

H.Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE DECLARACIÓN

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

Nº de Expediente	6548-D-2013
Trámite Parlamentario	135 (17/09/2013)
Firmantes	NEGRI, MARIO RAUL -
Giro a Comisiones	ASUNTOS CONSTITUCIONALES. LEGISLACIÓN GENERAL. PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO. PRESUPUESTO Y HACIENDA.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° - Créanse, en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Nación, los registros de lobbyistas, que estarán a cargo respectivamente del ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y de los secretarios parlamentarios de ambas Cámaras, quienes serán autoridad de aplicación de la presente ley.

Art. 2° - Queda comprendida, a los fines de esta ley, como lobbyista, y deberá registrarse como tal, toda persona física o jurídica que por sí o por representantes realice acciones con un fin económico o no, en defensa de sus intereses o de los intereses de terceros, con intención de influir en:

- a) La elaboración, trámite o sanción de proyectos legislativos;
- b) La formulación, modificación, adopción o rechazo de una decisión del Poder Ejecutivo nacional, sus ministros y/o secretarios o subsecretarios;
- c) La ejecución de algún programa nacional;
- d) La administración o regulación de un servicio público.

Art. 3° - La denominación de lobbyista será aplicable a toda persona física, sociedad, asociación civil, fundación, corporación, cámaras de empresarios, asociaciones profesionales y otras organizaciones no gubernamentales, sean nacionales o extranjeras, que realicen las actividades a que se refiere el artículo 2°, con o sin fines de lucro.

Art. 4° - No se encuentran incluidas en el concepto de acciones de lobbying, descritas en el artículo 2°, las siguientes:

- a) Las realizadas por un funcionario público en el marco de su competencia;
- b) Las realizadas por periodistas si el propósito es la difusión de una noticia para informar al público;

- c) Las efectuadas por medio de un discurso, artículo, publicación u otro material distribuido al público en general, o difundido a través de la radio, la televisión, cables o por cualquier otro medio de comunicación masiva;
- d) Las realizadas en el marco de un proceso o investigación judicial;
- e) Las realizadas por una persona física, que peticione en su propio interés y no haga de ello una actividad habitual.

Art. 5° - Los funcionarios públicos y legisladores deberán recibir en tiempo útil a los lobbyistas que soliciten audiencia, que representen intereses contrapuestos en una determinada cuestión, a fin de garantizar la igualdad frente al derecho de petición de los mismos.

Art. 6° - El Poder Ejecutivo y las Cámaras del Congreso, cada uno en su ámbito, tendrán a su cargo:

- a) Dictar las normas para reglar el procedimiento de registración;
- b) La recepción de los informes semestrales a que se refiere el artículo 8°;
- c) La organización del Registro de Lobbyistas.

Art. 7° - A los fines de lo establecido en el artículo 6°, inciso c), la autoridad de aplicación deberá publicar en el Boletín Oficial los datos de los lobbyistas y de sus representados, que estarán a disposición de cualquier interesado que los solicitare.

Art. 8° - Semestralmente los registrados deberán presentar ante la autoridad de aplicación un informe en el que consten:

- a) El nombre del representado, si lo hubiere;
- b) Los métodos empleados y las personas o dependientes a que hayan acudido los lobbyistas para promover sus intereses o los de sus mandantes;
- c) La lista de personas que hubieran trabajado para los lobbyistas en el desempeño de las tareas a que se refiere la presente ley;
- d) La declaración de las erogaciones en que hubiere incurrido el registrado en las actividades de lobbying realizadas durante el semestre anterior y las retribuciones recibidas en el mismo período.

Art. 9° - No podrá ejercer la profesión de lobbyista:

- a) Quien se desempeñe como agente de los poderes públicos, su cónyuge y parientes por consanguinidad de primer grado, mientras se encuentre en ejercicio de sus funciones y hasta cinco (5) años después de finalizadas, por ser la actividad del lobbying incompatible con la función pública;
- b) Quien haya sido condenado judicialmente por comisión de delitos dolosos de acción pública a pena privativa de la libertad y/o inhabilitación profesional, hasta el cumplimiento de la misma;
- c) Quien haya resultado fallido, el concursado no rehabilitado e inhabilitado civil o comercialmente;
- d) Quien se encuentre inhabilitado para ejercer cargos públicos.

