

# **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN**

**Secretaría de Justicia  
y Asuntos Legislativos**

**Oficina Anticorrupción  
Dirección de Planificación de  
Políticas de Transparencia**

## **Taller sobre proyecto de ley de regulación de la actividad de gestión de intereses (lobby) . Procedimiento de elaboración participada de normas.**

**6 de marzo de 2001 - Versión taquigráfica**

**Secretario de Justicia y Asuntos Legislativos: Dr. Melchor Cruchaga**

**Fiscal de Control Administrativo: Dr. José Massoni**

**Director de Planificación de Políticas de Transparencia: Dr. Roberto de  
Michele**

**Lugar: Minist. Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Sarmiento 329, piso 11**

**PARTICIPANTES PRESENTES**

<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCION</b>
Dr. ABRAMOVICH, Víctor	CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales)
Dr. ADEM, Rodolfo Nicolás	Asesor Senado
Dr. ALMAR, Luis	FUNDACIÓN KARAKACHOFF
Dr. BAIZAN, Mario	Asesor Senado
Dr. BERENSZTEIN, Sergio	UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Dr. BOHMER, Martín	UNIVERSIDAD DE PALERMO
Dr. BORZESE, Norberto	FORO SOCIAL PARA LA TRANSPARENCIA
Dr. CALVO, Ernesto	INAP
Dr. CASTRO CORBAT, Marcelo	CIRCULO DE MINISTROS, SECRETARIOS Y SUBSECRETARIOS DEL P.E.N.
Dr. CAVIGLIA, Franco	FUNDACION NOVUM MILLENIUM
Dr. COLOMA, Germán	CENTRO DE ESTUDIOS MACROECONÓMICOS DE ARGENTINA (CEMA)
Dra. FERREIRA RUBIO, Delia	CEPPA (Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas)
Dr. FOHRIG, Alberto	UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS
Dr. GARCIA DELGADO, Daniel	FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
Dr. GERVASONI, Carlos	FUNDACION NOVUM MILLENIUM
Dr. GIUDICE BRAVO, Juan	UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Lic. GONZALEZ BOMBAL, Inés	CEDES
Dr. GORDILLO, Agustín	UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Dra. JACKISCH, Carlota	FUNDACION KONRAD ADENAUER
MANCUSO, María Laura	
Sr. MARCH, Carlos (viene Cristian Gruenberg	FUNDACION PODER CIUDADANO
MATTIS DE MASCIAS, Amalia	ASOCIACION CONCIENCIA
Dr. MOREY, Francisco	Asesor Senado
Lic. MUNTWYLER, Mariel	Asesor Senado
Dr. PAGLIA, Héctor	FUNDACION MEDITERRANEA
Sr. PEREZ GRACIA	FUNDACION RICARDO ROJAS
Dr. PERUZZOTTI, Enrique	UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCION</b>
PREZIOSA, María Marta	IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresario en la Argentina)
Dra. RENNELA, María Paula	Asesor Senado
Lic. RODRIGUEZ LARRETA, Horacio	FUNDACION GRUPO SOPHIA
Sra. SEGURA DE MARTINI, María Rosa	FORO DEL SECTOR SOCIAL
SUAREZ, Francisco	Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas
DR. TORRE, Juan Carlos	UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

## **SUMARIO**

<b>INICIACIÓN DEL TALLER</b> .....	<b>3</b>
<b>1.- Necesidad de regular la actividad</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Definición de gestión de intereses/ exclusiones</b> .....	<b>13</b>
<b>3.- Autoridad de aplicación y control. Registro de la actividad</b> .....	<b>15</b>
<b>4.- Obligaciones de los sujetos activos y pasivos de la gestión de intereses</b> .....	<b>20</b>
<b>5. Información de la gestión de intereses y confidencialidad</b> .....	<b>21</b>
<b>6.- Incumplimientos y sanciones</b> .....	<b>23</b>
<b>FINALIZACIÓN DEL TALLER</b> .....	<b>25</b>

*-En Buenos Aires, a los seis días de marzo de 2001, en el piso 11° de la sede del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a la hora 9 y 45:*

## INICIACIÓN DEL TALLER

**Sr. Cruchaga.-** Señoras y señores: buenos días.

El señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, doctor Jorge De la Rúa, por mi intermedio, les pide que lo excusen por no estar presente en este taller en función de que, simultáneamente a este encuentro, ha sido citado a una reunión de gabinete. Su deseo era compartir esta jornada con ustedes, pero en nombre de él, sus colaboradores y secretarios, les damos la bienvenida.

Agradecemos la respuesta positiva a la convocatoria que ha hecho el Ministerio, no sólo por la calidad de cada uno de ustedes y que, en algunos casos, vienen en representación de ciertas entidades, sino también por el esfuerzo personal que han realizado al dedicarle parte de su valioso tiempo a esta convocatoria respecto de un tema que luego será explicado por el resto de los colaboradores.

En lo sustancial, ésta es la tercera jornada que se realiza en el ámbito del Ministerio, requiriendo opinión sobre un tema que ya les ha sido facilitado en las carpetas. Aquellos que no la hayan recibido, podemos entregárselas en este momento, fundamentalmente, teniendo en cuenta que la eventual propuesta del Poder Ejecutivo respecto de este asunto se hará *a posteriori* de esta jornada, como también en cuanto a su evaluación y resumen de todos los aportes, el que, por supuesto, será enviado al gabinete. Quiero informarles que las dos jornadas anteriores han sido muy valiosas e interesantes.

En consecuencia, reiterando una vez más el agradecimiento, también debemos decir que el producto o el resultado de estas tres jornadas le serán facilitados íntegramente porque han sido debidamente registradas de tal manera que, en reciprocidad al aporte que ustedes efectuarán en el día de hoy, quedará a disposición de ustedes el compendio de todo lo aportado, como también –tal como lo explicarán luego los doctores Massoni y de Michele- otra documentación que obra en este Ministerio, especialmente acumulado para responder a eventuales interrogantes.

El doctor José Massoni, titular de la Oficina Anticorrupción, efectuará algunas manifestaciones.

**Sr. Massoni.-** Por cierto, voy a ser muy breve.

Quiero agradecer la presencia de todos ustedes y decirles que estamos muy satisfechos de que estén aquí. Tenemos por delante una cuestión que hace, nada menos, que a la transparencia en la actividad legislativa; es una actividad que existe, que es un hecho y para la cual estamos tratando de ver si se puede

crear una normativa, a efectos de aumentar la claridad con que se forman las decisiones que interesan a la sociedad.

También estamos muy satisfechos de utilizar algo que la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la oficina a mi cargo está tratando de difundir. Tenemos la impresión de que es sumamente importante este método de elaboración de las normas de manera participada, con la incorporación de las opiniones de todos los actores y de quienes, en definitiva, van a ser los destinatarios de las normas.

Estamos convencidos de que es una forma de avanzar en métodos democráticos realmente republicanos para lograr que las leyes, que eventualmente se dicten luego de un trabajo participado, sean eficaces y tengan plena vigencia.

Ahora le doy la palabra al director de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, doctor Roberto de Michele que, con sus colaboradores, han organizado estos talleres.

**Sr. De Michele.-** Buenos días. Está también presente el Subsecretario de Justicia, doctor Francisco Fuster y el doctor Néstor Baragli, coordinador de los equipos que han trabajado en este borrador de propuestas.

Quiero referirme a una cuestión relacionada con la propuesta y con el método de trabajo de estas jornadas o talleres. A diferencia de lo que se hace habitualmente, como ya lo mencionaron, este documento que ustedes tienen es un borrador; es decir que lo único que hemos intentado hacer es, básicamente, identificar lo que son los temas centrales de las legislaciones existentes vigentes, o proyectos que han sido tratados en su momento en nuestro país o también en el exterior. No constituye una toma de posición, porque justamente el motivo de estas reuniones es tener la mayor cantidad de información, opiniones y aportes que nos permitan comprender cuál es el mejor criterio a utilizar. Incluso, si conviene o no legislar sobre esta materia.

Básicamente, hemos identificado dos grandes tradiciones en materia de gestión de intereses. Por un lado, la norteamericana, que contrariamente a lo que muchas veces se supone, no está asociada fundamentalmente a la transparencia ni al derecho de petición, sino más bien a la legislación vinculada con la financiación de la política y con los regalos a los legisladores. De hecho, si analizan las funciones de los registros del Senado y de la Cámara de Representantes, verán que la información contenida en el Registro de *lobbies* se cruza con la relativa a la declaración jurada de los legisladores y a las contribuciones a las campañas políticas.

