/03, especialmente en lo que respeta a su dimensión “re-activa”, o sea, la manera en la que el Estado tiene que responder a solicitudes de información, (ver la sección 2.3). Más allá de los avances logrados a través de la inclusión de elementos de acceso en los reglamentos internos de las dos cámaras legislativas, lo que a su vez se ha traducido en una mayor disponibilidad de información en las páginas web institucionales, la ausencia de una ley implica que la institución no cuente con los criterios y mecanismos necesarios para determinar qué información es pública, en qué plazos deben contestarse las solicitudes, qué sucede con el funcionario que no entrega la información o con aquél que entrega aquella que no correspondía.

Si bien el Decreto 1172/03 establece qué información debe ser pública y cómo el Estado debe responder a solicitudes de información por parte de la ciudadanía, no precisa reglas y criterios claros en cuanto a la información que el Estado debe presentar de manera pro-activa al público a través de los distintos canales de comunicación a su alcance. Es también interesante que la Ley de Procedimientos Administrativos establezca los procedimientos y criterios para armar un expediente administrativo sin a la vez establecer la obligación de armarlo. En la práctica esta situación se traduce en que algunos actos administrativos no cuenten con expediente. Más frecuentemente uno se encuentra con expedientes de muy baja calidad, en el sentido de mencionar pocos antecedentes, entre otras deficiencias. Si bien hay que destacar que en los 2 años y medio desde la emisión del Decreto 1172/03, muchos organismos del Ejecutivo han mejorado sus páginas web aumentando significadamente el nivel de información, se puede afirmar que el decreto no se ha aprovechado para desarrollar una política del Estado que impulsara criterios universales para la provisión pro-activa de información por parte de los organismos del Estado. Esta necesidad hasta ahora tampoco se ha visto cubierta por el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, el cual si bien establece el acceso a los actos de gobierno y a la información pública mediante su publicación en Internet como principio rector, no establece criterios sobre el tipo y la calidad de información a ser publicada. Además, al

sólo haberse habilitados dos de los siete institutos previstos en el Plan, es difícil hacer una evaluación sobre su efectividad y la voluntad política que lo impulsa.

Esta situación obstaculiza el proceso de crear condiciones de participación e incidencia social más equitativas, privilegiando así a aquellos grupos de interés, en este caso empresariales, con acceso discrecional a los legisladores. Por el otro lado, se nota que todavía no se ha llegado a una cultura de rendición de cuentas a través de la provisión sistemática de información al público restringiendo así las posibilidades de control social de las decisiones administrativas y de los intereses particulares que incidieron en su preparación.

El segundo informe elaborado por la sociedad civil en el marco del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción confirma esta apreciación. Según el informe, en algunas ocasiones se convocan instancias de participación que terminan viéndose seriamente restringidas por la ausencia de información sobre lo que va a ser discutido. Sobre este punto, el informe expresa: “La falta de provisión de información genera situaciones de desigualdad. Por ejemplo, las convocatorias a proyectos con financiamiento de agencias multilaterales no son suficientemente publicitadas, impidiendo a muchas organizaciones presentarse. En otro caso, relativo a la renegociación del servicio de provisión de gas se les permitió a la Unión de Usuarios y Consumidores tener acceso a la información sólo 15 días antes cuando ésta representaba 16.000 hojas, con cuadros técnicos y sin clasificación alguna”.¹⁰⁹

En cuanto a la operacionalización de los principios establecidos en el Reglamento General de Acceso a la Información Pública del Decreto 1172/03, un monitoreo de CIPPEC descubrió los siguientes retos como factores de riesgo.

- La descentralización de la aplicación de la norma permite adaptar los mecanismos, circuitos y culturas propias de cada uno de los organismos a los requerimientos de la normativa y de las políticas de la autoridad de aplicación. Al mismo tiempo, dificulta el ejercicio por parte de la ciudadanía. Al no existir un mecanismo homogéneo para presentar los pedidos y procesarlos, dependerá de cada organismo la implementación de las mejores prácticas para responder de manera eficiente a las solicitudes de la ciudadanía.
- Uno de los desafíos pendientes que ha vuelto evidente la emisión del decreto es la falta de sistematización y archivo de la información dentro de los organismos. Se podría deducir que

¹⁰⁹ Ver COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCION INTER-AMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (2003), p.36

la información es raramente considerada un bien público y, por lo tanto, su preservación depende exclusivamente del funcionario a cargo. Si bien el decreto no ha logrado superar este aspecto, sí ha permitido llevar a la luz la gravedad del problema. Ante la solicitud para acceder a una copia de la lectura de la sentencia del Juicio a las Juntas por ejemplo, se descubrió que el cassette correspondiente no se encontraba en el Archivo de la Nación¹¹⁰. Esta falta de sistematización y preservación de la información se ve agravada en algunos casos por la escasa modernización de los sistemas para la gestión de información.

- Si la implementación de la normativa es descentralizada, la interpretación de los conflictos normativos también lo es. Cada uno de los organismos debe decidir, con la asistencia de su servicio jurídico, si cierta información debe ser o no entregada. Esta interpretación puede variar dependiendo del organismo que se trate.
- Otra de las falencias nodales para la correcta implementación del decreto es la ausencia de un reglamento de denuncias que permita crear un marco de previsibilidad para los denunciantes que presenten sus casos frente a los organismos encargados de verificar el incumplimiento. Ante la ausencia de tal reglamento, no se encuentran claramente delimitadas las responsabilidades de cada una de las autoridades mencionadas en el reglamento, particularmente en relación a la aplicación de sanciones.
- Por último, la falta de conocimiento de esta normativa es la principal amenaza al cumplimiento de lo dispuesto por la norma. Mientras que no haya una difusión masiva de la medida, será difícil que los ciudadanos y grupos de interés se apropien de ella como herramienta de participación y control social.¹¹¹

En cuanto al acceso a la información en el Congreso, un ejercicio de monitoreo que la organización Poder Ciudadano llevó a cabo en el año 2005¹¹² advirtió las siguientes deficiencias puntuales en la información parlamentaria y administrativa publicada por ambas cámaras:

¹¹⁰ Ver El Archivo General de la Nación en Riesgo, Clarín 10/01/2006

¹¹¹ En este sentido, y en función del objetivo del presente documento, es fundamental extender la difusión del decreto a ámbitos empresariales que no sólo se encuentran interpelados por la norma como ciudadanos, sino también como sujetos pasivos de la normativa. Cabe recordar que la norma establece que aquellas entidades privadas contratadas por el Estado para proveer bienes o servicios también se encuentran alcanzadas por la normativa y por lo tanto resulta fundamental llevar sus disposiciones a éste ámbito.

¹¹² Ver PODER CIUDADANO (2006) p.54 y siguientes

Cámara de Diputados

- Se publican sólo parcialmente el calendario de las reuniones de comisión y el temario /orden del día de las reuniones
- No se publican las actas de las reuniones de comisión
- Los dictámenes de las comisiones se publican parcialmente
- No se publican el listado de agentes ni el presupuesto de la cámara

Senado de la Nación:

- Se publican sólo parcialmente el calendario de las reuniones de comisión y el temario /orden del día de las reuniones
- Se publican parcialmente (sólo algunas comisiones) las actas de las reuniones de comisión
- No publican el listado de las últimas leyes sancionadas.

Las diferencias que se encuentran entre ambas cámaras se deben a que los reglamentos de cada una de ellas estipula criterios diferentes de transparencia y publicación de información. Así como se dijo en la sección 2.3, el Reglamento del Senado de la Nación es más completo y establece mayores estándares de transparencia.

Factores de riesgo

- Falta de ley que garantice el acceso a la información pública a nivel nacional.
- Falta de criterios universales para la provisión pro-activa de información pública y de una política pública que impulse su aplicación.
- Falta de criterios y mecanismos para la respuesta a solicitudes de información en el Congreso.
- Falta de rigurosidad en los expedientes, particularmente en cuanto a los fundamentos de los actos administrativos.
- Falta de mecanismos homogéneos para la presentación y el procesamiento de pedidos de información.
- Debilidades en los sistemas de archivo de información .
- Falta de reglamento de denuncias.
- Falta de conocimiento de la normativa y, consecuentemente, de demanda de información por parte de la ciudadanía.