Art. 10. - El lobbyista tendrá las siguientes obligaciones:

- a) No registrar deudas impositivas;
- b) Utilizar durante sus gestiones, en lugar claro y visible, una credencial identificatoria donde se consignen sus datos personales;

- c) Observar las normas de ética profesional sancionadas por la autoridad de aplicación de la jurisdicción o jurisdicciones en que desempeñe su labor;
- d) Denunciar ante las autoridades de aplicación el ejercicio de actividades propias del lobbyista por parte de personas comprendidas en las inhabilitaciones previstas en el artículo anterior;
- e) Guardar secreto sobre las informaciones de carácter reservado a las que pudiera acceder en el ejercicio profesional, quedando relevado sólo en caso de tomar conocimiento de hechos ilícitos;
- f) Suministrar toda información necesaria sobre gestiones realizadas en representación de sus mandantes, a pedido de funcionarios, legisladores o comisiones, quedando exceptuado de hacerlo sólo respecto de aquella que reviste carácter de confidencial o estratégica para sus clientes. La falsedad de cualquiera de los datos aportados u ocultamiento de información requerida implicarán, además de las penalidades contempladas en la legislación vigente, su inmediata eliminación del registro e imposibilidad de reinscribirse por el término de diez años, así como también la publicación de los datos y causales de infractor.

Art. 11. - La persona que incumpliere las disposiciones de la presente ley, será pasible de la aplicación de sanciones por parte de la autoridad de aplicación correspondiente, las cuales, según la gravedad de la falta, serán de:

- a) Multa de \$5.000 a \$1.000.000;
- b) Suspensión de la inscripción en el registro correspondiente;
- c) Inhabilitación definitiva para ejercer las acciones descritas en el artículo 2° e inscribirse en el registro correspondiente.

Art. 12. - Las sanciones establecidas en esta ley se aplicarán previa instrucción sumaria que asegure el derecho de defensa del infractor y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y la gravedad del daño causado.

La autoridad de aplicación establecerá el procedimiento a que refiere el párrafo anterior, garantizando el derecho de defensa del presunto infractor y los principios de celeridad, informalismo y economía procedimental.

Art. 13. - En caso de reincidencia, las sanciones podrán multiplicarse por una cifra igual a la cantidad de reincidencias. Se considerará reincidente al que, dentro del término de 3 años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado con otra infracción.

Art. 14. - El producto de las multas se destinará: en un 20% al reconocimiento del agente y/o de los agentes que hayan descubierto la irregularidad, en un 20% al fortalecimiento institucional de la autoridad de aplicación que correspondiere, y el 60% restante al presupuesto de la Oficina Anticorrupción.

Art. 15. - Ningún miembro de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ni sus empleados, podrán tener directa o indirectamente participación de ningún género, ni aun con patrocinantes o apoderados, en las gestiones o contratos que se realicen ante el gobierno de la Nación Argentina.

Art. 16. - El incumplimiento de las disposiciones del artículo anterior será causa de nulidad absoluta de los contratos que se celebren con los poderes públicos, y los contratistas partícipes, apoderados o patrocinantes comprendidos en esta prohibición no tendrán derecho a indemnización alguna, ni aun para obtener la devolución de cantidades o cosas entregadas con motivo del mismo.

Art. 17. - En todo contrato en que la Nación tuviera interés, se insertarán las disposiciones anteriores y los contratistas expresarán que han sido cumplidas y lo harán en adelante, bajo la sanción establecida en esta ley y sin perjuicio de las acciones que, a favor del fisco, corresponden por leyes generales.

Art. 18. - La violación de lo dispuesto en el artículo 15, por parte de los miembros de los poderes de la Nación, o de sus empleados, será considerada como falta grave en el desempeño de sus funciones, a los efectos de la remoción del cargo en la forma que corresponda.

Art. 19. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Lilia J. G. Puig de Stubrin. - Alejandro M. Nieva. - Jesús Rodríguez

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La presente iniciativa tiene por objeto regular la actividad de los lobbies en la República Argentina; con este fin hemos trabajado con la compilación de proyectos realizada por el Poder Ejecutivo a través de la Oficina Anticorrupción y con la legislación comparada de diversos países (EE.UU., España y la Unión Europea). En lo que sigue se exponen las razones en que fundamentamos este proyecto.

*Orígenes del término:*¹

En el siglo XVIII se comenzó a denominar *lobbyagents* a los buscadores de servicios o ayudas especiales que actuaban en el Capitolio de Nueva York; en pocos años la expresión se simplificó para transformarse en *lobbyist*, extendiéndose su utilización al Capitolio de Washington. A partir de esta expresión, comienza a denominarse *lobby* a los pasillos y antecámaras de los despachos de los funcionarios, tal como se los denomina hoy en día.

