

# APORTES PARA UNA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES EN ARGENTINA

---

El presente informe pretende brindar aportes técnicos en torno a al proyecto de ley N° 0004-PE-2016 que el Poder Ejecutivo Nacional presentó ante la Cámara de Diputados de la Nación para regular la gestión de intereses en el ámbito público, haciendo referencia a otros proyectos con estado parlamentario y estándares internacionales en la materia.





La gestión de intereses, o *lobby*, es considerada una **actividad legítima**, y parte muy importante del proceso democrático. Permite al público en general comprometerse con el proceso de toma de decisiones públicas, así como también tiene el potencial de mejorar la calidad de éstas, en tanto permite que se abran canales para las diversas opiniones y expertos temáticos. Es una actividad que sucede en todos nuestros países y sociedades, y que, como tal, debe ser regulada de forma correcta para transformar una actividad sospechada como irregular, en una propia de la deliberación y juego democrático.

Existen tres proyectos de ley con estado parlamentario en la Cámara de Diputados actualmente: son aquéllos impulsados por la Diputada Margarita Stolbizer (2486-D-2016), Ana Carla Carrizo (2488-D-2016) y Graciela Camaño (0914-D-2017). Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional presentó su propio proyecto de ley ante el Congreso Nacional. Se evidencia entonces, la necesidad de contar con instrumentos normativos e institucionales que busquen prevenir los conflictos de interés y la corrupción. En el proyecto del Ejecutivo se establecen la *integridad, la igualdad de trato y la publicidad de los actos de gobierno* como principios rectores de la normativa, aspectos clave que deben guiar el espíritu de la norma y su aplicación

La única normativa vigente sobre este tema en nuestro país actualmente, es el Decreto 1172/03, que en su anexo III establece la publicidad de la gestión de intereses, aunque sólo aplica para aquellos funcionarios de rango de Subsecretario o mayor, y únicamente en el ámbito del PEN. Sin embargo, ésta normativa es escasamente cumplimentada y existen diversos instrumentos que podrían complementarla y mejorar su ejecución.

Asimismo, en América Latina sólo Perú y Chile cuentan con una normativa en la temática, mientras que México posee unas regulaciones menores en los reglamentos de ambas cámaras del Congreso. A nivel internacional, existen los [Estándares Internacionales de Lobby](#), que recogen buenas prácticas y lineamientos generales que toda normativa debería cumplir.

En este sentido, a continuación, se detallarán ciertos aportes que consideramos esenciales para nutrir el proyecto de ley con estado parlamentario enviado por el Poder Ejecutivo, a fin de contar con una normativa robusta y de acuerdo a estándares internacionales en nuestro país.

## 1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

El proyecto presenta ciertas definiciones y conceptos base, algunos de los cuales podrían mejorarse:

DEFINICIÓN DEL PROYECTO	APORTE DE DIRECTORIO LEGISLATIVO
<i>Gestión de intereses. Toda actividad destinada a influir sobre el proceso de toma de decisiones de quien ejerce una función pública en los términos del artículo 1° de la Ley N° 25.188 y sus modificatorias, a favor de un interés propio o ajeno, sea de modo remunerado gratuito, habitual u ocasional, planificado o incidental.</i>	
<i>Gestor de intereses. Toda persona que ejerza de manera habitual la gestión de intereses</i>	Aquí convendría aclarar “persona física o jurídica”, a fin de evitar malas interpretaciones y abarcar a todos los sujetos o entidades organizacionales que realizan una gestión de intereses. Asimismo, la regulación debería estar puesta sobre el <i>acto</i> de influir sobre el proceso de toma de decisión, independientemente de si es de forma esporádica y única, o si se hace de forma constante o sistemática. En este sentido, el término de “manera habitual” debería eliminarse, a fin de contemplar todos los casos en que se realiza una gestión de intereses. Por último, debería aclararse que puede ser una persona nacional o extranjera.
<i>Sujetos obligados. Todos los funcionarios obligados por la presente Ley y su reglamentación.</i>	La definición resulta correcta. Se harán recomendaciones complementarias en la Sección 4, sobre los sujetos obligados.
<i>Audiencia de gestión de intereses. Toda reunión personal o por videoconferencia, entre un sujeto obligado y un gestor de intereses en la que se realice una Gestión de intereses</i>	Las nuevas tecnologías de interacción entre ciudadanos y funcionarios habilitan múltiples espacios para la gestión de intereses. En este sentido, y para evitar terminologías que con el tiempo puedan quedar obsoletas o bien den lugar a interpretaciones restrictivas o dejen por fuera ciertos supuestos, sugerimos utilizar el término “cualquier comunicación” para definir una audiencia de gestión de intereses, eliminando entonces los supuestos de reunión personal o por videoconferencia <sup>1</sup> .

