

Regulación de lobbies en Argentina

Análisis de situación y alternativas de reforma

Por Marcos Novaro¹

Incorporar la regulación de la gestión de intereses como issue necesario de todo programa de fortalecimiento de la democracia y del proceso económico es el paso inicial e imprescindible de una estrategia encaminada a modificar el patrón dominante de las relaciones público-privados en Argentina. Como explicamos en este Documento, al menos algunas precondiciones para iniciar esta tarea pueden considerarse dadas, pues existe tanto en la opinión pública como en el empresariado y en diversas fuerzas políticas una disposición a considerar la relevancia de este problema, y en particular a incluir cuestiones colaterales a él, como la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción como piezas necesarias del proceso de mejora de la calidad de las políticas públicas, la vida democrática y las bases del desarrollo. De lo que se trata es de convertir esa disposición en un conjunto de iniciativas con consenso y viabilidad.

Este Documento fue elaborado gracias al generoso apoyo de la agencia canadiense International Development Research Center (IDRC), quien financió el proyecto A CRISIS OF LEGITIMACY: CHALLENGES TO THE POLITICAL ORDER IN ARGENTINA, CHILE AND URUGUAY (107015-001).

¹Agradezco la muy aguda y eficaz asistencia brindada en la investigación y elaboración de este trabajo por Sebastián Acevedo.

Marcos Novaro es Consejero Académico del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es licenciado en Sociología y doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es director del Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA, del Archivo de Historia Oral de la misma universidad y del Centro de Investigaciones Políticas. Es profesor titular de la materia “Liderazgos, representación y opinión pública” y adjunto regular de la materia “Teoría Política Contemporánea”. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras. Entre sus libros se encuentran “Historia de la Argentina 1955/2010” (Editorial Siglo XXI, 2010) e “Historia de la Argentina Contemporánea” (Editorial Edhasa, Buenos Aires, 2006).



Introducción

Existe en Argentina un amplio consenso, que abarca tanto a los académicos como a los actores políticos y sectoriales, en cuanto a que en sus tres décadas de vigencia en el país la democracia no ha logrado revertir los problemas de falta de transparencia en la gestión pública y discrecionalidad y particularismo en la atención de intereses. El estado sigue siendo muy permeable a intereses particulares en asuntos que deberían regirse por criterios generales y públicos. Sin que los mecanismos de lobby con que se procesa esa influencia tengan suficiente visibilidad, respeten mínimamente reglas de juego formales ni la igualdad de acceso. En tanto en muchas otras ocasiones los funcionarios públicos toman decisiones que afectan seriamente a sectores de interés sin que ellos ni sus representantes tengan oportunidad ni instrumentos para plantear sus necesidades y puntos de vista.

La debilidad de la regulación de los lobbies es parte importante de esta problemática (al respecto, Pfeiffer, 2006; Schneider, 2009). Dicha debilidad tiene serias consecuencias tanto para la calidad de las políticas públicas como para el alcance y eficacia del gobierno de la ley y la representación democrática. Y está originada, a su vez, en al menos tres factores. En primer lugar, la falta de normas que regulen específicamente y exhaustivamente la gestión de intereses. En segundo lugar, el diseño defectuoso y el insuficiente cumplimiento de normas que sí están vigentes y atañen a la ética pública, el acceso a la información y el financiamiento de la política, y que resultan esenciales para propender a una regulación indirecta de los lobbies. Y en tercer lugar, con creciente intensidad en los últimos años, una modalidad de gestión de las políticas públicas, en especial de las económicas, que multiplica las oportunidades para la arbitrariedad de los funcionarios, para la colusión particularista y opaca entre ellos y el rent seeking de los grupos de interés, así como los incentivos a éstos, en especial a las empresas y sus asociaciones, para participar activamente en dichos intercambios.

Recientemente ha ido surgiendo, sin embargo, una creciente preocupación, tanto proveniente de los actores políticos y la opinión pública como del propio empresariado, respecto a los costos que esta situación impone a las actividades económicas, al funcionamiento institucional y la vida social en general. Y se han planteado además iniciativas de reforma, tanto dirigidas a legislar sobre el problema específico de la gestión de intereses, como sobre otros asociados, la transparencia, el acceso a la información, el financiamiento político y el combate de la corrupción.

Sobre esas bases es posible delinear una estrategia de cambio para los próximos años que parta de identificar las iniciativas más viables y redituables en el corto, mediano y largo plazo. El agotamiento del modelo político y económico vigente en el país desde 2003 y la próxima elección de un nuevo gobierno, en octubre de 2015, definen una ventana de oportunidad invaluable para iniciar este proceso de transformación.

Con esta meta en mente, en lo que sigue se analizará, en primer lugar, el cuadro definido por las prácticas dominantes en la gestión de intereses en Argentina, caracterizadas por el particularismo y la opacidad y la ausencia de regulaciones en la materia, considerando colateralmente las dificultades propias de la normativa vigente sobre acceso a la información, ética pública y financiamiento político. A continuación consideraremos las demandas y propuestas de cambio planteadas por distintos actores sociales y políticos, así como las dificultades que puede preverse enfrentarán para satisfacerse, en el marco de la formación de un nuevo gobierno a fines de 2015 y la simultánea redefinición de la representación parlamentaria. Y por último enunciaremos algunas de las propuestas que podrían componer un programa de reformas en este terreno.

Respecto a este último punto, y para adelantar algunas de las conclusiones a las que arribamos al estudiar el estado de la cuestión y sus perspectivas, conviene decir que dada la esperable persistencia en los próximos años de las dificultades encontradas hasta aquí para conformar una mayoría sólida detrás de un amplio proyecto de ley de regulación de la gestión de intereses, lo más conveniente será volcar las expectativas de reforma que se han ido conformando en apoyo de iniciativas puntuales y fáciles de instrumentar. Lo que supone, en una primera etapa, orientar los esfuerzos por un lado a atenuar las intervenciones discrecionales y particularistas del estado en la economía y por otro a fortalecer los mecanismos ya vigentes de acceso a la información, combate de la corrupción y control del financiamiento político. Ello haría posible una regulación indirecta de los mecanismos de lobby que con el tiempo, a través de la acumulación de recursos técnicos, consensos y experiencias ejemplificadoras, se podría complementar y completar con regulaciones más específicas y exigentes.

Las frágiles regulaciones vigentes y las prácticas dominantes en la gestión de intereses

Existen dos tipos de instrumentos a través de los cuales las democracias consolidadas suelen controlar la influencia que ejercen los intereses particulares, en especial los empresarios, en la toma de decisiones públicas. De un lado, los modelos pluralistas como el norteamericano, que asumen que esa influencia es esencialmente legítima y positiva mientras se de en condiciones de competencia abierta y transparencia, apuntan a crear el ambiente adecuado para asegurar esas condiciones, lo que supone promover antes que desalentar los mecanismos

y prácticas de lobby. La agenda de la transparencia que sobre esta base se organiza y promueve, incluye la lucha contra la corrupción, la publicidad de los aportes privados a los partidos y candidatos, un amplio acceso a la información pública, registros de lobistas, sus gestiones y financiamiento, registros de las audiencias que conceden los funcionarios, debates públicos previos a la toma de decisiones y la aprobación de leyes, manuales de buenas prácticas para el ejercicio del cabildeo, etc.

En Argentina existen actualmente diversas disposiciones y normas acordes a este modelo. En 1999 se aprobó la Ley de Ética Pública que estableció la creación de un consejo con amplias atribuciones sobre los tres poderes y la obligatoriedad de los altos funcionarios del estado de presentar anualmente declaraciones patrimoniales (Cuadro 1). En 2000 se creó la Oficina Anticorrupción, en el ámbito del Ejecutivo, con atribuciones para recoger y analizar las declaraciones de unos 27.000 funcionarios nacionales e investigar sus conductas, con lo que absorbió parte de las funciones de control establecidas en la ley de ética. Y en 2003 se dictó un decreto presidencial, el 1172, estableciendo la publicidad de las agendas de los altos cargos del Ejecutivo, la publicidad de la gestión de intereses en ese ámbito, mecanismos de acceso a la información, la elaboración participativa de normas, la reglamentación de las audiencias públicas y la obligación de realizarlas en los entes reguladores de servicios y de difundir el boletín oficial (Cuadro 2).