4.5 Carencia de noción integral de responsabilidad social empresarial

Un factor de riesgo importante radica en la noción y las prácticas limitadas de responsabilidad social vigentes en la comunidad empresarial argentina. Como vimos en el marco teórico-conceptual de este trabajo, el concepto de Responsabilidad Social Empresarial está basado en el entendimiento que la empresa tiene un interés vital en lo que se podría subsumir bajo “el interés general”, tanto por razones vinculadas con su reputación como por un interés comercial de largo plazo. Este interés lógicamente se traduciría en un compromiso de pensar todas las dimensiones de su negocio así como las relaciones con todas las partes interesadas (*stakeholders*) en función de este objetivo. Dentro de este marco, la incorporación de comportamientos éticos en la relación con el Estado se convierte en un elemento fundamental.

Frente a este planteo, la noción y las actividades de responsabilidad social que practica la mayoría de empresas que operan en la Argentina parecen bastante limitadas, ya que por lo general se limitan al apoyo filantrópico de proyectos sociales y comunitarios. En otras palabras, la responsabilidad social se traduce en actividades separadas y aisladas del negocio principal de la corporación, lo que a su vez encuentra su reflejo en la estructura organizacional de la empresa, que suele separar las áreas de relaciones institucionales (con el Estado) y de responsabilidad social.

El hecho de que en los últimos quince años la Argentina haya adherido a diferentes iniciativas de regulación y auto-regulación en materia de gobernabilidad corporativa y ética empresarial es un signo alentador (para ver más detalle sobre las iniciativas ver la sección 2.3). Por lo general, sin embargo, la comunidad empresarial en el país parece ser lenta en cuanto a la apropiación y aplicación efectiva de estas normas. “La mayoría de las empresas signatarias del Pacto Global lo hicieron para la foto”, se sincera la directora de una consultora de comunicación. “Y luego se sorprendieron cuando se les acercó Poder Ciudadano para hacer el monitoreo”. Efectivamente, el ejercicio de monitoreo de Poder Ciudadano muestra niveles de respuesta muy bajos por parte de las empresas. De 188 empresas que recibieron un cuestionario que invitaba a las empresas a reportar sobre cómo estaban aplicando el principio, sólo 18 proporcionaron información.¹¹³ La nueva red internacional de organizaciones de la sociedad civil trabajando por la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en América Latina, Red Puentes, por su parte, celebra la adhesión de más de 200 empresas al Pacto Global así como la creciente proliferación de seminarios y consultorías dedicadas al tema de la responsabilidad social. “Sin embargo - constata -, la mayor parte de estas iniciativas no

¹¹³ PODER CIUDADANO (2005)

plantea una RSE integrada al quehacer de la empresa, por lo cual la instalación del tema no implica necesariamente un avance en las prácticas reales.”¹¹⁴

En un Índice de Ética Corporativa en el que el Instituto del Banco Mundial ranquea a 104 países basado en encuestas a empresarios según la frecuencia y dimensiones percibidas de prácticas indebidas e ilegales de las empresas así como niveles de ética empresarial, la Argentina ocupa el lugar 86, con un puntaje de 23,1 (sobre 100).¹¹⁵ Como se dijo en la sección 3.1, los propios empresarios argentinos admiten la persistencia de prácticas de incidencia indebidas y poco transparentes. “La gente acá tiene razón en ver mal al lobby; el lobby acá es para perjudicar al otro”, opinó un ejecutivo de una gran empresa nacional. En general prevalece una percepción dentro de la propia comunidad empresarial de que en las prácticas de incidencia se presta más atención a los fines que a los medios y que más que propuestas sólidas el éxito de la incidencia se define a partir de los contactos y recursos de negociación. En consecuencia, muchas empresas siguen abiertas a ofrecer sobornos u otros favores, muchas veces a través de intermediarios, o bien agotan su poder de negociación muchas veces perjudicando a otros sectores o a competidores asociados en la misma cámara.

Mientras que la mayoría de los empresarios coincide en las entrevistas en que la corrupción implica un costo para los negocios, la responsabilidad de atacarla muchas veces se delega en el Estado, colocándose el sector empresarial como víctima de reglas establecidas por el Estado, y argumentando que ellos enfrentarían serias ventajas competitivas si no aceptaran las reglas del juego. Por lo general, el tema de la corrupción no se trabaja de manera abierta y sistemática en gran parte de las empresas y menos en las asociaciones, un lugar predestinado para emprender acciones colectivas que comprometerían también a los competidores. “Sí del todo, el tema se comenta en los pasillos”, afirma un representante de una gran asociación empresarial. Preguntados acerca de políticas internas y programas de acción, la mayoría de los empresarios o hace referencia al código de ética de la empresa o enfatiza la integridad personal de sus directivos. Es muy poco frecuente, sin embargo, que el código esté acompañado por un programa de implementación, que incluya la capacitación y la conscientización de los ejecutivos y empleados, la creación de canales de denuncia

¹¹⁴ RED PUENTES (2004), p.5

¹¹⁵ Ver KAUFMANN (2004); Appendix: Corporate Corruption/Ethics Index, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/Kaufmann_GCR_101904_B.pdf. Lo interesante es que el índice cubra tanto corrupción legal como ilegal.

y la aplicación de sanciones. En la misma línea no suelen abrirse espacios de diálogo sobre el tema entre sector público y privado. Una iniciativa de la Oficina Anticorrupción dirigida a convocar una mesa de diálogo con empresarios no prosperó.

Al mismo tiempo es importante destacar que dentro de lo que se puede describir como una tendencia general, se encuentran excepciones importantes de empresas que se están comprometiendo con un concepto de ética empresarial más integral. Algunos empresarios confirmaron que las empresas multinacionales “se tienen que cuidar más”, ya que sus casas matrices cuentan con políticas internas más estrictas.

Factores de riesgo

- Falta de visión integral de responsabilidad social por parte de los empresarios.
- Falta de políticas internas que promuevan la ética empresarial.
- Falta de aplicación de políticas existentes y compromisos adquiridos en ámbito internacional.
- Falta de discusión y reflexión sobre los riesgos y costos de corrupción así como medidas para contrarrestarla.

4.6 Debilidad de los espacios colectivos del sector privado

Muy conectado con el tema anterior se encuentra el debilitamiento de las asociaciones empresariales, como interlocutores institucionales del Estado en la formulación de políticas públicas.¹¹⁶ El rol de cada uno de estos espacios colectivos en materia de incidencia depende naturalmente de muchos factores, entre otros el tipo de política pública sobre la cual se quiere incidir – cuanto más amplio y sectorial está su objeto más sentido hace la gestión a través de la cámara -, y la naturaleza del sector en cuanto a la homogeneidad de empresas e intereses. Sin embargo, y como ya se mencionó, existe la tendencia general confirmada por la mayoría de los empresarios entrevistados a dar preferencia a la gestión individual y bilateral (ver también la sección 3.3 sobre prácticas de cabildeo).

La gestión a través de una asociación implica la construcción a veces ardua de consensos con los competidores, a la vez que los caminos de incidencia tienden a ser más institucionales y

¹¹⁶ Para más detalle sobre la evolución de las asociaciones empresariales y su relación histórica con el Estado, ver sección 2.1

transparentes. Frente a esto, las posibilidades de acción directa muchas veces prometen ser más eficaces y permiten un enfoque en el interés particular de la empresa. “La gestión a través de la cámara es más transparente, ya que las cámaras hacen planteos abiertos; en lo individual hay mucha tendencia de querer sacar ventaja”, declara el director de relaciones institucionales de una empresa extranjera y explica que es también frecuente que las empresas, en la medida en que cuentan con las posibilidades de acceso, complementan o bien socavan la gestión de la asociación a través de gestiones paralelas.

Con estas actitudes, los empresarios por un lado responden al sistema de gestión del Estado que ofrece pocos espacios creíbles para la generación de acuerdos más amplios y con horizontes más largos. A la vez, perpetúan este sistema al no invertir en mecanismos de incidencia más institucionales y transparentes.

Como resultado y a la vez causa de esta dinámica, las propias asociaciones por lo general cuentan con poca calidad institucional y, por tanto, no logran posicionarse como representantes válidos ante los ojos de muchos empresarios. Muchas asociaciones sufren a su vez un déficit democrático y, por tanto, son dominadas por las grandes empresas del sector. Por otro lado, muchas asociaciones tienen fama de dedicarse al negocio y la repartición de prebendas con sus socios.

Factores de riesgo

- Falta de inversión de las empresas en las asociaciones empresariales como espacios de articulación colectiva.
- Existencia de prácticas de incidencia “paralelas”.
- Débil calidad institucional y espíritu democrático (interno) de muchas asociaciones.

