



Octubre de 2010

PROGRAMA DE
JUSTICIA Y TRANSPARENCIA

ÁREA DE
FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

Promoción de la regulación de gestión de intereses en la Argentina en el nivel subnacional

- María Fernanda Araujo •

Una iniciativa de:

Con el apoyo de:



Promoción de regulación de la gestión de intereses en la Argentina a nivel subnacional

Financiador: Fondo Regional para la Transparencia

Coordinadora: María Fernanda Araujo

Autora: María Fernanda Araujo

Duración del proyecto: Febrero de 2010 - Septiembre de 2010

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Acerca del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA)

El Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA) es una iniciativa ideada y administrada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay y el Fondo Alianza para la Transparencia (PTF). Este Programa financia proyectos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, destinados a incrementar la transparencia en los mercados, promoviendo un ambiente propicio para las inversiones del sector privado y contribuyendo a la incorporación de la Responsabilidad Social Empresarial.

Cuenta, asimismo, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), y de distintos organismos del sector privado (empresas, fundaciones, etc.).

Introducción

El programa de Justicia y Transparencia de CIPPEC promueve desde el 2009 la publicidad de la gestión de intereses privados en el Estado como una herramienta dentro de una agenda amplia de políticas de transparencia. Es así que hemos comenzado a instalar la necesidad de diseñar políticas que regulen la relación público privado en materia de gestión de intereses.

En este camino comenzamos un trabajo de promoción e incidencia a nivel nacional impulsando el debate por una regulación de la gestión de intereses en el Congreso nacional.

La gestión de intereses, comúnmente llamada “lobby” o cabildeo, es una práctica por medio de la cual representantes de intereses particulares argumentan en su favor frente a los tomadores de decisión. Es una actividad habitual, desarrollada en todos los países, por los diferentes actores sociales y económicos, quienes expresan sus demandas e ideas en los ámbitos de decisión.

Si bien estas prácticas, en democracias consolidadas, enriquecen el debate público, y contribuyen con la construcción de democracias más transparentes y deliberativas, en contextos de baja institucionalización, esta actividad legítima es percibida como un acto oscuro y relacionado, casi automáticamente, con actividades emparentadas con la corrupción.

Sin una adecuada regulación, el cabildeo aumenta las oportunidades de que se comentan actos de corrupción, y cooptación de organismos, funcionarios con poder decisión y legisladores por parte de grupos con intereses particulares y/o sectoriales que buscan incidir en los asuntos públicos en beneficio propio.

En Argentina especialmente en los niveles subnacionales es particularmente necesario asegurar buenas prácticas en materia de transparencia, puesto que es aquí donde se concentra la prestación de los servicios públicos, se contrata la mayor cantidad de funcionarios públicos y se ejecuta la mayor parte de los recursos públicos.

Los municipios argentinos han mejorado la rendición de cuentas y la apertura de la gestión del Estado a través de la introducción de estándares de transparencia. Sin embargo, aún queda pendiente la conformación de una agenda subnacional en materia de transparencia en los asuntos públicos que posibilite la sanción de normas

provinciales de acceso a la información pública, de ética en la función pública, de promoción de audiencias públicas, de elaboración participativa de normas, y de publicidad en la gestión de intereses, entre otras.

La nueva etapa en el 2010 se orientó a un trabajo de incidencia en el ámbito local promoviendo la regulación de la gestión de intereses en la ciudad de Buenos Aires y en Rosario.

Presentación de este nuevo caso: la particularidad de la gestión local

Los objetivos planteados, que guiaron el desarrollo del proyecto y de sus actividades, fueron los siguientes:

Objetivo general: Promover normas que regulen el lobby en distritos subnacionales de la Argentina y favorecer la competitividad del mercado a través de la promoción de normas transparentes respecto del ejercicio de la gestión de intereses empresariales.