Cuadro 1: Ley 25188 de Ética Pública²

DECLARACIONES JURADAS PATRIMONIALES	
Presentación obligatoria de una declaración jurada y de un anexo reservado (sujeto a secreto fiscal) con datos personales y patrimoniales propios, del cónyuge e hijos no emancipados.	
AUTORIDAD DE APLICACIÓN	
Recepción	Organismo de recaudación de impuestos (AFIP). Oficina Anticorrupción y dependencias del Poder Legislativo y Judicial.
Publicación automática (exceptuando el anexo reservado)	Boletín oficial: en un plazo de 90 días (art. 10, ley 25188). Oficina Anticorrupción (art. 6, ley 26857).
SANCIONES	
Funcionarios en el cargo	Incurción en falta grave (habilita juicio político) por parte del funcionario que demora 15 días tras intimación.
Egresados de la función pública	Inhabilitación para ejercer nuevamente cargos públicos si no presenta su declaración al retirarse. ³
Uso indebido de las declaraciones⁴	Multas entre 500 y 10000 pesos.
DEBERES Y PAUTAS DE COMPORTAMIENTO ÉTICO	
Se imponen obligaciones de comportarse acorde a la constitución nacional así como a principios y pautas éticas a todas las personas que se desempeñen en la función pública nacional.	
ANTECEDENTES LABORALES	
Todo funcionario cuyo acceso a la función pública no sea resultado directo del sufragio universal, debe incluir en la declaración jurada sus antecedentes laborales, de tal manera que puedan verse con claridad los conflictos de intereses.	
INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTOS DE INTERESES	
A las personas que dirijan o presten servicios a concesionarios o proveedores del Estado se les prohíbe ejercer funciones públicas con competencia directa en relación a esas concesiones y contrataciones, así como en los organismos del Estado que reciben la provisión.	
Los funcionarios que tomaron parte en procesos de privatización o concesión tienen vedada su actuación en entes reguladores durante un plazo de 3 años luego de la última adjudicación en que hayan participado.	
REGIMEN DE OBSEQUIOS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS	
Los funcionarios públicos tienen prohibido recibir regalos o donaciones con motivo del desempeño de sus funciones. Éstos pueden pasar a ser patrimonio estatal.	

²Incluye las modificaciones hechas por la ley 26.857 en mayo de 2013.

³Esta sanción, como la anterior, se efectúa luego de 15 días de que el funcionario recibe una primera intimación.

⁴La ley 25.188 prohíbe el uso de esas declaraciones juradas para "cualquier propósito ilegal, cualquier propósito comercial, exceptuando a los medios de comunicación y noticias para la difusión al público en general; determinar o establecer la clasificación crediticia de cualquier individuo; efectuar en forma directa o indirecta, una solicitud de dinero con fines políticos, benéficos o de otra índole".

Cuadro 2: Decreto 1172/03

REGLAMENTACIÓN DE AUDIENCIAS PÚBLICAS	
DISPOSICIÓN	
Habilita un mecanismo institucional para permitir y promover la participación de ciudadanos en Audiencias Públicas. Las opiniones y propuestas no tienen carácter vinculante.	
Todas las personas físicas o jurídicas pueden solicitar la realización de una Audiencia Pública, pudiendo participar en forma directa o a través de representantes.	
Es obligatoria la publicación de las convocatorias a las Audiencias Públicas y la disponibilidad de los informes presentados previamente por los participantes.	
ÁREA DE APLICACIÓN	
Todo ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.	
AUTORIDAD DE APLICACIÓN	
Cada Autoridad Convocante, con la posibilidad de solicitar la coordinación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia y de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, de la Oficina Anticorrupción.	
SANCIONES	
No prevé sanciones	

PUBLICIDAD DE LA GESTIÓN DE INTERESES	
REGISTROS REQUERIDOS	
Audiencias de gestión de intereses	Solicitudes; datos del solicitante; intereses que se invocan; participantes de la audiencia; lugar, fecha, hora y objeto de la reunión; síntesis del contenido de la audiencia.
ÁREAS DE APLICACIÓN	
Todo ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.	
AUTORIDADES DE APLICACIÓN	
Creación del registro	Cada ente sobre el que se aplica la norma.
Verificación y exigencia de cumplimiento; recepción, administración y respuesta de	Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia ⁵
Recepción de denuncias	Oficina Anticorrupción
SANCIONES	
Incurción en falta grave (habilita al inicio de juicio político) por parte del funcionario que concede la audiencia e incumple la normativa.	

⁵Perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS	
DISPOSICIÓN	
Habilita un mecanismo institucional para permitir y promover la participación de ciudadanos en la elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo al Congreso. Las opiniones y propuestas no tienen carácter vinculante.	
Todas las personas físicas o jurídicas pueden solicitar el procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.	
Es obligatoria la publicación de la apertura de los procedimientos y se garantiza la disponibilidad de acceso a un expediente con las opiniones y propuestas del proceso.	
ÁREA DE APLICACIÓN	
Todo ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.	
AUTORIDAD DE APLICACIÓN	
Cada Autoridad Responsable, con la posibilidad de solicitar la coordinación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia y de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, de la Oficina Anticorrupción.	
SANCIONES	
No contempla sanciones	

ACCESO A LA INFORMACIÓN	
REGULACIÓN	
Toda persona tiene derecho a recibir toda información que esté en documentos que hayan sido creados u obtenidos por los actores sobre los que se aplica el decreto.	
ÁREA DE APLICACIÓN	
Todo ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, así como organizaciones privadas que hayan obtenido, del sector público nacional, subsidios o permisos de prestación de servicios públicos o explotación de bienes de dominio público.	
AUTORIDADES DE APLICACIÓN	ORGANISMO RECEPTOR DE DENUNCIAS
Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia	Oficina Anticorrupción
SANCIONES	
Incurción en falta grave (habilita el inicio de un juicio político) por parte del funcionario responsable de la obstaculización.	

REUNIONES ABIERTAS DE LOS ENTES REGULADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS**REGULACIÓN**

Se presumen abiertas y públicas a todas las reuniones de los Órganos de Dirección de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. Se obliga la publicación de convocatorias y actas.

ÁREA DE APLICACIÓN

Entes Reguladores (reuniones de sus Órganos de Dirección en las que hay quórum suficiente para tomar decisiones).

AUTORIDAD DE APLICACIÓN

No nombra a ninguna autoridad de aplicación ni receptor de denuncias

SANCIONES

Incursión en falta grave (habilita al inicio de un juicio político) por parte de los miembros de los Órganos de Dirección que incumplieran la norma.

Sin embargo esas reglas no se cumplen, tanto por la indisposición de los funcionarios alcanzados como por la escasa presión de la opinión pública y la renuencia de los gestores de intereses. La Corte Suprema declaró en 2000 que el Poder Judicial no estaría alcanzado por la Ley de Ética Pública y por tanto el consejo en ella establecido, que dependería del Parlamento, nunca llegó a formarse. Luego una ley correctiva (la 26857 de 2013) anuló el mandato de conformar dicho organismo, pero no lo reemplazó por otro que pudiera ejercer las atribuciones que a él se le habían asignado. La Oficina Anticorrupción realizó tareas de investigación sobre altos funcionarios en sus primeros tiempos y comenzó a acumular y evaluar las declaraciones patrimoniales de los miembros del Ejecutivo, pero a partir de 2003 tendió a ser desactivada y la mayor parte de sus atribuciones para investigar y acusar le fueron retiradas.

En cuanto al decreto 1172, también tuvo una eficacia declinante a lo largo del tiempo. En los primeros años de vigencia algunas reparticiones incorporaron la práctica de difundir a través de internet las agendas de sus principales funcionarios. Fue el caso del Ministerio de Economía, que seguiría haciéndolo hasta 2008. En tanto algunas oficinas se avinieron a atender los pedidos de acceso a la información presentados por ONGs o particulares. Por su parte, el órgano de aplicación del 1172, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia dependiente de la Jefatura de Gabinete, comenzó a brindar información agregada de las audiencias y agendas de las reparticiones del Ejecutivo que se acomodaron a la norma, a través de un sitio que recibía en promedio unas 400 visitas diarias y empezó a ser utilizado por los medios de comunicación como fuente de información y por algunas empresas para controlar a su competencia y reclamar igualdad de trato⁶. Sin embargo, carente de atribuciones para obligar a cumplir la norma, la mencionada Subsecretaría no logró que se ampliara el número de oficinas que informaban de sus audiencias, y tampoco pudo castigar a quienes rechazaban los reclamos de acceso a la información. Cuando en 2009 la subsecretaria a cargo fue reemplazada, dejó de ser publicada incluso la información que se venía hasta entonces reuniendo y el sitio web se desactivó sin mayores explicaciones. Aproximadamente en la misma época el Ministerio de Economía discontinuó su reporte sobre la agenda diaria de sus principales funcionarios⁷.