4.7 Problemas con los mecanismos de control social independiente

Más allá de la importancia de los mecanismos de control estatales¹¹⁷, resulta fundamental la existencia de actores sociales que fiscalicen el uso y abuso del poder por parte de las autoridades públicas, o bien su captura por intereses particulares. Para que estos actores puedan ejercer un

¹¹⁷ Tales como el control parlamentario, el Poder Judicial, la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anti-Corrupción, los diferentes entes y superintendencias que regulan y supervisan la actividad económica en diferentes mercados y sectores y otros órganos de control.

control social efectivo es importante que cuenten con suficientes recursos, capacidad e independencia y que ellos mismos se rijan por estándares éticos elevados. Entre los diferentes actores predestinados a ejercer actividades de control social, los medios de comunicación se destacan por su capacidad de incidencia en la opinión pública. Dependiendo del grado de concentración, se pueden convertir ellos mismos en captadores del Estado a la vez que su dependencia de fuentes financieras los hace vulnerables ante presiones por parte del Gobierno y de sus anunciantes privados. Ante la pluralidad del mercado publicitario se podría asumir a la vez que el poder de presión de cada anunciante es relativo, comparado con el que tiene el Gobierno, entre otros a través del canal de la publicidad oficial.

La relación entre medios de comunicación y política en la Argentina de los últimos años refleja una dinámica de presiones mutuas basada, por un lado, en un poder muy concentrado de pocos grupos de comunicación¹¹⁸ y, por el otro, en la vulnerabilidad económica de los mismos, vulnerabilidad que se agudizó con la devaluación del peso en el año 2001 porque multiplicó la carga de la deuda en moneda extranjera. Un ejemplo de esta dinámica lo representa el caso del Grupo Clarín, uno de los grupos multimedia (medios gráficos, audiovisuales, telecomunicaciones) más grandes y el mayor operador de televisión de cable de América Latina¹¹⁹, que habiendo acumulado una deuda de más de 1.000 millones de dólares a finales de los años 90 se vio ante sospechas de no sólo haber obtenido el apoyo del Gobierno para llegar a un acuerdo extrajudicial con sus acreedores para reestructurar la deuda sino también de haber incidido en el marco legal que regula la industria de la comunicación para mantener la estructura de propiedad vigente.¹²⁰ La Ley de Protección de Industrias Culturales, que fue aprobada a pocos días de la llegada al poder del presidente Kirchner y que popularmente llegó a denominarse como la “Ley Clarín”, impidió a capitales extranjeros poseer más de 30% de los medios nacionales y como tal evitó que muchos grupos mediáticos sean absorbidos por sus acreedores externos. “La Ley de Industrias Culturales fue un punto donde se vio claramente la capacidad de los medios de influir sobre la decisión política. Es una ley a medida, ya que no queda claro por qué los medios de comunicación sí y no otras industrias pudieron acceder a

¹¹⁸ En el índice latinoamericano de concentración de medios la Argentina figura con niveles muy altos de concentración en prensa escrita y televisión de pago, ver INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD (2006), p.96

¹¹⁹ MASTRINI, BECERRA, p.15

¹²⁰ Ver Diario sobre Diarios (2004) citado en ASOCIACIÓN DE DERECHOS CIVILES (2005), p.63 así como ; LEGRAND: Renegociación al Ritmo K <http://www.revistalgn.com.ar/Mercado/clarinref.htm>

ese beneficio", comentó Guillermo Mastrini, profesor de la Universidad de Buenos Aires en su momento.¹²¹ En mayo del 2005 un decreto presidencial cimentó luego las estructuras de propiedad vigentes, suspendiendo por diez años el plazo otorgado por licencias a las empresas de radiodifusión, impidiendo así la consolidación de nuevos medios. Cuando por un lado estas medidas reflejaron el poder de incidencia de los grupos mediáticos, a la vez conllevaron una deuda política de los mismos frente al Gobierno. Ambos factores comprometen fuertemente la independencia informativa de los grupos existentes e impiden la creación de un mercado mediático más plural.

En los últimos años han aumentado en la Argentina, las voces de alarma señalando serias vulnerabilidades de la libertad de expresión e independencia de los medios de comunicación. Un informe que la organización Asociación por los Derechos Civiles (ADC) publicó junto con la Iniciativa Pro-Justicia de Sociedades Abiertas en noviembre de 2005 muestra una creciente tendencia a la censura de medios bajo la administración del presidente Kirchner, particularmente a raíz de la asignación discriminatoria y discrecional de publicidad oficial. Un monitoreo de la distribución de la publicidad oficial durante dos semanas en cuatro diarios importantes a nivel nacional había mostrado que el diario *Página/12*, cuya circulación diaria se estima en entre 15 y 20 mil ejemplares y cuya línea editorial favorece a la administración actual, había recibido 10.255 cm² de publicidad oficial durante esta etapa mientras que los diarios *Clarín* y *La Nación*, con una circulación diaria de 407 mil y 161 mil ejemplares, respectivamente, recibieron 12.348 cm² y 10.255 cm², también respectivamente.¹²² El informe denunció además que no obstante que a nivel nacional casi todos los organismos estaban obligados a otorgar publicidad a través de procesos de licitación, un decreto presidencial permitía a los funcionarios a hacer caso omiso de este requisito. Otras maneras de interferencia incluían, según el informe, presiones directas sobre contenidos de programas o artículos, frenos para acceder a información oficial o el acceso discriminatorio al avión presidencial *Tango 01*.

En su informe sobre la Argentina ante la Reunión de Medio Año en Ecuador en marzo de 2006, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) reclamó que "estos problemas afectan y preocupan en particular a la prensa libre, cuyo ejercicio sigue sometido a una lenta recuperación de su independencia económica, con el agravante de estar sometida a la descalificación y agravios del

¹²¹ Ver AGENCIA NOTICIAS FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (2005) <http://www.infourba.com.ar/pais21.php>

¹²² ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (2005). p.68

Presidente junto con la discriminación en la distribución de la publicidad oficial. No se ha implementado una legislación que garantice procedimientos justos y transparentes y aseguren la imparcialidad en el uso de los fondos públicos destinados a la difusión de los actos de gobierno, reclamados permanentemente por las entidades periodísticas argentinas.”¹²³

En su informe sobre la Argentina 2005, la organización estadounidense Freedom House notó a su vez: “Although the constitution provides for a free and independent press, the Kirchner government has both increased official advertising in the media and has channeled it disproportionately to news outlets it considers friendly, in an effort to induce more favorable coverage”.¹²⁴

Ante el conflicto entre el interés económico y la libertad de expresión muchos dueños de medios y jefes de redacción optan por la autocensura, particularmente en áreas tan delicadas como las investigaciones de corrupción. Según Freedom House: “However, journalists -particularly those who report on corruption, irregular business dealings, and human rights abuses-are still subjected to threats and physical violence by the police and other actors. In a negative development, the pro-Kirchner *Página/12* censored one of its own journalists, who was preparing an investigative report on alleged government corruption, while one of the daily's journalists, erstwhile anticorruption crusader Horacio Verbitsky, launched personal attacks on his investigative colleague. The ensuing scandal, which *Página/12* workers said was not an "isolated" case of censorship, ended with the dissolution of the decade-old free press group Periodistas, which split between pro-government and anticensorship factions”¹²⁵.

Llama efectivamente la atención cómo en los últimos años quedaron desarticulados muchos equipos de investigación de periódicos importantes así como de canales de televisión. Mientras que en el año 2003, 22 personas integraron el equipo de “Telenoche Investiga”, un programa de televisión del Canal 13 (propiedad del Grupo Clarín) famoso por sus investigaciones con cámara oculta, quedaron dos en el siguiente año.¹²⁶

¹²³ SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA (2006)

¹²⁴ FREEDOM HOUSE (2005)

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Entrevista con D’ALESSANDRO, Andrés

En 2005, el Foro del Periodismo Argentino (FOPEA) condujo una encuesta entre 282 periodistas en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires¹²⁷. 52% de los periodistas que participaron en la encuesta aseguró haber recibido llamadas de coerción por parte de funcionarios públicos. En 50% de los casos estas injerencias llevaron a modificaciones de la nota o bien su eliminación total. Casi 39% apuntó a la gestión del presidente Kirchner como el gobierno de mayor presión coercitiva hacia el periodismo desde el inicio de la democracia en 1983.

Factores de Riesgo

- Altos grados de concentración de los medios de comunicación.
- Falta de procedimientos justos, transparentes y competitivos para la asignación de fondos relacionados con publicidad.
- Falta de estándares éticos que promueven la independencia editorial.
- Existencia de prácticas de censura a los medios y autocensura.