Por otro lado, resulta conveniente, además, agregar tres definiciones adicionales: *decisión pública* (a fin de identificar sobre qué acciones se busca influir)<sup>2</sup>, *interés público* e *interés privado*, a fin de diferenciar claramente cuando un actor promueve uno u otro.

<sup>1</sup> Ver [punto 1](#) de los Estándares Internacionales de Lobby

<sup>2</sup> Ver artículo 4 del proyecto [0914-D-2017](#) y el [punto 4](#) de los Estándares Internacionales de Lobby



## 2. PRINCIPIOS RECTORES

La integridad, la igualdad de trato y la publicidad de los actos de gobierno son grandes principios rectores que deberían orientar toda la normativa, y creemos muy pertinentes.

Sin embargo, sería conveniente incluir un cuarto principio, de *libre acceso a la información pública*, a fin de garantizar la libre distribución y accesibilidad a todas las disposiciones que la presente ley regula.

## 3. EXCEPCIONES

Las excepciones de una normativa de estas características resultan siempre muy sensibles, dado que deben representar casos excepcionales para el no cumplimiento de la norma, y garantizar la mayor publicidad de la misma de forma amplia. En este sentido, las excepciones planteadas en el artículo 5 del proyecto resultan necesarias, aunque:

- a. El inciso (a) podría dar lugar a vaguedades o interpretaciones restrictivas una vez que la norma sea aprobada, dado que deja a merced del funcionario que debe declarar la audiencia de gestión de intereses, el decidir si la interacción correspondió a asuntos privados que no revisen carácter público.
- b. Se debería agregar un cuarto inciso que se corresponda con excepciones a la publicidad de información del Poder Judicial o los Ministerios Públicos, puntualmente en base a fallos, sentencias, información de víctimas o que puedan atentar contra el proceso de cierta causa o investigación.
- c. Se debería excluir, además, aquellas acciones que se realicen “entre sujetos pasivos” (entre funcionarios) con motivo de su función pública<sup>3</sup>.

## 4. SUJETOS OBLIGADOS

Los funcionarios públicos que deben rendir cuentas sobre la gestión de intereses que se realiza en su órbita se denominan los *sujetos pasivos*, dado que es sobre ellos que se realiza la gestión de intereses. La enumeración dispuesta en el proyecto presentado por el Ejecutivo resulta detallada y e innovadora en ciertos sentidos, incluyendo a Universidades Nacionales, entes autárquicos y descentralizados, asesores de legisladores y funcionarios del Ejecutivo, entre otros.

Sin embargo, a fin de hacer una lista más exhaustiva de la misma, convendría incluir también a empresas privadas que presten servicios públicos, a organismos públicos internacionales con domicilio o que realicen operaciones en el país<sup>4</sup> y a todo funcionario que “integre comisiones de

<sup>3</sup> Ver [excepción N° 6](#) de los Estándares Internacionales de Lobby

<sup>4</sup> Ver [definición N° 2](#) de los Estándares Internacionales de Lobby.



adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras<sup>5</sup>.

Asimismo, y de acuerdo a que la gestión de intereses podría conllevar un posible conflicto de interés para el funcionario público, resulta indispensable que todos los sujetos obligados presenten su declaración jurada patrimonial, en donde expresen sus intereses y actividad laboral previa. Si esto sucediere, debería modificarse la Ley Nacional 25.188 de Etica en el Ejercicio de la Función Pública aprobada en 1999 y modificada en 2013, dado que (i) los sujetos obligados allí dispuestos no abarcan a todos los que la presente ley dispone, y (b) el formulario de presentación de la declaración jurada actual no estipula actualmente secciones en donde declarar intereses y antecedentes laborales.