Por otro lado, en cuanto a aquellos que son sujetos activos en la gestión de intereses en los Estados Unidos, los “lobbystas”, ellos perciben el problema no como una cuestión de contribución a la política ni como regalos a funcionarios, sino como una cuestión de igualdad de accesos. Por lo tanto, en el sistema americano existe esta tensión entre la percepción que existe por parte del sujeto pasivo y por la del sujeto activo.

Dicho sea de paso, en el borrador no hemos seguido el modelo americano, pero hemos tomado en cuenta algunas cuestiones. Si lo comparan con la legislación americana, el borrador es mucho menos sofisticado, demandante y burocrático que el esquema americano. Reitero, esto es un borrador.

Por otra parte, la otra tradición fuerte que hemos identificado y que, en principio, no compartimos, es la que la gestión de intereses está asociada en general a una práctica irregular, cercana o fronteriza con el Código Penal. Es decir, calificar a la gestión de intereses como un tráfico de influencias. En algunos proyectos presentados en nuestro país, está calificado de este modo. En este sentido, creemos que es un error por una serie de motivos. Verán en nuestro borrador que hemos intentado superar también esa tradición, poniendo el foco más bien en un punto que seguramente todavía no hemos logrado. Me refiero a la transparencia de la relación entre aquellos que gestionan intereses entre funcionarios y legisladores, que son sujetos activos, y aquellos otros que son sujetos pasivos.

Es probable que no digamos nada más sobre el borrador, porque el objetivo del taller no es justificar ni fundamentar nuestro proyecto, sino todo lo contrario: trabajar colectivamente para ver cómo se mejora éste. Por eso digo que ésta será la mecánica de la reunión. Ustedes tienen en la carpeta azul una pequeña guía y temario del taller. Verán que, arbitrariamente, hemos identificado 6 temas que, en nuestra opinión, son importantes y que merecen ser tratados en particular. A cada uno de ellos les vamos a dedicar quince minutos para que nos haga llegar su opinión acerca de la manera en que está tratado el tema en el borrador.

Desde luego, como es una selección arbitraria, tendremos tiempo para que aquello que no haya sido tratado en ninguno de los seis puntos pueda ser tratado por quienes lo consideren necesario. Seguramente, nos iremos dando cuenta a medida de que avance la reunión de que muchos temas están vinculados. Por ejemplo, la definición de gestión de intereses está vinculada con la obligación de los sujetos activos y pasivos.

Para que todos tengan la oportunidad de hablar, les pido que sean específicos y concretos respecto del punto que estemos tratando en cada momento. Además, les solicito que cada vez que quieran emitir su opinión se identifiquen, para que las taquígrafas puedan tomar nota de quién ha dicho cada cosa.

### **1.- Necesidad de regular la actividad**

**Sr. De Michele.-** Tenemos 15 minutos para referirnos al primer punto. La primera pregunta que habría que formularse es si es necesario regular esta actividad; si conviene regularla; si hay algún justificativo o motivo para hacerlo, si estamos mejor sin regulación alguna y si no deberíamos hacer nada al respecto porque no vamos a agregar ningún valor al sistema político y democrático si promulgamos alguna legislación respecto de la gestión de intereses.

**Sr. Vanossi.-** Mi apellido es Vanossi y represento, con el doctor Castro, al Círculo de ex Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo.

Mi opinión personal -que no es representativa de todo el Círculo porque no se ha fijado opinión alguna por medio de ninguna asamblea o reunión plenaria- es contraria a la regulación legal de esta actividad.

El *lobby* está en la naturaleza de las cosas, y aun en aquellos países donde se lo reglamentó -que no son muchos- lo que se hizo fue reglamentar la actividad del "lobbyista" que cumple en forma profesional

determinada gestión. Además, solo se han reglamentado ciertos aspectos de la actividad, porque no es lo mismo que reglamentar la abogacía, la odontología o la ingeniería.

Si medimos los resultados tomando como ejemplo a los Estados Unidos -a su civilización, su cultura y su sistema económico- y a España -otro continente y otra tradición con grandes lazos con nosotros-, nos daremos cuenta de que no son proporcionales a las miras, el esfuerzo y la finalidad que tuvieron quienes intentaron este tipo de regulación.

Precisamente, esos dos países tienen un rasgo común: legislaron el *lobby* hacia adentro, pero no se les ocurrió regular la actividad de sus "lobbistas" hacia fuera. Tengamos en cuenta que tanto los Estados Unidos como España tienen una intensa presencia en nuestro país. En la actualidad, todos conocemos la enorme presencia del capital español en el país y, por supuesto, siempre ha sido así en el caso de los Estados Unidos.

Hay otro tipo de sujeto pasivo del *lobby* que no entra en la reglamentación pero que, hoy en día, dada la potencialidad de conflictos y secuelas que tiene, reviste una enorme importancia imposible de reglamentar: me refiero al *lobby* judicial que todos los abogados practican con el nombre risueño de "alegato de oreja". Esto es así por una sencilla razón: la figura criolla del "influyente", que es la traducción más correcta de la palabra *lobby*, ha existido, existe y existirá. Nos parecerá buena, mala, censurable, éticamente condenable, pero está allí. Es como las brujas: no existen, pero que las hay, las hay. De modo que es muy difícil controlar esta cuestión.

El arranque de los norteamericanos de solucionar el problema través de una ley ómnibus -que fue la reorganización del Congreso-, fue para darle transparencia a la cuestión, de modo tal de dejar de lado al viejo *lobby* corrupto, para dar paso a un *lobby* que pudiera, a través de la transparencia y de la reglamentación de sus agentes, ser tenido bajo cierto control. Esto hace inevitable la creación de organismos, es decir de burocracia -por mínima que sea- y, por supuesto, de mayor gasto, porque hay que contar con funcionarios de alta calidad que puedan tener en sus manos la delicada tarea de llevar registros de control de esta actividad.

Creo que la única finalidad práctica que, de algún modo, se ha conseguido en los Estados Unidos es la fiscalista. Es decir que al haber control, datos y conocimiento de quiénes trabajan y de cuánto perciben no se escapan a la obligación legal de oblar los impuestos. No es un trabajo en negro, sino que se trata de una actividad blanqueada y, por lo tanto, se tributan los impuestos o *taxes* correspondientes. Todo lo demás no lo han podido evitar: los escándalos que leemos a diario que suceden en los Estados Unidos que abarcan, incluso, al ex presidente Clinton con la venta de indultos, muestran a las claras que es un tema bastante evanescente, es decir que se evapora con mucha facilidad.

En su momento, siendo legislador -y, con esto, le pido al Secretario de Estado que perdone mi atrevimiento y osadía de hablar en primera persona-, medité mucho el tema con la finalidad de presentar un proyecto, porque mi antiguo profesor de Derecho Constitucional, el doctor Quintana, había sido el primero en introducir el tema en la Argentina con la traducción de la famosa Ley de Reorganización del Congreso.

En mis diez años de desempeño legislativo llegué a la conclusión que era inútil. Me parece mucho más importante para la transparencia que en los reglamentos de las dos cámaras del Congreso se fijen normas muy precisas sobre las audiencias públicas, para que en las comisiones las ONGs y todas las demás entidades

interesadas puedan, a viva voz y con documentación, manifestar sus argumentos a favor, en contra o para mejorar el proyecto que está en debate. Es decir, el mecanismo de la audiencia pública llevado en forma normal, permanente y continuada a las comisiones cada vez que se trate un proyecto de interés público.

Respecto de los posibles ilícitos que se puedan cometer a través de la actividad de *lobby* creo que, si se lo aplicara, bastaría con el Código Penal. Hay figuras suficientes que se pueden perfeccionar. De esto debe saber mucho el Ministro de Justicia, que es penalista. Se pueden perfeccionar, pero el cohecho y las figuras afines permiten, realmente, sancionar los ilícitos que se puedan cometer.

Sabemos que, en este tema, hay una gran diferencia entre los europeos y los americanos. Los segundos son mucho más severos; aplican el Código Penal cuando descubren que se ha cometido alguna infracción penal. Los europeos no sólo no aplican sanciones, sino que fomentan las infracciones. Entre las instrucciones que reciben los "lobbistas" está la comisión de estos delitos. Es decir que está incluido en el ámbito de sus incumbencias practicar el soborno y las demás figuras.

