# Dialogando BA

## para fortalecer instituciones

Proyecto de Ley
Gestión y Conflicto de Intereses:
Una propuesta innovadora

Buenos Aires Ciudad

Vamos Buenos Aires

# Índice

Resumen ejecutivo ..... 4
1. ¿Por qué es necesaria una ley que regule el conflicto y la gestión de intereses? ..... 5
1.1 Sobre Dialogando BA ..... 7
2. Conflicto de intereses ..... 11
2.1 Contexto ..... 11
2.1.1 Argentina ..... 11
2.2.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ..... 15
2.2 Estándares internacionales ..... 17
2.3 Definición ..... 18
2.3.1 Experiencia internacional ..... 20
2.3.2 Dialogando BA ..... 22
2.3.3 Dimensiones relevantes para la regulación ..... 22
2.4 Actores involucrados ..... 23
2.4.1 Experiencia internacional ..... 23
2.4.2 Dialogando BA ..... 24
2.4.3 Dimensiones relevantes para la regulación ..... 24
2.5 Herramientas ..... 25
2.5.1 Experiencia internacional ..... 25
2.5.2 Dialogando BA ..... 27
2.5.3 Dimensiones relevantes para la regulación ..... 28
3. Propuesta de regulación sobre gestión de intereses ..... 29
3.1 Contexto ..... 29
3.1.1 Argentina ..... 29
3.1.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ..... 31
3.2 Estándares internacionales ..... 34
3.3 Definición ..... 35
3.3.1 Experiencia internacional ..... 36
3.3.2 Dialogando BA ..... 37
3.3.3 Dimensiones relevantes para la regulación ..... 38
3.4 Actores involucrados ..... 38
3.4.1 Experiencia internacional ..... 38

3.4.2 Dialogando BA ..... 40
3.4.3 Dimensiones relevantes para la regulación ..... 40
3.5 Herramientas ..... 41
3.5.1 Experiencia internacional ..... 43
3.5.2 Dialogando BA ..... 45
3.5.3 Dimensiones relevantes para la regulación ..... 46
4. Autoridades de aplicación ..... 48
4.1 Experiencia internacional ..... 48
4.2 Dialogando BA ..... 50
4.3 Dimensiones relevantes para la regulación ..... 51
5. Conclusiones ..... 52
6. Bibliografía ..... 54
7. Anexos ..... 56

## Resumen ejecutivo

El objetivo de este documento es funcionar como marco y como insumo para la discusión del proyecto de Ley de Conflicto y Gestión de Intereses en el GCBA. El mencionado proyecto intenta subsanar un vacío legal existente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre dos temas centrales para las democracias representativas modernas. El conflicto de interés es entendido como "un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado o servidor público, cuando éste tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales" (OCDE, 2004: 26; Cooper, 1982: 86). En tanto, la gestión de intereses es definida como "toda comunicación directa e indirecta con responsables políticos o representantes públicos con el objetivo de influenciar la toma de decisiones públicas, por parte de o en nombre de un grupo organizado" (Transparencia Internacional, 2014). En definitiva, ambas son manifestaciones de la relación entre los funcionarios públicos y actores externos que pueden generar decisiones subóptimas para el Estado y, por lo tanto, para el conjunto de los ciudadanos.

Para desarrollar estas ideas, el documento se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se argumenta sobre la necesidad de una ley que regule ambos temas y que, sobre todo, los trate conjuntamente. Esto cobra sentido porque se trata de manifestaciones puntuales (con procesos y consecuencias determinadas) de la relación entre funcionarios públicos y actores externos. Abordarlas en una sola norma generaría una mayor eficiencia para el proceso legal. Además, en esta sección se describe el proceso participativo Dialogando BA, que resultó fundamental para generar consensos y canalizar disensos sobre el proyecto.

En la segunda y tercera sección se desarrollan respectivamente el conflicto y la gestión de intereses. Para cada situación se presenta el contexto en la Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los estándares internacionales y un análisis de la discusión sobre la definición, los actores involucrados y las herramientas de las que se puede disponer para regularlos. En la cuarta sección se presenta un análisis similar, aunque algo más breve, sobre la autoridad de aplicación. Finalmente, se recapitula sobre las ideas expuestas en cada sección y se concluye sobre la necesidad de generar un proyecto que sea fruto del diálogo y refleje las posturas de todos los actores. Eso generará un proceso legislativo ordenado y, en caso de lograrse su aprobación, una implementación menos compleja.

## 1. ¿Por qué es necesaria una ley que regule el conflicto y la gestión de intereses?

Argentina ha sido históricamente un país permeado por prácticas de corrupción en diferentes ámbitos[1]. Eso no ha sido revertido en los últimos treinta años de democracia (Novaro, 2015: 4). En sociedades de este tipo, como bien sostiene Jiménez Sánchez (2016),

> *(…) se hace difícil incentivar la integridad de los gobernantes. En esos entornos, lo que prima es conseguir un acceso privilegiado hacia el gobernante, de tal modo que me asegure la protección de mis intereses individuales aunque sea a costa de los colectivos (2016: 1).*

A pesar de eso, la transparencia como principio de gestión ha ganado terreno a nivel nacional e internacional. Esto se dio a partir de una necesidad de la ciudadanía de conocer lo que está haciendo su gobierno y de participar en la toma de decisiones. En ese contexto, los funcionarios intentan acercar el Estado a los ciudadanos, apuntalar el compromiso con el gobierno abierto y hacer más eficiente el control de la gestión. Ejemplos de normativa orientada hacia esos objetivos son, por ejemplo, las leyes de acceso a la información (y particularmente los capítulos relacionados con transparencia activa).

Regular la relación entre tomadores de decisión en el Estado y actores externos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es dar un paso más en esa dirección. Puesto que ya son públicos los términos de una relación puntual entre ellos (como puede ser una licitación), hacer transparente el desenvolvimiento general del vínculo es el punto posterior. Ese vínculo tiene dos facetas. Una tiene que ver con las relaciones personales que tenga el funcionario antes de su asunción en el cargo. Éstas podrían generar conflictos de intereses a la hora de tomar ciertas decisiones. Se apunta a generar mecanismos que los prevengan o los resuelvan, evitando así que posibles conflictos de intereses afecten la toma de decisiones. La otra faceta refiere a la gestión de intereses de determinados actores externos, que intentan influir en la toma de decisiones en ciertos contextos. Puntualmente, se trata de evitar que eso suceda de manera ilegítima o indebida.

En ambos casos, la regulación apunta a que "la integridad de la toma de decisiones públicas no se vea comprometida por los intereses personales de los funcionarios públicos" (OCDE, 2004: 8). Es importante detenerse sobre este punto. La Real Academia Española define al "interés" de una persona de varios modos. La acepción adecuada para los temas que aquí se tratan es la de "conveniencia o beneficio en el orden moral o material". En definitiva, la regulación del conflicto y de la gestión de intereses refiere a una tensión que los funcionarios pueden enfrentar al momento de tomar decisiones. Ésta se da entre resultados que benefician al Estado y resultados que convienen a las personas que toman las decisiones o a las que se ven afectadas por éstas.

Esa tensión aparece casi inevitablemente, porque los funcionarios toman decisiones todo el tiempo y los resultados de todas implican un perjuicio para alguien en algún sentido. Inclusive, los perjudicados pueden ser ellos mismos o sus allegados (ya sea por parentesco o por algún tipo de amistad o afinidad). Eso generaría incentivos claros a tomar una decisión que convenga a ellos o a sus allegados, con independencia del beneficio (o no) que el resultado pudiera proveer al interés

[1] Como breve referencia sobre esto, puede consultarse el siguiente artículo: https://www.nytimes.com/es/2016/06/14/el-tango-de-la-corrupcion-un-baile-argentino/

del Estado. De hecho, nótese que si existe la tensión es porque éste no se beneficiaría (caso contrario, los incentivos estarían alineados). De ahí la relevancia de generar normativa que se enfoque en la regulación de esa tensión para resguardar el patrimonio del Estado.

En este sentido, entonces, conflicto y gestión de intereses son conceptos que refieren a la tensión entre interés público e interés privado. El interés público se define como "el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente de Estado". En tanto, se llama interés privado al "interés particular, ya sea personal, laboral, económico o financiero, de la persona que ejerce la función pública o de aquellos sujetos o grupos a los que pertenece o con quienes se relaciona o ha relacionado" (OA, 2013: 3).

En el caso del conflicto de intereses, el interés privado involucrado es el del propio funcionario, mientras que en el caso de la gestión de intereses es el de individuos o grupos externos que intentan influir en las decisiones. La regulación del primero se enfoca en generar los mecanismos que canalizan institucionalmente las contradicciones que pueden (y suelen) suscitarse entre el interés público y el interés privado del propio funcionario. En tanto, la regulación de la segunda se enfoca en generar una arena para que actores externos al Estado intenten persuadir legítimamente al funcionario de que tome decisiones alineadas con sus intereses, sin caer en mecanismos de influencia indebida. La intención de ambas regulaciones es clara: que el objetivo de las decisiones de los funcionarios sea el resguardo del interés público y no el beneficio de un interés privado (ni del propio funcionario ni de un actor externo).

En general, el conflicto y la gestión de intereses se han tratado a través de normas separadas. Sin embargo, regularlas en una sola ley es una innovación conceptual que tiende a la eficiencia en el proceso legislativo, puesto que son dos facetas de una misma situación (la relación entre funcionarios y actores externos). Además, otorgar un marco institucional a ambos temas puede contribuir a la optimización de la toma de decisiones puesto que la tendencia sería la primacía del interés público sobre los intereses particulares.

La situación política de la Ciudad de Buenos Aires es inmejorable para avanzar en una regulación en este sentido por tres razones. En primer lugar, el GCBA ha sido pionero en materia de transparencia prácticamente desde su Constitución, y el tema es relevante en la agenda política del Jefe de Gobierno. La reforma de la Ley N° 104 de Acceso a la Información Pública[2], la Agenda de Transparencia e Innovación Institucional[3] y la participación de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés)[4] son solo algunos ejemplos de ello. Una ley que regule la relación de actores externos con funcionarios públicos sería un hito más en esa agenda.

En segundo lugar, el trabajo que está haciendo el GCBA en ese sentido es, en parte, un reflejo de la importancia que se le da al tópico a nivel nacional. El gobierno nacional aprobó recientemente una Ley de Acceso a la Información Pública que salda una deuda de muchos años en el país. Por otra parte, el trabajo de la Oficina Anticorrupción tomó un vigor que no tuvo en los últimos años. Finalmente, el propio gobierno nacional presentó durante este año dos decretos que regulan procedimientos ante potenciales conflictos de interés[5] y un proyecto de ley de gestión de

[2] Disponible aquí.
[3] Disponible aquí.
[4] Información disponible aquí.
[5] Disponibles aquí.

intereses[6]. Una ley que regule estos temas en conjunto no solo significaría una innovación técnica, sino que indica una alineación con los avances del gobierno nacional.

Finalmente, una ley que regule la relación entre ambos dejaría asentada de cara a la sociedad una posición clara sobre la relación entre el sector privado y el Estado: ésta debe ser monitoreada para evitar la influencia indebida y la toma de decisiones mediada por conflictos de intereses. A su vez, acercaría el Estado al ciudadano, porque la regulación de gestión de intereses se orienta a que todos tengan las mismas oportunidades de ser escuchados por los funcionarios.