Es decir que los orígenes históricos del término están vinculados con el poder. Con las antecámaras y los pasillos, en definitiva con lo escasamente público de lo público, de ahí la connotación negativa que sigue teniendo el término en nuestra sociedad. La expresión *lobby* se vincula con lo poco claro, con el campo de las presiones para obtener favores; la falta de institucionalización y de transparencia ha contribuido fuertemente a esta noción entre nosotros.

El objeto de esta ley es alcanzar resultados similares a los que en su momento obtuvo la Federal Regulation of Lobbying Act 2 en los Estados Unidos, es decir transparentar, vía institucionalización, una actividad que en la práctica existe, originando todo tipo de sospechas.

Grupos de interés, de presión y lobby

En el idioma cotidiano estos tres términos se suelen utilizar en forma indistinta; es necesario sin embargo, y a los efectos de una ley que busca institucionalizar la actividad de los *lobbies*, repasar claramente las diferencias entre estos términos.

En primer lugar, encontramos al grupo de interés, que está conformado por el conjunto de "individuos que sobre el fundamento de una comunidad de actitudes, toman posiciones que afectan de manera directa o indirecta a otros actores o instituciones de la vida social". Son

ejemplos de grupo de interés un centro de estudiantes, una asociación profesional, una iglesia, etcétera.

Cuando un grupo de interés busca incidir en el medio político a fin de realizar sus intereses, cuando busca gravitar “sobre la voluntad psicológica de los detentores del poder”, se transforma en un grupo de presión. En ese sentido todo grupo de presión es un grupo de interés, pero no todo grupo de interés es de presión.³

La palabra *lobby* es un término mucho más restringido aún, pues constituye la representación del grupo de presión frente al Congreso y la administración. Esta distinción entre categorías es fundamental pues, como señala Carnota, “el grupo de presión y el *lobby* cumplen roles diferenciados, encontrándose el factor grupal de presión en una relación de mandante a mandatario con respecto al *lobby*. Así como se contrata los servicios de un abogado o de un contador para determinados asuntos, se contrata a esta especie de profesionales de la ‘presión’ para hacer conocer los puntos de vista del grupo en las tomas de decisiones políticas”.⁴

El proyecto de *lobby* que nos aprestamos a discutir, busca regular esta última relación en lo que hace a la actividad del mandatario ante la administración pública, generando ciertas obligaciones para los lobbistas que tornen más transparente su actividad. Su fin está, por lo tanto, circunscrito a esta relación y no afecta de ninguna manera otras formas de expresión. En ese sentido se ha manifestado la Corte Suprema de los Estados Unidos, cuando en el caso “United States vs. Harris” estableció la constitucionalidad de la regulación de los *lobbies*. En esa oportunidad expresó que “las cargas de informar y de empadronamiento por parte de los lobbistas no violan los derechos de la libertad de prensa, de expresión y de petición a las autoridades protegidos por la Primera Enmienda de la Constitución Americana”⁵.

¿Por qué institucionalizar la actividad de los lobbies?

La política está relacionada con la necesidad de conciliar intereses; en este sentido el interés general, más que una entidad ex ante que sirve para iluminar el proceso decisorio, es “un resultado que se debe construir socialmente, reconociendo que toda iniciativa beneficia a unos y perjudica a otros y que en consecuencia conviene escuchar el punto de vista de todos”⁶.

Nuestro sistema político, fuertemente sesgado hacia el Poder Ejecutivo, en combinación con un régimen electoral plurinominal sin elecciones primarias, limita seriamente la influencia de los ciudadanos sobre sus representantes, a lo largo de su gestión.⁷ De lo anterior se desprende que el conjunto de instituciones que regulan nuestro sistema electoral y político generan incentivos para que los representantes y funcionarios estén más atentos a la dinámica del partido que a la voluntad de los votantes, pues son los partidos los que en gran medida condicionan sus carreras. En este contexto, la rendición de cuentas se encuentra seriamente limitada, con el consiguiente riesgo de transformar el proceso de toma de decisiones en una fuente de desigualdad entre los diversos sectores de la sociedad. ¿Por qué decimos esto?

Toma de decisiones, lobby y desigualdad

Por las manos de los funcionarios públicos pasan a diario decisiones que por su impacto pueden afectar el bienestar de la población. Estamos pensando, por ejemplo, en la renegociación de un contrato de concesión de una empresa de servicios públicos, en que se debe determinar por ejemplo el monto de la tarifa a pagar por los usuarios a la empresa prestataria. La experiencia nos demuestra que en muchos casos el resultado de estas renegociaciones termina favoreciendo a la empresa prestataria y perjudicando a miles de usuarios. El resultado parece poco lógico, pues en definitiva, en términos de votos, el poder de los usuarios es mucho mayor que el de la

compañía que presta los servicios. Los votos en un sistema democrático, en que cada ciudadano representa un voto y gana el que más votos tiene, deberían ser una variable fundamental. ¿Por qué sin embargo no es así?