Volviendo a la teoría, como alternativa al modelo de la transparencia encontramos los modelos regulacionistas, más desarrollados en Europa Occidental, que apuntan a establecer límites o prohibiciones más o menos estrictos según los casos a la influencia que ejercen los intereses particulares en la toma de decisiones públicas. Ellos asumen que la desigualdad de recursos para influir en la vida política es un dato estructural de las sociedades modernas, que el juego institucional debe en la medida de lo posible contrapesar. Y sostienen además que la política democrática debe ser autónoma de los intereses organizados para que sus decisiones sean auténticamente públicas, es decir, fruto de la deliberación y la representación libres y promotoras del interés general. De allí que privilegien, más que la transparencia, mecanismos como la representación proporcional en los parlamentos y el financiamiento público de los partidos, que intentan asegurar la lealtad de los representantes y los funcionarios a

⁶Entrevista realizada para este trabajo a ex funcionarios de la OA, 1/11/14 y 11/11/14.

⁷Consulta de sitios web de la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Democracia y Ministerio de Economía.

los programas de sus fuerzas políticas y la separación entre gestión de intereses y representación. En nuestro país se han establecido diversos mecanismos y prácticas que se acomodan a estos criterios. Algunos de larga data, como la representación proporcional y una definición amplia de la figura del tráfico de influencias, a la que se asignan penas similares a las de corrupción. Y otros más recientes. Entre estos últimos se destacan los que limitan los aportes privados a la política. Desde 2002, con cambios incorporados en 2006, rige una Ley de Financiamiento de los Partidos que prohíbe a las empresas y demás personas jurídicas hacer aportes a las campañas electorales y establece límites estrictos para los aportes que éstas pueden recibir de individuos particulares. Las donaciones a los partidos fuera de los períodos y actividades de campaña están permitidas a las empresas pero con límites estrictos a un porcentaje del gasto total, para el cual también se establecen tope máximos, y a cierto tipo de empresas, tal como se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 3: Ley 25600 de Financiamiento de los Partidos Políticos

FINANCIAMIENTO PÚBLICO			
Implementación a cargo del Ministerio del Interior. Partidas definidas cada año en la Ley de Presupuesto.			
Aporte para el desenvolvimiento institucional		Fondo Partidario Permanente	20%: distribución igualitaria
	Todos los años	(Partidos con al menos 1% de los votos)	80%: en proporción al caudal de votos (última diputados)
Aporte extraordinario para campañas			30%: distribución igualitaria
		Aportes generales	70%: en proporción al caudal de votos (última diputados)
	Años electorales	Aportes para la impresión de boletas	
		Espacios de publicidad televisiva y radial ⁸	
FINANCIAMIENTO PRIVADO			
Prohibición de contribuciones	A toda entidad que lo haga de forma anónima y a empresas contratistas del estado y las que exploten juegos de azar; asociaciones sindicales, profesionales y patronales; gobiernos o entidades públicas extranjeras; personas físicas o jurídicas sin residencia en el país; y entidades oficiales de cualquier nivel, así como interestatales.		
Limitaciones a las contribuciones⁹	Personas jurídicas: hasta 1% del gasto autorizado de cada partido por aporte.		
	Personas físicas: hasta 2% del gasto autorizado de cada partido, por persona.		
LÍMITE DE GASTOS			
Acotación de la duración de las campañas	Comienza 30 días antes de las elecciones primarias (art. 31, ley 26.571) y 35 días antes de las elecciones generales (art. 91, ley 26.571).		
Límite al gasto de los partidos	Determinado por la cantidad de electores empadronados en cada distrito y por un "módulo electoral" definido en la Ley de Presupuesto.		
INFORMES REQUERIDOS		SANCIONES	
Estados contables anuales	Por cada día de atraso quita del 0.2% de los fondos públicos asignados. A los 90 días puede disponerse la suspensión cautelar de todos los aportes públicos		
Informe previo de gastos de campaña (hasta 10 días antes de las elecciones)	Reducción, por cada día de atraso, del 0.02% de los fondos públicos asignados.		
Informe final de gastos de campaña (hasta 90 días después de las elecciones)	Por día de atraso quita del 0.2% de los fondos públicos asignados. Luego de 90 días puede disponerse la suspensión cautelar de todos los aportes públicos.		

⁸Los espacios de publicidad en esos formatos son distribuidos exclusivamente por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior. Las emisoras están obligados a ceder el 10% del tiempo total de programación con ese fin.

⁹Estos límites no se aplican sobre los afiliados de los partidos que, en función de normas de la organización, se vean obligados a realizar aportes cuando ocupan un cargo electivo.

En 2009 estas limitaciones fueron reforzadas por una nueva Ley de Reforma Política que directamente prohibió la contratación de espacios radiofónicos y televisivos por parte de las fuerzas políticas durante las campañas electorales nacionales y estableció un mecanismo exclusivamente público de financiamiento y distribución de dichos espacios, que se cumple con extremo rigor desde entonces. También se aumentaron los aportes estatales para el funcionamiento regular de los partidos.

Sin embargo, nada de esto ha impedido que la política se siga financiando en gran medida con aportes privados no registrados. Los partidos suelen tardar años en presentar tanto sus informes sobre gastos de campañas como sobre gastos regulares anuales. Cuando la Justicia Electoral los recibe no cuenta con los medios suficientes para analizarlos y en los pocos casos en que ellos han sido objetados eso no redundó en investigaciones judiciales con chance de prosperar ni tampoco en sanciones efectivas para modificar las conductas (los partidos afectados suelen preferir pagar las multas o resignar el aporte público antes que renunciar a los fondos de los privados)¹⁰.

Estas reglas de financiamiento han posibilitado una mayor visibilidad pública de la cuestión, que suele estar hoy sometida a discusión tanto durante las campañas como a colación de casos resonantes de corrupción o de negociaciones comprometedoras entre grupos de interés y actores políticos que atraen el interés y las sospechas de otros partidos o de los medios de comunicación. Sin embargo, también puede decirse que algunas de estas reglas han generado incentivos inversos, a favor de un mayor secretismo y opacidad. Por ejemplo, como se detalló en el cuadro anterior, las empresas en general pueden hacer aportes a los partidos fuera de los períodos de campaña por hasta el 1% de sus gastos, pero ese derecho no existe en el caso de compañías concesionarias de servicios u obras públicas de la nación, las provincias o los municipios, de personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar, así como de asociaciones sindicales, patronales o profesionales. Sin embargo, es muy discutible que estas prohibiciones efectivamente se cumplan y no sean un aliciente para que los aportes de esa procedencia se hagan en secreto o se canalicen a través de los niveles provinciales y municipales de la vida partidaria, para los cuales llamativamente no rigen limitaciones ni prohibiciones similares. Una regulación tal vez menos estricta, pero más exhaustiva en el territorio y sobre todo acompañada de mayores recursos de control y sanción sería más útil para transparentar una influencia que de todos modos sigue existiendo, e ilegalizada y puesta fuera de la vista pública se vuelve aún más comprometedor tanto para quien la da como para quien la recibe (Ferreira Rubio, 2012)¹¹.

A lo dicho hasta aquí cabe agregar que la opinión pública así como la dirigencia política argentina han sido por regla general muy críticas de los lobbies y de la influencia empresarial en la vida pública. Y que el contexto macroeconómico e institucional ha sido crónicamente inestable, lo que debilitó el gobierno de la ley, favoreció la corrupción y estimuló la búsqueda de información privilegiada, soluciones particulares y la captura de rentas de corto plazo como estrategias empresarias para maximizar beneficios. A resultas de todo ello las organizaciones empresarias han sido históricamente muy débiles, y las empresas han tendido tradicionalmente a acomodarse en sus interacciones con el estado a pautas de opacidad y aun secretismo que están muy extendidas y aceitadas, y que las elites gubernamentales también aceptan como reglas de juego establecidas (Pfeiffer, 2006; Schneider, 2009). Otro rasgo de los mecanismos dominantes de la gestión de intereses en el país es la informalidad: por lo común los funcionarios públicos reciben a los gestores fuera de la vista del público, incluso fuera de sus oficinas, y tampoco suelen registrarse ingresos y egresos de las oficinas del Estado en ninguno de los tres poderes y los niveles de la administración. Las audiencias y otras instancias más formales y abiertas de negociación y deliberación son escasas y cuando se realizan suelen ser poco efectivas y no recibir mayor atención del público o los interesados. Las empresas en ocasiones utilizan sus asociaciones y/o a gestores profesionales para plantear sus demandas a los poderes públicos, pero al mismo tiempo que realizan gestiones secretas o al menos reservadas y puntuales para resolver sus situaciones específicas con esos mismos u otros funcionarios.