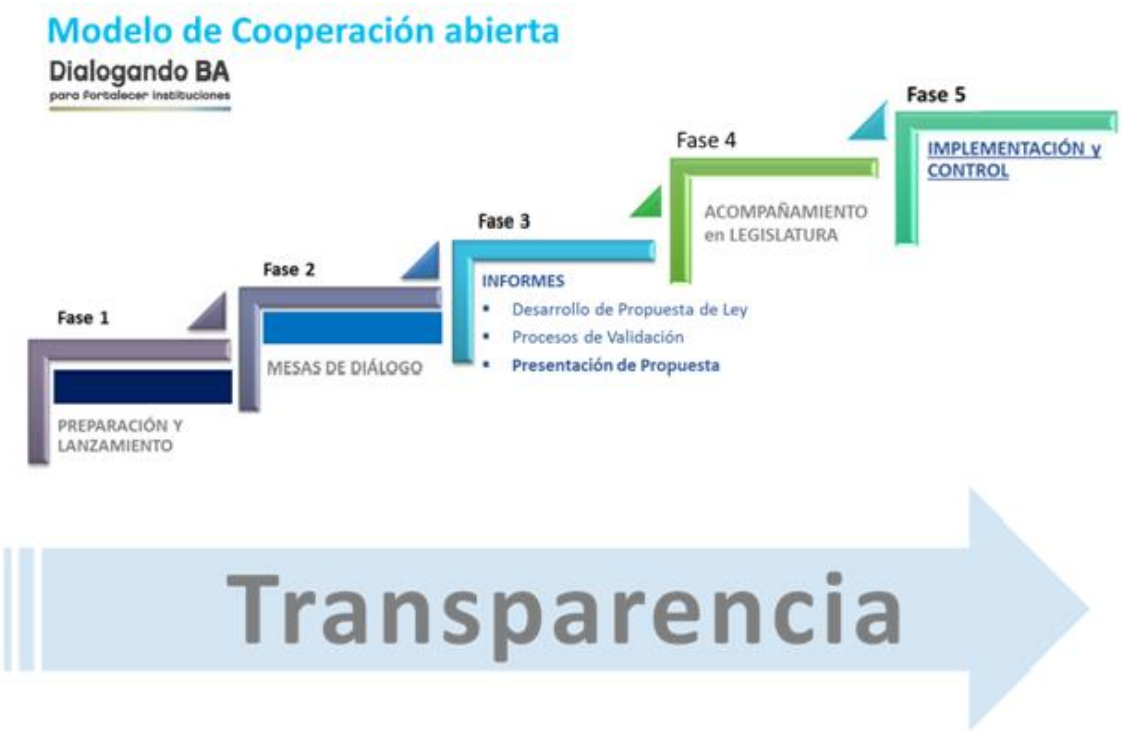
En este contexto, el objetivo de este documento es funcionar como marco y como insumo para la elaboración del proyecto de Ley de Conflicto y Gestión de Intereses en el GCBA. Éste ya fue discutido en dos sesiones del programa participativo Dialogando BA, cuya dinámica será detallada en la próxima sección. Luego, el documento continúa con una sección sobre conflicto de intereses (la número 2) y una sobre gestión de intereses (la número 3), que incluyen contexto de la temática en Argentina y CABA, estándares internacionales y sendos análisis sobre la definición, los actores involucrados y las herramientas necesarias para la regulación. La siguiente sección (número 4) se compone de un breve informe sobre las autoridades de aplicación de ambos temas. Finalmente, se concluye en la sección número 5.

## 1.1 Sobre Dialogando BA

La metodología de participación ciudadana Dialogando BA fue desarrollada por la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos del GCBA. Se propone constituir un ámbito de debate propicio para la generación de consensos y la canalización institucional de disensos. Se trata de un proyecto que tiene como objetivo el diseño colectivo de políticas públicas a través de la recolección de muchas opiniones diversas mediadas por el diálogo sobre diferentes temas.

El modelo de cooperación abierta que propone Dialogando BA contempla cinco grandes fases (desde la preparación hasta la implementación de políticas públicas). A continuación, se presenta el esquema general utilizando como ejemplo el objetivo de sancionar e implementar una ley.

[6] Disponible aquí.




En el caso del proyecto de Ley de Gestión y Conflicto de Intereses, el proceso está actualmente en su fase 3. Durante la fase 2 se llevaron a cabo dos sesiones de Dialogando BA: una sobre gestión de intereses (el 26 de junio de 2017) y otra sobre conflicto de intereses (el 11 de julio de 2017). En cada encuentro se invitó a participar a actores clave como legisladores, expertos y especialistas seleccionados por representar diferentes posturas y sectores implicados en las temáticas. Sendos referentes de distintos ámbitos hicieron una presentación sobre el tema, para luego abrir el espacio al debate en mesas de diálogo.

Cada sesión fue programada de la siguiente manera:

1. Recepción de los invitados: a cada participante se le asigna un lugar estratégico y se le entrega una carpeta con el calendario de las sesiones, una breve reseña del tema a tratar y la actividad correspondiente.
2. Presentación de los expertos.
3. Debate en las mesas conformadas por los participantes, un moderador y un tomador de notas.
4. Conclusiones de cada mesa: entre todos los participantes de cada una se escoge un representante para exponer las conclusiones de la actividad.
5. Elaboración de una minuta que se publica en el sitio web www.dialogandoba.com. De ellas se extrajeron las conclusiones que se mencionan en secciones posteriores de este documento.

En la primera sesión, sobre gestión de intereses, participaron más de 40 invitados. Entre los presentes se encontraban miembros del GCBA, del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y del gobierno nacional, así como integrantes de la Legislatura porteña, de organizaciones de la sociedad civil, de la academia y del sector privado.

El subsecretario de Reforma Política y Asuntos Legislativos de la Ciudad, Hernán Charosky, dio inicio al evento, donde además expusieron cinco personalidades destacadas de diferentes ámbitos. El primero fue el investigador de CIPOL Marcos Novaro, que hizo hincapié en el rol de las autoridades que "han sido electas para tener una iniciativa en este terreno". En ese contexto, según él la regulación no debe "generar expectativas que no puedan cumplirse", lo cual implicaría "mantener ciertas regulaciones y prohibiciones, pero también legitimar y transparentar mecanismos que van a funcionar de todos modos".

Luego fue el turno de Matías Szapiro, Vicepresidente del Consejo Profesional de Relaciones Públicas. Su exposición puso sobre la mesa la "mala prensa" que tiene la gestión de intereses, ponderando positivamente la intención del GCBA de "poner el tema sobre la mesa un tema que está presente en todos los ámbitos de nuestra vida". Dicho esto, opinó que la regulación "no debe ser excesiva, porque eso genera una búsqueda de mecanismos alternativos para saltearlas", pero "debe contemplar todos los ámbitos donde se puede ejercer la gestión de intereses, inclusive los informales".

En tercer lugar expuso Noel Alonso Murray, Directora General de Fundación Directorio Legislativo. Proveniente de la sociedad civil, sostuvo que las organizaciones de ese sector "también son gestoras de intereses". Particularmente, Directorio Legislativo "está trabajando en este tema", por lo que Alonso Murray expresó algunas opiniones específicas. Según ella, "la definición de gestión de intereses del proyecto debe ser muy clara", "un registro de audiencias actualizado ayuda a la igualdad de trato entre las partes" y "tiene que haber sanciones contundentes para los funcionarios que no las publiquen".

La Legisladora de ECO Natalia Fidel fue la siguiente oradora. Comenzó su alocución "celebrando" la existencia de **Dialogando BA**, donde – según sostuvo - "se gestionan cosas importantes". En cuanto a la definición del concepto, para Fidel "es importante diferenciar el lobby, que es remunerado, de la gestión de intereses, que es más general". Por otro lado, la legisladora volvió sobre la cuestión de la "mala prensa", al proponer un "cambio cultural: la gestión de intereses en Argentina está mal vista, como si solo fuera propia de tabacaleras y farmacéuticas". Finalmente, hizo hincapié en la importancia de que la autoridad de aplicación de la norma en cada poder incluya una "defensoría de voces".

Finalmente, llegó el turno de Clodomiro Risau, Legislador del PRO. Desde un punto de vista ligado a lo legal, sostuvo que "la gestión de intereses tiene una raigambre constitucional", puesto que "dentro de la constitución están el derecho a peticionar y el derecho a asociarse". En este sentido, argumentó que es necesario regularla porque "no se puede tapar el sol con las manos: las autoridades necesitan recibir información de las partes para tomar decisiones" y "la sociedad está exigiendo a los gobernantes transparencia, quiere controlarlos y ver cómo y por qué toman las decisiones". Por lo tanto, "conviene quitar la opacidad y establecer un marco legal que haga transparente la gestión de intereses".

En tanto, en la segunda sesión – sobre conflicto de intereses - participaron también más de 40 invitados. La composición del público fue similar a la de la sesión previa. Expusieron allí cuatro personalidades destacadas de diferentes ámbitos. El primero fue el Subsecretario de Reforma Política y Asuntos Legislativos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Hernán Charosky, que sostuvo que "las decisiones públicas deben ser universalistas, y no orientadas al beneficio particular". Por ello, según él la regulación tiene que buscar "detectar situaciones de conflictos de intereses y generar herramientas preventivas" que resguarden el universalismo como principio. A

fin de cuentas, “este es un esfuerzo para pensar y diseñar instituciones que garanticen la integridad en los procesos de toma de decisión pública”.

Luego fue el turno de Marisa Tojo, Directora General de Compras y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Su exposición se enfocó en la descripción exhaustiva del marco normativo que toca lateralmente el tema de los conflictos de intereses en la jurisdicción. En ese contexto, sostuvo que “los funcionarios debemos desempeñar nuestras funciones siguiendo pautas éticas”.

En tercer lugar expuso Renzo Lavin, Codirector de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Como representante de la sociedad civil, sostuvo que las organizaciones de ese sector “valoran siempre la apertura de los procesos de elaboración de normas”. Sobre los conflictos de intereses en particular, argumentó que “pueden ser bien gestionados, pero no deben ser evaluados en abstracto”. En ese sentido, consideró muy relevante la iniciativa de regulación, puesto que hoy en día muchos casos posibles “no están previstos” y que “si la decisión es tomada en función de un interés particular, el Estado pierde”.

Finalmente, llegó el turno de María Rosa Muiños, Legisladora del Bloque Peronista. Su punto de vista se orientó hacia el rol de los organismos de control de la Ciudad de Buenos Aires en el tema. Por casos, sostuvo que sería relevante lograr “que la Auditoría intervenga en determinados conflictos en forma inmediata”, aunque lo mejor sería “una reforma de los organismos de control que los ponga a tono con una ciudad moderna como es Buenos Aires”. De todos modos, especificó que “es necesaria una decisión política de apostar a la transparencia” y de “dialogar y construir colectivamente”. En ese contexto, abogó por un uso asiduo de Dialogando BA, que “piensa la normativa como una construcción colectiva”.

En ambos casos, luego de las exposiciones se dio inicio a las mesas de diálogo. Las preguntas orientadoras referían a diferentes aspectos específicos de cuatro cuestiones generales: la definición de cada concepto, los actores involucrados con la norma, las herramientas que ésta debería incluir y la autoridad de aplicación que debería implementarla. Las conclusiones surgidas sobre estos temas se incluyen en las secciones respectivas de este documento.

# 2. Conflicto de intereses

## 2.1 Contexto

Si bien la definición de conflicto de intereses más conveniente para la regulación de la CABA será discutida en detalle en la sección 2.3, es necesario incluir una en este punto para explicitar a qué objeto refieren tanto el contexto como los estándares internacionales. Se tomará para ello la definición de conflicto de interés más utilizada a nivel internacional: la de la OCDE, que sostiene que éstos "representan un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado o servidor público, cuando éste tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales" (OCDE, 2004: 26). Una vez introducido el tema a través del contexto y los estándares internacionales, se procederá a analizar en profundidad la definición.