He ocupado demasiado tiempo, señor Secretario de Estado. Pienso que una reglamentación de este tipo puede ser muy bonita e importante para acrecentar el acervo legislativo. En el país hay antecedentes. En un Ministerio se creó un registro para aquellos que hacían gestión de parte de empresas multinacionales. No sirvió para nada. Así como se lo creó, hubo que derogarlo porque el *lobby* se siguió practicando. No se hacía gestión oficial sino oficiosa, de modo que los que no querían inscribirse lo seguían haciendo sin inscribirse.

En conclusión, no creo en la necesidad de una ley. Sí creo en la necesidad de realizar audiencias públicas incluidas en el reglamento de ambas cámaras y en la necesidad de una severa aplicación del Código Penal en los ilícitos que se puedan cometer a través de la actividad del *lobby* por los "lobbistas" o sujetos pasivos.

**Sr. Bohmer.-** Mi nombre es Martín Bohmer y soy Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Palermo

El doctor Vanossi me pone en una difícil situación porque quería decir algo que difiere de lo que él dijo.

Me parece que hay tres posiciones diferentes respecto de este tema y que tienen que ver con distintas concepciones acerca de lo que es la democracia. La primera es la idea de que el *lobby* no debe ser regulado. Incluso, algunos dicen que cualquier contrato relacionado con el *lobby* es de objeto ilícito en nuestro país, pero aun quienes estén a favor de la no regulación del *lobby*, en realidad, el resultado de ello es dejar librado a las fuerzas del mercado político -por decirlo de alguna manera- las formas en las cuales diferentes facciones o factores de poder influyen en la generación normativa del país.

Como cualquier mercado, éste tiene fallas y los que llegan a influir son, obviamente, los más poderosos porque tienen acceso a los medios, a los legisladores o porque tienen dinero para pagar a la gente que es capaz de influir eficientemente en aquellos que generan normas.

Ésta es una forma de entender la democracia y los políticos la llaman pluralismo. De alguna manera, es una de las justificaciones que los americanos tienen para la suya, en el sentido de que el sistema democrático es un sistema de facciones que compite por parcelas de poder y, por lo tanto, la lógica del *lobby*

entra perfectamente dentro de esa lógica: aquellos que tienen poder, tienen más acceso, y los que tienen más acceso, tienen más poder. Caemos, entonces, en un círculo sin fin.

Sin embargo, la regulación del *lobby*, aun dentro de este esquema, deja de lado o, por lo menos, intenta dejar de lado la oscuridad de la realización del *lobby*, cuando esta actividad no está regulada. Entonces, aun dentro del esquema del pluralismo, cuando el *lobby* esté regulado, una parte no deseada que es su secreto, su oscuridad, se intenta revertir.

Creo que éste no es el único problema del *lobby* en un sistema pluralista. Muchos de los que estamos alrededor de esta mesa no creemos que nuestra democracia deba justificarse en forma pluralista. La idea de una democracia en la Argentina no es que los grupos de poder tengan más poder. Nuestro sistema de partidos y nuestro sistema democrático no tiende a que la forma de generar normas obedezca al poder de diferentes ciudadanos, sino que lo que queremos son mejores normas para nuestro país.

Entiendo que la mejor forma para generar normas para nuestro país es que aquellos que tienen el poder y la responsabilidad de crearlas, tienen que tener toda la información y los mejores argumentos para decidir de la mejor manera posible. Nunca estaremos del todo seguros al respecto, pero tenemos que asegurarnos de que los partidos, todos los grupos de ciudadanos y los ciudadanos individualmente puedan llegar a esas personas, darles sus argumentos, enfrentarlos a diferentes posiciones y hacerles llegar toda la información relevante para que nuestros representantes puedan tomar la mejor decisión posible.

En definitiva, la idea sería armar un sistema de deliberación suficientemente robusto como para que nuestras leyes sean las mejores posibles. Creo que el proyecto del Ministerio va en este segundo sentido. El Artículo 16°, entre otros, obliga a los funcionarios y legisladores a hacer públicos los encuentros que tienen con *lobby*; si bien parece un tanto modesto, creo que es fundamental. Si la ciudadanía sabe con quién se reunió un legislador o funcionario previo al dictado de una norma, quienes tengan una posición diferente de aquellos con quienes el funcionario se reunió, seguramente tendrá incentivos para presentarse y mostrar la otra cara de la moneda. Esto es bueno porque los funcionarios no tienen por qué conocer los mejores argumentos en todos los temas que se presentan ante ellos. De esta manera, la ciudadanía puede informar y dar argumentos que enriquezcan el debate parlamentario o en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Con esta riqueza argumental y de información, suponemos que las normas serán mejores. Es por eso que creo que si no regulamos el *lobby*, tendremos dos problemas: 1), la oscuridad y 2), el mayor poder a los grupos de poder. Cuando regulamos para una mayor transparencia de los grupos de poder, igualmente nos queda el mayor poder a los grupos de poder, pero cuando regulamos para transparencia e igualdad en el acceso a los foros en los cuales se debaten las normas de nuestro país, entiendo que terminamos con dos problemas. Entonces, la idea es pretender terminar con esto: la falta de transparencia e información y de argumentos relevantes para que nuestras normas sean las mejores posibles, dentro de una democracia que no privilegia a los poderosos que tienen mayor acceso al poder.

**Sr. De Michele.-** Vamos a agregarle diez minutos más a este primer bloque.

Va a hacer uso de la palabra el doctor Daniel García Delgado.

**Sr. Delgado.-** Pido la palabra.

Mi nombre es Daniel García Delgado y trabajo en el área de Estado de Políticas Públicas de FLACSO.

En principio, tengo una fuerte coincidencia con la postura del doctor Vanossi respecto de la dificultad, por una parte, de reglamentar este tipo de actividad. En todo caso, me adhiero también y muy fuertemente, a la importancia que él manifiesta sobre la ampliación de las posibilidades, en el sentido de que las organizaciones sociales o las ONGs puedan trabajar en las audiencias públicas o en las distintas comisiones.

En este sentido, me parece que la loable intención de regular la activista “lobbysta” tiene dos aspectos: por un lado, la idea de transparencia, que me parece importante y, por el otro, el hecho de hacer más partícipes a distintos organismos sociales en la generación de legislación.

Podría énfasis en este aspecto porque, sobre todo, uno descubre que cuando se habla de gestión de intereses –y si observamos a nuestro Congreso Nacional-, hay dos visiones: 1), la visión de la gestión de intereses más discreta, la que se da en los pasillos, no del todo profesional, pero de todas maneras muy importante e influyente, y 2), la que es más pública, la de las plazas. Basta recorrer los días jueves la zona de Congreso para darse cuenta que hay grupos sociales que presionan por distintos intereses y que no se sienten muy integrados.

En este sentido, quiero advertir sobre el riesgo de una especie de burocratización del derecho de petición de la gestión de intereses.

En la página 2 dice: “Artículo 3°.- No se encuentran incluidos en el concepto de gestión de intereses las siguientes actividades (...) Las manifestaciones realizadas en el ámbito de cualquier reunión o asamblea de carácter público”. Un “lobbysta” profesional que responde a una empresa tiene derecho a influir, y las asambleas de jubilados, ¿quedarían afuera? Esa es una pregunta. Aquí hay algo que no me termina de cerrar.

Me parece mucho más válido que aquellas organizaciones que no tienen poder económico para influir puedan permitírsele el acceso al proceso legislativo de una manera mayor que lo que nuestro sistema permite en este momento.

En este sentido, me inclinaría –si bien no taxativamente- sobre la no regulación, pero advirtiendo el riesgo de una burocratización del derecho de petición de nuestro país que, finalmente, está sobre la base.

Apoyaría la visión del doctor Vanossi en el sentido de apostar fuertemente en una reglamentación de las comisiones legislativas que permitan que aquellas gestiones de intereses de los menos poderosos no queden por fuera del sistema de decisión.

**Sra. Ferreira Rubio.-** Mi nombre es Delia Ferreira Rubio y estoy aquí como codirectora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas.

Debo coincidir con lo que dijo el doctor Vanossi. Creo que en la Argentina hay una especie de confianza excesiva en el poder mágico de las normas. El *lobby* no se terminará, ni se terminará con el secreto. La norma sobre agendas es interesante, pero todos sabemos que en ellas no figurará lo que no tenga que figurar.

De manera que el tema central que tenemos en vista no se arregla con una ley sobre *lobby*, se arregla con funcionarios idóneos y éticos. Idóneos en el sentido de conocer el tema, y lo suficientemente éticos como para no ser "comprados" por algún grupo de interés. La norma no solucionará el problema del *lobby*, entendido como una influencia oscura en la gestión de todas las decisiones, no sólo en las del Poder Legislativo.