Objetivos específicos:

1. elaborar un diagnóstico sobre la implementación de reglamento de gestión de intereses en distritos subnacionales que cuenten con esta regulación a través de fuentes primarias y secundarias
2. Elaborar de manera participada y consensuada una propuesta normativa de regulación de la gestión de intereses empresariales en dos en distritos subnacionales.
3. Impulsar una propuesta del lobby empresarial en dos en distritos subnacionales

I) diagnostico del funcionamiento del Registro de Audiencias en Morón

Las actividades planificadas fueron establecidas en el momento de elaboración del proyecto. En términos cronológicos, las primeras acciones estuvieron destinadas a la elaboración de un diagnóstico de la implementación de reglamentos de gestión de intereses existentes en distritos subnacionales. De esta manera, y con el fin de poder realizar este diagnóstico durante dos meses se realizó una investigación a través de fuentes primarias y secundarias. Esta primera etapa de diagnóstico permitió contar con insumos sobre el funcionamiento del Registro de audiencias por gestión de intereses para la realización de las entrevistas con los actores locales, la elaboración de los borradores normativos, la realización de los talleres de discusión en el distrito de

Rosario y en la ciudad de Buenos Aires y posteriormente, el proyecto final de regulación de gestión de intereses para promover en ambos distritos.

El relevamiento realizado por CIPPEC señala que Morón es a nivel subnacional, es el único que cuenta con un acercamiento formal a la regulación del lobby a través del registro de audiencias de gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo local y en el Concejo Deliberante. El trabajo de campo en el municipio de Morón incluyó la utilización de fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras, se concretaron entrevistas con funcionarios del Poder Ejecutivo, referentes del Poder Legislativo y con usuarios del sistema. Las fuentes secundarias incluyeron un exhaustivo análisis de los sitios web del Poder Ejecutivo de Morón (www.moron.gov.ar) y del Honorable Concejo Deliberante (www.hcdmoron.gov.ar).

Este diagnóstico y recomendaciones que realizamos para las autoridades del Municipio de Morón y del Concejo Municipal fue publicado por CIPPEC en el sitio web¹ y tuvo muy buena recepción por parte de los funcionarios locales y en especial por el Intendente de Morón Lucas Ghi, de quien recibimos el siguiente correo electrónico:

Como te adelanté, estuve leyendo en profundidad el muy buen informe que elaboraron en relación a la regulación de gestión de intereses en general y su aplicación en Morón en particular.

Lo primero que quiero es transmitirte, a vos y las integrantes de Cippec que trabajaron en este tema la felicitación mía y de todo mi equipo por la claridad y seriedad con que abordaron el documento.

En segundo término quiero contarte que los vamos a convocar para trabajar en las observaciones que nos hicieron para perfeccionar la normativa y la implementación de la misma, como las excepciones que tienen el Jefe de Gabinete y el Secretario de Obras y Servicios Públicos en presentar dicha información, como también incorporar la imposibilidad de desarrollar una audiencia en el ámbito del Departamento Ejecutivo si el solicitante se niega a su publicidad, entre otros temas.

Permanecemos en contacto.

Abrazos,

Lucas Ghi

¹ Araujo, María Fernanda y Salem, Tatiana: "La regulación de la gestión de intereses a nivel subnacional. El caso de Morón", Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°81, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2010. que se puede consultar en www.cippec.org

Es decir, que el documento no solamente sirvió para aportarnos información útil y relevante al momento de diseñar las propuestas en la ciudad de Buenos Aires y en Rosario sino que se constituyó en una herramienta de gestión para mejorar la implementación del Registro en Morón.

II) Elaboración participada de norma de regulación de gestión de intereses en dos distritos subnacionales:

La segunda actividad permitió tener una primera aproximación con las realidades locales, y tener la opinión de algunos de los actores intervinientes en un proceso de gestión de intereses en estos dos distritos.

Para ello, se realizaron entrevistas en profundidad semi estructuradas a través de una guía de pautas con un grupo importante de personas. Para la realización de las primeras entrevistas y la selección de los actores a ser entrevistados fueron claves los dos funcionarios que acompañaron con una carta de intención desde el inicio esta propuesta especialmente en el caso de la ciudad de Rosario para abrirnos las puertas con los distintos actores interesados en la regulación de la gestión de intereses o involucrados en el proceso. Un caso particular surgió en Rosario con la asesora de una concejal de esa ciudad que en lugar de contactarla nosotros primero se acercó ella a partir de la repercusión que tuvo nuestro trabajo de incidencia en el Congreso Nacional interesada en el tema y con expectativas de realizar algo similar en ese distrito.

III) Los talleres de discusión de los borradores normativos

El desarrollo de los talleres para la elaboración participada de la propuesta normativa constituyó sin dudas, en cada distrito, una de las actividades fundamentales del proyecto e implicó distintas etapas: la preparación, su realización y la elaboración de las conclusiones y análisis de los resultados.