### 2.1.1 Argentina

Una de las herramientas más importantes sobre el tema en Argentina es la Ley nacional de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, sancionada en 1999. Ésta establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades que se aplican "sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado." (Art. 1, Ley 25.188).

En cuanto a su definición de *función pública*, ésta es abarcativa: se trata de "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos." (Art. 1, Ley 25.188). Asimismo, el Artículo 2 de la Ley establece los deberes y pautas de comportamiento ético, entre ellos el de "velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular." (inciso c)). El cumplimiento de tales deberes y pautas es un requisito de permanencia en el cargo (Art. 3, Ley 25.188).

La Ley establece un régimen de declaraciones juradas aplicable a ciertos sujetos obligados de alto rango, entre ellos el Presidente, los Diputados y Senadores y los jueces integrantes del Poder Judicial de la Nación, así como también los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente que presten servicio en la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada y las entidades autárquicas, entre otros (Art. 5, Ley 25.188).

Es interesante notar que el Artículo 12 establece que "aquellos funcionarios cuyo acceso a la función pública no sea un resultado directo del sufragio universal, incluirán en la declaración jurada sus antecedentes laborales al solo efecto de facilitar un mejor control respecto de los posibles conflictos de intereses que puedan plantearse."

Los conflictos de intereses se encuentran regulados en su Artículo 13, donde queda asentado que:

> *"Es incompatible con el ejercicio de la función pública:*
>
> *a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o*

*realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades;*

*b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones."*

Si el funcionario se encontrara alcanzado por alguna de las incompatibilidades previstas en este artículo, la ley prevé que deberá:

*"a) Renunciar a tales actividades como condición previa para asumir el cargo.*

*b) Abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos TRES (3) años o tenga participación societaria." (Art. 15).*

A su vez, la ley establece previsiones especiales para aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos. Éstos "tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios, durante TRES (3) años inmediatamente posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado." (Art. 14, Ley 25.188). La ley también dispone que cuando los actos estén alcanzados por los supuestos de los Artículos 13, 14 y 15, serán nulos de nulidad absoluta, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe (Art. 17, Ley 25.188).

Es necesario mencionar que también está vigente el Código de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (CEP), aprobado por el Decreto 41/1999 (en adelante, el CEP). Éste hace referencia a los Conflictos de Interés en el artículo 41 y siguientes. En lo sustancial, esta norma establece en forma genérica que el funcionario público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo y reitera además otros supuestos ya contemplados en el art. 13 de la Ley de Ética Pública. El artículo 42 impone a su vez al funcionario el deber de excusarse en todos los casos en los que pudiera presentarse conflicto de intereses, mientras que el artículo 43 le prohíbe designar parientes o amigos para que presten servicios en la repartición a su cargo, prescindiendo del requisito de idoneidad debidamente acreditado. El artículo 45, por su parte, establece la obligación de presentar una declaración jurada de actividades, con los cargos y funciones, públicos o privados, ejercidos durante el año anterior a la fecha de ingreso y los que desempeñe posteriormente. Finalmente, el artículo 46 establece que el funcionario público se verá alcanzado por un periodo de carencia durante su empleo y hasta un año después de su egreso, en el que no deberá efectuar o patrocinar para terceros trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración Pública Nacional, cuando tuvieran vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñe o hubiera desempeñado.

Por otro lado, la Ley de Empleo Público consagra en su artículo 24 prohibiciones análogas a las contempladas en la Ley de Ética Pública, mientras que en su artículo 33, inciso e) prevé que la violación de aquellas será causal de exoneración. Además, Argentina ha asumido compromisos internacionales respecto a los estándares que deben regir en materia de conflictos de interés al suscribir la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC). En efecto, el artículo 7º apartado 4° de la UNCAC refleja el compromiso general de los Estados parte de procurar prevenir

dicho conflicto mediante la implementación de sistemas de transparencia destinados a tal efecto o, de corresponder, a mantener y fortalecer dichos sistemas. Por su parte, el artículo 8º apartado 5° -en referencia a los códigos de conducta para los funcionarios públicos- contempla el establecimiento de sistemas de declaración de bienes, intereses y regalos por parte de éstos, con miras a evitar posibles conflictos de intereses. El artículo 12, relativo al Sector Privado, menciona en el apartado 2°, inc. b) el deber genérico de que las normas que regulen la actividad privada prevengan los conflictos de intereses, y en su apartado 2°, inc. e) establece que los Estados pueden considerar imponer restricciones a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación, cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por ellos durante su permanencia en el cargo (es decir el fenómeno que se denominó "puerta giratoria"). En este orden de ideas, el artículo III de la CICC impulsa a los Estados parte a adoptar medidas, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas orientadas a prevenir conflictos de intereses y a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos.

El Poder Ejecutivo Nacional está trabajando actualmente en una reforma de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Uno de los principales puntos que se está discutiendo es la tipología de conflictos de intereses, en función de generar una regulación más exhaustiva y específica sobre el tema. En paralelo a ese proceso, el PEN ha dictado recientemente dos decretos relacionados con los conflictos de intereses. El Decreto 201/2017 versa sobre la representación del Estado nacional en aquellos *procesos* en los cuales el Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete y los ministros posean algún vínculo (parentesco, sociedad o comunidad, amistad pública, etc.) en relación a una de las partes en el proceso, sus representantes legales o letrados patrocinantes (Art.1). Dicho decreto establece un mecanismo para que en caso de que se formulen allanamientos y desistimientos, entre otras actividades procesales, la Procuración del Tesoro de la Nación comunique dicha decisión previamente a la Oficina Anticorrupción, a la Sindicatura General de la Nación, y a la Comisión Revisora de Cuentas de la Administración del Congreso de la Nación (Art. 6). También regula una serie de obligaciones de publicidad y transparencia (Arts. 7 y 8).

El Decreto 202/2017 trata sobre los procedimientos de *contratación pública* o de otorgamiento de *una licencia, permiso, autorización, habilitación o derecho real* sobre un bien de dominio público o privado del Estado (Art. 1). Obliga a los particulares que intervengan en ellos a presentar una Declaración Jurada de Intereses en la que deberán aclarar si se encuentran o no alcanzados por alguno de los supuestos de vinculación respecto del Presidente y Vicepresidente de la Nación, Jefe de Gabinete de Ministros y demás Ministros y autoridades de igual rango en el Poder Ejecutivo Nacional, así como respecto de funcionarios de rango inferior a ministro que tenga competencia o capacidad para decidir sobre la contratación o acto que interese al declarante (Arts. 1 y 2).

Finalmente, es necesario dar cuenta de los dos proyectos sobre el tema que se han presentado en los últimos años en el Congreso de la Nación. El Senador Julio Cobos presentó un proyecto de ley en marzo de 2017 que define el concepto de conflicto de interés y lo distingue en tres categorías: simple, aparente y potencial. El proyecto se centra en dos grandes pilares: el sistema de detección temprana de conflictos de intereses y el sistema declaraciones. Prevé la creación de un órgano de vigilancia y control, la Oficina de Conflicto de Intereses, y una serie de sanciones ante infracciones a la ley.

Por su parte, los Diputados nacionales Mario Negri y Karina Banfi (UCR-Cambiemos) presentaron un proyecto de ley para establecer un régimen de conflicto de interés. El proyecto prevé una

definición de supuestos de conflictos de interés y el establecimiento de una autoridad de aplicación para cada uno de los Poderes del Estado. Dicha autoridad se encargará de las evaluaciones y recomendaciones (que tendrán forma de dictamen) y de las declaraciones juradas. Se contempla la enajenación de bienes y la constitución de fideicomisos ciegos, entre otros.

En términos de la implementación de la norma, la Oficina Anticorrupción, perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, emitió numerosos dictámenes. Dos resoluciones relevantes han sido la 38/00[7] y la 63/01[8]. La primera hace referencia a un dictamen de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (Nº 1551/00) que "profundiza en las condiciones necesarias para que se produzca un conflicto de interés". Si bien no se identifican situaciones concretas de conflictos de interés en las que se haya visto inmerso el funcionario en cuestión, sí lo obliga a "comunicar a esta Oficina Anticorrupción para su análisis, toda situación específica que pueda constituir un conflicto de intereses" y a incrementar la publicidad de sus decisiones frente a los ciudadanos, inclusive antes de su dictado formal (OA, Resol. 38/00: 5).

La segunda, en tanto, versa sobre un funcionario que desempeñó durante el año previo a su asunción diversos cargos directivos en empresas del Grupo Techint. Por esa razón, la OA dispone la aplicación de los artículos 13 y 15 de la Ley 25.188 y lo obliga a "abstenerse, o en su caso excusarse, de tomar cualquier tipo de intervención en trámites y decisiones en las que se encuentren involucradas en forma directa las sociedades o empresas que integran la denominada Organización Techint" y a establecer mecanismos que aseguren la transparencia y publicidad de las decisiones sobre políticas sectoriales que pudieran afectarla (OA, Resol. 63/01: 5).

Los criterios establecidos en esos dictámenes fueron continuados con el tiempo. Inclusive, algunos funcionarios de la gestión actual fueron alcanzados por ellos en nuevas resoluciones. Entre ellas se cuenta por ejemplo la 4/16, sobre un funcionario con participación accionaria en diversas empresas relacionadas con su órbita de decisión[9]. Si bien la OA le informa que no se encuentra inmerso en un conflicto de interés, también le hace saber que debe abstenerse de tomar decisiones "particularmente" relacionadas con esas empresas. De existir esos casos, debe remitirlos a la OA para su consideración. Además, no puede usar para sus asuntos personales información "adquirida en el cumplimiento de sus funciones" (OA, Resol. 4/16: 7).

Otra resolución relevante es la 523/16, sobre un funcionario que antes de serlo trabajó como gerente de una empresa de la misma rama comercial[10]. Las recomendaciones fueron similares a las del caso anterior, pero con algunas aclaraciones más concretas. Por caso, se consigna que el deber de abstención de tomar decisiones rige solo por un período de 3 años y para la empresa en la que trabajó, pero no para aquellas con las que el funcionario se hubiera relacionado desempeñándose allí (OA, Resol. 523/16).

Uno de los casos más recientes y renombrados que analizó la OA es el incluido en la resolución 1/2016[11]. Esta resolución incluye algunas novedades. El funcionario trabajó como CEO de una compañía hasta junio de 2015, es accionista de una empresa perteneciente a aquella y, por ambas cosas, se supone que debe excusarse de decidir sobre cuestiones relacionadas. Si bien no hay evidencia de que esté participando en decisiones sobre la empresa (las delegó en el funcionario

[7] Disponible aquí.
[8] Disponible aquí.
[9] Disponible aquí.
[10] Disponible aquí.
[11] Disponible aquí.

con competencia específica sobre el tema), una novedad del dictamen es que se proponen medidas adicionales de auditoría para comprobar que efectivamente no lo esté haciendo. La otra novedad es que la OA, además, recomendó al funcionario desprenderse de las acciones para evitar cuestionamientos a sus decisiones, puesto que "tener un 'aparente conflicto de interés' puede ser tan serio como tener un conflicto real" (OCDE, 2005). Esa afirmación sienta un precedente y es diferente respecto de la resolución 4/16 mencionada más arriba. Ésta afirma que "no existe ninguna disposición en la normativa sobre conflicto de intereses que obligue a una persona a desprenderse de su capital como condición para acceder a un cargo público", y que por lo tanto con la abstención es suficiente. Las recomendaciones y los demás criterios, por lo demás, se mantienen similares (OA, Resol. 1/16).