Estas gestiones directas y particularistas son reconocidas como pauta habitual en una encuesta realizada a

¹⁰Santiago Corcuera calcula que en las campañas presidenciales de 2007, consideradas globalmente, los aportes privados registrados representaron el 64% del total 2011 (Corcuera, 2012). Los analistas de Poder Ciudadano y Cippec, ONGs dedicadas a promover la transparencia y que analizan el financiamiento político en Argentina, estiman que esa proporción, si consideramos los fondos no declarados, es mucho más alta, pese a que hay también importantes fondos públicos destinados a las campañas igualmente no registrados, pues provienen del desvío de partidas, el uso partidario de la pauta de publicidad oficial, etc. Estiman también que mientras en la región el porcentaje promedio de aportes privados registrados llega al 40% en Argentina sería sustancialmente menor a esa cifra (entrevistas realizadas el 11/11/14).

¹¹Una anécdota sobre la recaudación de campaña del oficialismo para la elección presidencial de 2007, cuando la candidata Cristina Fernández de Kirchner era amplia favorita, ilustra el punto. El comité de campaña organizó una cena a la que asistieron cerca de 2000 ejecutivos y empresarios, abonando alrededor de 3000 dólares el cubierto, pero en la lista de adquirentes no figuró prácticamente ninguno de ellos, ni sus compañías, sino sólo los nombres de los empleados enviados a hacer el aporte (entrevista a gestor de intereses 6/11/14).

comienzos de 2014 por IDEA, el mayor think tank empresario del país, entre más de un centenar de ejecutivos de grandes compañías. Allí un 67% respondió que privilegia los contactos directos, en especial con el Ejecutivo, con el que se realizan el 87% de las gestiones. También la encuesta confirma que tienden a desconocerse o desestimarse los mecanismos formales vigentes: muy pocos asisten a audiencias públicas de organismos regulatorios y administrativos (63% no lo hizo nunca y 18% pocas veces) o del Congreso (52 y 33% respectivamente, IDEA, 2014). El desinterés de los empresarios por hacerse oír en el Congreso se agravó en los últimos años por la generalizada percepción de que tanto las decisiones importantes que los afectan como las propias normas que el Parlamento aprueba se diseñan enteramente en el Ejecutivo. Nada dice la encuesta, en cambio, de la importancia que otorgan las grandes empresas a los lobbies judiciales, a través de los cuales ellas suelen lograr lo que no consiguen a través de los otros dos poderes (entrevistas a lobistas realizadas el 6/11/14 y el 17/11/14).

El dato más llamativo es que las gestiones de asuntos públicos y/o intereses con el PEN el 60% de los encuestados las considera “indispensables” para la supervivencia de su compañía, un 26% y un 15% “muy relevantes” y “relevantes” respectivamente. Es decir, existe un casi completo acuerdo en que tener fluidos contactos con el gobierno de turno es fundamental para la salud de los negocios. A esto cabe agregar que, aun en el contexto de tensiones públicas crecientes entre empresariado y gobierno como el que se ha vivido en Argentina en los últimos años, un 37% consideró la llegada a los niveles de decisión “completamente accesible” y otro 56% la consideró “bastante accesible” (IDEA, 2014).

Sumemos a ello que, según los resultados de esta encuesta, una proporción muy alta de las gestiones públicas las realizan las propias empresas, e incluso los propios ejecutivos o accionistas: el 77% de las compañías relevadas por IDEA tiene un área específica para la gestión de asuntos públicos y/o intereses con las autoridades, y en el 81% de los casos es el presidente o el CEO quien se ocupa en parte o en lo esencial de esas gestiones. Como consecuencia, la cantidad total de empleados en relación de dependencia dedicados a la gestión de asuntos públicos y/o intereses en las empresas que respondieron la encuesta es el doble de la cantidad de consultores externos que se desempeñan en esas tareas al servicio de las mismas (IDEA, 2014). No llama la atención por lo tanto que en Argentina no haya muchas empresas de lobby reconocidas como tales. Lo que lleva a pensar que un registro de lobistas puede ser poco efectivo. Tampoco es de asombrarse que las entidades empresarias sean débiles en el desempeño de las funciones de representación y cabildeo en comparación con otros países de la región (Schneider y Karcher, 2011).

Vinculado con el secretismo y la informalidad, otro rasgo de la situación es la fuerte desigualdad en la capacidad de influencia. No sólo entre empresas grandes y pequeñas, entre sectores económicos más y menos poderosos, sino dentro de cada categoría de actores, cada sector de actividad y dentro de los mismos tipos de empresas, según su eficacia para tejer vínculos personales e informales con los funcionarios, la disposición a utilizar mecanismos opacos o directamente ilegales y la cohesión y solidaridad entre pares que cada actor o grupo limitado de actores logre desarrollar. Esta desigualdad se reproduce fuera del campo empresario, en toda la gestión de intereses. Y la combinación entre desigualdad, particularismo y secretismo ayuda a entender la extensión que alcanzan la captura de rentas y la corrupción. Según un estudio de Transparencia Internacional realizado en 2011 Argentina está entre los países de la región que padece más serios problemas de corrupción: igual que México, recibe un puntaje de 3 sobre 10, mientras Chile rankea en los primeros lugares con 7,2 y Brasil se ubica en mitad de la tabla con 3,8.

En suma, Argentina ofrece un cuadro particularmente complejo en cuanto a las relaciones entre intereses empresarios, mecanismos de lobby y funcionamiento del sector público, porque se combinan problemas identificados desde los dos modelos teóricos enunciados, falta de transparencia e ineficacia o ausencia de mecanismos de regulación. Pese a que se han hecho esfuerzos o se han dictado normas tanto en una como en otra dirección. No se trata, sin embargo, de una situación estanca, ni de problemas imposibles de modificar.

Demandas de cambio e intentos de regulación y de legislación en curso

Las demandas en pro de la regulación de la gestión de intereses, el acceso a la información pública y la transparencia experimentaron un auge en Argentina durante la profunda crisis económica y social vivida entre 2001 y 2002. No es casual que de esos años o inmediatamente después de ellos provengan varias de las normas hoy vigentes al respecto, como la que regula el financiamiento de los partidos y el decreto 1172 (Ferreira Rubio, 2012). Desde entonces, en alguna medida debido a la fuerte recuperación económica, la cuestión quedó relegada en el interés de la opinión¹² y fue objeto casi exclusivamente de denuncias periodísticas y proyectos de ley impulsados en

¹²Según la serie histórica sobre temas de preocupación ciudadana elaborada por Fara y Asociados, la corrupción ha permanecido cerca del fondo de la tabla en los últimos años, siendo una prioridad para sólo entre el 4% (en la última medición, agosto de 2014) y el 10%

soledad por sectores minoritarios de la oposición. Proyectos que, en verdad, no fueron pocos ni antes ni después del período de crisis.

Silke Pfeiffer lista más de 25 proyectos presentados en el Congreso desde 1989 hasta 2006 (Pfeiffer, 2006) y desde entonces hasta hoy se presentaron otros 22 (17 por parte de diputados y 5 de senadores, casi siempre de la oposición). Cuatro de estos proyectos tienen actualmente estado parlamentario, aunque ninguno de ellos, hasta aquí al menos, cuenta con mayores chances de ser aprobado: tres tienen el aval exclusivo de los legisladores que los iniciaron y no han registrado avances desde su presentación; el único que mereció la firma de legisladores de varias bancadas, iniciado por el diputado de la UCR Manuel Garrido (quien tuviera a su cargo la OA entre 1999 y 2003), carece del respaldo de miembros de la bancada mayoritaria en la Cámara Baja (el oficialista FPV) y tampoco ha logrado hasta ahora despacho de comisión u otro avance significativo.

Recientemente sin embargo este cuadro de relativa subestimación del problema comenzó a cambiar, en parte fruto del agravamiento de las tensiones entre el campo empresario y el gobierno nacional. Las intervenciones discrecionales cada vez más intrusivas sobre las decisiones empresarias y los derechos de propiedad (Bonvecchi, 2011; Novaro, Bonvecchi y Cherny, 2014) y la asignación de costos cada vez más onerosos a sectores de la actividad económica, y en ocasiones a empresas o grupos de empresas específicos, determinó que se activara una doble preocupación respecto al formato y la dinámica las relaciones público-privadas en el país.