**Sr. Coloma.-** Mi nombre es Germán Coloma y represento al Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina.

Respecto de la necesidad o no de regulación, me parece importante hacer una diferenciación entre dos puntos que percibo que este anteproyecto presenta como regulación. Por un lado, en este anteproyecto hay una regulación que podríamos llamar de requerimientos de información. Se crea un registro y se dice que los que desarrollan la actividad de gestión de intereses se tienen que registrar para que esa información, de algún modo, luego pueda pública. Hay procedimientos por los cuales el público en general y el gobierno en particular puedan acceder a la información.

Por otro lado, hay una regulación más sustancial de las infracciones de los "lobbistas". En ese sentido, es importante hacer esta definición para aclarar las cosas.

Por otro lado, no me parece que el proyecto haya llegado al punto. Al lado del Artículo 20 escribí lo siguiente: "Ojo, no está claro qué es una infracción, salvo aspectos meramente formales". Me parece que después de escuchar al doctor Vanossi, el objetivo del proyecto debería ser más modesto; debería regular ciertos aspectos de requerimiento de información. Así como la Ley de Lealtad Comercial establece que un producto debe tener determinados datos, para la gestión de intereses habría que identificarse y anotarse en un registro. Esto podría tener algún valor extra, en el sentido de que aparece una nueva fuente de información de la actividad.

Hay que tener cuidado con los costos y los beneficios. En este anteproyecto no está previsto cómo se financiará el registro. De hecho, parecería que por Rentas Generales y, eventualmente, por multas que se cobren por infracciones, que no está muy claro a qué se refieren. No se sabe si son, simplemente, infracciones por no registrarse o infracciones más sustanciales que están en el Código Penal.

Me parece que la parte de requerimiento de información podría tener un valor agregado, pero habría que repensar el tema del financiamiento. ¿Por qué no pensar en un sistema de tasas? Así como cuando uno saca el DNI tiene que pagar una tasa, ¿por qué a un "lobbista" que se está inscribiendo en un registro no le hacemos pagar una tasa y financiamos el registro con ella?

**Sr. De Michele.-** Nos quedan cuatro minutos para el tratamiento de este tema.

**Sr. Berensztein.-** Mi nombre es Sergio Berensztein y represento a la Universidad Torcuato Di Tella.

Pienso que no sólo hay que regular esta actividad, sino también promoverla. Pienso, fundamentalmente, en aquellos sectores de la sociedad que pueden tener una regulación que permita acceder a la información pero no tienen la posibilidad de organizarse bien por falta de incentivos. Creo que habría que

hacer un esfuerzo para que, por ejemplo, las asociaciones de consumidores puedan formar parte del espacio de decisión y tengan acceso a la información.

Considero que esta es una contribución importantísima pero, probablemente, haya que ir a fondo. Y cuando digo "a fondo" pienso en normas complementarias a esta que, efectivamente, podrían sacarle el velo al espacio público. Entonces, se pierde la preocupación de si será un funcionario idóneo porque, si no lo es, seguramente quedará fuera del juego.

El problema del costo es importante, pero creo que hay que fijarse en el beneficio. Hay que ver cómo se financia evitando grandes burocracias. La contribución que puede hacer esta norma y otras similares es fundamental. Hay un problema de confianza de la ciudadanía, y esto debe ser descontado en cuanto al financiamiento general del sistema. Si no hay confianza y, básicamente, si no hay un sistema institucional que promueva la legitimidad, estamos legislando en el vacío y hablando de un sistema que, a la corta o a la larga, terminará decayendo.

**Sr. Giudice.-** Mi nombre es Juan Giudice Bravo y represento a la Universidad de Buenos Aires.

Solo quiero agregar que, evidentemente, la regulación normativa de las reuniones y gestiones de influencia otorga una indudable transparencia a estas cuestiones. Se dijo que el *lobby* no se podrá evitar mediante una norma. Es cierto pero, llevado a un extremo, es como decir que no habría que castigar el robo porque se seguirán cometiendo.

Entonces, si bien una norma no terminará con el *lobby*, le otorgará transparencia a las reuniones que muchas veces se celebran en un ámbito de oscuridad, sin que la ciudadanía pueda conocer cuál ha sido el interés y el motivo y, a la par, funcionará como una suerte de prevención para aquellos que se reúnan y para que sepan que hay una norma que regula y sanciona lo que ocurra por fuera de ella.

**Sr. Baizan.-** Mi nombre es Mario Baizan. Soy Secretario de la Comisión de Seguridad Interior del Senado de la Nación y trabajo con el senador Corach.

Estamos trabajando en la redacción de un proyecto de ley de regulación de la gestión de intereses. Creemos que es necesaria una regulación, básicamente porque esta necesidad se expresa en un ámbito político y social en el que coexisten dos fenómenos. El primero, como dijo el representante de la Universidad Di Tella, es el divorcio, en términos de confianza, entre la sociedad y el sistema político. Me parece que este es un dato fundamental que hay que revertir, porque no hay democracia sin un sistema político legítimo. Creo que debemos trabajar conscientemente en la creación de esos vínculos de confianza y de legitimidad.

Obviamente, la cuestión de la transparencia y de la legítima relación entre los grupos de interés y el poder de decisión es primordial en este tema.

Por otro lado, nos parece claro que es necesario crear nuevas instituciones que aseguren esa legitimidad. Nuestra democracia es joven y, a medida que se va desplegando y desarrollando, asistimos a nuevos fenómenos sociales que complejizan la trama de relaciones y, por lo tanto, requiere de nuestras instituciones. Esas instituciones deben estar basadas en la transparencia y en la igualdad de acceso a la

información por parte de los ciudadanos en cuanto a cómo se gestionan las decisiones del Poder Ejecutivo y del Legislativo.

Es por eso que nos parece necesaria esta regulación, descontando que no vamos a transformar ni en santos ni en héroes a todos los ciudadanos. Ninguna ley cambia la realidad, pero, a lo mejor, si legislamos correctamente, podemos transformar el acto corrupto en un acto más costoso, más complejo, difícil y complicado para quien corrompe y para quien es corrompido. Nos parece que ese debería ser el objetivo político general de esta ley.

**Sr. Calvo.-** Pido la palabra.

Mi nombre es Ernesto Calvo y soy del Instituto Nacional de Administración Pública.

Odio las metáforas biologicistas, pero quizás sirva como ejemplo: el problema de una mala ley, de una mala vacuna, es que después genera anticuerpos y el virus se termina adaptando. El problema que puede tener la Ley de *lobby* es que puede generar “lobbystas” mucho más profesionales. En este sentido, hemos conocido muchos casos. El hecho de blanquear la actividad y dar vías laterales para el financiamiento implica que si hay una buena ley de financiamiento de los partidos políticos, habrá una sofisticación muy grande en el sistema de *lobby* en la Argentina.

Por lo tanto, lanzar una ley que no ha sido coordinada con otros proyectos de control y transparencia del sistema político puede ser contraproducente. Estoy de acuerdo con que el *lobby* debe regularse de algún modo no sólo por la negativa, sino por la positiva. Pero una sola ley lanzada en esta dirección puede no ser lo que estamos buscando.

**Sra. Murillo.-** Pido la palabra.

Mi nombre es María Victoria Murillo. Retomando lo que dijo Sergio sobre la dificultad de organización, y respecto de lo expresado por el doctor García Delgado en cuanto a los grupos de intereses que están en la calle y que no tienen acceso ni influencia tan cercana a los diputados, creo que uno de los puntos interesantes sobre la profesionalización del *lobby* para ver en el proyecto es respecto de la generación de empresarios políticos que busquen la representación de grupos. Por ejemplo, me queda claro el caso de la Asociación de Consumidores. Son grupos que necesitan organizarse y no necesariamente son tan atractivos o de tan fácil organización.

Por otra parte, lo que tiene de positivo, si bien parece nimia la agenda del diputado y probablemente éstos sigan reuniéndose con gente de mayor influencia y decidiendo sobre gran parte de las normas, es la necesidad de legitimar. No sé si en este caso deberían ser los diputados o las comisiones. Me refiero a que cuando el diputado discute una ley que afecta a un determinado grupo, pueda ver a algún representante de ese sector. Porque la realidad es que ve a gente influyente en el tema.

**Sr. Peruzzotti.-** Pido la palabra.

Mi nombre es Enrique Peruzzotti y soy de la Universidad Torcuato Di Tella.