## 5. REGISTRO DE AUDIENCIAS

Este instrumento representa el centro de la normativa, dado que será donde los sujetos obligados, o *pasivos*, deberán publicar todas las gestiones de interés que se realicen bajo su ámbito. Dado la importancia que reviste, resulta indispensable que la norma sea lo más completa, específica y robusta posible, a fin de evitar zonas grises, omisiones y malas interpretaciones, y promover su alto cumplimiento.

El Decreto 1172/03 ya presenta la obligatoriedad de publicar las audiencias de gestión de interés en el ámbito del Poder Ejecutivo, y desde su publicación hasta la fecha, ha sido de escaso cumplimiento. Es por ello que las diversas disposiciones que la norma promueve, no pueden quedar libradas a cada autoridad de aplicación, como estipula el artículo 8° del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, sino que deben brindarse reglas y lineamientos claros desde la normativa nacional como tal. En este sentido, realizamos las siguientes apreciaciones:

- a. El desglose de la información a publicar resulta claro. Sugerimos agregar un ítem f), respecto al *objetivo* de la audiencia, el cual no necesariamente podría verse reflejado en la síntesis del contenido dispuesta por el punto e)<sup>6</sup>.
- b. Se debe establecer un período de actualización periódico del registro, a fin de mantenerlo al día y asegurar la *igualdad de trato* de forma efectiva, dado que una actualización tardía podría atentar contra los intereses de ciertos sectores que no llegaron a ser escuchados. Este período de actualización debería ser diario o semanal<sup>7</sup>. El artículo 10 habla de la libertad de cada autoridad de aplicación para mantener el registro actualizado. Sin embargo, la norma debería establecer criterios comunes y claros para todas las entidades que la ley obliga.
- c. Conviene analizar la posibilidad, no vinculante, de que los propios gestores de interés puedan cargar información al registro, lo cual podría disminuir la carga de trabajo sobre el funcionario, y a su vez, funcionar como control cruzado de las declaratorias.
- d. En ciertos países, como Chile, funciona un sistema online directamente a través del cual los ciudadanos o entidades que buscan influir sobre cierta decisión, piden la audiencia de gestión

<sup>5</sup> Ver artículo 4, inciso x) del proyecto [2486-D-2016](#)

<sup>6</sup> Ver [punto 3](#) en los Estándares Internacionales de Lobby.

<sup>7</sup> Ver artículo 9 del proyecto [2486-D-2016](#)



de intereses de forma online. De este modo, se evita la omisión o falta de información disponible de contacto de los funcionarios (lo que muchas veces dificulta la solicitud de audiencias), se ahorra tiempo, y se agilizan los procesos. Si se pensase en un sistema de estas características, se debería tener en cuenta: la obligatoriedad de fundamentar las decisiones del rechazo de cierta solicitud, la existencia de un sistema de monitoreo para el solicitante de la audiencia, a fin de ver en qué etapa del proceso se encuentra su solicitud, y cierto plazo máximo para funcionarios para responder respecto a cierta solicitud.

- e. Se debe establecer la publicidad del registro en formatos abiertos y reutilizables, a fin de garantizar que cualquier ciudadano que lo desee pueda descargarse la base de datos.
- f. Dada la no existencia de un registro de gestores de intereses, lo cual consideramos acertado dada la novedad de la norma y las consiguientes adaptaciones que nuestra sociedad e instituciones deberán hacer, sería conveniente que los registros de las diversas entidades sean inter-operables, y permitiesen el intercambio y cruce de información para generar su propio registro, y poder trazar las diversas gestiones de intereses que los actores fueron haciendo ante diversos actores o entidades.

## 6. FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN<sup>8</sup>

Para el cumplimiento efectivo de una norma de estas características, resulta clave la existencia de un organismo que se encargue exclusivamente de fiscalizar y monitorear las declaraciones y actividades en torno a lo que dispone la norma, así como también que exista un sistema de sanciones lo suficientemente robusto como para ser disuasorio en la violación de la norma.