De un lado, sectores de la opinión pública advierten con creciente alarma los costos difusos y de largo plazo que suponen el particularismo y el secretismo de dichas relaciones. En encuestas realizadas entre marzo y mayo de 2014 por la consultora Fara y Asociados en Buenos Aires y alrededores se registra un 72% de acuerdo con la idea de que aunque se peleen en público, los empresarios han hecho buenos negocios interactuando en forma reservada con los gobiernos kirchneristas; lo que al menos en parte explica que el sector tenga hoy muy mala imagen (33% negativa, 53% regular y sólo 11% positiva, ubicándose por debajo de los políticos e incluso de las fuerzas de seguridad, y sólo un poco por encima de los sindicalistas). Imagen que es incluso peor que la registrada durante la crisis del 2001-2 (cuando en un sondeo similar se registraron un 13% de opiniones positivas)¹³. En la misma línea, las percepciones ciudadanas sobre la corrupción en el país son aún peores en los últimos años de la gravedad que asignan al problema las evaluaciones de Transparency International: Argentina es sólo superada por Colombia y Trinidad y Tobago en cuanto a la opinión general sobre la falta de honestidad de sus gobernantes¹⁴. Por otro lado, los temores ante una posible o efectiva radicalización populista del gobierno nacional, y a la asignación por su parte de costos generalizados al empresariado para evitar el ajuste en el sector público, han disparado en los últimos tiempos la actividad asociativa del mundo de los negocios, lo que se reflejó en una mayor presencia pública de la mayor parte de sus entidades, la reactivación de coordinadoras que reúnen a distintos sectores de actividad (como el llamado “G-6”, formado en los años noventa por la Unión Industrial, la Sociedad Rural, la Cámara de la Construcción, la Cámara de Comercio, la Bolsa de Comercio y la Asociación de Bancos, pero que permaneció inactivo desde mediados de la década del dos mil), así como la formación del llamado Foro de Convergencia Empresarial, aún más amplio que el G-6 pues reúne a alrededor de 80 entidades. En la agenda de todas estas iniciativas la regulación, transparencia y publicidad de las relaciones público-privadas han sido un eje central¹⁵.

Ello también se refleja, en la ya mencionada encuesta de IDEA, en la seria preocupación por los costos que impone el particularismo imperante en las decisiones públicas, en términos de incertidumbre y opacidad de las reglas de juego. Así como el interés por una reforma institucional que regule las relaciones público-privadas (60% la considera muy importante) a la vez que por un cambio actitudinal del campo empresario al respecto. Lo

de los encuestados, salvo algunos picos excepcionales en que llegó al 17% (mayo 2013) o incluso al 21% (marzo de 2010) asociados a escándalos muy resonantes. Picos igualmente muy inferiores a las inquietudes por la inseguridad (destacada por entre el 60 y 84% de los encuestados según los momentos), la inflación (entre 26 y 44%) y, salvo las excepciones mencionadas, también el desempleo (16 y 52%). Véase Fara, 2014a.

¹³La caída abrupta de la imagen de los empresarios desde octubre de 2011 en que habían llegado a un máximo de adhesión del 30% (Fara, 2014b), se explica seguramente tanto por la reemergencia de problemas macroeconómicos como por los crecientes conflictos del mundo de los negocios con el gobierno.

¹⁴Barómetro de las Américas (en Lodola y Seligson, 2013). Este dato no es contradictorio con la baja prioridad otorgada al problema en otros sondeos mencionados aquí: la corrupción puede considerarse muy grave y por ello mismo difícil de modificar, por tanto de baja prioridad para la agenda política.

¹⁵En su documento fundacional el Foro de la Convergencia Empresarial reclamó “el libre acceso a la información pública... dotar de independencia funcional a los entes reguladores y a los organismos de control de modo de contribuir a una mayor transparencia así como a la erradicación de la corrupción pública y privada... el establecimiento de mecanismos efectivos de participación ciudadana previos a la sanción de leyes y normas relevantes” entre otras medidas (Foro de la Convergencia, 2014).

que parece ser acorde a cierta toma de conciencia tanto en relación a la responsabilidad social del sector como a la importancia de limitar la discrecionalidad en la toma de decisiones públicas para lograr un más adecuado clima de negocios en el país (IDEA, 2014). Dado que estas preocupaciones y toma de conciencia están vinculadas, igual que sucedió entre 2001 y 2002, a una coyuntura conflictiva y desfavorable, puede preverse sean, tal como entonces, pasajeras. Además, no van acompañadas por un discurso público del sector comprometido con proyectos reformistas específicos.

Casos de corrupción que han salido a la luz en los últimos tiempos e involucran el tráfico de influencias, sobornos y otras prácticas colusivas entre empresarios y gobierno, incluidos escándalos en la asignación de subsidios a las empresas de servicios públicos y la importación de combustible por parte de entes oficiales (que afectan principalmente al Ministerio de Planificación Federal), la asignación de contratos de obra pública (ídem), de créditos subsidiados (Ministerio de la Producción), y la regulación de importaciones y exportaciones (Secretarías de Comercio Interior y Exterior) han colaborado a este creciente clima de preocupación.

La presión externa también está haciendo su aporte al respecto. Sea la expresada a través de informes de organismos internacionales y gobiernos extranjeros que destacan el deterioro del clima de negocios local, fruto de la opacidad e incertidumbre que genera la discrecionalidad regulatoria; tanto como la proveniente de decisiones de compañías multinacionales que en los últimos tiempos han reducido sus inversiones y su exposición en el país, justificándose en ocasiones en forma explícita en que esperan un pronto cambio del contexto económico y político, y en particular un acotamiento de la discrecionalidad y la incertidumbre en las regulaciones.

Como parte de esta presión internacional también cabe destacar el efecto ejemplificador que tienen reformas en marcha en otros países de la región, donde las relaciones público-privadas han venido mejorando, ganando en transparencia y acomodándose a más eficaces regulaciones. Es el caso de México, donde la agenda de la transparencia planteada hace más de una década atrás redundó en pasos significativos para combatir la corrupción y la discrecionalidad gubernamentales. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) constituye un modelo ejemplar de innovación institucional, decisión política de las elites gobernantes a favor de un cambio de paradigma en las relaciones entre el estado y la sociedad, e introducción de nuevas reglas e incentivos a favor de la transparencia. En todo lo que toca al acceso a la información sobre los procesos de negociación público-privados para la toma de decisiones y la aprobación de leyes, el IFAI ha sido sin duda muy exitoso para una regulación indirecta de los lobbies en México.

Algo similar puede decirse de Chile. Después de más de 10 años de debates el Congreso de ese país aprobó la ley 20.730, consensuada entre los dos grandes bloques políticos, conteniendo una muy amplia regulación de los lobbies. Ella plantea una definición muy específica de quiénes deben ser considerados sujetos pasivos de lobby así como de qué constituye una actividad de gestión de intereses, en línea con las recomendaciones de la OCDE. Establece la publicación de los registros de audiencias, a cargo de un Consejo de la Transparencia, de forma activa y no sólo en respuesta a pedidos. Y finalmente crea dos mecanismos interesantes: la obligatoriedad de toda agencia pública que concede una audiencia a un lobista de concederle también una a quien manifieste tener intereses antagónicos con aquellos¹⁶ y la publicación de las sanciones que el Consejo imponga a quienes no cumplan la ley, de tal manera que el mecanismo disuasivo de las multas sea complementado con uno basado en la amenaza a la reputación de los actores públicos y privados.

En parte en respuesta a estas experiencias y tendencias externas, en parte debido a la creciente preocupación detectada en el clima de opinión local, varias fuerzas de oposición argentinas han venido planteando iniciativas de reforma. Mencionamos ya una de las más articuladas de estas propuestas, el proyecto del diputado Garrido presentado en mayo de 2014. Él incorpora la obligatoriedad de registrar tanto las audiencias concedidas por las agencias públicas como a los lobistas, cubriendo de esta manera las dimensiones pasiva y activa del cabildeo. No obstante, el foco del proyecto está claramente orientado al registro de audiencias, probablemente por la ya comentada pertenencia del grueso de los lobistas en Argentina a las propias compañías cuyos intereses gestionan. El proyecto contempla la creación de 4 agencias de aplicación (una para cada poder y para el Ministerio Público), con autarquía financiera y autonomía funcional y un mecanismo participativo de selección de sus directorios¹⁷. Se ordena la publicación automática de los registros y se habilita la aplicación de sanciones por parte de esas agencias.

¹⁶Uno de los proyectos que aún tienen estado parlamentario en el Congreso argentino, el del diputado radical Mario Negri, también incorpora esta pauta.

¹⁷Asimismo, puesto que se ordena el registro de las audiencias concedidas en cada empresa privada con participación estatal mayoritaria y en el Consejo de la Magistratura, la aplicación de la norma en estos casos queda en manos de unidades de enlace entre ellos y las agencias respectivas.

Una omisión notable del proyecto, sin embargo, es que en el Registro de Gestores de Intereses no se requiere información financiera de los inscriptos, contra la recomendación de la OCDE. Este y otros silencios de un proyecto en otros aspectos muy ambicioso podrían ser expresión del temor a que reglas muy exigentes generen incentivos inversos: en un país cuya capacidad de enforcement de las reglas es en general baja, incluir controles financieros estrictos podría minar la posibilidad de que la norma sea aprobada, o mínimamente cumplida en los demás aspectos.