Otro caso importante es el contenido en la resolución 5/16[12], sobre un ex funcionario con 15 años de servicio "respecto de la existencia de incompatibilidades posteriores al ejercicio de la función pública, ante la eventualidad de ser contratado para asesorar o prestar servicios por alguna empresa del sector en que se desempeñara". Es una situación radicalmente distinta a las anteriores por su propia naturaleza. La OA resolvió:

> *Hacer saber al ex funcionario que no podrá, hasta un año después de su egreso, efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ante la dependencia que estuvo a su cargo o celebrar contratos con la Administración Pública Nacional, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñó hasta el 15 de enero de 2016 (OA, Resol. 5/16).*

Finalmente, un caso que destaca sobre los demás es el contenido en la resolución 364/13[13]. En 2012 la OA realizó una investigación (impulsada por un Diputado Nacional) para determinar si un funcionario se encontraba en conflicto de interés. Esto tenía que ver con que su esposa y él eran socios y directivos de una empresa cuyo rubro podía llevarla a contratar con el Estado. Sin embargo, no estaba inscripta en el registro de proveedores del Estado, por lo que se determinó que la situación de conflicto de interés era solo hipotética y se aplicó el criterio ya descripto (el funcionario debió abstenerse de decidir sobre aquello particularmente relacionado con la empresa; además, se recordó que ni ésta ni el propio funcionario podrían contratar con el Estado mientras él trabajara allí).

En síntesis, si bien no existe demasiada jurisprudencia sobre el tema, las resoluciones de la Oficina Anticorrupción son una medida adecuada para comprender cómo se interpretaron las disposiciones de la Ley de Ética sobre conflicto de intereses a lo largo del tiempo. Eso tiene que ver no solo con las situaciones causales o no de la aplicación de medidas preventivas (abstenciones, por caso), sino también con el rol que la propia OA asume al velar por su efectiva aplicación y al asumirse como ente al que deben direccionarse las excusaciones relacionadas con este tema.

### 2.2.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Desde el año 2013, la Ciudad de Buenos Aires cuenta también con una Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. En sintonía con la de Nación, la ley tiene una definición amplia del concepto de funcionario público (Art. 3, Ley 4895). En cuanto a la *función pública*, se considera que es "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o al servicio de éste o de sus organismos, en

[12] Disponible aquí.
[13] Disponible aquí.

cualquiera de sus poderes, comunas u órganos de control, en todos sus niveles y jerarquías, organismos centralizados, descentralizados, entes autárquicos, organismos de control, organismos de seguridad social, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en su dirección." (Art. 2, Ley 4895).

El Capítulo III de la ley se denomina "Incompatibilidades y Conflicto de Interés". Las previsiones de esta sección se aplican a un número reducido de individuos, los sujetos comprendidos del Artículo 6 de la Ley. Entre ellos se encuentran el Jefe y Vice Jefe de gobierno, los Legisladores, funcionarios de alto rango del poder judicial local, "toda persona que integre comisiones de evaluación de ofertas o de adjudicación en licitaciones públicas o privadas de compra o contratación de bienes o servicios en que intervenga la Ciudad", y el Jefe de la Policía de la Ciudad y los funcionarios policiales de la misma con rango superior a Comisario, entre otros.

Las incompatibilidades, sin embargo, se revelan más amplias que las de Nación. Para los sujetos comprendidos por el Artículo 6, existe incompatibilidad entre el ejercicio de la función pública y:

1. *Dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades;*

2. *Realizar por sí o por cuenta de terceros gestiones tendientes a obtener el otorgamiento de una concesión, adjudicación en la administración pública de la Ciudad o sus Comunas;*

3. *Ser proveedor por sí o por terceros del organismo de la Ciudad donde desempeñe sus funciones;*

4. *Mantener relaciones contractuales con entidades directamente fiscalizadas por el organismo en que se encuentre prestando funciones;*

5. *Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones; y*

6. *Representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones judiciales o extrajudiciales contra la Ciudad, salvo en causa propia.* (Art. 7, Ley 4895)

Los sujetos del Artículo 6 están además comprendidos en una régimen de declaraciones juradas patrimoniales (Capítulo V, Ley 4895). La ley también regula un régimen de obsequios o regalos, que se extiende a todos los funcionarios públicos (Capítulo IV, Ley 4895), y establece las pautas de funcionamiento de la autoridad de aplicación (Capítulo VI, Ley 4895).

En la Legislatura de la Ciudad también hay proyectos sobre el tema[14]. En abril y junio de 2017, la legisladora Paula Oliveto Lago (CC-ARI) presentó dos proyectos de ley[15] que regulan aspectos del conflicto de interés en la actuación de la Procuración y respecto a compras y contrataciones. En línea con los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados a comienzos del corriente año, los

[14] Solo se toman en cuenta aquellos que tienen estado parlamentario a la fecha.
[15] Expedientes 1147-D-2017 y 1682-D-2017, disponibles en el buscador de la página web de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires: https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx

proyectos proponen que, previo a realizar allanamiento o desistimientos, la Procuración deberá comunicarlo a distintas entidades que deberán emitir opinión y que en casos de compras y contrataciones deberán presentarse Declaraciones Juradas de Intereses.

## 2.2 Estándares internacionales

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) ha publicado en su documento "*Managing Conflict of Interest in the Public Service*" (2004) una serie de principios esenciales, marcos de acción y estrategias institucionales con el objetivo de gestionar los conflictos de intereses en el sector público. Si bien es importante tener en cuenta las particularidades de cada país en esta materia, estos elementos definen una referencia internacional para la elaboración de políticas locales.

Dado que un control estricto del ejercicio de los intereses privados puede ser contrario a otros derechos, ser imposible de aplicar, o incluso puede llegar a disuadir a ciertas personas de buscar empleos en el sector público, una política moderna de conflictos de intereses deberá ser equilibrada identificando riesgos que amenacen la integridad de las instituciones públicas, prohibiendo ciertas formas inaceptables de intereses privados, generando sensibilidad entre los empleados acerca de circunstancias en las cuales pueden emerger situaciones de conflictos de intereses, y estableciendo reglas claras y eficaces para identificar, gestionar y solucionar situaciones de conflictos de intereses (con especial atención a quienes detenten cargos superiores).

De acuerdo al documento, una política de conflicto de intereses debería contar con los siguientes elementos fundamentales:

- Descripción clara y realista de los factores que pueden conducir a una situación de conflicto de interés.
- La definición de una estrategia y práctica organizativa que reconozca la variedad de situaciones de conflicto de intereses.
- Un trabajo comprometido con el objeto de procurar que los empleados públicos conozcan lo que se espera de ellos a fin de que declaren los detalles de los intereses privados en conflicto.

El documento también desarrolla una serie de medidas de gestión del conflicto de intereses, las cuales incluyen:

- Demostrar el compromiso de los altos cargos.
- Crear complicidad con los empleados.
- Seguimiento de las áreas de riesgo.
- Medidas preventivas frente a conflictos emergentes.
- Medidas de aplicación rigurosas, con control y sanciones efectivas.
- Coordinación de las medidas de prevención y de aplicación.

• Fomentar un nuevo tipo de cooperación con los sectores privados con y sin ánimo de lucro.

Además, el marco de referencia general que la OCDE propone para una política de conflictos de intereses exitosa incluye:

• La definición de las principales características de potenciales situaciones de conflictos de intereses.

• La identificación y descripción clara y realista de situaciones y relaciones que pueden llevar a acontecimientos de conflictos de intereses inaceptables.

• Liderazgo y determinación para llevar a cabo una política de gestión de conflictos de intereses.

• Sensibilización de los actores involucrados para contribuir a la aceptación, y la anticipación de los factores de riesgo para poder prevenir situaciones de conflictos de intereses.

• La divulgación de información para la gestión eficaz de los conflictos de intereses.

• Colaboración con distintos partícipes de la sociedad (proveedores, clientes, patrocinadores y sociedad civil).

• Examinar y evaluar la política de gestión de conflictos de intereses de acuerdo a las diferentes experiencias.

• Readaptación y ajuste de la política de gestión de conflictos de intereses y sus procedimientos de acuerdo a la evolución de las medidas en cada contexto.

Por última, y siempre según OECD (2004), la puesta en práctica exitosa del marco de acción dependerá de:

• La demostración de liderazgo y compromiso con respecto a la aplicación de la política de gestión de conflictos de intereses.

• El fomento de una relación de complicidad con los empleados para anticipar y prevenir potenciales situaciones de conflictos de intereses.

• El cumplimiento estricto de la política de gestión de conflictos de intereses. Lo cual incluye la puesta en marcha de procedimientos que sancionen el delito de conflicto de intereses con sanciones pensadas de acuerdo a la gravedad de cada falta.

• La instauración de un nuevo tipo de colaboración con el sector empresarial y de las organizaciones sin fines de lucro.

## 2.3 Definición

Como se mencionó más arriba, en su definición más utilizada los conflictos de intereses "representan un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado o servidor público, cuando éste tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales" (OCDE, 2004: 26;

Cooper, 1982: 86). Su ocurrencia es inevitable en tanto los gobernantes y empleados públicos forman parte de la sociedad, y por lo tanto tienen familiares, amigos y relaciones profesionales.

A pesar de ese carácter ineludible, su relevancia es aún mayor en sociedades en las que la corrupción es percibida como una situación usual y, por lo tanto, como una preocupación significativa. En ese tipo de ámbitos, puede afirmarse que "las relaciones de representación política se construyen sobre la base de intercambios clientelares: apoyos políticos en forma de votos o de financiación de campañas o de respaldos mediáticos, etc. a cambio de conseguir un acceso privilegiado a los recursos públicos en forma de empleo, contratos, subvenciones, regulaciones favorables, etc." (Jiménez Sánchez, 2016: 1). Eso puede generar "un peligro de desvalorización de la democracia como sistema capaz de intermediar los intereses públicos con los intereses privados" (Garin y Morales, online: 1).

Teniendo esto en cuenta, la regulación de los conflictos de interés debe intentar generar imparcialidad en el ejercicio del poder político, preservando la independencia y la equidad en la toma de decisiones (Zin, 1986). En otras palabras, prevenirlos (o, llegado el caso, resolverlos) equivale a impulsar el universalismo en la toma de decisiones del Estado. Esto quiere decir que los funcionarios deben para ello aplicar criterios independientes de las personas respecto de las cuales estén decidiendo. Eso se contrapone con la lógica particularista propia de la corrupción, que encierra una tendencia del funcionario a favorecer a los más cercanos o a quienes ofrecieron algún tipo de beneficio indebido (Mungiu-Pippidi, 2015).

Esta idea parte de una concepción instrumental de la ética. Dado que la gestión pública implica la afectación de varios intereses, este enfoque propone que la discusión ética sirva para establecer precondiciones de buen gobierno. Eso limitaría las posibilidades de ganancia privada y prevendría injusticias y parcialidades, llevando a la toma de decisiones estatal a un terreno de mayor imparcialidad. La discusión de los conflictos de interés es una forma de aplicar este argumento (Arellano Gault y Lepore, 2007: 72).

En términos concretos, es necesario destacar que no todas las situaciones de conflicto de intereses son iguales. Según sostiene el PNUD en cita a la propia OCDE[16], los hay de tres tipos:

- **Reales.** Existe un "inaceptable conflicto de hecho entre los intereses privados del funcionario y sus obligaciones públicas".
- **Aparentes.** Existe un "interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes".
- **Potenciales.** Existe un interés personal del funcionario que "puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro" (PNUD, online: 2).

Sin embargo, según Zalaquett (2011), "los términos de esa categorización no son lo suficientemente claros". La crítica del autor apunta a que la diferenciación no parece necesaria si se introduce el concepto de "riesgo objetivo" para englobar las tres situaciones. Así, caracteriza los conflictos de interés como la

> *(…) existencia de situaciones de riesgo objetivo para los intereses públicos o los intereses de determinado colectivo porque una persona (funcionario público o agente privado) que se encuentra sometida al deber fiduciario de velar por tales intereses,*

[16] Disponible aquí.