Más allá de las cuestiones operativas vinculadas al encuentro (fijar la fecha, el lugar, la agenda temática), la preparación de los talleres implicó, fundamentalmente, la elaboración de los documentos que serían sometidos a debate y revisión. En el caso de este proyecto (al igual que como lo hicimos con la experiencia en el Congreso nacional) lo que se sometió a discusión fueron dos borradores de texto normativo ya articulados y con el formato que tendría el o los proyecto/s final/es.

En cada distrito hicimos previamente una investigación sobre la existencia o no de proyectos similares en la agenda de la Legislatura en el caso de la ciudad de Buenos Aires y del Concejo municipal en el caso de Rosario.

En el caso de la ciudad de Rosario no hemos registrado antecedentes de ordenanzas o iniciativas locales para la promoción de esta herramienta. Sin embargo, al momento de inicio del proyecto la Dirección de investigaciones Administrativas del Municipio de Rosario se planteaba una reestructuración interna. La directora plantea transformar una oficina que tradicionalmente actúa sancionando las acciones de los funcionarios por delitos de corrupción en una dirección que promueva políticas de transparencia para privilegiar la etapa de preventiva.

Distinto fue el caso de la ciudad de Buenos Aires que sí registraba antecedentes – aunque pocos- de iniciativas legislativas² para la regulación de la gestión de intereses en el ámbito local que hemos tenido en cuenta al momento de la redacción del borrador de la propuesta.

La investigación realizada, que –como se mencionó- involucró el análisis de proyectos legislativos y la indagación con algunos actores claves dio lugar a los borradores sometidos a discusión, arrojó la necesidad de proponer al debate, en cada distrito, dos normativas con alcances distintos. La primera se trató de un borrador de proyecto de regulación del lobby y creación de registro de lobbistas y el segundo borrador de proyecto sobre la publicidad de la agenda de los funcionarios por gestión de intereses.

El objetivo principal de la agenda es garantizar la pluralidad de opiniones e intereses en la toma de decisiones. La regulación del lobby debe proveer transparencia al proceso pero además, debe permitir que las decisiones se tomen luego de que todos los intereses en juego hayan tenido la posibilidad de presentar sus opiniones. La regulación del lobby tiene que funcionar, también, como un mecanismo para igualar las oportunidades.

Con el objetivo de aportar al debate en los talleres múltiples puntos de vista, fundamentalmente de aquellos que más conocen –porque lo estudian desde la teoría o porque lo ejercen habitualmente- se convocó a los talleres a diferentes actores. Las categorías que se utilizaron para la selección de los invitados fueron: empresarios, legisladores y/o concejales, funcionarios públicos, académicos y miembros de

² Ver proyectos 7253-D-08; 3917-D-00; 3055-D-02 y 0444-D-04

organizaciones no gubernamentales. La selección no buscó ser exhaustiva, es decir, en otros contextos, o en situaciones particulares, pueden existir otros sectores (actores) que participan del funcionamiento de un proceso de gestión de intereses o simplemente, conocen cómo funciona. El equilibrio entre los diferentes sectores permitió que todos conocieran las posiciones propias y ajenas, mejorara la calidad del debate y permitiera conclusiones más sólidas. Sin dudas, éste fue uno de los aciertos de los talleres en particular y del proyecto en general.

Al igual de lo que sucedió en el ámbito nacional una de las principales conclusiones de los talleres fue la necesidad de adoptar una estrategia paulatina hacia la regulación de la gestión de intereses. Es decir, comenzar con una propuesta menos ambiciosa pero que pudiera recoger mayores acuerdos entre los legisladores y sujetos obligados. Asimismo, se discutió durante los talleres - a partir de una iniciativa del sector empresario pero que también contemplaban en el caso de la ciudad de Buenos Aires algunos de los proyectos legislativos que habíamos analizado previamente - la posibilidad de incluir en la norma un registro de lobbistas. Sin embargo, esta iniciativa no contó con el apoyo suficiente por parte de los otros actores (al menos no en esta etapa tan incipiente de trabajo). En cambio, la publicidad de las agendas de gestión de intereses logró mayor consenso y se decidió avanzar en esta estrategia como un paso previo al registro de lobbistas.