5. Recomendaciones

Como se vio, los riesgos de corrupción en la formulación de políticas públicas generados a partir de la incidencia de intereses particulares, en este caso, empresariales, tienen múltiples raíces. Generalmente, tienen que ver con la manera en la que las autoridades públicas entienden y ejercen su mandato de promover el interés general, cómo los empresarios entienden y ejercen su papel en relación a la sociedad, cómo los actores sociales ejercen su control del abuso y de la captura del poder, y en qué medida los arreglos institucionales sostienen y refuerzan estas concepciones.

El carácter amplio del mapa de riesgo muestra que el problema no se solucionará en el corto plazo, y ciertamente no ocurrirá por la sanción de una nueva ley. Como se dijo, los patrones que hoy se observan se encuentran muy arraigados en los comportamientos de los actores y en el contexto en el que operan. La experiencia argentina y la de otros países ilustran que las reformas legales, que claramente pueden poner temas en la agenda y lograr modificar la estructura de incentivos, tienen impacto en la medida en que existan los recursos y la voluntad política para operacionalizarlas, difundirlas activamente y sobre todo controlar su cumplimiento. En este sentido, en este caso la

¹²⁷ FORO DEL PERIODISMO ARGENTINO (FOPEA) (2005)

prioridad no consistirá tanto en pensar en nuevas leyes sino en fortalecer los mecanismos para promover y controlar el cumplimiento de las normas existentes. Además, y considerando que en el caso argentino aun prevalecen muchas confusiones acerca de conceptos básicos como la figura del conflicto de interés o bien el significado y alcance de la responsabilidad social empresarial, parece prioritario iniciar procesos de reflexión y debate en diferentes ámbitos, procesos que luego pueden desembocar en reformas legales o bien en iniciativas de autorregulación. Tan o quizás más importante que el enfoque en el marco legal, será el liderazgo de individuos o de iniciativas colectivas que, entendiendo el costo del mantenimiento del status quo en el largo plazo asuman la responsabilidad de hacer las cosas diferente en su ámbito de acción en el corto plazo.

Este informe no pretende ni puede dar recetas detalladas para una agenda de reforma. Al respecto, se respeta la complejidad de cada medida y se postula que éstas tienen que ser producto de un proceso de amplia deliberación. Lo que se puede dar son recomendaciones en relación a las áreas en las que se deberían desarrollar procesos de cambio así como a los principios que deberían orientar estos procesos. A la vez, es posible identificar agendas de investigación que permitirán profundizar el diagnóstico y diseñar soluciones más aptas y efectivas en áreas claves.

En este sentido y partiendo del mapa de riesgo argentino resulta prioritario:

- **Aumentar los niveles de transparencia con los cuales se lleva a cabo la incidencia de las empresas privadas en la formulación de políticas públicas para que el público pueda tomar en cuenta y controlar mejor los intereses que inciden en estos procesos.**

Como paso importante en este contexto se deberían establecer reglas básicas para el cabildeo, éstas a su vez como producto de una amplia discusión sobre el rol de los grupos de interés, especialmente los empresarios, en la formulación de las políticas públicas. Estas reglas deberían contribuir a transparentar la identidad y los intereses de las personas o grupos que ejercen el cabildeo y, como tal, puedan atribuir legitimidad a una actividad generalmente desprestigiada.

Los siguientes aspectos deberían tomarse en cuenta en la discusión como factores que aumentarán el éxito de estas reglas. Es importante que estas reglas:

- partan de una definición clara de la actividad de lobby, incluyendo todo acto de influencia de políticas públicas en defensa de un interés determinado ante una o varias autoridades públicas.¹²⁸
- partan de una definición clara y amplia de lo que es un lobbista, incluyendo todo representante de un grupo u organización que gestione un interés ante una autoridad pública. En este sentido, el término lobbista no debería estar restringido a consultores contratados por compañías o grupos de interés para gestionar un interés.
- provean reglas que separen la actividad de lobby de la recaudación de fondos para partidos políticos y/o campañas electorales.
- establezcan períodos de carencia claras durante los cuales un funcionario público no se puede convertir en lobbista una vez que deja el cargo.
- establezcan mecanismos adecuados para transparentar la actividad del lobby y los intereses implicados, a través de registros públicos que habiliten al lobbista a gestionar intereses ante el Estado, registros públicos de audiencias y/u otras formas de rendición de cuenta.
- establezcan normas de conducta ética que rijan la relación entre llobistas y autoridades públicas.
- establezcan mecanismos efectivos e independientes para el control del cumplimiento de la ley y la sanción de irregularidades.

➤ **Crear mecanismos más efectivos para proteger a las autoridades públicas ante posibles conflictos de interés que les impidan ejercer su mandato de promover el interés general.**

Ante la falta de criterios de muchos funcionarios acerca del alcance de la figura del conflicto de interés, situación provocada ante todo por la falta de alcance, difusión y control de la norma respectiva, resulta primordial instrumentar los medios para hacer efectiva la Ley de Ética en la Función Pública en el Congreso, en el Ejecutivo (y en el Poder Judicial).

Los siguientes pasos deberían tomarse en cuenta en la discusión respectiva:

- iniciar actividades para la debida difusión de la normativa existente y la capacitación de funcionarios en sus contenidos.

¹²⁸ Esto excluye actos de influencia dirigidos al público (como puede ser la publicación de un artículo en el periódico).

- establecer un régimen de incompatibilidades que incluya un período de carencia ex-post.
- asegurarse de que los servidores públicos nombrados directamente por el Presidente también estén sujetos a restricciones adecuadas y aplicables con respecto a conflictos de intereses.
- asegurar que la Ley cuente con mecanismos que garanticen el control efectivo e independiente de su implementación así como la sanción de irregularidades, particularmente en lo que respecta a las declaraciones juradas, estableciendo, entre otras, la posibilidad de cruzar esta información con otros datos.
- generar mayor transparencia y canales de rendición de cuenta en relación a las actividades de *enforcement* (registro de casos).

Considerando la magnitud de los conflictos de interés que se generan a partir del financiamiento privado de la actividad política (tanto legal como ilegal), resulta importante analizar las causas que inhiben el monitoreo y control efectivo de los límites de los aportes así como de los requerimientos de rendición de cuenta por parte de los partidos prescritos en la norma respectiva para luego habilitar los mecanismos que remedien estas restricciones.

- **Habilitar de manera más sistemática y autorizar espacios institucionales de participación para reducir la informalidad en la interacción y crear mayores garantías para que todos los actores interesados y afectados puedan acceder a la formulación de las políticas respectivas.**

Para reducir la informalidad en la interacción entre autoridades públicas y empresarios, resulta importante que los legisladores y funcionarios públicos tomen conciencia de la necesidad y utilidad de habilitar, de manera más sistemática, espacios de consulta y participación para y con la comunidad empresarial. En la medida en que estos espacios se habiliten sistemáticamente, sean inclusivos y cuenten con funciones claras, los empresarios tendrán mayores incentivos para participar. Bajo estas condiciones los espacios podrán contribuir a aumentar el nivel de información que alimenta la formulación de políticas públicas, generar consensos y acuerdos que apoyen la sostenibilidad de estas políticas en el largo plazo y proteger a los funcionarios públicos ante presiones y gestiones individuales de parte de los empresarios.

En este contexto, resulta fundamental que los legisladores trabajen hacia la plena recuperación y rehabilitación de los espacios de debate y de deliberación que implica la labor legislativa, así como del control de las facultades delegadas al Ejecutivo.

- **Asegurar que todos los participantes cuenten con suficiente información para participar en estos espacios y ejercer allí sus derechos.**

Resulta, además, primordial que las autoridades públicas tomen mayor conciencia del acceso a la información pública como condición básica para igualar las posibilidades de participación de los diferentes grupos de interés. En la medida en que se comprometan con rendir cuentas públicamente sobre las políticas públicas desde su preparación hasta su evaluación serán menos vulnerables hacia la presión por parte de intereses particulares. En este sentido, sería importante que tanto las diferentes agencias del Ejecutivo como las dos cámaras legislativas inviertan mayores esfuerzos en sistemáticamente proveer información amplia, oportuna y de calidad sobre sus instituciones (estructuras, funciones, servicios, etc.), y las iniciativas y actos administrativos que emprenden justificando los fundamentos de las decisiones y rindiendo cuenta sobre sus resultados e impacto. En cuanto a los fundamentos de las decisiones es importante que se vuelva transparente el proceso de cómo propuestas originales fueron evolucionando a partir de intervenciones externas y el criterio aplicado para emprender estas modificaciones.