Es importante legislar la actividad del *lobby* sobre la base de dos ejes: por un lado, el de la transparencia. Es decir, otorgar mayor transparencia a las actividades que actualmente se están realizando pero, por el otro –varios han traídos el tema-, el de la igualdad de acceso de la representación. Me refiero a la necesidad de generar algún tipo de mecanismo para aquellos grupos carentes de recursos o grupos difusos como son los consumidores, que puedan participar con su voz, proponer temas en la agenda pública e influenciar el proceso legislativo.

**Sr. De Michele.-** ¿Hay algún otro comentario sobre este punto?

Les recuerdo que este procedimiento de consulta –está en la carpeta- tiene distintos niveles. Éste es uno de ellos: el de la consulta directa. Pero el proyecto está en el sitio en *Internet* del Ministerio. Allí encontrarán la dirección del correo electrónico, por medio de la cual muchas personas nos hacen llegar sus puntos de vista y opiniones.

Sin perjuicio de lo que registremos en esta reunión, sería muy útil y estaríamos agradecidos si utilizan este mecanismo para alguna cuestión no tratada en el día de hoy y nos hacen llegar sus opiniones. El plazo que figura en la carpeta y en el sitio de *Internet* va a ser extendido. Figura el 16 de marzo, pero se prorrogará 15 días más porque las personas han solicitado una extensión del plazo, teniendo en cuenta la cantidad de consultas que nos han llegado.

## **2. Definición de gestión de intereses/ exclusiones**

**Sr. De Michele.-** Vamos a considerar ahora el punto 2 del temario, que es: “Definición de gestión de intereses/exclusiones”.

Aquí quisiéramos tratar la manera en que el borrador define a la gestión de intereses y la forma en que también se han definido las exclusiones. ¿Qué quedaría incluido dentro de lo que es regulado por este anteproyecto, y cuáles son aquellas acciones que no están incluidas?

Algunos de ustedes ya lo han mencionado, pero estamos frente a un problema que es el siguiente: como ya saben respecto de este punto, también hay dos visiones: la conversión del *lobby* en una actividad profesional exclusiva de un grupo de personas que casi de manera monopólica ejerce dicha actividad *versus* el ejercicio de esta actividad de modo indistinto –individual o asociativa-, en tanto cumpla con algunos requisitos mínimos de la regulación. Seguramente han visto que estamos más cerca de esta segunda posición, pero les reitero que éste es un borrador y la idea es discutir si es razonable o no, a la luz de las opiniones de ustedes.

**Sra. Ferreira Rubio.-** Pido la palabra.

Entrando ya en este borrador, diría que las definiciones que contiene implica que cada uno de nosotros es un “lobbysta”, más allá de una concepción estricta y profesional o de una concepción general.

Me pregunto si para presentar un recurso administrativo o solicitar una resolución, yo, persona física, actuando por mí, sin fines de lucro, voy a tener que inscribirme por lo menos en tres registros. Porque eso es lo que surge del proyecto, lo cual me parece una barbaridad. Y si a eso le sumamos una propuesta como la de aplicar una tasa para poder hacer la gestión –porque la inscripción en el registro es habilitante-, entonces creo que se está desvirtuando el derecho de todo ciudadano no sólo de peticionar ante las autoridades, sino de defender sus propios derechos en una resolución administrativa. Ni qué decir en las universidades o alguna otra institución.

**Sr. De Michele.-** Estamos viendo no sólo las exclusiones sino también las inclusiones.

**Sr. Palmieri.-** Soy Gustavo Palmieri, de CELS.

Estamos en el punto de las inclusiones y las exclusiones. No termina de quedar claro lo referente a la exclusión del pedido de información. Se sostiene que esto no estará incluido en las actividades, cuando no sea para influir. Pero los pedidos de información como acción propia no son para influir. Podrían quedar exentos los pedidos de información y aparte, la acción de influir.

En este sentido, casi todos los pedidos de información responden a algún motivo. No queda claro; hay muchas actividades que tienen que ver con el análisis y con otras cuestiones que deberían estar excluidas. Habría que ser más cuidadosos con la redacción del punto. También en el caso de las exclusiones -no tanto de actividades, sino de niveles- hay algunas reglamentaciones que excluyen la inscripción, cuando la verdad es que el *lobby* se hace por intereses que tienen especificaciones o montos pequeños. Acá no hay exclusión de este tipo. Sería importante excluir algunas actividades que, si bien en esencia son de *lobby*, por su monto no interesan en esta regulación.

**Sra. Rannella.-** Mi nombre es María Paula Rannella. Soy la Secretaria de Asuntos Constitucionales del Senado, pero vengo en representación del senador Yoma, autor de un proyecto de regulación de *lobby*.

El senador Yoma piensa que es mejor profesionalizar, pero no se refiere al acceso a quienes tienen el poder de decisión, ya sea legisladores o funcionarios del Poder Ejecutivo. Aquí se pone "con o sin fines de lucro". La idea es que cuando se trata de una ONG que defiende los intereses de los consumidores, no se le exija la inscripción en un registro, el informe semestral, la declaración jurada, etc. El problema se nos plantó, por ejemplo, cuando la Asociación Vecinal de Belgrano R vino a la Comisión de Asuntos Constitucionales para debatir este proyecto de ley. Nos preguntaban si era necesario inscribirse en un registro de *lobby* para debatir esta Ley de *Lobby*.

La idea no es dejar afuera a los jubilados, sino profesionalizar a quienes cobran por realizar esta actividad. Debemos exigirles que nos digan a quiénes representan. Pero a quienes tienen el derecho de peticionar a, por ejemplo, una escuelita de La Rioja, no le vamos a exigir la inscripción. Tal vez para algunos es dejar afuera del ámbito de la regulación o de la transparencia a determinados sectores. A lo mejor, con el sistema de agenda, se puede ver que, de todas maneras, el legislador ha accedido a escuchar a diferentes particulares o a representantes de asociaciones sin fines de lucro.

Luego, por correo electrónico, les haré llegar todo lo que tenga que ver con la redacción de la norma. Podrán ver que respecto de los organismos descentralizados, cuando se habla de administración centralizada y descentralizada, las entidades autárquicas y todo el detalle de empresas están dentro de ese término. Es decir que no haría falta, por una cuestión de buena técnica, repetir.

**Sr. García Delgado.-** Coincido con las personas que me precedieron en el uso de la palabra. Me parece interesante prever el peligro de la burocratización, como así también conectar este proyecto de ley con la Ley de Organizaciones Civiles. En este momento hay dos que están en formulación: la de voluntariado y la de organización de la sociedad civil.

### **3.- Autoridad de aplicación y control. Registro de la actividad**

**Sr. De Michele.-** Corresponde considerar el punto 3 del temario.

Algunos han aportado ideas al respecto, pero si quieren podemos reiterar algunas de ellas porque quisiéramos saber qué piensan del tema.

**Sra. Ferreira Rubio.-** Repito: me parece que hay un exceso de burocracia. Esto significará nombrar funcionarios para que lean la montaña de papeles -que son muchos, de acuerdo con la definición- que tendrán que presentar los sujetos activos y pasivos.

Una sugerencia práctica: si no podemos hacer un solo registro -que sería lo ideal-, por lo menos que haya un registro único para el Congreso. Las leyes pasan por ambas cámaras. Esto es de una burocracia tremenda.

**Sr. Gervasoni.-** Coincido con que debe haber un solo registro general del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Además, se debería explicitar que debería ser público. Coincido con que esta ley debería ser parte de un esfuerzo general de transparencia de la política y de acceso de la ciudadanía a la información. Por lo tanto, en algún lado de la ley se debería explicitar que son registros públicos, con pocas dificultades para acceder a ellos. Da la impresión que cuando llega el momento que un ciudadano quiere acceder a determinada información, tiene dificultades de acceso.

En el Artículo 5° "Autoridades de Aplicación", debería unificarse en una sola autoridad. En particular, me preocupa, en el punto a), el dictado de normas regulatorias del proceso de registración. Muchos de los problemas que tiene nuestro país para avanzar en algunos aspectos tienen que ver con la regulación de las leyes que, en general, no tiene plazos. Para tomar un ejemplo, me remito a la reforma constitucional de 1994, algunos de cuyos puntos no han sido reglamentados en tiempo y forma. Entonces, habría que poner un plazo y una pena en caso de que las reglamentaciones no sean emitidas como corresponde.

Para terminar, me parece importante el tema de las penas. En general, no se prevén penas relevantes para casos de violación de estos temas y en particular reincidencias. Pero creo que esto corresponde a otro punto que, en todo caso, lo podemos tratar después.

**Sra. Rannella.-** Es cierto: me parece lógico que sea engorroso tener tres registros, pero creo que no es tan fácil unificar la información del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. En el Congreso se podría hacer un esfuerzo.