Por todo ello, del proceso de elaboración participada de normas resultó en cada caso, una norma (proyecto de ordenanza en Rosario y de ley en la Ciudad de Buenos Aires) para que los funcionarios de cada gobiernos (en un sentido amplio) publiquen, en la web, sus agendas de gestión de intereses.

Una cuestión particular a resaltar es la convocatoria a los talleres En la Ciudad de buenos aires, la coyuntura política -el Jefe de Gobierno fue procesado por la Justicia por una causa sobre escuchas ilegales y paralelamente la Legislatura decide si inicia o no juicio político- dificultó la realización de algunas entrevistas y la participación de algunos políticos en el taller especialmente aquellos que pertenecen al partido oficialista.

Otra cuestión diferencial, en ciudad de Buenos Aires, a diferencia de la ciudad de Rosario, asistieron varias consultoras que entre otras varias cosas se dedican a actividades de *lobby* en la Legislatura y en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

IV) La difusión del proyecto y su impacto

El éxito del proyecto depende, en gran medida, de la difusión y el impacto que logre tener. Teniendo en cuenta todo ello, la publicación del documento que analiza el caso del Municipio de Morón como vimos anteriormente fue realmente de gran impacto para las autoridades locales y en los talleres de trabajo para que los actores involucrados conocieran que existe una experiencia previa con buenos resultados.

Por otra parte, la propuesta final tiene un compromiso efectivo por parte de al menos dos Diputados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Asimismo y en lo que va de este año, se presentaron en la Legislatura dos proyectos de ley para regular la publicidad de las agendas por gestión de intereses de los funcionarios y legisladores. Este reciente antecedente, sumando a la participación de legisladores y asesores en el taller de trabajo hace pensar que en un futuro cercano pueda discutirse esta cuestión en comisiones.

Algunas conclusiones

Dado que el *lobby* o la gestión de intereses es una actividad legítima que permite enriquecer el debate público, es necesario promover su adecuada regulación, a fin de disminuir las oportunidades de que se cometan actos de corrupción y cooptación de organismos, funcionarios y legisladores con poder decisión por parte de grupos con intereses particulares y/o sectoriales que buscan incidir en beneficio propio en la definición de los asuntos públicos (sea, por ejemplo, a través de la sanción de normas).

La metodología utilizada -elaboración participada de normas- fue diseñada e implementada por primera vez en la Argentina en 2000 por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y se inspira en los procedimientos de Notice and Comments y Rulemaking de Estados Unidos. Lo novedoso en el caso del proyecto descrito -y que había sido probado en la etapa anterior en el tratamiento a nivel nacional- fue que este mecanismo se llevó adelante en el ámbito de una organización de la sociedad civil y que logró la participación de muchos y diversos actores.

Sumado a la forma en que se elaboraron las propuestas normativas, la temática tratada demostró ser un tema que preocupa e interesa. El sector corporativo -representado por

empresarios de diferentes sectores- se involucró en el debate y se comprometió con el desarrollo del proyecto y sus actividades. Gracias a la buena recepción que tuvo esta iniciativa entre diferentes actores y a que existen en nuestro país aún importantes espacios públicos –de toma de decisión- que no cuentan con normas que regulen la gestión de intereses, el proyecto podrá ser replicado en otras jurisdicciones.

Finalmente, la regulación de la gestión de intereses es fundamental para transparentar la forma en que se toman decisiones de política pública, muchas veces favoreciendo a algunos sectores en detrimento de otro. Si esto ocurre, es indispensable que en el debate y deliberación previa hayan tenido la posibilidad de participar todos los involucrados y/o afectados.

El acceso a la información es condición necesaria para garantizar igualdad de oportunidades a todos los actores sociales. El desafío está pendiente en otros distritos locales. En Ciudad de Buenos Aires y en Rosario se han dado importantes pasos, sin embargo, es necesario que otros gobiernos locales incorporen estos temas –regulación del lobby y promoción del derecho de acceso a la información- en su agenda de trabajo.

Acerca de las autoras

María Fernanda Araujo: coordinadora del Programa de Justicia y Transparencia de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidata a magíster en Administración Pública, UBA. Candidata a doctora en Ciencias Sociales, UBA. Docente de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común, UBA. Integrante del Proyecto UBACYT 2008 -2011: En los cimientos del poder. Política y Gobierno en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires. Consultora del Proyecto de Apoyo a la Reforma Política PNUD / Jefatura de Gabinete (2000-2001).

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org . No está permitida su comercialización.