> *mantiene, a la vez, cargos, intereses o relaciones de carácter privado (excepcionalmente, también de carácter público) que le generan el incentivo de favorecer éstos en desmedro o por encima de aquellos (2011: 192).*

Transparencia Internacional – que cita la definición de Reed (2008) – adhiere a un concepto similar. Observa al conflicto de intereses como una "situación en la que un funcionario público tiene un interés privado (u otro) tal que influencie o parezca influenciar el ejercicio imparcial y objetivo de sus deberes" (2013: 2)[17]. Tomando en cuenta alguna de esas definiciones unificadas o la que separa categorías, queda clara la necesidad de regular el tema normativamente. Así lo han hecho muchos países del mundo. La sección 2.3 recopila evidencia al respecto.

Por otro lado, es importante aclarar que también puede haber conflictos de interés que no sean ilegales pero que lleven a un resultado que puede considerarse subóptimo. Puntualmente, generan distorsiones económicas, dado que producen una acumulación excesiva de "capital burocrático"[18] por parte de ciertos actores y eso lleva a dos resultados de equilibrio. Por un lado, a la existencia de una "puerta giratoria" permitida por el Estado y, por otro lado y consecuentemente, a un nivel de crecimiento económico más bajo que el que existiría de otro modo (Brezis, 2017). Inclusive, los conflictos de interés han sido señalados como una de las causas de la crisis de 2008, y su efecto dañino sobre la economía ha sido inclusive pasible de medición (Brezis y Cariolle, 2015). Evitar esta dinámica es un motivo adicional para regular el tema.

### 2.3.1 Experiencia internacional

La ley chilena sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses (N° 20.880) sostiene en su artículo 1 que "existe conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias".

Por otro lado, según la Conflict of Interest act de Canadá, "un funcionario público está en conflicto de interés cuando ejerce un poder, deber o función oficial que provee una oportunidad para promover impropiamente sus intereses privados o aquellos de sus parientes, amigos u otras personas" (Art. 4).

En un sentido similar se expresa la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México, que sostiene que un conflicto de interés es "la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios" (Art. 3). También lo hace la Ley 27.815 de Perú, que sostiene que – para que no haya intereses en conflicto – los funcionarios deben abstenerse de "mantener relaciones o de aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimento de los deberes y funciones a su cargo".

---

[17] https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Conflict_of_interest_in__public_procurement.pdf

[18] Este concepto refiere a cierto tipo de acciones que los funcionarios pueden llevar adelante para congraciarse con algún sector puntual de la economía y trabajar en él al terminar su gestión. Por ejemplo, cultivan relaciones con burocracias de niveles más bajos o generan normas complejas (que pueden ayudar a cumplir – o a evadir – según el caso) (Brezis, 2017: 4).

En tanto, la normativa española (Ley 3/2015) sostiene que "se considera que un alto cargo está inmerso en conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15, pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos" (Art. 11). Lo interesante de esa definición es que tipifica en detalle los intereses "personales" que deben considerarse para evaluar si existe un conflicto. Son los siguientes:

a) Los intereses propios.

b) Los intereses familiares, incluyendo los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad.

c) Los de las personas con quien tenga una cuestión litigiosa pendiente.

d) Los de las personas con quien tengan amistad íntima o enemistad manifiesta.

e) Los de personas jurídicas o entidades privadas a las que el alto cargo haya estado vinculado por una relación laboral o profesional de cualquier tipo en los dos años anteriores al nombramiento.

f) Los de personas jurídicas o entidades privadas a las que los familiares previstos en la letra b) estén vinculados por una relación laboral o profesional de cualquier tipo, siempre que la misma implique el ejercicio de funciones de dirección, asesoramiento o administración.(Art. 11).

Además, según la *Office of Government Ethics* (OGE) de Estados Unidos, el conflicto de intereses tiene que ver con que "el trabajo de un empleado del poder ejecutivo puede tener el potencial de beneficiarlo personalmente, afectar los intereses financieros de tu familia o involucrar individuos u organizaciones con las que el empleado tiene alguna conexión (pasada, presente o futura) externa a su trabajo en el Estado (…). Para que efectivamente exista un conflicto de intereses, el vínculo causal entre el interés particular del empleado y el asunto estatal en el que está involucrado debe ser cercano y debe haber una posibilidad real y predecible de ganancia o pérdida como resultado del desarrollo o la resolución de ese asunto (…)".

Finalmente, la Ley de Ética en la Función Pública de Argentina (N° 25.188) menciona los conflictos de intereses. Sin embargo, no los define, sino que da por sentado que éstos suceden cuando alguna incompatibilidad se manifiesta. Lo mismo sucede en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (N° 4.895). Esto es lo que Arellano Gault y Lepore llaman un "acercamiento procedural" (2007: 75). También lo utiliza Roberts, que propone las siguientes categorías: "(1) regalos de fuentes externas al gobierno, (2) regalos entre funcionarios públicos, (3) intereses financieros en conflicto, (4) empleo y actividades realizadas fuera del gobierno, (5) uso indebido del cargo y (6) restricciones (de post empleo) a los ex funcionarios públicos" (2001: 74).

Cabe destacar que la visión de Estados Unidos y Canadá puede ser catalogada como pragmática, puesto que entiende al conflicto de interés como algo "inevitable y constante en la actividad de cualquier servidor público" y se aboca a prevenir y corregir los casos "potenciales y aparentes". Mientras tanto, en otros países existe una perspectiva normativa (abocada al "deber ser"), más preocupada por castigar los casos "reales y consumados" de conflicto de interés. Ese es, por ejemplo, el caso de las leyes mexicanas, que se basan en "prohibición de ciertos aspectos

especificados, mecanismos explícitos de vigilancia y castigo y prohibiciones ante eventos discretos; bajo una lógica de prevención todavía reducida" (2007: 81).

### 2.3.2 Dialogando BA

Se llegó a la conclusión de que no hay una definición exacta y que pueda abarcar todas las situaciones posibles de conflicto de intereses. Por lo tanto, se sostuvo que lo mejor sería una definición amplia que permita abarcar distintos casos por analogía. Además, se hizo hincapié en la necesidad evitar o dar precisión a algunos conceptos equívocos que aparecían en la definición propuesta, tales como "influencia indebida", "forma correcta de ejercer la función pública" y "servidor público". Es importante además delimitar el grado de parentesco familiar para que un conflicto de interés sea considerado como tal.

Por otro lado, se argumentó que los factores que pueden llevar a un conflicto de intereses son infinitos. Los más mencionados fueron las situaciones de parentesco familiar, vínculo económico, intereses profesionales (por ejemplo, pertenencia a asociaciones) y financiamiento político. Un tema relevante fue la necesidad del sector público de incorporar personas con experiencia en el sector privado en determinados temas. Eso hace más probables los conflictos de intereses y, por lo tanto, más necesario regularlos.

Asimismo, sobre el objetivo general de la norma se sostuvo que no existe dicotomía entre prevención y control, sino que ambas dimensiones son importantes. No pueden aplicarse sanciones a causa de una norma para cuyo cumplimiento no se capacitó ni se pusieron a disposición herramientas previamente. En esto último debe estar el foco principal de la regulación.

Finalmente, también son relevantes para este punto las incompatibilidades que se incluyan. Se concluyó que solo es necesario ampliar la lista de incompatibilidades previstas en la Ley de Ética Pública para incluir algunas situaciones particulares, como pueden ser las referidas a los cónyuges de los funcionarios o aquellas que no están relacionadas con dinero (por caso, las vinculadas con intereses profesionales). Además, es importante aclarar que las incompatibilidades para ejercer un cargo no son necesariamente las mismas que las que impiden tomar una decisión en conflicto de intereses, pero permiten permanecer en la función.

### 2.3.3 Dimensiones relevantes para la regulación

En función de lo expuesto, para formular una definición del concepto es necesario tomar en cuenta las dimensiones que se enumeran a continuación.

1) **Nivel de especificidad:** refiere a la condición genérica o procedural (a partir de casos) de la definición.

2) **Inclusión o no de definiciones previas:** refiere a los conceptos de interés público, interés privado e influencia indebida.

3) **Inclusión de conflictos de intereses aparentes y potenciales:** refiere a la posibilidad de hacer foco en la prevención, además del castigo.

4) **Factores que pueden llevar a un conflicto de intereses:** refiere a los tipos de intereses que se incluyen en la definición como potenciales motivos de desvío en la toma de decisiones.

5) **Incompatibilidades:** se refiere a los comportamientos que los funcionarios públicos no pueden llevar adelante en el ejercicio de su rol sin incurrir en conflicto de intereses.

## 2.4 Actores involucrados

Una vez identificada la definición, es necesario explicitar los sujetos sobre los cuáles la normativa será aplicable. Esa decisión no es trivial porque la regulación será más o menos efectiva y extensiva en sus orbitas de aplicación en función de eso. Además, como se verá a continuación, no existe un consenso claro sobre este punto. Los sujetos involucrados son definidos en los distintos casos como sujetos obligados y en la mayoría de los casos bajo el término de funcionarios o empleados públicos.

### 2.4.1 Experiencia internacional

La experiencia internacional brinda ejemplos sobre aplicación de normativa en la regulación de conflictos de intereses a autoridades y funcionarios de la función pública.

En el caso canadiense, la *Conflict of Interest Act* establece que los sujetos obligados son todos aquellos comprendidos bajo el puesto de "*public office holder",* es decir*:* los funcionarios de la Corona, ministros del Estado, Secretarios Parlamentarios, la Autoridad Electoral, miembros del personal ministerial, asesores de ministros y la autoridad encargada del Presupuesto Parlamentario. A su vez, los miembros del Parlamento y el Senado se encuentran obligados por sus propios códigos de conducta.

En el caso de Estados Unidos, la *Office of Government Ethics* se encarga de regular los conflictos de interés que pueden surgir dentro de la rama ejecutiva de gobierno. Por ende, los sujetos obligados en ese caso son el presidente, vicepresidente, empleados y funcionarios de la rama ejecutiva, Director General del Servicio Postal, cada gobernador del Servicio Postal, así como cada uno de sus empleados. Como en el caso de Canadá, los miembros de la Cámara Baja y del Senado, así como los miembros del Poder Judicial, son sujetos obligados en sus propios Códigos de Conducta.

En el caso español, la Ley 5/2006 establece amplios ámbitos de aplicación para la regulación de conflictos de intereses. Se encuentran sujetos a dicha normativa los miembros del Gobierno, los Secretarios de Estado y el resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquélla. El término "altos cargos" hace referencia a los miembros del Gobierno, secretarios de estado, subsecretarios, secretarios generales, delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, delegados del Gobierno en entidades de derecho público, jefes de misión diplomática permanente, directores generales de la Administración General del Estado, el director general del Ente Público Radio Televisión Española, los presidentes, directores generales, directores ejecutivos y asimilados en entidades de derecho público del sector público estatal vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, el presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia y los vocales del mismo. A su vez se incluyen miembros del Instituto de Crédito Nacional, de sociedades mercantiles con capital estatal, miembros de los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno y de las Vicepresidencias, miembros de fundaciones públicas estatales, miembros de Comisiones Nacionales, y miembros de organismos reguladores y de supervisión. Los sujetos aquí mencionados están atados a un régimen de incompatibilidades que establece su dedicación exclusiva al cargo público (Artículo 5), limitaciones patrimoniales en sociedades presupuestarias (Artículo 6) así como limitaciones al ejercicio de actividades privadas posterior al cese de su cargo (Artículo 8).