Respecto de los organismos de contralor, quiero decir -y con esto no quiero ser hostil con nuestros anfitriones- que observo que otorgarle a la Comisión Nacional de Ética Pública una competencia exclusiva en el ámbito del Poder Legislativo es limitar lo que hace esta comisión por la Ley 25.188. No está creada solo para el ámbito del Poder Legislativo, sino que está integrada por representantes del Poder Ejecutivo y de otros ámbitos del Estado. Me parece que podría ampliársele la competencia porque la verdad es que la comisión estaba referida sólo a la Ley de Ética Pública, pero ahora estamos viendo que este aspecto está sumamente emparentado. Entonces, podría incluirse, entre las competencias, la de autoridad de contralor, más allá de lo que es la autoridad de aplicación.

Respecto de la Oficina Anticorrupción, tal como está previsto en la Ley de Ética Pública, cuando un organismo de aplicación detecta algún tipo de incumplimiento de la ley deberá poner en conocimiento a los órganos correspondientes. Lo dice la Ley de Ética Pública: si hay conflicto de intereses o si un funcionario incurrió en algún tipo de incumplimiento de los deberes. Por eso me parece que incorporarlo es contraproducente, pernicioso, porque estamos limitando a la Comisión Nacional de Ética Pública que, aun cuando no haya sido creada, la idea es que tenga competencia con respecto a todos los poderes del Estado.

De todas maneras, la Oficina Anticorrupción participaría en la medida en que, ante el incumplimiento de los deberes de algún funcionario del Poder Ejecutivo, es la ley la que le otorga las mismas competencias que para de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Por lo tanto, también podría tener acción.

**Sr. Cruchaga.-** Les queremos reiterar que el esquema tomado como base para la discusión y el aporte es casi un promedio –con algunas exclusiones- de diversos proyectos presentados que figuran en el memo y que también integra la carpeta.

Como bien dijo el doctor De Michele, no nos encolumnamos ni nos enamoramos de ninguno de estos proyectos, sino que precisamente, ante la divergencia y el tiempo transcurrido, resulta muy valioso el aporte que puedan realizar todos ustedes sobre el punto 1, que es crucial y sobre lo que puede ser, eventualmente, un esquema. Pero les reitero que hemos tomado promedios de distintos proyectos presentados. Es muy bueno aun cuando exista una fuerte oposición sobre algunos de los títulos, porque precisamente de esta manera adelantamos cuáles son los pro y los contra. Ésta es la ventaja de esta mecánica de trabajo.

**Sra. Ferreira Rubio.-** Pido la palabra.

Es interesantísimo que, antes de que el Poder Ejecutivo elaborara un proyecto y se envíe al Congreso, se escuche a todos los sectores, no sólo a los académicos –como ocurre en el día de hoy-, sino también que sean convocados a los empresarios, “lobbistas”, abogados, etcétera.

Hay una cuestión acerca del organismo de control. Si el esquema va a ser no profesionalizar –que parece que va a ser así-, obviamente que asignarle al organismo de control un Código de Ética Profesional, no resulta coherente. Aun si el intento fuera profesionalizar, los códigos deontológicos, los códigos de ética profesional, no son elaborados por el Estado a través de ningún órgano, sino por los colegios profesionales que ejercen esa determinada actividad.

Por lo tanto, para cualquiera de las dos funciones, el inciso a) del Artículo 7° no correspondería.

**Sr. .-** Pido la palabra.

Tengo dos comentarios para hacer con respecto a los artículos 11° y 12°.

En el Artículo 11° se hace mención a que el gestor de intereses tiene que notificar cuando se extingue la relación del gestor con su representado. En este sentido, me parece que también habría que prever que eso lo puede informar el representado, porque puede haber situaciones en las cuales el gestor de intereses tenga la intención de hacerle creer al Estado que está representando a alguien cuando, en realidad, ya no está representándolo más. Eso habría que incorporarlo.

Respecto del Artículo 12°, habría que simplificar el tema de los informes de los gestores de intereses, en el sentido de explicitar que si en el semestre que corresponda el gestor de intereses no hizo nada, éste no tiene nada que informar.

En cuanto a que tiene que informar las temáticas tratadas, intereses promovidos, objetivos y alcances de cada una de las gestiones realizadas, creo que tendría que ser simplificado. Entiendo que alcanza con que informe a quién fue a ver y en representación de quién. Bastante complicado será registrar eso.

**Sr. Berensztein.-** Pido la palabra.

Quiero decir algo muy puntual con respecto al Artículo 9°. Incluiría como exigencia –aunque sea para los “lobbistas” profesionales-, la declaración jurada de bienes y la declaración de Impuestos a las Ganancias. Digo esto justamente por los motivos fiscalistas que antes se refería el doctor Vanossi.

**Sr. De Michele.-** ¿Hay alguna otra contribución sobre este punto?

**Sr. .-** Cuando dice que “Todas las personas que realicen actividades de gestión de intereses deberán inscribirse en los registros...”, ¿cuántas gestiones son necesarias como para tener que hacerlo por primera vez? ¿Qué pasa si es ocasional?

**Sr. De Michele.-** Ese es el problema. Los proyectos que hemos evaluado y analizado tienen dificultades en expresar justamente esto. Como todos sabemos, a veces una sola gestión es suficiente para obtener un resultado, pero en otras ocasiones se requiere de múltiples esfuerzos.

De acuerdo con el sentido común, alguien diría que si algo es esporádico, no pareciera que una legislación de esta naturaleza se deba referir a estos casos. Sin embargo, una persona que es altamente influyente obtiene el mismo resultado con una sola reunión. Estas son las dificultades que tienen estas normas. Existe una frontera muy abierta respecto de esta actividad.

Entonces, la idea es que si alguien tiene alguna sugerencia para dar, que la presente para poder definir con más precisión este punto, pero objetivamente es un tema que a nosotros nos produce la misma inquietud.

Con respecto a los proyectos analizados, en general están redactados de este modo. Por lo tanto, no se resolvería el problema que se menciona.

**Sra. Murillo.-** Pido la palabra.

Pero con una sola reunión que evidentemente puede servir para lograr un objetivo, de todos modos esa persona no se transforma en “lobbysta”, según como yo lo entiendo. Puede ser que una persona muy influyente una vez en su vida haga alguna gestión para lograr algún objetivo, pero eso no lo convierte en un “lobbysta”, en el sentido profesional o más habitual del término.

**Sr. De Michele.-** Exacto. Si lo vemos desde el punto de vista profesional, no es “lobbysta”. Si definimos a la gestión de intereses de otro modo, debería ser indiferente la cantidad, porque lo que estamos tratando de tener como foco no es la actividad profesional, sino la capacidad de influir la decisión pública.

Por eso dije al principio que, a lo largo de esta conversación, nos vamos a dar cuenta que hay una cantidad de cuestiones vinculadas entre sí. No podemos abordar un tema sin articularlo con los demás, y éste es uno de ellos. Por lo tanto, escuchamos sugerencias.

**Sr. Gervasoni.-** Pido la palabra.

Obviamente, buena parte del resto de los artículos depende de cómo definamos lo que es un “lobbysta”: si haciendo una gestión por un trámite administrativo en la universidad pública soy “lobbysta” o no. Pero si nos atenemos a la definición de “lobbysta” que quizás la mayoría de nosotros aceptaríamos y decimos que aquel que profesionalmente ejerce la actividad de influencia y cobra honorarios por ello, muchos de estos artículos están pensando en este tipo de “lobbysta”.

Entonces, para ese tipo particular de “lobbysta”, habría que pensar en una regulación importante y tendiendo a la transparencia.

El doctor Berensztein dijo que este tipo de “lobbysta” debería presentar declaración jurada del Impuesto a las Ganancias como parte de la información. Creo que también debería presentar otras cosas como lo referente a los aportes previsionales, a las contribuciones de los empleados, una lista completa de los dueños, empleados y cualquier otro tipo de colaborador que esté en relación de dependencia, identificándolos, porque obviamente que el peligro está en el tráfico de influencias. Es decir, en el hecho de que una persona contrate al hermano del Ministro, pero no lo hace en relación de dependencia sino en formas tales que no quede registrado muy sencillamente.

Entonces, sería muy importante que a los “lobbistas” profesionales se les exija información importante en cuanto a los aportes previsionales y respecto del personal con que cuenta para ejercer su actividad.

**Sr. De Michele.-** ¿Hay algún comentario sobre este punto?

**Sr. García Delgado.-** Pido la palabra.

Quiero ratificar lo dicho. La forma en que está redactado esto corre con el peligro de que, al exigir tantos requisitos, una asociación vecinal pueda decir: “El Congreso no es para mí”.