Cuadro 4: Proyecto de regulación de la gestión de intereses de Manuel Garrido

REGISTROS REQUERIDOS	
Audiencias de gestión de intereses	Solicitudes; audiencias efectivamente realizadas; gestor(es) de intereses que participan; intereses invocados por el solicitante; datos de la reunión; síntesis del contenido; documentación compartida. <i>no incluye donativos</i>
Gestores de intereses <i>Obligatorio para solicitar audiencias</i>	Datos de los gestores, tema por el cual se gestionan audiencias, rama de la actividad. <i>No incluye información financiera.</i>
ÁREAS DE APLICACIÓN	
Contempla las gestiones de intereses dirigidas a la Administración Pública - centralizada y descentralizada-, Poder Legislativo Nacional, Defensoría del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación, Ministerio Público, Poder Judicial de la Nación, Consejo de la Magistratura y empresas privadas con participación estatal mayoritaria.	
AUTORIDADES DE APLICACIÓN	
Una por cada poder público (PJ, PL, PE) y una para el ministerio público fiscal. Unidades de Enlace para el resto de las entidades.	Mecanismo participativo de selección de directorios: publicación de pre-candidatos con sus antecedentes, recepción de apoyos e impugnaciones durante 15 días, selección de un candidato con aprobación del Senado, presentación de informes de la agencia recaudadora de impuestos (AFIP) y declaraciones juradas.
	Autarquía financiera: recursos fijados en la ley de presupuesto.
	Autonomía funcional
SANCIONES	
Funcionarios que conceden la audiencia	Incurción en falta grave (habilita a iniciar juicio político).
Gestores de intereses	Multa entre 50 y 500 salarios mínimos vitales y móviles; suspensión en el registro respectivo hasta 24 meses y/o inhabilitación definitiva para ejercer como gestor de intereses.

Como sea, las posibilidades de que avance en un futuro próximo un proyecto de este tipo siguen siendo muy bajas. El propio Garrido explica haberlo presentado, en base a una síntesis de varias iniciativas previas, para que el tema siguiera presente en el Parlamento, sin dedicarle mayor esfuerzo al arduo y probablemente estéril trámite de hacerlo avanzar (entrevista el 1/11/14).

Otros sectores políticos de oposición y analistas son aún más enfáticos en cuanto a que no es preciso o bien no es viable un proyecto de reforma tan amplio. Y que debería ponerse el acento en hacer funcionar mejor los mecanismos de control y transparencia que ya existen. O en todo caso apuntar a reformas más puntuales y acotadas. La Fundación Nuevas Generaciones (ligada al partido de centroderecha PRO), promueve la creación de Consejos de la Transparencia de nivel municipal, réplica descentralizada y de bajo presupuesto del modelo chileno, con miras a que activen la demanda de acceso a la información en ese nivel de gobierno. Dirigentes del

radicalismo y de la Coalición Cívica plantean como una prioridad reactivar la Oficina Anticorrupción así como los mecanismos de acceso a la información incluidos en el decreto 1172 que no se respetan. Y su extensión a los otros poderes. El propio Garrido presentó en 2010 un proyecto de reforma del reglamento del Congreso Nacional para que en ese poder también se exijan declaraciones patrimoniales anuales a los representantes y altos funcionarios. Y desde las fuerzas de oposición y las ONGs se presionó para que algo semejante hiciera el Poder Judicial. Lo que a comienzos de 2014 rindió sus frutos, porque una acordada de la Corte Suprema dispuso que se comenzaran a recoger las mencionadas declaraciones de jueces y fiscales (algo que de todos modos de momento se cumple muy parcialmente).

Mientras tanto, en el terreno del control de los aportes privados a los partidos y las campañas electorales, se observan importantes avances en curso. La Cámara Nacional Electoral (CNE) ha procedido con creciente frecuencia y exhaustividad desde 2007 a publicar los informes sobre aportes recibidos y gastos realizados en las campañas a través de internet y por los medios de comunicación, y creó un portal para que se presenten denuncias, con lo cual la visibilidad del tema se ha incrementado sensiblemente. Elaboró además un manual de rendición de cuentas para facilitar el trabajo de los partidos y homogeneizar sus informes. Los reclamos a raíz de algunos casos muy escandalosos de financiamiento empresario de campañas han tenido gracias a ello gran repercusión (por ejemplo, laboratorios ligados aparentemente al narcotráfico que aportaron a las campañas oficialistas de 2007 están en juicio). La CNE creó también un cuerpo de auditores para analizar los reportes de aportes y gastos, que a pesar de la escasez de recursos ha logrado sistematizar la información y obligar a los partidos a ser más puntuales en sus presentaciones.

Sin embargo, Santiago Corcuera, miembro de la CNE, reconoce que es mucho lo que falta en este sentido. Él afirma que “el desafío actual consiste en construir una ciudadanía informada sobre el valor que representa el respeto de las reglas que rigen el financiamiento partidario —en particular, en las contiendas electorales— no sólo por el importante aporte que puede hacer cualquier persona en los trámites de control, sino fundamentalmente, para que la divulgación de las cuentas partidarias tenga consecuencias reales en los procesos democráticos de designación de los gobernantes” (Corcuera, 2011).

Dado este cuadro, preguntarse qué es posible hacer para empezar a modificar la situación reinante, en dirección a generar vínculos más transparentes, públicos y socialmente provechosos entre el sector público y el privado, en particular el empresariado, supone responder a la vez varios interrogantes y asumir que toda reforma supondrá la inversión de tiempo y esfuerzo y requerirá, para tener éxito, de sopesar muy detenidamente recursos y oportunidades disponibles, así como metas de corto, mediano y largo plazo, y la atención de expectativas no siempre convergentes de los distintos actores involucrados. Exige, como a continuación intentaremos explicar, dar pasos modestos pero seguros, recorriendo un camino que pueda fortalecerse día tras día a partir de los resultados que vaya acumulando.

Recomendaciones y conclusiones

Incorporar la regulación de la gestión de intereses como issue necesario de todo programa de fortalecimiento de la democracia y del proceso económico es el paso inicial e imprescindible de una estrategia encaminada a modificar el patrón dominante de las relaciones público-privados en Argentina. Como explicamos más arriba, al menos algunas precondiciones para iniciar esta tarea pueden considerarse dadas, pues existe tanto en la opinión pública como en el empresariado y en diversas fuerzas políticas una disposición a considerar la relevancia de este problema, y en particular a incluir cuestiones colaterales a él, como la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción como piezas necesarias del proceso de mejora de la calidad de las políticas públicas, la vida democrática y las bases del desarrollo. De lo que se trata es de convertir esa disposición en un conjunto de iniciativas con consenso y viabilidad.

Los principales obstáculos a enfrentar en este sentido serán el escepticismo respecto a la efectividad esperable de cualquier reforma que se intente, la idea de que “nada va a cambiar porque las relaciones entre la política y los negocios siempre han sido opacas y seguirán siéndolo”, la escasez de recursos fiscales y técnicos para iniciar la tarea, y la indisposición a cooperar entre las fuerzas políticas, el hecho de que, pese a que diversos partidos y líderes promueven cambios en este campo, no trabajan en conjunto para volver algunos de ellos viables, y la fragmentación reinante en el Parlamento muy probablemente continuará existiendo en los próximos años o incluso se agravará, por lo que es difícil que vaya a ser mucho más fácil esa cooperación.

Para superar estos obstáculos la vía más adecuada es seleccionar iniciativas ya consensuadas, poco conflictivas y costosas, que puedan brindar resultados visibles en el corto plazo, e ir a partir de ello de menor a mayor, hacia reformas más ambiciosas. Combinar iniciativas macro y micro, y reformas que apunten a la transparencia con

otras que promuevan la regulación de la gestión de intereses en ciertas áreas específicas, puede ser también una fórmula provechosa. A continuación listamos algunas de estas posibles iniciativas, tanto para el corto como para el mediano y largo plazo.

1.

Para el corto plazo las más importantes serán las que ataquen el intervencionismo discrecional y particularista hoy dominante en las políticas públicas, en particular de las económicas. Esto permitiría muy rápidamente generar un cambio de ambiente en la relación entre la toma de decisiones políticas y el mundo de los negocios. Las modificaciones deberían involucrar tanto el estilo y la orientación como los instrumentos de las políticas económicas, lo que tendría un efecto indirecto pero sin duda sensible sobre los comportamientos empresarios, sin necesidad de que se modifiquen en muchos casos leyes o diseños institucionales, sino meras disposiciones y reglamentaciones de segundo orden. Ni se creen nuevos organismos públicos onerosos para el fisco. Con sólo reducir el número de oficinas y funcionarios que tienen a su alcance facilitar, entorpecer o prohibir intercambios y demás operaciones empresarias, las posibilidades de colusión particularista, secreta e informal asociadas disminuirán en forma automática.