En Chile a partir de la Ley N°20.880, se establece que entre quienes se encuentran obligados a presentar declaraciones de intereses y patrimonio se encuentran los miembros del Poder Ejecutivo (presidente, ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, embajadores, jefes de servicio, ministros consejeros y cónsules), los miembros de los Consejos, las autoridades locales (alcaldes, concejales y consejeros regionales), los miembros de las Fuerzas Armadas (oficiales generales y superiores, niveles jerárquicos de las Fuerzas de Orden y Seguridad Publica), los miembros directivos y gerentes de empresas públicas o sociedades en las que el Estado tenga participación accionaria, los presidentes y directores de corporaciones y fundaciones que presten servicios o tengan contratos vigentes con la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República, los rectores y miembros de juntas directivas de las universidades del Estado y toda persona contratada en la Administración del Estado que reciba una remuneración igual o superior a la recibida por un funcionario del tercer nivel jerárquico. Esta ley también incluye a los miembros del Poder Legislativo (diputados y senadores) y a los abogados secretarios de comisiones y quienes integren el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias o el Comité de Auditoría Parlamentaria. Se podría decir que esta ley abarca más sujetos que las mencionadas previamente, ya que incluye a las Fuerzas Armadas y las universidades públicas, que son dos ámbitos que no habían sido incluidos – por ejemplo - en el caso español.

El Código de Ética de la Función Pública (Ley 27.815) que regula el conflicto de intereses en Perú sostiene que las disposiciones allí incluidas afectan a todos los empleados o servidores públicos. Se define al empleado público como "todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado" (Artículo 4). La definición es muy amplia y no se especifican, ni en la ley ni en su posterior reglamentación, los puestos a los que se hace referencia. Simplemente se aclara en el inciso 4.2 que "no importa el régimen jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto".

### 2.4.2 Dialogando BA

Se consensuó que la ley debe aplicarse a los tres poderes, con especial énfasis en el Ejecutivo. Un grupo inclusive sostuvo que la norma debería aplicarse en lo referente a denuncias aún para empleados públicos, aunque los controles preventivos deberían aplicarse solo a los funcionarios incluidos en la Ley de Ética Pública. No hubo consenso respecto de la idea de que existan áreas más propensas que otras a incurrir en conflictos de intereses. Los grupos que argumentaron que sí existen mencionaron las relacionadas con obras públicas, mientras que los que argumentaron que no sostuvieron que la infinidad de factores que los propician hace que todas las áreas estén expuestas.

### 2.4.3 Dimensiones relevantes para la regulación

En función de lo expuesto, para decidir quiénes deben ser los sujetos obligados de una norma como ésta es necesario tomar en cuenta las dimensiones que se enumeran a continuación.

1) **Amplitud en relación a los distintos poderes del Estado:** es necesario definir si la regulación afectará solo al poder ejecutivo o si también incluirá a los demás.

2) **Inclusión o no de empleados públicos:** si bien es claro que los funcionarios deben ser afectados por la ley, no es obvio si los empleados públicos tienen que ser sujetos a la misma regulación o si, por el contrario, deben contar con una propia.

## 2.5 Herramientas

Existen diferencias entre países en función de las herramientas adoptadas para hacer frente a los conflictos de intereses. Algunas de ellas derivan de las disidencias existentes en el énfasis de la norma (prevención o sanción), y otras tienen que ver con preferencias respecto de los mecanismos que puedan funcionar mejor en cada país.

### 2.5.1 Experiencia internacional

En Estados Unidos, las cuestiones de ética en la función pública vienen de larga data (el primer Código de Ética fue promulgado en 1829). Hoy en día, la cuestión es regulada profusamente por códigos de ética, leyes y *statutory requirements*. Varias de ellas fueron retomadas por la *Ethics in Government Reform Act* de 1989, y son aplicadas por la *Office of Government Ethics* (OGE; se la describirá en la sección 4). Los temas más importantes para esta Oficina son: (i) los conflictos de interés y los beneficios financieros, (ii) sobornos y regalos, (iii) uso de la posición en y recursos del gobierno, y (iv) carrera profesional luego de abandonar la función pública (puerta giratoria).

Estados Unidos posee regulaciones estrictas sobre la aceptación de beneficios, la prohibición de utilizar la función pública para beneficios particulares, la incompatibilidad de tener intereses financieros en conflicto con sus deberes, y la utilización de información para beneficios personales, entre otros. Éstas muchas veces tienen consecuencias penales. Finalmente, los servidores públicos también deben evitar "la apariencia de estar violando una ley, aun cuando técnicamente están cumpliendo con ella".

Su principal diferencia con Canadá radica en la aplicación de la legislación, debido a las características institucionales de sus sistemas de gobierno. Estados Unidos, al poseer un sistema presidencialista, cuenta con regulaciones específicas para cada uno de los tres Poderes del Estado, cuyo contenido y aplicación están determinados por el Congreso Nacional. Canadá, en cambio, posee un sistema parlamentario, por lo cual establece normativas comunes para ministros, miembros del gabinete y representantes del Parlamento. Éstas tienen solo algunas salvedades orientadas a la especificidad de cada institución, las cuales emanan directamente del Poder Ejecutivo (Arellano Gault y Lepore, 2007: 80).

Por otro lado, en la mayoría de los países desarrollados se prohíbe a servidores públicos involucrarse en decisiones en las cuales tengan un interés financiero/económico. En muchos casos, los servidores públicos y los cargos políticos de jerarquía deben comunicar a entes públicos cuáles son sus activos, y en muchos casos colocarlos en fideicomisos ciegos. En el caso norteamericano, todos los integrantes del Congreso están obligados a brindar información fidedigna sobre sus ingresos y sus fuentes. En caso de fideicomiso ciego, deben liquidar los activos originales. El fideicomiso diversificado establece un porcentaje máximo de activos en manos del funcionario, para prevenir que sus decisiones influyan en el valor del patrimonio. En el caso canadiense, la Comisión de Conflictos de Intereses es la institución encargada de aprobar los fideicomisos, supervisar la separación de patrimonio, y recibir y revisar los informes anuales sobre la materia (PNUD: 7).

Entre los países desarrollados, aunque con una legislación menos específica, puede mencionarse España, que sancionó en 2006 la Ley de Conflicto de Intereses (Ley 5/2006), posteriormente derogada y reemplazada por la Ley de Alto Cargo de la Administración General del Estado en 2015 (Ley 3/2015). Esta última se propone garantizar que los ministros y funcionarios que ocupen altos cargos en la función pública gocen de idoneidad. Además, hace hincapié en la detección temprana de conflictos de intereses, puesto que contempla un sistema de alertas (Art. 12). Así, apunta a los casos potenciales y aparentes, además de los reales. También se contempla la elaboración de informes y de registros sobre el tema que deben mantenerse actualizados.

De acuerdo a un pedido de información presentado por el Diario El País, los ministros de la actual administración han evitado participar de reuniones de gabinete ("Consejo de Ministros") en al menos 56 ocasiones, desde la asunción de Rajoy en 2011. Además, 11 de los 17 ministros que integran el gabinete se han inhibido al menos una vez dado que su participación suponía algún conflicto de interés[19]. Esto muestra que la ley tiene un efecto real.

En América Latina, por otra parte, también existen países que han dedicado esfuerzos a legislar sobre el conflicto de intereses. Un ejemplo es México, que renovó su normativa en 2016 a partir de la sanción de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. El proceso fue coordinado por el Sistema Nacional Anticorrupción. Como se mencionó, la normativa de ese país apunta a los casos ya consumados. Asume, como todas, que "incurre en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal". Sin embargo, no hace mención a potencialidad ni apariencia. Las autoridades de aplicación esencialmente "investigan, substancian y califican" las faltas administrativas, además de administrar sanciones. La prevención se menciona lateralmente.

En Perú también se abordó el tema desde la normativa. La ley 27.815 es de 2005 y contiene el marco regulatorio relacionado. Si bien no difiere demasiado de sus pares latinoamericanos en lo referente a las sanciones y a los comportamientos que las motivan, esta Ley tiene un diferencial. Se trata de su hincapié en los incentivos y estímulos para su cumplimiento y en la obligación de realizar campañas educativas entre los funcionarios para evitar eventuales violaciones a la norma. En este sentido, si bien tampoco toma en cuenta explícitamente situaciones de conflicto potencial o aparente, esta Ley genera un aporte valioso.

Chile también ha adoptado herramientas para prevenir el conflicto de intereses. Entre ellas se encuentra la dedicación exclusiva para los cargos de Presidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Jefes Superiores de Servicios Públicos, Altos Directivos Públicos, a cargo de la Contraloría General de la República (PNUD: 3). Además, en 2007 se sanciona la Ley de Protección de Funcionarios que Denuncian Irregularidades (Ley N° 20.205) y en 2008 la Ley de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, la más significativa para estos temas es la Ley 20.880 ("sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses"). Entre los temas incluidos en la normativa figura la declaración jurada de intereses, pero también dos cuestiones específicas que resultan innovadoras: el mandato especial de administración de cartera de valores y la enajenación forzosa. Esto muestra que la legislación chilena se ha enfocado mayormente en cuestiones económicas. Esa es una manera de abordar cierto tipo de conflicto potencial o aparente, aunque no todos. Sin embargo, también es un aporte importante para la región.

[19] Fuente: https://politica.elpais.com/politica/2016/11/02/actualidad/1478105709_218017.html

En Chile, inclusive, en años recientes la discusión sobre situaciones de conflicto de intereses ha afectado al ex Presidente Piñera al darse a conocer en el Informe Global Anticorrupción 2009 de Transparencia Internacional donde se acusa al ex Presidente de abuso de información privilegiada en la compra de tres millones de acciones de LAN en julio de 2006. Según el informe "El valor de las acciones se disparó cuando los estados financieros se hicieron públicos el día siguiente, lo que reportó a Piñera un beneficio extraordinario de 700.000 de dólares" (sic). Según el mismo:

> *Si bien la compra de acciones de Piñera pareció deberse a la información revelada durante la reunión de la junta directiva, la SVS (Superintendencia de Valores y Seguros) llegó a la conclusión de que realizó la compra antes de conocer el desempeño de LAN y señaló que su compra se adecuaba a un patrón de compra establecido. Sin embargo, no todos los observadores estuvieron de acuerdo con la decisión de la SVS y cuestionaron la ética de dicha compra (2009: 194).*

Este escándalo coincidió con la campaña electoral, período en el que se comprometió a vender sus acciones en LAN S.A. Además, Piñera fue presionado por la opinión pública para llevar a cabo la venta de Chilevisión y de sus acciones en Blanco y Negro S.A. (sociedad que controla al Club Colo-Colo). Piñera cumplió con todas las operaciones. A pesar de eso, la oposición objetó el hecho de que las acciones de Blanco y Negro S.A. hayan sido adquiridas por Hernán Levy, consuegro de Piñera (Zalaquett, 2011). Cueto fue sancionado a pagar 1.620 UF (32 millones de pesos chilenos aproximadamente) y Piñera debió abonar una suma cercana a los 360 millones de pesos chilenos[20].

En agosto de 2010, Gabriel Ruiz-Tagle - entonces Subsecretario de Deporte - también se vio obligado a vender sus acciones en Blanco y Negro S.A. a raíz de un informe redactado por la Contraloría General de la República. De no hacerlo, debía renunciar a su cargo por estar incurriendo en una incompatibilidad.