Creo que es importante no hacer tanto hincapié en las normas, sino en el espíritu de hacia dónde va todo esto. Lo que apunta esta comisión es a buscar mayor acceso de información, la menor burocratización y la mayor cantidad de organizaciones sociales para gestionar sus intereses en el ámbito legislativo. Al mismo tiempo, evitar el riesgo de burocratización y restricción a esta forma de derecho de petionar. Esto me parece importante como consideración inicial o doctrinal de una legislación de este tipo.

**Sr. Palmieri.-** Me pregunto qué pasará el día después de aprobada la ley, y pienso cómo se aplicaría, teniendo en cuenta cómo se aplican en este país las leyes.

Me da la impresión de que, en algunos puntos, la ley agarra lo que no se quiere y deja escapar lo que se quiere. No hay ninguna manera de regular las influencias familiares que, en nuestro país, son fundamentales para el *lobby*. En este punto, sería importante ver qué es lo que se quiere afectar, en qué se quiere incidir y qué situaciones se quiere modificar. Esto no es claro en algunos puntos y, en otros, es al revés.

Repito: se están sobrerregulando problemas que no molestan, y se dejan salir los que realmente afectan.

**Sr. Calvo.-** Quisiera contar una anécdota. Un hombre de la industria me decía lo siguiente: "Cuando tengo un problema menor, en general llamo a la asociación; cuando tengo uno importante, llamo por teléfono al Ministerio de Economía y cuando tengo uno crucial, llamo a la Casa Rosada". Es importante destacar que en ningún momento iba a la Casa Rosada.

Gran parte de estas actividades pueden tener lugar fuera de los circuitos descriptos en la ley. Es muy complicado mantener un registro si lo esencial ocurre afuera.

**Sra. Rannella.-** Si intentamos profesionalizar, quiero decir que no es común en la Argentina tener una consultora o una organización que cobre las gestiones de *lobby*. En general, en nuestro sistema, es habitual que las empresas tengan un Gerente de Relaciones Institucionales. Esa persona no es "*lobbista*" profesional en los términos de que tiene una empresa y empleados a cargo, sino que es parte dependiente de una empresa y su actividad es la de tratar de influir o llegar a determinados ámbitos del Estado.

En el caso de excluir lo no oneroso por parte de quien ejerce el *lobby*, tendríamos que ver cómo incluimos a quienes son dependientes y que no son profesionales del *lobby* en los términos de personas con certificados de "lobbistas".

#### **4.- Obligaciones de los sujetos activos y pasivos de la gestión de intereses**

**Sr. De Michele.-** Corresponde considerar el punto 4 del temario.

**Sr. Coloma.-** Quiero hacer una reflexión respecto del Artículo 17. Uno de los incisos tiene que ver con que los funcionarios públicos no pueden ejercer la actividad de gestión de intereses ni tampoco la pueden ejercer hasta dos años después de su alejamiento en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa. Habría que hacer una distinción entre el momento en que son funcionarios y cuando ya no lo son. Lógicamente, mientras son funcionarios no tendrían que hacer gestión de intereses en ninguna materia. Cuando dejan de serlo, el plazo de dos años parece razonable respecto de las materias en las que tuvieron competencia funcional directa. Sin embargo, esto habría que redactarlo mejor. Que quede claro que mientras se es funcionario no se puede ejercer la actividad en ninguna materia y que cuando se deja de serlo, no se puede ejercer la actividad en la materia en la que se tuvo competencia hasta dos años después de alejarse.

**Sr. Gervasoni.-** Tengo una posición más restrictiva respecto de este punto. Creo que, dos años después, un funcionario no debería tener influencia en ninguna materia, especialmente teniendo en cuenta que dos años más tarde puede ser que todavía esté en funciones el mismo gobierno al que perteneció o muchos funcionarios que trabajaron con él. Creo que deberíamos ser más restrictivos y pensar en más años.

**Sra. Murillo.-** Insisto en el punto anterior: hay distintos tipos de "lobbistas" y distintos tipos de funcionarios. Supongamos que alguien que fue electo para ocupar un lugar en el Congreso representando a los jubilados cesa en su mandato y quiere seguir representándolos, ¿puede seguir haciéndolo o debe ser excluido de la gestión de intereses?

Creo que la complicación de las limitaciones tiene que ver con qué concepto de representación de intereses estamos discutiendo.

**Sr. Berensztein.-** En este caso estoy a favor de un sistema más liberal. Creo que alguien que pasó por la función ejecutiva o legislativa tiene una visión distinta y puede hacer contribuciones en el sector privado, en grupos de intereses o en ONGs. La circularidad entre lo público y lo privado enriquece a ambas funciones. Es más, es un incentivo para que la gente capacitada quiera estar un tiempo en la función pública y luego vuelva al sector privado, con lo cual aumentaría la calidad de la gestión pública. Creo que aquí habría una contribución positiva entre lo público y lo privado.

**Sra. Ferreira Rubio.-** Quiero hacer una acotación quizás ridícula: el Poder Ejecutivo tiene un solo funcionario. No hay integrante del Poder Ejecutivo que no sea Fernando De la Rúa.

**Sra. Rannella.-** Para evitar la acumulación de informes a los que hacía referencia la doctora Rubio, una modalidad podría ser establecer la obligación de llevar un registro de pedidos y audiencias, y no tener que estar enviando informes acumulados al Presidente o Vicepresidente, como dice aquí. Es decir que ante alguna denuncia o sospecha, se pida un informe. Una de las tantas obligaciones que tiene el funcionario público es llevar los libros en regla, pero no estar girando alrededor de este mecanismo engorroso.

Por otra parte, vuelvo con esta cuestión de mencionar a los organismos descentralizados, entidades autárquicas, y después tener que nombrarlos. El Artículo 14° hace referencia a las autoridades superiores de los entes reguladores, pero éstos son organismos descentralizados de la Administración Pública, con lo cual también estarían dentro del rubro “entidades autárquicas”. Lo que digo es que habría que depurar esta numeración.

En cuanto al ámbito del Poder Legislativo y a las categorías inferiores a las de Secretario, habría que especificar si se trata de Secretarios Parlamentarios o de comisiones, ya que en realidad, se ubican en un nivel inferior.

Con relación al inciso c) del Artículo 15° que se refiere a las entidades sobre las cuales existe el control externo del Congreso a través de la Ley de Administración Financiera que se le da a la Auditoría General, me gustaría que sea más preciso. Estas entidades –según como se interprete este artículo- podrían ser cualquiera que reciba subsidio por parte del Estado. Y acá ya no estaríamos hablando del ámbito público, sino que nos estamos metiendo en otra cosa.

Tenemos que ver cómo se regula y si se quiere entrar en este terreno.

## ***5. Información de la gestión de intereses y confidencialidad***

**Sr. De Michele.-** Pasamos al punto 5 que es: “Información de la gestión de intereses y confidencialidad”.

En las reuniones precedentes surgió la pregunta con representantes de las cámaras y otros empresarios, en el sentido de si los requisitos que tiene este borrador y, en general, la legislación vigente, son suficientes como para garantizar la información adecuada con relación a ciertos temas que, a veces por sus convicciones, pueden afectar intereses del país. Por ejemplo, en diversas oportunidades se mencionaron las diversas negociaciones que se mantienen en ámbitos comerciales, cuya divulgación podrían afectar las posiciones del país en negociaciones con terceros países, en virtud de que este borrador y algunos proyectos articulan el acceso a la información a la gestión de intereses.

El punto es ver qué opiniones surgen y de qué manera se regulan o se protegen estos dos principios: el acceso a la información respecto de quién gestiona intereses pero, a la vez, algún nivel razonable de

protección para que ese acceso a la información no ponga en riesgo otros intereses que también son valiosos o que merecen restricciones.

**Sra. Ferreira Rubio.-** Pido la palabra.

Creo que en el Artículo 19° aparece otra vez el profesional. Este no es el sujeto de este borrador.

Tengo mis dudas en cuanto a que si un profesional no consideraría que hace a su relación con su cliente –como menciona el proyecto-. ¿Cuál es el objetivo y el alcance de la gestión? Me parece que nos vamos a encontrar con un profesional que diga: “Mi objetivo es gestionar el interés de mi cliente que es Fulano ante los organismos públicos o ante el Ministerio tal o el Subsecretario cual”. Porque lo otro, desde el punto de vista de los profesionales que trabajan –abogados, economistas, contadores y “lobbystas” profesionales tal como esto está enfocado- y tal como está enfocado, esto hace a la información confidencial cliente-profesional.