De lo que se trata es de dar un golpe de timón en la concepción general con que se ha manejado en la última década, y en un sentido más general desde mucho tiempo antes, la relación entre lo público y lo privado a través de las políticas económicas, para infundir cambios de conducta tanto en los funcionarios como en los empresarios y actores asociados, que vayan en dirección a una mayor previsibilidad y ajuste a reglas generales, más transparencia y menos interacción colusiva y particularista, y por tanto menos corrupción.

En una gran cantidad de cuestiones no hace falta para avanzar en esta dirección una compleja articulación entre poderes o niveles de gobierno, ni siquiera grandes consensos interpartidarios o legislativos. Basta la decisión de un nuevo gobierno nacional de desmontar regulaciones de segundo orden o disposiciones administrativas que han favorecido la discrecionalidad y la opacidad. Es el caso, para dar algunos ejemplos, de las disposiciones que interfieren el comercio exterior (los ROE, registros de operaciones de exportación, y las DJAI, declaraciones juradas anticipadas de importaciones, que creó y administra la Secretaría de Comercio Exterior), de las presiones informales con que se ha interferido en la fijación de precios dentro de las cadenas comerciales domésticas (desde la Secretaría de Comercio Interior), del llamado Cepo Cambiario, administrado a través de disposiciones del Banco Central, la AFIP y el Ministerio de Economía y que ofrece acceso a divisas en condiciones y cantidades arbitrarias a los operadores económicos, o de las disposiciones de la autoridad monetaria que regulan las tasas de interés y de muchas otras intervenciones similares.

Hay de todos modos varias normas particularmente intervencionistas, como la llamada Ley de Abastecimiento aprobada en septiembre de 2014, y la reforma de la Carta Orgánica del BCRA, de comienzos de 2012, o la ley antiterrorista y algunas cláusulas del nuevo Código Civil y Comercial, que pueden afectar los derechos de propiedad, cuya reforma o derogación deberá atravesar el Parlamento. Por lo que exigen una más compleja y extensa negociación entre fuerzas políticas con representación parlamentaria. De allí que su tratamiento deba considerarse un objetivo de mediano o largo plazo.

Por otro lado, el desmonte de las disposiciones intervencionistas y discrecionales arriba mencionadas podría ser aprovechado para fortalecer compromisos más duraderos y programáticos entre el sector público y el privado en favor de la transparencia. Dado que desactivar esos resortes del arbitrio y la colusión generará beneficios difusos y bastante inmediatos para el campo empresario, ellos pueden ofrecerse desde el poder político como pieza de cambio para que el empresariado asuma compromisos de más larga duración con prácticas más transparentes y responsables en su interacción con el sector público. De esta manera, podría convertirse la salida del régimen de intervencionismo extendido y particularista hoy dominante como una oportunidad no sólo para que estado y empresariado ganen autonomía uno del otro, sino para al mismo tiempo propender al enforcement de reglas generales, es decir para enraizar poderes auténticamente públicos y generales del estado en la sociedad. De este modo, el retiro de un estado de mala calidad podrá significar al mismo tiempo la construcción de un estado de mayor calidad, legitimando y fortaleciendo el gobierno de la ley. Lo que permitirá conectar los objetivos de corto plazo a los de mediano y largo.

La promoción de una mayor responsabilidad empresarial frente al estado y la sociedad será un componente importante de esta concatenación entre desmonte y construcción institucional: por ejemplo a través del estímulo de buenas prácticas en las empresas, vía sus asociaciones representativas, otorgándoles desde el estado a éstas capacidad de sanción a sus representadas que persistan en interacciones opacas y particularistas. Un buen ejemplo de ello podría ser la desactivación de los mencionados ROEs y DJAIs, con que hoy se interviene muy

arbitrariamente en el comercio exterior, junto al establecimiento de acuerdos de cooperación público-privados, entre la AFIP, Aduana y las entidades representativas de exportadores e importadores, para evitar el fraude fiscal en los intercambios comerciales externos; y la creación a partir de ello de foros de las cadenas productivas y comerciales que combatan la captura de rentas excepcionales y las distorsiones de precios.

2.

Continuando con las mejoras que pueden introducirse en el mediano plazo con vistas a consolidar un nuevo paradigma en las relaciones público-privadas, podemos pasar a considerar iniciativas más complejas que fortalezcan las regulaciones vigentes e incorporen nuevos controles. Dado que ello supondrá un intenso esfuerzo institucional lo más conveniente será avanzar paso a paso, sobre la base de cambios acotados, controlables y de resultados mensurables, que permitan acumular experiencia, sumar consenso a partir de los probados beneficios que resulten tanto para el sector privado como para el público, y encadenar nuevos pasos adelante.

Para empezar es necesario identificar las áreas en que ya hay reglas vigentes y se pueden lograr avances importantes simplemente haciéndolas cumplir, en los sectores de la administración donde se puedan hallar menos resistencias y por su visibilidad los cambios logrados puedan tener un mayor efecto ejemplificador; algo a lo que nos referimos insistentemente a lo largo de este trabajo. En este sentido la reactivación de los mecanismos de transparencia establecidos en el decreto 1172, en al menos algunas reparticiones que entre 2003 y 2008 las habían incorporado, como fue el caso del Ministerio de Economía, y de los reportes de audiencias divulgados regularmente también hasta ese año por la Subsecretaría para la Reforma Institucional podrían ser iniciativas al mismo tiempo simples y contundentes. La cooperación de estos organismos con ONGs dedicadas a la transparencia (como Poder Ciudadano, CIPPEC y ADC, entre otras), las entidades empresarias y el periodismo podría alentar la formación de una demanda social más intensa por el acceso a la información en relativamente poco tiempo, y valorizar la reputación que ganarían los organismos que colaboren con estas iniciativas. Sin necesidad de encarar un complejo cambio normativo, a través de un mero decreto presidencial y disposiciones administrativas, la mencionada Subsecretaría podría ampliar progresivamente su capacidad de enforcement, el número y la calidad de información que ofrezca sobre las agendas y audiencias de los funcionarios, para que vaya conformándose indirectamente un registro de lobistas y se incorporen buenas prácticas, como la posibilidad de que los intereses no convocados reclamen igualdad de trato, y el cruce de información sobre financiamiento político y la negociación de cambios a lo largo del proceso de toma de decisiones públicas (Zovatto y Casas, 2012).

Algo similar puede encararse en el terreno específico del control de los gastos de campaña. Para supervisar los informes que los partidos nacionales presentan antes, durante y después de las elecciones la Cámara Nacional Electoral creó, como dijimos, un cuerpo de auditores contadores, pero él carece aún de los suficientes recursos para revisar todos los informes que se le presentan y hacerlo rápida y exhaustivamente. Además, las responsabilidades que se analizan son muy limitadas: la de los gastos electorales cae según la normativa vigente sólo en los tesoreros, no en los jefes partidarios ni en los partidos en sí; existe un escaso control de la contratación de otros servicios fuera de los espacios televisivos y radiofónicos y ello está estimulando a que se desvíen recursos no registrados a ganar el favor de los propios periodistas, a la prensa gráfica y a otros canales de publicidad. Con una modesta inversión de recursos podría fortalecerse el cuerpo de auditores de la CNE y acelerarse tanto el reclamo de los informes de aportes y gastos a los partidos como el análisis meticuloso de los mismos y los consecuentes pedidos de investigación cuando se detecten irregularidades. La velocidad en este caso es esencial para asegurar la efectividad: si transcurren años hasta que los informes llegan a la CNE y más tiempo aun hasta que ella logra analizarlos y hacer objeciones, la posibilidad de que los ciudadanos evalúen la transparencia de sus representantes se relativiza o directamente se esfuma; es preciso que los controles se realicen en su mayor parte mientras las campañas electorales tienen lugar, de modo que los votantes puedan utilizar esa información para premiar o castigar a quienes aspiran a representarlos.

Por lo dicho, replicar las normas de control de los aportes que los empresarios y los privados en general realizan a los partidos en los niveles provinciales y municipales resultará fundamental para la eficacia general de estas reglas. Este es más bien un objetivo de largo plazo, pero una pauta que puede seguirse es identificar los distritos en los que sea posible implantar regulaciones en un plazo acotado, para que ellos y sus efectos en la reputación de los actores arrastren al resto a imitarlos.