En síntesis, la experiencia internacional muestra que existen diferentes perspectivas y herramientas para abordar el conflicto de intereses que pueden complementar la que hoy existe en Argentina. Este tipo de regulaciones toma en cuenta diversas herramientas, entre las que se encuentran la declaración jurada de intereses, la abstención, el sistema de alertas tempranas, el hincapié en cuestiones financieras (fideicomisos ciegos, enajenación forzosa, mandato especial de administración de cartera de valores, etc.), incentivos, estímulos y campañas de cumplimiento, entre otras.

### 2.5.2 Dialogando BA

Durante los encuentros se mencionaron diversas herramientas preventivas y de control del conflicto de intereses, las cuales deberían ser implementadas por el correspondiente organismo de control. Además, también se destacó la importancia de capacitar a los funcionarios públicos en materia de transparencia para la toma de decisiones sobre el tema, aumentar la cantidad de cargos concursados, y la creación de fideicomisos ciegos.

Por otro lado, existió un consenso respecto de la necesidad de incluir una escala de sanciones administrativas que comience con un sumario y tenga diferentes grados (por ejemplo, sanciones económicas) hasta llegar eventualmente a la remoción e inhabilitación para el ejercicio de cargos

[20] Fuente: http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/sebastian-pinera/transparencia-internacional-incluyo-a-pinera-en-su-informe-de-corrupcion/2009-09-23/191535.html

públicos. Asimismo, se sugirió que se podría pensar en la anulación del acto en cuestión. En relación al procedimiento para casos de conflicto de interés potencial se sugirió una vía de consulta para funcionarios. Sobre ello, la autoridad debería poder dictaminar de modo vinculante.

### 2.5.3 Dimensiones relevantes para la regulación

En función de lo expuesto es necesario definir una estrategia para abordar la prevención y eventual sanción de casos de conflicto de intereses. Dentro de los precedentes empíricos a lo largo del mundo predominan dos perspectivas centrales:

1) **Prevención y reducción del riesgo.** Implica plantear:
    a. Capacitación de funcionarios.
    b. Declaración jurada de intereses.
    c. Declaración jurada de ingresos y fuentes.
    d. Creación de fideicomisos.

2) **Sanción de casos consumados.** Implica plantear:
    a. Sanciones administrativas.
    b. Sanciones penales.

# 3. Propuesta de regulación sobre gestión de intereses

## 3.1 Contexto

Al igual que en la sección sobre conflicto de intereses, la definición de gestión de intereses más conveniente para la regulación de la CABA será discutida largamente más adelante (en la sección 3.3). Sin embargo, es necesario incluir una en este punto para explicitar a qué objeto refieren tanto el contexto como los estándares internacionales. Se tomará para ello la definición de gestión de interés más utilizada a nivel internacional. Se trata de la propuesta por Transparencia Internacional, que la define como "toda comunicación directa e indirecta con responsables políticos o representantes públicos con el objetivo de influenciar la toma de decisiones públicas, por parte de o en nombre de un grupo organizado" (Transparencia Internacional, 2014). Una vez introducido el tema a través del contexto y los estándares internacionales, se procederá a analizar en profundidad la definición.

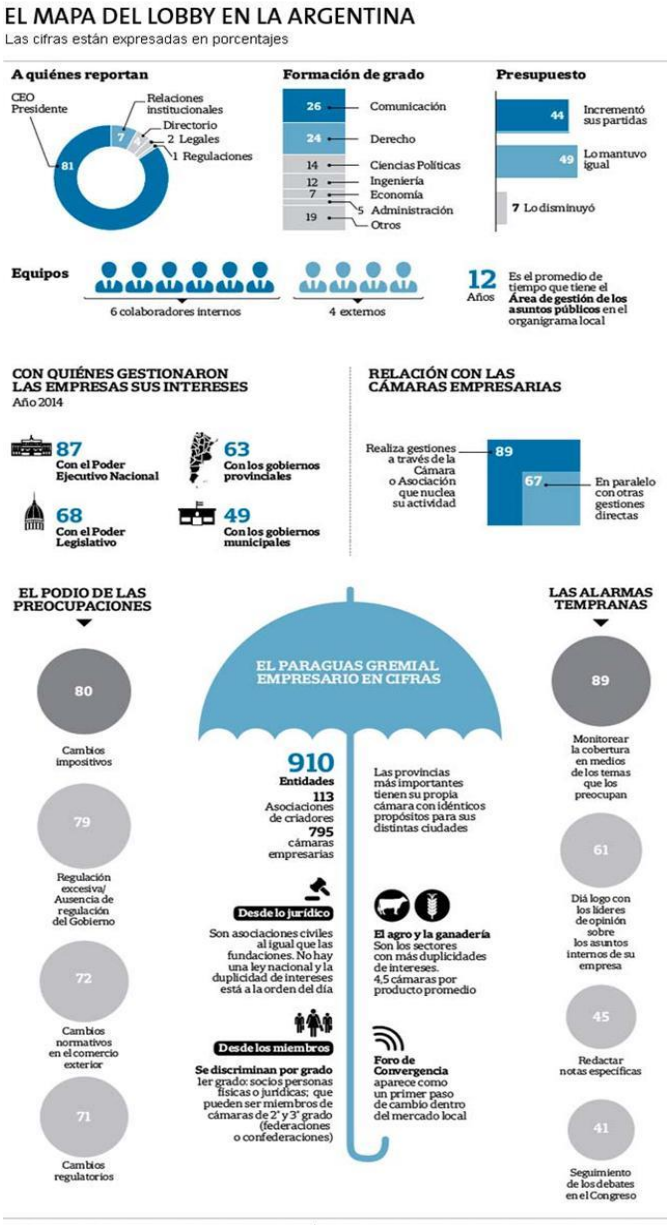
### 3.1.1 Argentina

En 2003, el entonces presidente Néstor Kirchner firmó el decreto 1172/03 relativo al Acceso a la Información Pública, que cuenta con un apartado referente al "Registro de Gestión de Intereses". Puntualmente, regula en su Anexo III la Publicidad de la Gestión de Intereses. En relación a eso, la norma solo contempla como mecanismo de control "la creación de un registro de Audiencias (Art. 5, Anexo III) de carácter público (Art. 7, Anexo III), donde se asentarán todas las audiencias efectuadas en los términos de la definición de Gestión de Intereses ya vertida, con algunas excepciones, más su publicación vía internet actualizada diariamente (Art. 7 Anexo III)" (Quaglia, 2004). En este sentido, el decreto únicamente se ocupa de la administración pública (en tanto sujeto pasivo, receptor de potencial influencia), y no de la de los particulares (en tanto sujetos activos, emisores de potencial influencia).

En lo que respecta a iniciativas legislativas nacionales previas al proyecto en curso presentado por el gobierno nacional, la Diputada Ana Carla Carrizo presentó en mayo un proyecto de Ley Nacional de Lobby (2488-D-2016)[21]. Aquel reproduce el expediente 3921-D-2014[22], presentado por el Diputado Manuel Garrido y acompañado por la propia Carrizo y por los Diputados Martín Lousteau, Adrián Pérez y Margarita Stolbizer. Esta última también presentó otro proyecto similar en forma individual.

En cuanto al ejercicio de la gestión de intereses en el país, el Diario La Nación elaboró - en base a información provista por IDEA/IAE/Fundación Directorio Legislativo/*Center of Responsive Politics* y a entrevistas realizadas - un "Mapa del Lobby en Argentina" con cifras expresada en datos porcentuales:

[21] Disponible aquí.
[22] Disponible aquí.




El proyecto presentado por el gobierno nacional[23] para regular esa situación presenta en primer lugar las definiciones, los principios rectores (integridad, igualdad de trato y publicidad de los actos de gobierno) y las correspondientes exclusiones (asuntos privados que no involucren intereses económicos de envergadura, entrevistas laborales o de solicitud de asesoramiento técnico y audiencias solicitadas por funcionarios públicos o diplomáticos extranjeros en ejercicio de sus funciones). Luego entra en la enumeración de los sujetos obligados, que es probablemente el punto más detallado de la norma. Entre ellos se incluyen diversos actores pertenecientes a los tres poderes del Estado.

[23] Disponible aquí.

Este proyecto define la gestión de intereses como "toda actividad destinada a influir sobre el proceso de toma de decisiones de quien ejerce una función pública en los términos del Artículo 1 de la Ley 25.188[24] y sus modificatorias, a favor de un interés propio o ajeno, sea de modo remunerado o gratuito, habitual u ocasional, planificado o incidental"[25]. Es una definición general que intenta ser abarcativa de la mayor parte de las situaciones factibles.

Una innovación de este proyecto tiene que ver con la autoridad de aplicación. Según el artículo 7, "serán órganos de aplicación de esta ley las correspondientes autoridades especialmente encargadas del Régimen de Acceso a la Información Pública (…)". Esas autoridades ya fueron creadas con características de autarquía y no parece razonable replicarlas para el funcionamiento de la presente norma, de modo que el proyecto hace gala de una notable eficiencia en este punto.

Otro punto que puede considerarse novedoso es la inclusión del principio de igualdad de trato en términos operativos. En este sentido, el artículo 9 sostiene que "los sujetos obligados deberán mantener igualdad de trato respecto de los solicitantes de audiencias sobre una misma materia". La idea central es alcanzar la equidad en la influencia: cuando un funcionario escucha a un sector, debe abrir la posibilidad para escuchar al sector opuesto. Si bien esto acarrea algunos desafíos en la implementación, es una forma interesante de garantizar pluralidad efectiva de voces.

Sobre los registros, el proyecto toma una postura clara: se deja de lado el de gestores para concentrarse solamente en el de audiencias. Eso quiere decir que las obligaciones recaen en el sector público, mas no en el sector privado. Se trata de una forma de resolver los problemas de incentivos que acarrea el registro de gestores. La experiencia internacional avala esa idea, puesto que la "burocratización y rigidez" propias de un registro tal demostraron ser "trabas" para el ejercicio transparente de la actividad (Ministerio del Interior, 2016). Además, su existencia podría dejar fuera de la posibilidad de influir a minorías, personas no registradas o lobistas no profesionales, dando así preeminencia a determinados operadores. Eso iría contra el principio de equidad anteriormente mencionado.

Por otro lado, es importante mencionar que el registro de audiencias contendría a lugar, fecha, hora, solicitantes, razón social y síntesis del contenido no solo de las previamente planificadas, sino también de las incidentales. Todos los datos mencionados serán públicos mediante una dinámica de transparencia activa. Esto quiere decir que no deberán ser solicitados, sino que el Estado los pondrá a disposición de la ciudadanía *online* proactivamente.

Cabe destacar que existió un proceso participativo de consulta previo a la presentación del proyecto. Se trató de una conversación denominada "Encuentro de Debate Institucional para una Gestión de Intereses Transparente, Íntegra y Participativa". Allí participaron ONGs, sindicatos, empresarios, productores agropecuarios, académicos y dirigentes políticos que implementan este tipo de normas en otros países. Las conclusiones fueron mayormente incluidas en los lineamientos del proyecto anteriormente descriptos.

### 3.1.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

No existe allí una regulación específica sobre la influencia de actores externos sobre los funcionarios públicos, ya sea de lobby o más amplia. Sin embargo, esta no es la única normativa relacionada a la transparencia en la toma de decisiones. Existen otras que abordan el tema al

[24] Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.
[25] https://doxarquia.files.wordpress.com/2017/04/0004-pe-2017.pdf

menos lateralmente, sin ser éste su objetivo principal. En el mejor de los casos, la coordinación entre esas leyes y su efectiva implementación tienen como potencial fortalecer y consolidar un sistema integrado de ética pública que genere sinergias en la implementación de todos los dispositivos de control que lo constituyan. Desde una mirada normativa, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la temática es abordada cuanto menos a partir de tres leyes y un proyecto: la Ley de Acceso a la Información Pública recientemente reformada[26], la Ley de Compras y Contrataciones[27], la Ley de Ética Pública[28] y el proyecto de Código Electoral[29]. A ellas se podría agregar una ley específica como la que se trata en este documento.