Ahora, con respecto al acceso a la información, si el Artículo 18° queda redactado como está, creo que los que se quieren “esconder”, podrán hacerlo en los artículos 14° y 15°. Si van a hacer públicos los informes, la “montaña de papeles” –como lo nombro yo- y con el alcance al que se refería la doctora Rennela, el funcionario está obligado a tenerlo y cuando se lo requiera, deberá hacerlo público. Entonces, no veo por qué unos van a ser públicos y otros no. Estos artículos hacen a los informes intermedios o los llamados subordinados.

**Sr. Gervasio.-** Pido la palabra.

Quiero hacer referencia a dos pequeños puntos. Habría que dar una definición operacional respecto de lo que es la información confidencial. El representante, el “lobbysta” puede decir que la información no la presentó porque es confidencial

En función de todo lo expuesto y como un comentario más general, creo que le haría muy bien a este proyecto definir diferentes tipos de “lobbystas”, distintos sujetos que gestionan intereses y, por tanto, diferentes requisitos para cada uno de ellos, insistiendo en la idea de que el “lobbysta” típico tiene como profesión ser “lobbysta”. Cobrar por eso; por tal motivo, le podemos exigir la mayoría de los requisitos propuestos en el día de hoy y los que figuran en el proyecto. Y para los más laxos, la inscripción en el registro, la presentación de información a quienes lo hagan sin fines de lucro o meramente en forma individual, sin representar a nadie.

Creo que habría que hacer un esfuerzo en identificar distintos actores. Claramente es diferente la empresa de *lobby* que el gerente de relaciones institucionales, tal como lo mencionaban recién. Es diferente la ONG ambiental del vecino que reclama algo.

Me doy cuenta que es muy difícil clasificar esta compleja maraña de intereses de personas y organizaciones que pueden hacer *lobby*, pero quizás se pueda definir cuatro o cinco categorías y, por lo tanto, cuatro o cinco listados de requisitos.

**Sr. García Delgado.-** Pido la palabra.

En el mismo título del anteproyecto de ley de regulación de la actividad de gestión de intereses, yo no pondría entre paréntesis el término *lobby*, porque parecería subsumir la actividad en el “lobbysta” profesional. Ésta sería una de las formas, en todo caso.

**Sr. Peruzzotti.-** Pido la palabra.

Siguiendo con lo que decía Carlos, es fundamental restringir la definición de lo que entendemos como *lobby*, porque el riesgo que corremos con este tipo de legislación es hacer la actividad más transparente, pero aumentando la desigualdad de acceso o de representación. Justamente, estamos aumentando los costos de participar a aquellos sectores subrepresentados, a aquellos con menos acceso. Entonces, entiendo que es relevante delimitar la definición de qué se entiende por *lobby* y establecer distintas actividades de gestión de intereses.

**Sr. Berensztein.-** Pido la palabra.

Se me ocurre un criterio y no lo tengo muy pensado, pero uno podría ser todo aquello que implique algún tipo de imputación presupuestaria o renta. Por lo menos, uno se circunscribiría a algún universo puntual y fácilmente definible de actividad de *lobby*. También podrían ser ciertos bienes públicos los que podrían quedar comprendidos como consecuencia de la actividad de *lobby*.

De esta manera, uno tendría un universo sobre el cual manejarse y dejaríamos fuera aquello que no queremos regular.

**Sra. Murillo.-** Pido la palabra.

Respecto de la propuesta de Sergio Berensztein, me parece que no es el espíritu de la propuesta que habían propuesto los doctores Peruzzotti, García Delgado y otros. Porque una ley que controle la polución de las empresas tiene un impacto de dinero grande y, sin embargo, una ONG ambiental, un vecino que vive en el barrio de la empresa o la propia empresa tienen muy diferente acceso a la información. Me parece que el criterio de diferenciación debe ser por la característica del gestor o de la persona que se acerca, más que por el impacto de la norma en sí misma.

## **6.- Incumplimientos y sanciones**

**Sr. De Michele.-** Corresponde considerar el punto 6 del temario.

**Sra. Ferreira Rubio.-** Creo que el Artículo 20, como tipificación, es muy peligroso. Es mucho más que un tipo penal abierto. Acá entra de todo, desde una simple infracción administrativa como, por ejemplo, presentar un informe tarde, hasta violar alguna de las normas. Si lo que se busca es evitar la corrupción -que tampoco es sinónimo de gestión de intereses- en este anteproyecto ese aspecto prácticamente desaparece.

En Estados Unidos la regulación apunta a eso porque está vinculada con el financiamiento de los partidos y, por lo tanto, hay una serie de prohibiciones y de sanciones correspondientes. En realidad, aquí las obligaciones son de tipo burocrático-administrativas, salvo que tomemos la prohibición de la actividad en general, pero sería una prohibición macro. Quien no tenga certificado de *lobby* -como decía la doctora Rannella- y hable con un subsecretario, incumpliría la norma que dice que para hablar debería estar inscripto. Entonces, me parece que cuando aplicamos sanciones deberíamos tipificar más estrictamente de qué se trata.

**Sr. Calvo.-** Las sanciones tienen la característica que parecieran ser, en primera instancia, muy duras para los que están adentro y de no poder atacar a los de afuera. Con lo cual lo que se hace es decirle a la gente que no haga *lobby* registrándose, porque una persona que está registrada puede ser involucrada en las sanciones, mientras que alguien que lo hace por afuera, no. Esto me hace acordar a la Aduana: si uno se queda en el país demasiado tiempo paga 50 y si se registra paga 100. Esto genera el efecto contrario. Entonces, las sanciones no pueden ser multas tan caras para afectar a los que están afuera.

**Sr. Coloma.-** Vuelvo a lo que dije al principio. Me parece que en esta ley se habla de organizar un registro y de requerimientos de información que deben presentar los sujetos activos y pasivos. No se habla de infracciones sustanciales o de delitos. Pienso que la cuestión debe ir por otro lado.

Se trata de sanciones a incumplimientos como, por ejemplo, no haberse registrado o haber omitido una declaración. Debería estar claro que se refiere a eso y no a otra cosa.

**Sr.** - ¿Existen sanciones que devienen de pagar incentivos, siendo agravantes hacia un particular, o algo que constituya una sanción propia al *lobby* por ejercer una actividad que es claramente ilegal? ¿O esto va exclusivamente al fuero penal?

**Sr. De Michele.-** Depende del modelo que se adopte. El modelo que contiene algo parecido a lo que vos comentás es el americano. Esto forma parte de un contexto normativo vinculado con la política. Este registro sirve, básicamente, para cruzar información y para ver si alguien declaró haber recibido algo o no. En ese caso, la sanción no sería sobre el particular, sino sobre el funcionario. Estamos hablando, exclusivamente, del Poder Legislativo.

¿Alguien quiere mencionar otro tema?

**Sra. Ferreira Rubio.-** En materia de reglamentación me parece que, tal como está previsto, vamos a tener tres reglamentos distintos, uno para cada registro. Esto complica y burocratiza aun más. Todos sabemos lo que es la administración argentina y conocemos las diferencias que hay entre una dirección y la de al lado, dentro de un mismo ministerio, para hacer las mismas cosas.

En el artículo final "Recursos económicos", habría que tener cuidado con la frase final "...así como cualquier otro ingreso que se establezca por vía reglamentaria". No vaya a ser que empecemos a poner una tasa o un impuesto a la actividad al estilo de la Edad Media. Una persona paga, con lo cual restringimos, pero

todos tienen obligación de inscribirse. Aquí hay un riesgo de excesivas facultades a la autoridad reglamentaria que, en realidad, serían tres.

## FINALIZACIÓN DEL TALLER

**Sr. De Michele.-** Si no hay otro comentario, quisiera decir dos cosas. En primer lugar, reiterar que para nosotros sería de muchísima utilidad, además del aporte que han hecho en el día de hoy, que formalicen las ideas por escrito. La dirección está en la carpeta.

En segundo lugar, en nombre de Ministerio de Justicia les agradecemos las contribuciones que han hecho. Todos los antecedentes que la oficina ha recogido para hacer esta presentación están a su disposición. Basta con que se comuniquen con Néstor Baragli.

Quiero pedirles un último favor: en la carpeta hay una encuesta que es anónima. Por favor, tómense un minuto para contestarla y déjenla sobre la mesa.

Nuevamente les agradezco que hayan venido y que hayan aportado sus sugerencias y opiniones.

- Es la hora 11 y 28.