También será preciso a largo plazo revisar la ley nacional de financiamiento, y por varios motivos. Ella establece sanciones más leves a los incumplimientos en las regulaciones de las donaciones que en la presentación de informes, y mucho más aún que en los incumplimientos en la presentación de los informes previos a las elecciones, restando efectividad y velocidad a la rendición de cuentas. Otro problema a resolver en la ley, como adelantamos

más arriba, son los incentivos negativos que introducen ciertas exigencias excesivas: al prohibir los aportes anónimos o reservados se estimula los aportes en negro. Sería conveniente introducir mecanismos como los que rigen en países europeos o en Chile al respecto, pero con límites estrictos tanto en los montos de los donativos como en los porcentajes totales que esos aportes reservados y anónimos pueden costear del gasto de campaña (véase Fuentes y Herrera, 2014). También sería provechoso eliminar la distinción entre gastos electorales y no electorales de manera que no se aprovechen veladamente, como ahora suele suceder, aportes de personas jurídicas para financiar campañas.

La lucha contra la corrupción en los distintos poderes del estado debe ser una pieza fundamental de este programa de cambio institucional. Es posible que con inversiones modestas de recursos políticos y fiscales se pueda reactivar el trabajo que en el pasado supo realizar la Oficina Anticorrupción en el control de los patrimonios de los funcionarios y la investigación de delitos de corrupción en el ámbito del Ejecutivo. Su presupuesto es de momento extremadamente bajo y su plantilla ha sido copada por personal escasamente preparado y poco motivado para cumplir con la función asignada. La creación de una oficina similar y de una práctica de presentación de declaraciones patrimoniales en el Congreso, y la cooperación entre ambas, podría servir para señalar una orientación hacia la transparencia también en el conjunto del poder político e incrementar el efecto ejemplificador que los funcionarios probos pueden tener sobre el resto y sobre los actores particulares. En este y otros casos de lo que se trata es de dar oportunidad a que se revelen y se premien las buenas prácticas, tanto de los servidores públicos como de los empresarios. Un simple decreto presidencial puede devolverle a la OA sus funciones originales, presupuesto y ampliar su personal y capacidades. Un mero cambio de reglamento interno en el Parlamento, como el que han propuesto legisladores de oposición, serviría para crear un mecanismo de control de los patrimonios en el Legislativo nacional.

La creación de Consejos de la Transparencia a nivel local o provincial, así como en reparticiones de la administración nacional y en los tribunales y demás reparticiones de la Justicia podría seguir la misma pauta. Un control descentralizado cumpliría al mismo tiempo con las condiciones de facilidad de implementación, bajo costo fiscal y proximidad con los ciudadanos demandantes. La iniciativa la pueden adoptar en algunos casos partidos políticos, en otros funcionarios técnicos o judiciales comprometidos con el cambio de paradigma, o también puede originarse en los usuarios: hay que considerar la posibilidad de que esos consejos surjan como iniciativas privadas y posteriormente se institucionalicen. Las áreas más viables para que esto suceda pueden ser las fuerzas de seguridad, las empresas de servicios públicos y los tribunales.

En la Justicia es mucho lo que se puede lograr con cambios de bajo costo y complejidad. Como explicamos en relación a la Ley de Ética Pública, el Poder Judicial hasta aquí ha tenido una actitud principalmente reactiva frente a los intentos de regulación nacidos de otros poderes. Agreguemos que los tribunales suelen comportarse como instancias opacas de lobby para intereses que fracasan en conseguir sus objetivos frente al Legislativo o el Ejecutivo: recurriendo a medidas cautelares que abusan del control difuso de constitucionalidad vigente en el país, o litigando contra organismos públicos y otros actores empresarios, grupos de interés muy particulares pueden terminar moldeando decisivamente las reglas de juego y la distribución de costos y beneficios. El efectivo cumplimiento de la acordada 9/14 de la Corte sobre declaraciones patrimoniales de los jueces y fiscales, y el respeto mínimo de los procedimientos en el jury de acusación y en los concursos de cargos del Consejo de la Magistratura serían pasos fundamentales para transparentar la Justicia, despolitizar los nombramientos y sanciones y hacer efectivo el gobierno de la ley.

3.

En el largo plazo, si se cumplen los pasos previos, será posible avanzar con un proyecto de ley abarcativo y exhaustivo que regule la gestión de intereses en sus distintas manifestaciones. Una ley de estas características supone evidentes ventajas: puede crear un órgano de aplicación general que reúna y articule distintas tareas, acceso a la información, gestión de intereses, ética pública, etc, y que quede fuera del alcance de cualquier decreto presidencial, tanto en la composición de sus autoridades como en sus funciones y presupuesto; por lo que dicho órgano tendrá más chances de actuar contra las autoridades en el curso de sus mandatos, y dar una señal inequívoca a los funcionarios y grupos de interés en cuanto al cambio de paradigma que se pretende lograr, imponiendo esas pautas también al abrigo de cambios coyunturales de humor social y de las eventuales conveniencias para la gestión de gobierno en momentos de crisis o debilidad. Las soluciones y avances propuestos hasta aquí para el corto y mediano plazo, por ello, sin una ley general siempre serán reversibles. Y la meta de aprobar una ley de estas características y crear un órgano de aplicación robusto y estable, un objetivo irrenunciable.

Al respecto conviene retomar y sistematizar algunas observaciones que se han planteado aquí al proyecto del

diputado Garrido, el que más se acerca a cumplir los requisitos enunciados. Por un lado, hay que remarcar las ventajas de contar con un solo órgano de aplicación para todos los poderes y funciones, antes que dividir el trabajo entre poderes o en áreas de aplicación más limitadas. En este sentido, el mejor ejemplo a seguir tal vez no sea el IFAI de México sino el Consejo de la Transparencia de Chile. Aunque por otro lado conviene proveerle al organismo en cuestión antes capacidad técnica y autonomía de los partidos que una representatividad pluralista como se ha hecho en el caso trasandino. A este respecto, el antecedente frustrado de la Ley de Ética Pública, que intentó crear un órgano de aplicación dependiente del Congreso y con representación partidaria, alecciona también sobre la inconveniencia de seguir esa pauta.

El establecimiento de esta norma debe ir acompañada asimismo de la ya señalada reforma de otras normas colaterales: en primer lugar, la de financiamiento político, y en segundo lugar, las que rigen el funcionamiento de institutos del estado particularmente relevantes para la gestión de intereses, como son el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público Fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonvecchi, Alejandro (2011): “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en Andrés Malamud y Miguel De Luca (comps.) *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Corcuera, Santiago (2011): “El financiamiento político en Argentina”, en Pablo Gutierrez y Daniel Zovatto, *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México DF, UNAM, pp. 71-92.
- Fara & Asociados (2014a): “Serie histórica sobre preocupaciones ciudadanas”, GBA y Capital Federal. Buenos Aires. Informe de Agosto de 2014.
- Fara & Asociados (2014b): “Estudio de opinión pública. GBA y Capital Federal”, Buenos Aires.
- Ferreira Rubio, Delia (2012): “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012”, en *Elecciones*, Vol. 11, N.: 12, enero-diciembre.
- Foro de la Convergencia Empresaria (2014): “Bases para la formulación de políticas de estado”.
- Fuentes, Claudio y Herrera, Mario (2014): “Financiamiento de la política. Análisis comparado y propuestas de política”, mimeo, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- IDEA (2014) “Informe de resultados, Benchmarking sobre Gestión de los Asuntos Públicos”, junio 2014, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina.
- Lodola, Germán y Seligson, Mitchell (2013): *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, UTDT, CIPPEC, LAPOP, Barómetro de las Américas y Vanderbilt University.
- Novaro, Marcos, Bonvecchi, Alejandro y Cherny, Nicolás (2014): *Los límites de la voluntad*. Editorial Ariel, Buenos Aires.
- Pfeiffer, Silke (2006): “Bajo sospecha: El lobby empresarial en la Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima”, Documento de Trabajo, CIPPEC.
- Poder Ciudadano (2012), “Informe sobre publicidad oficial en Argentina”, mimeo, Buenos Aires.
- Schneider, Ben Ross (2009): “Business Politics in Latin America. Patterns of Fragmentation and Centralization”, en *The Oxford Handbook of Business and Government*, Coen, David y Grant, Wyn (comps.), Oxford University Press.
- Schneider, Ben Ross y Karcher, Sebastián (2011): “Business Politics in Latin America: Investigating Structures, Preferences, and Influence”, working paper, MIT.
- Zovatto, Daniel y Casas, Kevin (2012): “El financiamiento político en América latina. Entre la leche materna y el veneno”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre, pp. 3-58, México, D. F. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Entrevistados: Manuel Garrido (diputado nacional), Guillermo Lipera (IDEA), Juan Pablo Maglier (IDEA), Pablo Secchi (Poder Ciudadano), Hernán Charosky (Cippec), Roberto Starke, Marcelo Sierra (AEA), Julián Obligio (Fundación Nuevas Generaciones) y quienes pidieron no ser citados.