En este sentido, consideramos que la norma carece de sanciones efectivas y graduales, de acuerdo a la gravedad de la omisión o falsificación de información, que garanticen (o al menos promuevan) un cumplimiento efectivo de sus obligaciones. Debería existir la tipificación de aquellas faltas graves que deberían ser tenidas en cuenta y sancionadas como, por ejemplo, la omisión de declarar cierta información, la falsificación de cierta otra, la tardanza en completar el registro, entre otros. Las sanciones deberían ir entre multas, hasta suspensión del cargo e inhabilitación posterior, independientemente de las sanciones penales que luego pudieran a raíz de acciones ilegales<sup>9</sup>.

Por otro lado, la norma nada establece respecto a la fiscalización y monitoreo de las disposiciones que enumera. El artículo 7° habla de la autoridad de aplicación de la norma, la cual estará constituida por aquéllas encargadas de velar por el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública. Esto no resulta conflictivo, en términos de armonía de legislación y temáticas que debe regular. Sin embargo, cabe considerar que aún no se ha conformado ninguna de las Agencias de Acceso a la Información que la norma 27.275 dispone, y por lo tanto, resulta preocupante asignarle funciones a un organismo aún no constituido (que no posee reglas propias, ni presupuesto, ni personal, etc). Además, la presente normativa debería establecer a dicho

<sup>8</sup> Al respecto, revisar la sección de [Fiscalización y Sanción](#) de los Estándares Internacionales de Lobby

<sup>9</sup> Al respecto, consultar los artículo 19 del proyecto [0914-D-2017](#), y artículo 24 de los proyectos [2486-D-2016](#) y [2488-D-2016](#)  
Avenida Entre Ríos 258 3E, Buenos Aires (1079), Argentina. Tel. + (5411) 5218-4647  
1101 Brickell Avenue, South Tower, 8th Floor, Miami, Florida (33131). Tel. +1 (786) 828-0675



organismo nuevas atribuciones y facultades para poder ejercer su función acabadamente<sup>10</sup>, a saber:

- a. Administrar los registros de audiencias.
- b. Examinar conflictos potenciales de interés.
- c. Monitorear la actualización periódica del registro de audiencias y llamar la atención cuando no se cumple.
- d. Colaborar e inter-operar con sus contrapartes de los otros poderes, a fin de intercambiar información, buenas prácticas, registros, etc.
- e. Imponer sanciones administrativas, de acuerdo a lo dispuesto anteriormente.
- f. Tener facultad procesal para poder iniciar denuncias penales, en caso que lo considere pertinente.
- g. Establecer un mecanismo de denuncia ciudadana, a través se puedan presentar denuncias o advertencias de forma anónima (o con un mecanismo que resguarde la identidad del denunciante), y luego efectuar la investigación correspondiente.
- h. Realizar actividades de capacitación y concientización a funcionarios y empleados públicos, a fin de difundir los principios aquí dispuestos y promover su efectivo cumplimiento.

## 7. INCOMPATIBILIDADES<sup>11</sup>

Deberían existir ciertos criterios de incompatibilidad con la función pública o el ser un gestor de intereses, teniendo en cuenta que la actividad que la presente normativa presente regular, busca promover un interés particular sobre la toma de decisión pública. Esto, muchas veces, puede llevar a potenciales conflictos de interés, o a la posesión de información privilegiada de una u otra parte, respecto a posiciones o cargos que hayan ocupado previamente. Por lo tanto, y en complemento con lo dispuesto por la Ley 25.188, resulta muy importante poder establecer claramente ciertos criterios e incompatibilidades para realizar la gestión de intereses, a fin de regular y prevenir los posibles conflictos de interés<sup>12</sup>. A saber:

- a. Restricciones previas al empleo. Debería existir un período o proceso de investigación para funcionarios o empleados públicos antes de que lo sean, a fin de investigar posibles conflictos de interés con motivo a la función que desempeñan. La Ley Nacional 25.188 de Etica Publica en el Ejercicio de la Funcion Publica menciona ciertos supuestos al respecto, aunque convendría revisarlos o trabajar en mejores especificaciones para esta norma.
- b. Restricciones posteriores al empleo. Se debería establecer una moratoria (o períodos de enfriamiento) proporcionales de al menos 2 años antes de que ex funcionarios públicos puedan realizar gestiones de intereses en sus antiguas instituciones, teniendo en cuenta que pueden contar con información o documentación privilegiada, o bien contar con contactos de alto nivel dentro, que podría incidir positivamente en su gestión de intereses.