En primer lugar uno podría sospechar de la honestidad del funcionario y achacar a la corrupción el resultado de la negociación. Sin ser ingenuos y aun reconociendo que este factor tiene su influencia en el resultado, entendemos sin embargo que ésta no es la variable principal, que la corrupción no es la gran desequilibrante en la cuestión. En nuestra hipótesis, las principales diferencias a la hora de la negociación, entre la empresa y los usuarios, están dadas por:

a) Diferentes capacidades de ambas partes para generar las acciones colectivas necesarias a fin de alcanzar los objetivos de cada una;

b) La existencia de una fuerte asimetría en la información disponible⁸, claramente favorable a los intereses de las empresas.

En lo que hace a la acción colectiva lo que podemos decir es que los usuarios son tantos y los beneficios de su acción tan pocos, que la mayoría, desde el razonamiento individual, no estará motivada a participar, pues espera que otros lo hagan por él. Nos encontramos en este punto ante el conocido dilema del prisionero que planteara Olson en *La Lógica de la acción colectiva*. ¿En qué consiste este dilema? Como de una determinada acción colectiva no sólo me beneficio yo, sino que también se benefician los que no se hayan sacrificado para obtener el beneficio, llego a la conclusión (desde el punto de vista individual) de que me conviene esperar que las otras personas hagan el esfuerzo por mí. El resultado global determina que la mayoría no entre en este tipo de acciones y que por lo tanto pierdan todos.

Este razonamiento es lo suficientemente flexible para admitir que puede haber individuos que a pesar de esta lógica general actúen. En el ejemplo utilizado de los servicios públicos, se reconoce que pueden aparecer asociaciones de usuarios, pero también se vaticinan sus debilidades e incapacidades para aprovechar el mayor número potencial de sus representados para desequilibrar la balanza por sus intereses.

En lo que respecta a la cuestión de la información el tema es claro: las empresas del sector privado cuentan con departamentos especializados en la producción, compilación y difusión de información, que muchas veces supera la que dispone el Estado;⁹ resulta en este sentido habitual la toma de decisiones; por parte de los funcionarios públicos, en base a los *papers* y estudios realizados o financiados por empresas interesadas en determinadas medidas gubernamentales.

Hemos sido testigos recientemente de una audiencia judicial en donde ante una pregunta de los miembros del tribunal al representante legal del ente regulador, respecto al contrato de concesión¹⁰, el mismo se excusó desviándola al representante legal de la autoridad de aplicación del Poder Ejecutivo, quien en un gesto sorprendente se volvió a excusar para desviar la pregunta al representante legal de la empresa concesionaria, quien finalmente contestó con gran solvencia.

En resumen, diferentes capacidades para desarrollar la acción colectiva y asimetría en la información son dos elementos muy importantes para desequilibrar disputas en la influencia sobre el proceso de toma de decisiones públicas, que pueden reforzar el proceso de desigualdad creciente en la sociedad.

Existe además un tercer componente determinante del resultado del proceso decisorio: su falta de transparencia. La ley de institucionalización de los *lobbies* apunta principalmente a limitar esta fuente de desigualdad. Por lo general las decisiones estatales se toman sin que exista

demasiada exposición ante la opinión pública; las decisiones están cubiertas por un proceso opaco que en la mayoría de los casos ve la luz pública cuando ya es demasiado tarde para evitar los posibles efectos perjudiciales para el bienestar de la sociedad.

En este proceso opaco, los decisores estatales ganan discrecionalidad respecto a la opinión pública, pero se transforman al mismo tiempo en vulnerables a las presiones de las empresas privadas, que como hemos visto cuentan con mayores recursos en términos materiales, simbólicos y de información para hacer valer sus intereses. En este contexto, la ley de *lobby* pretende llevar mayor transparencia a fin de aumentar la capacidad de arbitraje público y a fin de equilibrar las oportunidades de los sectores más débiles de la comunidad.

La ley

La norma establece la creación de un registro público de lobbystas, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) como del Congreso Nacional. Sólo podrán ejercer como lobbystas quienes estén anotados en dicho registro, debiendo cumplir para ello con las siguientes obligaciones.