Tal como ocurre en muchos otros países, el derecho constitucional de acceso a la información pública debería ser garantizado por ley. Más allá de definir los criterios para la provisión “pro-activa” de información, una ley debería establecer las condiciones bajo las cuales toda persona puede acceder a la información generada o almacenada en el Estado sin tener que invocar un interés legítimo.

- **Aumentar y mejorar la base de apoyo técnico con el que cuentan los procesos de formulación de políticas públicas, sobre todo en el Congreso, para garantizar que las autoridades públicas estén a la altura del conocimiento especializado de los privados.**

Para garantizar un alto nivel de competencia y la independencia entre poderes y frente al sector privado, resulta fundamental fortalecer la capacidad técnica propia del Congreso. Sólo en la medida que tenga capacidad propia para desarrollar de manera sistemática y permanente estudios e

investigaciones que soporten la labor de los legisladores, éstos podrán procesar los insumos de los empresarios con criterio.

- **Promover, desde el mundo de la empresa privada, prácticas de cabildeo más transparentes, institucionales y constructivas en el marco de un concepto integral de responsabilidad empresarial social y como reflejo de un interés comercial de largo plazo.**

Resulta fundamental que la comunidad empresarial se abra a una discusión sobre los riesgos y costos que la corrupción en su sentido amplio implica para la comunidad y los negocios comerciales. Partiendo de su interés fundamental en asegurar la sostenibilidad de sus negocios en el largo plazo y reconociendo que ellos son parte del problema y, como tal, pueden ser parte de su solución, las empresas deberían desarrollar e implementar políticas internas de ética empresarial.

Considerando su rol como espacios colectivos del mundo empresarial, las asociaciones empresariales podrían ser actores particularmente aptos para asumir el liderazgo en abrir este tipo de reflexiones entre las empresas asociadas. El acordar nuevas reglas entre empresas de un mismo sector, muchas veces competidoras, ayudará a reducir el riesgo de que la ética comercial genere desventajas competitivas en el corto plazo.

Más allá de la importancia de que los empresarios se sometan plenamente a las normas que se vinculan con la incidencia del mundo empresarial en la formulación de políticas públicas, como puede ser una ley de lobby o la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos, sería interesante que como reflejo de un compromiso asumido se fomenten iniciativas de autorregulación en materia de ética empresarial, tanto a nivel de empresas individuales como a nivel de grupos y sectores económicos.

Los siguientes criterios para un lobby responsable se proponen como insumo para estas iniciativas.

Propuesta de criterios para el “lobby responsable”:

- Se desarrolla en la legalidad (no implica canales o medios/ transacciones ilegales).
- Se desarrolla con plena transparencia.

- Su activo consiste en proporcionar información y argumentos sustanciales (no ofrecer y buscar favores).
 - Se abstiene de prácticas “desleales” en el sentido de que no desacredite a sus competidores y no socave acuerdos colectivos a través de gestiones individuales y paralelas.
 - Aprovecha los canales institucionales de participación y como tal contribuye a la discusión colectiva sobre aquellas políticas públicas que mejor hagan coincidir la satisfacción de los intereses particulares con el logro del interés general
- **Trabajar hacia una mayor independencia, capacidad y compromiso ético de los actores y organismos responsables de controlar la interacción entre empresarios y Estado, particularmente los medios de comunicación.**

Los riesgos de corrupción generados a partir de la incidencia indebida de intereses particulares en la formulación de políticas públicas no podrán enfrentarse sin una ciudadanía alerta. En la medida en que los ciudadanos exijan que sus representantes rindan cuenta sobre cómo las decisiones políticas benefician al interés general, éstos tendrán mayor incentivo de protegerse ante posibles conflictos de interés que los inhiban a ejercer debidamente su mandato. En este sentido, resulta clave que tanto las organizaciones de la sociedad civil como los medios de comunicación tomen un rol activo en monitorear y fiscalizar la relación entre comunidad empresarial y Estado con respecto a la formulación de políticas públicas. En cuanto a los medios de comunicación esto implica fundamentalmente abordar el conflicto entre intereses económicos y mandato informativo. Las medidas a discutirse en este contexto deberían, entre otras, apuntar a generar una mayor pluralidad del mercado de medios, a través de leyes de concesión de más corto plazo acompañadas de un marco regulatorio y de un sistema de *enforcement* que protejan la independencia de los medios pero también exijan su rendición de cuentas. Asegurar mayores niveles de transparencia en cuanto a las estructuras de propiedad, los estados financieros y las actividades comerciales de los medios así como la supervisión más estricta de las normas de contratación de publicidad oficial parecen ser medidas prioritarias en este contexto. A esto se agrega la importancia de promover lineamientos éticos en los medios en cuanto a la independencia editorial.

6. Propuestas para una agenda de investigación basada en este estudio

Como se explicó anteriormente, la metodología aplicada, la amplitud del tema y el tiempo disponible para este estudio no permitieron evacuar de manera más profunda ciertos aspectos importantes. El propósito del estudio fue más bien trazar un primer panorama general de la situación del lobby empresarial en la Argentina que pudiera señalar tendencias y vulnerabilidades y, en este sentido, también generar orientaciones con respecto a futuras agendas de investigación. Las agendas de investigación que se delinearán a continuación permitirán profundizar el diagnóstico y diseñar soluciones más aptas y efectivas en áreas claves.

Se recomienda emprender:

- Estudios de casos (1): análisis de prácticas y efectos de incidencia empresarial vinculados a políticas públicas específicas que tengan relevancia para ciertos sectores empresariales. Para confirmar y profundizar el mapa de riesgo, se podrían analizar los canales y efectos de incidencia empresarial en la formulación, estudio, aprobación e implementación de proyectos de ley específicos.
- Estudios de casos (2): análisis de la credibilidad y efectividad de determinados espacios institucionales de consulta y cooperación público-privados en el Ejecutivo (quién participa, con qué regularidad se reúne, cuáles son las funciones formales y las reales, qué se decide).
- Estudios de prácticas de incidencia de un sector económico en particular. Esto para analizar con mayor profundidad cómo las características de diferentes sectores y mercados (regulación del mercado y de la competencia, productos, relación con el Estado) influyen en las prácticas y efectos de incidencia y cuáles son los riesgos de corrupción inherentes en ellos. En este contexto sería importante establecer y analizar indicadores relacionados con la efectividad e independencia de agendas de control estatal que intervienen en estos mercados/sectores.
- Cruces de datos: para confirmar y/o contrastar los datos de percepción acerca de factores que contribuyen a la capacidad de incidencia, sería importante cruzar de manera más sistemática datos disponibles acerca de principales donantes (y destinatarios) de contribuciones políticas (o bien indicadores relacionados al poder económico / concentración económica de ciertos sectores) con datos sobre sectores y grupos beneficiados por determinadas políticas públicas.

7. Conclusiones

El objeto del presente estudio fue analizar las prácticas actuales del lobby empresarial en la Argentina e identificar las causas que llevaron y llevan a que se trate de una actividad “bajo sospecha”. Confiando en que los empresarios pueden dar un aporte positivo a la calidad de las políticas públicas, la investigación se propuso encontrar aquellos factores de riesgo que actualmente socavan este potencial. Las siguientes conclusiones resultan del análisis:

Los riesgos de corrupción inherentes en la relación entre los empresarios y el Estado en la Argentina tienen raíces históricas. El estudio mostró cómo las debilidades institucionales, tanto en el ámbito público como del sector privado, generaron dinámicas de interacción muy informales y discrecionales a lo largo del siglo pasado. Se ilustró también cómo los empresarios desarrollaron una mentalidad corto-placista ante la crónica inestabilidad política y económica en el país, con lo que ellos terminaron convirtiéndose en actores interesados o cómplices en mantener esta situación.

El marco regulatorio existente actualmente en la Argentina vinculado con la gestión de intereses muestra que en los últimos años ha habido algunos avances en materia de normas que apuntan a reducir los riesgos de corrupción en la incidencia de actores privados en la formulación de políticas públicas. El país cuenta con reglas dirigidas a reducir y controlar los múltiples riesgos de conflictos de interés asociados a la función pública, generados entre otros a través del financiamiento privado de la actividad política. Se cuenta además con previsiones que facilitan el acceso a la información pública, particularmente en el ámbito del Ejecutivo, como condición básica para igualar las posibilidades de incidencia y facilitar la rendición de cuenta por parte del Estado. Si bien el estudio revela una agenda pendiente en materia de reforma legislativa, el mayor problema de la Argentina no parece ser la falta de leyes. El reto consiste más bien en habilitar los medios y la voluntad política para hacer efectivas las leyes existentes.