<sup>10</sup> Ver artículo 16 del proyecto [2486-D-2016](#), donde se detallan las obligaciones y atribuciones que la autoridad de aplicación de la ley debería tener

<sup>11</sup> Ver la sección de [Integridad](#) de los Estándares Internacionales de Lobby

<sup>12</sup> Ver [artículo 9](#) del proyecto 0914-D-2017

- c. Declaraciones de interés y antecedentes laborales. La Ley 25.188 establece la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas patrimoniales para los funcionarios públicos. Sin embargo, el formulario de éstas resulta muy precario, y existe cierto tipo de información que actualmente permanece en el anexo reservado (y, por ende, no público), previniendo así la transparencia. En este sentido, y para regular la gestión de intereses, debería existir la obligatoriedad de presentar una declaración jurada de intereses actuales, y antecedentes laborales, que permitan evidenciar y transparentar qué intereses poseen los funcionarios, y si están incurriendo en una violación a la norma o existe un potencial conflicto de interés, respecto de con quién se están reuniendo.

## 8. ÉTICA PÚBLICA

Este tipo de normativas se encuentran íntimamente relacionadas con aquéllas de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, dado que las conductas y accionar, tanto de gestores de interés como de funcionarios públicos, deben velar por la mayor transparencia y rendición de cuentas que sea posible, independientemente de que muchas de ellas no se encuentren normadas o reguladas por la presente norma. En este sentido, otras disposiciones adyacentes deberían tenerse en cuenta para asegurar un marco normativo que promueva la integridad y probidad en la función pública:

- a. Existencia de un organismo especial para revisar las cuestiones éticas que la norma dispone. Muchos países cuentan con comisiones de ética en el ámbito del Congreso (incluso la ley de Ética Pública estipulaba una similar, que nunca fue creada y luego eliminada por la modificación en 2013).
- b. El establecimiento de Códigos de Conducta<sup>13</sup>. Aquél ya existente para la Función Pública debería ser adaptado y actualizado de acuerdo a la presente norma, y debería existir otro para Gestores de Intereses (ver los [Principios Woodstock](#)), a fin de promover buenas prácticas entre ellos. Aquí, se debería contener recomendaciones en torno a la denuncia en caso de detectar un ilícito, promover la actualización periódica del registro, promover que otros funcionarios cumplan con la norma, etc.
- c. Regalos y viajes. Los funcionarios públicos son susceptibles de recibir obsequios, donaciones, invitaciones a eventos o menciones de forma constante, o privilegios de diversa índole. Por lo tanto, debería existir un registro y disposición normativa clara que obligue a los funcionarios y sujetos obligados en la presente norma, a declarar todo regalo o beneficio que reciban de un privado en cierto registro específico. Cabe aclarar que en el propio Decreto 1172/03 mencionado anteriormente se establece cierta regulación y un registro específico para declarar este tipo de obsequios o presentes, y cuyo Decreto Reglamentario fue publicado en noviembre de 2016. Sin embargo, debería ampliarse a todos los poderes del Estado, y armonizarse con la presente norma, teniendo en cuenta que muchas veces los actos de cabildeo o gestión de intereses pueden ser acompañados de obsequios o viajes para el funcionario. Asimismo, deberían declarar aquéllos viajes que realizan al interior e exterior de país, indicando fecha y lugar, motivo, monto del pasaje, quién abonó el pasaje, viáticos otorgados y duración del viaje<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ver el artículo 10 del proyecto [0914-D-2017](#), respecto a los deberes de los gestores de intereses, y el N° 16 respecto a las obligaciones para funcionarios públicos.

<sup>14</sup> Ver el artículo 3 del proyecto [2486-D-2016](#) y del [2488-D-2016](#)



---

Por todo lo antes expuesto, consideramos que la regulación de la gestión de intereses reviste especial importancia para nuestra sociedad y fortalecimiento institucional. Consideramos un gran avance del Poder Ejecutivo Nacional el impulsar esta temática en el ámbito legislativo. Sin embargo, para que la norma sea robusta y logre efectivamente regular y transparentar la toma de decisiones en el ámbito público, es necesario contar con mejores mecanismos y herramientas que el proyecto de ley no contempla, y que son indispensables para la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.