- a) No registrar deudas impositivas.
- b) Utilizar durante sus gestiones, en lugar claro y visible, una credencial identificatoria donde se consignen sus datos personales.
- c) Observar las normas de ética profesional sancionadas por la autoridad de aplicación de la jurisdicción o jurisdicciones en que desempeñe su labor.
- d) Denunciar ante las autoridades de aplicación el ejercicio de actividades propias del lobbysta por parte de personas comprendidas en las inhabilitaciones previstas en la ley.
- e) Guardar secreto sobre las informaciones de carácter reservado a las que pudiera acceder en el ejercicio profesional, quedando relevado sólo en caso de tomar conocimiento de hechos ilícitos.
- f) Suministrar toda información necesaria sobre gestiones realizadas en representación de sus mandantes, a pedido de funcionarios, legisladores o comisiones, quedando exceptuados de hacerlo sólo respecto de aquella que reviste carácter de confidencial o estratégica para sus clientes. La falsedad de cualquiera de los datos aportados u ocultamiento de información requerida implicarán, además de las penalidades contempladas en la legislación vigente, su inmediata eliminación del registro e imposibilidad de reinscribirse por el término de diez años, así como también la publicación de los datos y causales de infracción.

Se establece, por otra parte, una serie de sanciones que van desde el pago de multas con el fin de disuadir, hasta la inhabilitación definitiva.

Se impide así mismo ejercer la profesión de lobbysta a los funcionarios públicos, su cónyuge y parientes por consanguinidad de primer grado, por entender que ambas actividades son incompatibles.¹¹ Con esta cláusula se pretende castigar la conducta de funcionarios que en el desempeño de sus tareas benefician a los intereses que deberían controlar, para luego desempeñarse, sin solución de continuidad, en el *staff* de los mismos. El proceso de privatizaciones ha dado abundantes y públicos ejemplos en ese sentido.

Finalmente establece una batería de artículos (del artículo 15 al 17) donde se refuerza el sistema de incompatibilidades y se desarrollan cláusulas muy estrictas a fin de que las empresas e intereses privados desistan de utilizar a funcionarios públicos para obtener mejores condiciones en los contratos que los relacionan con el Estado, so pena de la pérdida del cargo por parte del

funcionario y de que caiga el contrato que beneficiaba a la empresa, sin que esta última tenga derecho a reclamar nada.

Conclusión

El actual estado de crisis en que se encuentran las instituciones en general y el Poder Legislativo en particular, no es nuevo. Hace años que se viene diagnosticando cuáles son los problemas hace años que venimos hablando de la necesidad de encarar una reforma política, pero es poco lo que se ha avanzado en ese sentido. La falta de respuesta es una de las principales causas de la grave situación en la que nos desenvolvemos hoy en día.

La ciudadanía, por otra parte, arrastra un profundo malestar con este poder del que somos representantes. Existe la percepción (más allá de los ataques recurrentes de los que nunca quisieron las instituciones) de que el Legislativo es fuente de desigualdad, de que ha contribuido con sus decisiones al proceso de polarización social que enfrenta nuestra sociedad. Esta percepción es en parte cierta.

Pero si el Legislativo ha contribuido al proceso de polarización, ha sido principalmente como consecuencia de su debilidad frente a los intereses económicos organizados, frente a los *lobbies* y su capacidad de incidir, tras bambalinas, en la agenda de las políticas públicas.

Es necesario por lo tanto construir un poder compensador, a fin de refuncionalizar el rol del Poder Legislativo como árbitro entre los distintos intereses que conviven en la sociedad. Ese poder compensador debe fundarse en la transparencia del proceso de toma de decisiones público, como principal incentivo para la participación de la ciudadanía. Es éste el principal objetivo de la ley de *lobbies*.

Si evitamos mezclar el plano del ser con el del debería, y si dejamos al margen el hecho de que nos agraden o no, en la práctica los *lobbies* existen. Sus acciones se encuentran amparadas por derechos constitucionales fundamentales para la democracia, como la libertad de expresión, el derecho de reunión y el de petición (artículo 14 de la Constitución Nacional). Por lo que “es necesario encarar un cierto nivel de institucionalización y evitar prácticas que puedan estar reñidas con el sistema jurídico en su conjunto (problemas de conflicto de intereses, corrupción, etcétera) por medio de un control eficaz”.¹² La regulación de la actividad de los *lobbies* que proponemos en esta ley busca cumplir con ese fin.

Lilia J. G. Puig de Stubrin. - Alejandro M. Nieva. - Jesús Rodríguez.

-A la Comisión de Legislación General.