El estudio recogió, a través de más de 40 entrevistas en profundidad con diversos actores, las características de las prácticas del lobby empresarial prevalecientes hoy en día en el país, prácticas que como se mostró se desarrollan en un ambiente de alta informalidad y poca transparencia. Se evidenció la importancia del poder económico y de los contactos personales de la empresa como activos decisivos en cuanto a la capacidad de incidencia de las compañías, factores que facilitan un acceso desigual y discrecional de los empresarios a los espacios de toma de decisiones. Si se parte del supuesto de que la calidad de las políticas públicas se aumenta en la medida en que el proceso

de su formulación cuenta con la voz de todos los afectados, la situación en la Argentina no ofrece un escenario propicio al respecto. Las prácticas reflejaron además la debilidad de muchos espacios institucionalizados de participación y consulta, y la preferencia que se da al contacto bilateral por sobre la gestión colectiva a través de las asociaciones empresariales.

El relevamiento de las prácticas y los factores de incidencia confirmó la tesis inicial de que la captura de procesos de formulación de políticas públicas no sólo se desarrolla por medio de la ilegalidad. La informalidad y la falta de transparencia en la gestión de intereses facilitan que se produzcan intercambios de favores en el largo plazo entre actores públicos y privados que no necesariamente implican transacciones ilegales. Asimismo, en la medida en que el poder económico de una empresa sea un factor decisivo de incidencia, esta empresa tendrá posibilidades de influenciar la formulación de políticas públicas a su favor sin necesariamente tener que hacer uso de prácticas ilegales. Operar con un concepto “convencional” de corrupción restringido al ámbito de la ilegalidad, resulta por tanto limitado.

A partir del relevamiento de las prácticas relacionadas a la gestión de intereses en la Argentina, la investigación construyó un mapa de factores que generan riesgos de corrupción entendida ésta en un sentido amplio, como distorsión de políticas públicas en detrimento del interés general a partir de la incidencia indebida de intereses particulares. Esto se elaboró sobre las debilidades del marco regulatorio existente haciendo hincapié en la falta de reglas básicas para el cabildeo así como de mecanismos y de la voluntad política para hacer efectivas la Ley de Ética en la Función Pública y la Ley del Financiamiento de Partidos Políticos en su calidad de medidas para controlar y prevenir conflictos de interés. Además, el mapa de riesgo se enfocó en la ausencia y la falta de autoridad de los mecanismos institucionales para la participación, problema que se ve potenciado por el desdibujamiento del Congreso como órgano de deliberación por excelencia. La falta de una política del Estado que sistemáticamente provea información a los ciudadanos acerca de los fundamentos de los actos administrativos contribuye, además, a cementar las condiciones de participación desiguales entre las empresas y obstaculiza el control social.

El mapa de riesgo mostró, además, cómo la capacidad de algunos actores, particularmente de los medios de comunicación, de efectivamente fiscalizar conflictos de interés y abusos de poder se ve seriamente restringida. Es a raíz de su propio interés comercial y de su fuerte posición en el mercado que algunos grupos de comunicación tienden a convertirse ellos mismos en captores del Estado, distorsionando políticas públicas de acuerdo a sus intereses. A la vez, su dependencia de fuentes

financieras los hace vulnerables ante presiones por parte del Gobierno y de sus anunciantes privados, restringiendo de esta manera su independencia editorial.

Se evidenció finalmente que, a pesar de que muchos empresarios reconocen en privado que la corrupción significa un costo para sus negocios, el tema aún no ha sido abordado de manera sistemática y explícita en la comunidad empresarial. Consecuentemente, las actividades que se desarrollan en materia de responsabilidad social empresarial no se encuentran vinculadas con el negocio principal de las empresas y no abordan la relación de la empresa con el Estado como uno de sus “públicos” (*stakeholders*). Habiendo cultivado una mirada corto-placista a lo largo de las últimas décadas, muchas empresas aun no asumen la noción de una corresponsabilidad empresarial en promover el interés general, como reflejo y expresión de una perspectiva orientada hacia los intereses comerciales de largo plazo de las compañías. En este escenario y ante los niveles generalizados de desconfianza entre los empresarios, por un lado, y entre los empresarios y el Estado, por el otro, la acción colectiva dirigida a la auto-regulación a nivel de sectores o de cadenas de valor se presenta como medio interesante para enfrentar el problema. El compromiso a respetar reglas comunes e instalar mecanismos para supervisar su cumplimiento puede reducir los niveles de desconfianza en los sectores y mejorar considerablemente la rentabilidad del negocio.

El estudio mostró la importancia de un enfoque integral hacia la solución del problema. Por más útil que pueda ser, una sola ley no solucionará el problema particularmente en una sociedad con bajo apego a la legalidad. El cambio pasará por iniciar la reflexión, el debate y el cambio en diferentes ámbitos a partir del liderazgo de actores o bien de iniciativas colectivas, tanto públicos como privados, que, convencidos del costo de la corrupción, se animen a hacer las cosas de otra manera y no deleguen la responsabilidad en otros. En este sentido, más que ofrecer recetas para el cambio, el estudio propone algunos lineamientos y pautas como invitación y orientación al debate sobre cómo convertir los factores de riesgo en iniciativas de reforma efectivas y sostenidas en el tiempo.

Lineamientos para orientar el debate y una agenda de reforma:

- Aumentar los niveles de transparencia con los cuales se lleva a cabo la incidencia de las empresas privadas en la formulación de políticas públicas para que el público pueda tomar en cuenta y controlar mejor los intereses que inciden en estos procesos.
- Crear mecanismos más efectivos para proteger a las autoridades públicas ante posibles conflictos de interés que les impidan a ejercer su mandato de promover el interés general.
- Habilitar de manera más sistemática y autorizar espacios institucionales de participación para reducir la informalidad en la interacción y crear mayores garantías para que todos los actores interesados y afectados puedan acceder a la formulación de las políticas respectivas.
- Asegurar que todos los participantes cuenten con suficiente información para participar en estos espacios y ejercer allí sus derechos.
- Aumentar y mejorar la base de apoyo técnico con el que cuentan los procesos de formulación de políticas públicas, sobre todo en el Congreso, para garantizar que las autoridades públicas estén a la altura del conocimiento especializado de los privados.
- Promover, desde el mundo de la empresa privada, prácticas de cabildeo más transparentes, institucionales y constructivas en el marco de un concepto integral de responsabilidad empresarial social y como reflejo de un interés comercial de largo plazo.
- Trabajar hacia una mayor independencia, capacidad y compromiso ético de los actores y organismos responsables de controlar la interacción entre empresarios y Estado, particularmente los medios de comunicación.

Anexo

RIESGOS	RIESGO	LEGISLATIVO	EJECUTIVO	SECTOR EMPRESARIAL	SOCIEDAD CIVIL / MEDIOS	OTROS
Deficiencias en el sistema regulatorio en materia de gestión de intereses y de su cumplimiento	Ausencia de reglas básicas para el cabildeo	Ausencia de reglas básicas en relación al cabildeo	Decreto 1172, registro de audiencias	Falta de conciencia de muchos empresarios acerca del valor de transparentar sus gestiones ante el Estado		
		Falta de incentivos de legisladores de promover una norma	Alcance: registro no incluye información sobre quién inició la reunión	Falta de discusión y reflexión sobre estándares éticos en la interacción entre empresarios y Estado		
		Falta de discusión y reflexión sobre estándares éticos en la interacción entre empresarios y Estado	Falta de conocimiento de la norma por parte de la comunidad empresarial	Falta de conocimiento de la norma (decreto 1172, registro de audiencias) por parte de la comunidad empresarial		
			Debilidades del sistema de monitoreo			
			Falta de reglamento de denuncias			
			Falta de compromiso de algunos funcionarios con la medida			
			Debilidades en el criterio para calificar reuniones como gestión de intereses			

<p>Debilidad del sistema de prevención, monitoreo y sanción del conflicto de interés</p>	<p>Falta de mecanismos para hacer efectiva la aplicación y el control de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.</p>	<p>Falta de conciencia acerca de los límites y los criterios en materia de conflictos de interés</p>			
	<p>Ausencia de un régimen común en ambas cámaras del Legislativo que regule la presentación y publicidad de las declaraciones juradas.</p>	<p>Falta de inclusión de funcionarios políticos en el régimen de conflicto de interés en el Ejecutivo.</p>			
	<p>Falta de publicidad de las declaraciones juradas en la Cámara de Diputados.</p>	<p>Falta de período de carencia ex post.</p>			
	<p>Falta de control del contenido de las declaraciones juradas en el Congreso.</p>	<p>Pluralidad y superposición de normas.</p>			
	<p>Falta de conciencia acerca de los límites y criterios en materia de conflictos de interés</p>				
	<p>Falta de inclusión de funcionarios políticos en el régimen de conflicto de interés en el Ejecutivo.</p>				
	<p>Falta de período de carencia ex post.</p>				
	<p>Pluralidad y superposición de normas.</p>				

	Fallas en el cumplimiento de la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos	Fallas en el cumplimiento de los requerimientos legales de rendición de cuenta por parte de los partidos políticos	Fallas en el cumplimiento de los requerimientos legales de rendición de cuenta por parte de los partidos políticos	Falta de incentivos y disposición de las empresas de transparentar sus donaciones y respetar otras previsiones legales como límites y prohibiciones.		Capacidad limitada de los órganos responsables del enforcement
		Falta de incentivos y disposición de las empresas de transparentar sus donaciones y respetar otras previsiones legales como límites y prohibiciones				
		Limitaciones en cuanto al alcance de las previsiones de la ley relacionadas al enforcement (falta de plazo para dictar sentencias)				
Ausencia de canales institucionales de participación y deliberación	Debilitamiento del rol Congreso en su calidad de órgano de formación, deliberación y sanción de leyes así como en cuanto a sus facultades de control de la gestión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)	Pérdida de espacios institucionalizados de participación a raíz de la ausencia de importantes instancias de debate legislativo.				
		Ausencia de instancias de control de la facultades legislativas del Ejecutivo previstas en la Constitución Nacional				
	Ejercicio informal de la gestión de intereses; altos niveles de discrecionalidad en la gestión pública	Falta de convocatoria sistemática de instancias de participación y consulta	Falta de convocatoria sistemática de instancias de participación y consulta			

	gestión pública	Imposibilidad de acceso a algunas comisiones.	Falta de reputación de algunas instancias de participación y consulta			
		Falta de autoridad/reputación de algunas instancias de participación y consulta.	Altos niveles de discrecionalidad e informalidad en la gestión del Ejecutivo.			
Insuficiencia de expertise y apoyo técnico de y a los legisladores		Bajo nivel de conocimiento técnico y especializado de los legisladores.				
		Debilidad de estructura y personal de apoyo técnico para los legisladores y las comisiones				
Falta de acceso a la información pública como condición fundamental para la participación y el control social		Falta de ley que garantice el acceso a la información pública a nivel nacional.	Falta de criterios universales para la provisión pro-activa de información pública y de una política pública que impulse su aplicación.		Falta de conocimiento de la normativa (Decreto 1172, Acceso) y, consecuentemente, de demanda de información por parte de la ciudadanía.	
		Falta de criterios universales para la provisión pro-activa de información pública y de una política pública que impulse su aplicación.	Falta de rigurosidad en los expedientes, particularmente en cuanto a los fundamentos de los actos administrativos.			
		Falta de criterios y mecanismos para la respuesta a solicitudes de información en el Congreso.	Decreto 1172, acceso a la información: Falta de mecanismos homogéneos para la presentación y el procesamiento de pedidos de información.			

		Falta de rigurosidad en los expedientes, particularmente en cuanto a los fundamentos de los actos administrativos.	Debilidades en los sistemas de archivo de información		
			Falta de reglamento de denuncias.		
			Falta de conocimiento de la normativa y, consecuentemente, de demanda de información por parte de la ciudadanía.		
Carencia de una visión integral de responsabilidad social empresaria y políticas relacionadas				Falta de visión integral de responsabilidad social por parte de los empresarios.	
				Falta de políticas internas que promuevan la ética empresarial.	
				Falta de aplicación de políticas existentes y compromisos adquiridos en ámbito internacional.	
				Falta de discusión y reflexión sobre los riesgos y costos de corrupción así como medidas para contrarrestarla.	
Debilidad de los espacios colectivos del sector privado				Falta de inversión de las empresas en las asociaciones empresariales como espacios de articulación colectiva	
				Existencia de prácticas de incidencia “paralelas”	

				Débil calidad institucional y espíritu democrático (interno) de muchas asociaciones		
Problemas con los mecanismos de control social independiente			Falta de procedimientos justos, transparentes y competitivos para la asignación de fondos relacionados con publicidad		Altos grados de concentración de los medios de comunicación	
					Falta de procedimientos justos, transparentes y competitivos para la asignación de fondos relacionados con publicidad	
					Falta de estándares éticos que promueven la independencia editorial	
					Existencia de prácticas de censura a los medios y autocensura	

BIBLIOGRAFÍA

- ACUNA, Carlos: *La nueva matriz política argentina*, AR Nueva Visión, Buenos Aires, 1995:1
- ACUNA, Carlos: *La Burguesía Industrial como Actor Político*, Tesis Doctoral, Department of Political Science, University of Chicago, junio 1995:2
- ACUNA, Carlos (Director Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés); entrevista con autora, 24.05.2006
- AGENCIA NOTICIAS FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES: *Poder de medios y poder político: Los dueños de la democracia*, Universidad de Buenos Aires, 07/06/05. <http://www.infourba.com.ar/pais21.php>
- AGUAS, Mariano: *La otra cuestión de la agenda democrática. Los intereses organizados y su representación*, en Revista Puente Europa, VOL.III, septiembre 2005
- D'ALESSANDRO, Andrés (Corresponsal del Instituto Prensa y Sociedad en Buenos Aires); entrevista con 29.06.2006
- ALONSO, Laura (Directora Ejecutiva, Fundación Poder Ciudadano); entrevista con autora 30.08.2006
- ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA: *Los entes de control y la ciudadanía. Resumen de hallazgos y síntesis de conclusiones*, Buenos Aires, 2005
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES: *Una censura sutil. Abuso de publicidad oficial y otras restricciones a la libertad de expresión en Argentina*. Open Society Institute, New York, 2005
- BALL, Allan, MILLARD, Frances: *Pressure Politics in Industrial Societies*, Basinstoke, McMillan, 1986
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2006; David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University; Planeta, 2006
- BEYME, Klaus von: *Interessengruppen in der Demokratie*; R. Piper & Co.Verlag, München, 1974
- BIRLE, Peter: *Los empresarios y la democracia en la Argentina*, Fundación Editorial Belgrano, Buenos Aires, 1997
- BÖHMER, Martín: *Igualadores y traductores. La ética del abogado en una democracia constitucional*, Buenos Aires, 2006 (still unpublished)

- BONVECCHI, Alejandro; SCHIJMAN, Agustina; ZELAZNIK, Javier: *La sanción tácita en la Argentina: El Congreso frente al Ejecutivo en la renegociación de contratos y los decretos de necesidad y urgencia*. Fundación PENT, 2005
- BRODOCZ, André; SCHAL, Gary S. (Hrsg.): *Politische Theorie der Gegenwart II*, Leske + Bullrich, Opladen 2002
- CABOT, Diego: *Subsidios: Jaque Mate al Presupuesto*, La Nación, 25 de junio, 2006
- CENTER FOR GLOBAL INTEGRITY: *Public Integrity Index*, 2004, www.globalintegrity.org
- CIPPEC: *Sistemas nacionales de integridad, informe de Argentina para Transparency Internacional*, 03/2001, www.cippec.org
- CIPPEC: *Acceso a la Información en el Poder Legislativo*; Manual 3, 2003
- CIPPEC: *Directorio Legislativo. ¿Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan?*, 2004-2005
- CIPPEC: *Fondos Fiduciarios Estatales. Dinero público con escaso control*, Buenos Aires, octubre 2005
- CIPPEC: *Mecanismo de seguimiento de la implementación del reglamento general de acceso a la información pública para el poder ejecutivo nacional*. Tercer informe, marzo 2006, www.cippec.org
- CIPPEC: *Las 5 claves de la situación fiscal en 2006*, abril 2006
- CIPPEC: *Hacia una política pública de transferencias con transparencia y equidad*, octubre 2006
- COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN: *Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la primera ronda*, 2003
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTER-AMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN: *Segundo Informe*; 2003,
http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/sociedad_civil/soc_civil_oea/oas_mecanismo
- O'DONNELL, Guillermo: *Estado y Alianzas en la Argentina 1956-1976*, en *Desarrollo Económico*, Vo. XVI No 64, 1977
- O'DONNELL, Guillermo: *El estado burocrático autoritario. Triunfo, derrotas y crisis*, Edición de Belgrano, Buenos Aires, 1982
- ETCHEMENDY, Sebastián: *Old actors in new markets: transforming the populist / industrial coalition in Argentina, 1989-2001*, in MURILLO, LEVITSKY, 2005
- ESQUDÉ, Carlos: *Festival de licuaciones. Causas y consecuencias de la pobreza en Argentina*. Ediciones Lumiere, Buenos Aires, 2006

- FERREIRA RUBIO, Delia: *El Control del Financiamiento de Partidos. ¿Qué cambió con la nueva Ley?* Universidad del CEMA, Buenos Aires, junio 2005 www.ucema.edu.ar/publicaciones
- FERREIRA, Delia M (Investigadora del Centro de Estudios para Políticas Públicas aplicadas y de la Universidad del CEMA); entrevista con autora, 31/08/2006
- FITZ PATRICK, Mariel: *El Archivo General de la Nación en Riesgo*”, Clarín, 19.01.2006
- FORO DE PERIODISMO ARGENTINO: *Elecciones Legislativas 2005. La agenda pendiente de la reforma política*, Buenos Aires, octubre 2005
- FORO DE PERIODISMO ARGENTINO: *Sobre los periodistas y su profesión*. Encuesta realizada con Giacobbe y Asociados, Buenos Aires, 2005
- FREEDOM HOUSE: *Freedom of the Press, Country Reports, Argentina*, 2005.
- Fundación PODER CIUDADANO: *Monitoreo del Decreto 1172/07; componente publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional*, 2005: http://www.poderciudadano.org.ar/up_downloads/temas/45_9.pdf
- Fundación PODER CIUDADANO: *El Congreso bajo la lupa*, 2006
- Fundación PODER CIUDADANO: *Monitoreo del financiamiento de la Campaña Electoral de 2005. Panorama por Distrito*, Buenos Aires, octubre 2005
- Fundación PODERCIUDADANO: *Gastos e ingresos de los partidos en la Ciudad y la provincia de Buenos Aires. Informe final del monitoreo del financiamiento de la campaña electoral nacional 2005*, Buenos Aires, octubre 2005
- Fundación PODER CIUDADANO: *Pacto Global y el décimo principio. Argentina. Informe de relevamiento*, Buenos Aires, marzo 2005
- GRAZIANO, Luigi: *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
- HAYES, Michael: *Lobbyists and Legislators, a theory of political markets*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1981
- HOMAN, Kart: *Grundlagen einer Ethik für die Globalisierung* in PIERER, H v.,
- HOMANN, K, LÜBBE-WOLF, G.: *Zwischen Profit und Moral. Für eine menschliche Wirtschaft*. Hanser Verlag München Wien 2003
- INDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA, 2005
<http://www.cien.org.gt/Docs/Social/Transparencia05/IndiceLat.pdf>

- INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD: *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América*. Investigación realizada por Guillermo Mastrini y Martín Becerra. Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006
- KAUFMANN, Daniel y VICENTE, Pedro: *Legal Corruption*, World Bank Institute, September 2005
- KAUFMANN, Daniel: *Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World* – World Bank Institute, September 2004 www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gcr2004.html
- LEGRAND, Fernando: *Renegociación al ritmo K. El Grupo Clarín ordena sus finanzas*. La Galera Net. www.revistalgn.com.ar/Mercado/clarinref.htm
- LÓPEZ, Andrés: *Empresarios, Instituciones y Desarrollo Económico: El Caso Argentino*, CEPAL Buenos Aires, febrero 2006
- MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín: *50 años de concentración de medios en América Latina: Del patriarcado artesanal y la valorización en escala*, en *Crítica de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura*, Comunicación Social ediciones y publicaciones, Sevilla, 2001
- MURILLO, Victoria; LEVITSKY, Stephen (ed.): *The politics of institutional weakness. Argentine Democracy*, The Pennsylvania State University Press, University Park Pennsylvania, 2005
- NINO, Carlos: *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1977.
- NINO, Carlos: *Un país al margen de la ley*, Grupo Editorial Planeta S.A.I.C. /Ariel, Buenos Aires, 2005
- NOHLEN, Dieter; SCHULTZE, Rainer-Olaf (Ed.): *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe*, Beck-Verlag, München 2002
- OFICINA ANTICORRUPCIÓN de la República Argentina: *Informe semestral de gestión, Enero – Julio 2005* en www.anticorrupción.gov.ar
- OFICINA ANTICORRUPCIÓN de la República Argentina: *Elaboración Participativa de Normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas*, Buenos Aires, 2004.
- OLSON, Mancur: *The logic of collective action. Public Goods and the Theories of Groups*, Cambridge, Harvard University Press 1971

- ORGANIZATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND COOPERATION: *Argentina. Review of implementation of the Convention and 1997 recommendations*, 2001.
http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/ocde/seguimiento
- ORGANIZATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND COOPERATION: *Guidelines for multinational enterprises*, 2000
www.oecd.org/departament/0,2688,en_2649_34889_1_1_1_1_1,00.html
- RED PUENTES: *Visión y propuestas de Red Puentes sobre la tarea de responsabilidad social empresarial en América Latina*, Buenos Aires, 2004
- ROSALES, Jorge *Cuando el lobby está bajo sospecha*, La Nación 02 de Julio 2006
- ROSS SCHNEIDER, Ben: *Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin America*, Dpt. of Political Science, Northwestern University, 2005
- ROSS SCHNEIDER, Ben: *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, 2004
- SEN, Armatya: *Democracy as Universal Value*, Journal of Democracy 10.3, 1999, p.3-17.
- SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA, *Argentina, Informe ante la Reunión de Medio Año Quito*, Ecuador, marzo de 2006
- SPECK, Bruno Wilhelm: *Conflict of Interest. Concepts, rules and practices regarding legislators in Latin America*, in The Latinamericanist, Spring 2006
- SPILLER, Pablo; TOMMASI, Mariano: *Argentina*. Forthcoming in STEIN, E.; TOMMASI, M. (ed.): *Political institutions, policymaking processes and policy outcomes*, Stanford University Press, 2006
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL: *Corruption Perception Index (2002 – 2005)*, www.transparency.org
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL: *Business Principles for Countering Bribery*,
http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL: *Global Corruption Report*, 2005
- WORLD BANK INSTITUTE: *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*,
www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/index.html

Normas nacionales e internacionales:

- CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN,
http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones
- CONVENCIÓN ANTI-CORRUPCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS,
http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones
- CONVENCIÓN ANTI-SOBORNO DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO
http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones
- LEY DE ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA (25.188): <http://www.anticorruccion.jus.gov.ar/25.188.PDF>
- LEY DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (25.600):
www.pjn.gov.ar/cne/download/ley_financiamiento.pdf
- LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (19.549) <http://www.juridice.com.ar/leyes/proadm.htm>
- LEY DE SOCIEDADES COMERCIALES (19.550) <http://www.cnv.gov.ar/LeyesYReg/Leyes/19550.htm>
- DECRETO MEJORA DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y DE SUS INSTITUCIONES (1172/03)
www.mejordemocracia.gov.ar
- PLAN NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO (Decreto 378/2005),
http://www.sgp.gov.ar/pnge/pnge_decreto_378_2005.pdf
- REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS. www.diputados.gov.ar
- REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DEL SENADO: www.senado.gov.ar

Silke Pfeiffer: Investigadora asociada del Programa de Transparencia de CIPPEC. Maestría en Ciencias Políticas y Economía, con orientación en estudios latinoamericanos, de la Universidad de Colonia, Alemania. Posgrado en Cooperación Internacional del Instituto Alemán para el Desarrollo (German Development Institute), Berlín, Alemania. Desde 2001 es Directora Regional para las Américas de Transparency International, concentrándose en la promoción y el apoyo a organizaciones de la sociedad civil locales en temas de corrupción y transparencia; desarrollo de estrategias regionales para combatir la corrupción en ámbitos como contrataciones públicas, financiamiento de la política, monitoreo de convenciones internacionales, integridad empresarial, entre otras actividades. Desde enero a julio de 2006 se desempeñó como Directora en el área de Fortalecimiento de las Instituciones de CIPPEC. Cuenta con importante experiencia en organizaciones de derechos humanos y en proyectos sociales en diferentes países de América Latina.

Si desea citar este documento: Pfeiffer, Silke: “Bajo sospecha: El lobby empresarial en la Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima”, *Documento de Trabajo*, CIPPEC, octubre de 2006.

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 Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.