Sobre la Ley de Acceso a la Información Pública, es relevante destacar que, si bien se contemplan algunas excepciones[30], permite transparentar todo proceso que tenga (o no) puntos de entrada para la influencia y de sus resultados (*outputs*). Sin embargo, si no existe una regulación sobre la publicación de agendas, esta normativa no será útil para observar *inputs*. Esto es así porque con la regulación actual las reuniones podrían ser consideradas información "íntima" y, por tanto, no ser divulgadas. Por otra parte, también hay que tener en cuenta que la reforma introdujo un régimen de transparencia activa, que obliga al Estado a alcanzar un estándar mínimo de publicación de datos sin previa solicitud. El aumento de la cantidad de información disponible hará más transparente la gestión pública de la Ciudad en general, y los procesos con puntos de entrada para la influencia en particular.

La Ley de Compras y Contrataciones, por su parte, regula la forma en la que deben llevarse adelante los procesos de compras y contrataciones del Estado, incluyendo las licitaciones. Eso incluye los principios generales que deben seguirse y lineamientos específicos para cada etapa del mecanismo. Para resguardar la universalidad como principio central de su aplicación (y por lo tanto de generación de su resultado), la ley posa la lupa necesariamente sobre lo que – en este marco conceptual – se define como potenciales puntos de entrada. Entre los temas regulados se encuentran:

- Diseño y publicación del pliego.
- Subsanación de deficiencias no sustantivas (para evitar la búsqueda de "excusas" para rechazar ofertas).
- Parámetros y criterios de evaluación, además de la constitución de una Comisión para llevar adelante la selección en base a ellos.
- Cláusulas anti-corrupción.

Por otro lado, la Ley de Ética Pública en su Artículo 1 muestra que "tiene por objeto regular obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que se aplican al ejercicio de la función pública". Esto quiere decir que el comportamiento de los funcionarios en relación a su integridad está comprendido por las disposiciones de esta ley. Así, la norma se ocupa de ciertos puntos de entrada genéricos (se prevén incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio de la función pública, a partir de las cuales es posible observar la validez de ciertos procedimientos), y regula también

[26] Disponible aquí.
[27] Disponible aquí.
[28] Disponible aquí.
[29] Disponible aquí.
[30] Información que afecte la intimidad de las personas, confidencial, protegida por el secreto bancario, estratégica para la defensa, para el seguimiento de una causa judicial o para la toma de decisión de una autoridad pública o sobre materias exceptuadas por leyes específicas.

*inputs*. Esto último lo hace a través de la obligatoriedad que tiene para los funcionarios la presentación de declaraciones juradas patrimoniales integrales, con las que se verifica que su incremento patrimonial – si existe – sea consecuente con la integración de sus ingresos legítimos. Además, incorpora un régimen de obsequios que dispone que cada uno de los obsequios que reciban los funcionarios deba ser informado al Estado si es personal o incorporado al patrimonio público si se percibe en ejercicio de su rol.

Finalmente, el proyecto de Código Electoral[31] se propone, de ser aprobado, regular todo lo referente a las elecciones. Eso incluye la regulación de los aportes de actores privados a la campaña de los partidos políticos. Ese mecanismo constituye un punto de entrada particularmente atractivo para los actores externos. Esto es así porque el principal objetivo de los partidos políticos es ganar elecciones (para así poder llevar a cabo sus plataformas) y ellos lo saben. Por eso, ayudarlos a lograrlo puede ser una buena vía para lograr beneficios en el presente o en el futuro.

Por esa razón, el proyecto de Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pone límites a las contribuciones y las donaciones privadas, además de regular los aportes indirectos (productos o servicios) y de proponer que los partidos políticos presenten informes ante la Auditoría General de la Ciudad para rendir cuentas de sus gastos. También prohíbe las "contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u obras públicas, en proceso de adjudicación de contratos estatales o de adquisición de subvenciones del Estado Nacional, Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Así, el proyecto toma en cuenta la posibilidad de que una donación de campaña se convierta en un *input* e intenta cortar por lo sano con ella.

En conclusión, solo algunos procesos de toma de decisiones son regulados de modo específico. Ese es, por tanto, el vacío que hoy aparece en la normativa de la Ciudad de Buenos Aires. El desafío es generar un estándar de transparencia y de blindaje ante la influencia indebida de todos los procesos de toma de decisiones en el Estado. Además, la interacción formal entre funcionarios y grupos de interés que desean persuadirlos mediante argumentos no figura en ninguna de las normas. Por tanto, una ley que regulara la gestión de intereses serviría como base institucional para incentivar a los actores externos a ejercer la influencia legítimamente. Es, a la vez, un incentivo negativo (control y sanciones) y un incentivo positivo (arena institucional propicia) para desarrollarla.

Es importante mencionar que en la Legislatura porteña hay un proyecto sobre el tema[32]. Lo presentó la legisladora Natalia Fidel en octubre de 2016[33] y toma mucha de la experiencia internacional que se describirá en la sección siguiente. En particular, propone la implementación de un registro de audiencias y de un registro de gestores de intereses, además de la creación de una autoridad de aplicación con autonomía funcional y autarquía financiera que los lleve adelante. Esta última contaría con un área específica denominada "Defensoría de Voces", dedicada a "garantizar la pluralidad de opinión y acceso de las minorías a los funcionarios" abarcados en la norma (Art. 15).

---

[31] El proyecto se encuentra publicado en: http://www.dialogandoba.com/proyecto-de-codigo-electoral

[32] Solo se toman en cuenta aquellos que tienen estado parlamentario a la fecha.

[33] Expediente 3523-D-2016, disponible en el buscador de la página web de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires: https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/ExpedienteBusqueda.aspx.

## 3.2 Estándares internacionales

Los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby (2015) fueron publicados en un documento conjunto de *Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation* y *Open Knowledge.* Su objetivo es "ofrecer pautas claras a responsables políticos, gobiernos y organizaciones internacionales que estén considerando la posibilidad de aprobar leyes sobre lobby o que ya hayan comenzado un proceso de este tipo y una referencia para que las organizaciones de la sociedad civil puedan exigir que las medidas de regulación del lobby que se adopten en sus países sean rigurosas, exhaustivas y eficaces" (2015: 1). Se dividen en seis áreas clave. En este documento se resumen los puntos salientes de cada una sin pretender exhaustividad.

- ✓ Alcance: el marco de regulación del lobby "debe definir de manera clara e inequívoca qué es el lobby y quiénes serán considerados" sujetos activos y pasivos, además de las decisiones sobre las que la regulación tendrá efecto. En tanto, las excepciones deben contemplar la interacción ciudadana no orientada a obtener beneficios económicos y pueden incluir a algunos cargos públicos cuyas atribuciones oficiales lo ameriten.

- ✓ Transparencia: las interacciones entre lobistas y cargos públicos deben contar con mecanismos que posibiliten "un mayor conocimiento sobre la actividad del gobierno" y contribuyan "a promover la participación de actores interesados y a facilitar la confianza y supervisión públicas" (2015: 6). Respecto del registro, éste debe ser obligatorio, incluir cierta información mínima y prever la publicación de informes periódicos. Además, debe ser accesible y proveer información comparable, aunque minimizando la carga administrativa que supone llevarlo adelante. Debe existir complementariedad con la normativa sobre Acceso a la Información Pública.

- ✓ Integridad: lobistas y funcionarios públicos "deben tener normas de conducta claras y exigibles, así como un sistema para la gestión de conflictos de intereses". El mayor peso recae en los funcionarios públicos justamente por su carácter de tales, pero los lobistas también deben estar regulados por un código de conducta con normas fundamentales que no pierda de vista los incentivos para que ellos deseen publicar información y asumir compromisos éticos.

- ✓ Participación y acceso: los lobistas y el público en general "deben poder acceder de manera abierta y justa a los procesos de toma de decisiones públicas, lo cual posibilitaría una diversidad de aportes, mejores políticas y, en definitiva, una democracia más representativa y digna de confianza" (2015: 10). Sobre la participación pública en la toma de decisiones, demás está decir que el derecho de hacerlo debe ser reconocido (al igual que las situaciones en las que puede negarse justificadamente) y que el proceso de consulta debe tener su marco jurídico. Todas las personas deben poder participar con las mismas oportunidades en el plazo de consultas que se conceda para analizar los documentos correspondientes. Los resultados del proceso deben ser publicados.

- ✓ Supervisión, gestión y sanciones: es necesario supervisar la implementación de las regulaciones previstas (esto es, su gestión). A su vez, es importante que éstas incluyan las sanciones previstas en caso de incumplimiento. En particular, es relevante que exista un organismo independiente para la implementación de la regulación tanto en términos de

gestión como de asesoramiento a actores involucrados, recepción de denuncias (el mecanismo debe estar previsto) e inicio de procesos de sanción/aplicación de las mismas.

- ✓ Diseño del marco regulatorio: las leyes sobre lobby "deben tener en cuenta el contexto local, y compaginarse con el marco regulatorio y de políticas públicas más general que resulte aplicable". Este último incluye normas variadas, desde las figuras penales que pueden aplicarse (tráfico de influencias, cohecho, soborno) hasta las normas sobre contratación pública, pasando por el procedimiento legislativo, la protección de denunciantes, el financiamiento de campañas y otros menesteres (2015: 13). Lógicamente, además, la ley debe ser revisada periódicamente tanto en lo referente a su adecuación a otras normas como a su aplicación práctica.

Todos los estándares mencionados, si bien son suficientes para otorgar un marco institucional satisfactorio al ejercicio del lobby entendido como influencia legítima, pueden no serlo para abordar comprehensivamente el ejercicio de la influencia y, sobre todo, para evitar que se la ejerza de modos no legítimos.

## 3.3 Definición

La democracia representativa y liberal moderna está basada en el trabajo de una serie de actores políticos que dirimen a través de elecciones limpias y competitivas sus diferencias respecto de las prioridades con las que debe gestionarse el Estado (Schumpeter, 1947; Downs, 1957). Es relevante también la existencia de libertad de expresión y de asociación, porque los actores defienden sus intereses también con su discurso público y en su interacción con los gobernantes electos (Dahl, 1989).

Esto último puede lograrse a través de la formación de grupos de interés dedicados enteramente a la defensa de determinadas posturas con un mayor poder de presión que el que tendrían sus integrantes por separado (Olson, 1965). Aquellos, también denominados "grupos de presión", pueden definirse como "aquellas agrupaciones voluntarias de personas o corporaciones, que se constituyen con el fin de ejercer influencia sobre los representantes legítimos de la política (principalmente, del poder legislativo y ejecutivo)" e intentan "ejercer su influencia sobre el proceso estatal de toma de decisiones, dando prioridad a sus intereses particulares" (Lachmann, 2011).

Su existencia dio lugar a la tipificación conceptual y legal de la actividad de la influencia, que se conoce como *lobby* o gestión de intereses y puede definirse como "toda comunicación directa e indirecta con responsables políticos o representantes públicos con el objetivo de influenciar la toma de decisiones públicas, por parte de o en nombre de un grupo organizado" (Transparencia Internacional, 2014). Se trata de "un proceso por medio del cual los representantes de los grupos de interés, actuando como intermediarios, llevan a conocimiento de los legisladores o de los funcionarios de gobierno los deseos de esos grupos" (Piñeiro, 2000).

De lo expuesto al comienzo del artículo se desprende, entonces, que la gestión de intereses (que allí se denomina lobby) es una actividad prácticamente inherente a la democracia. Según Transparencia Internacional,

> *El lobby es una práctica importante en una democracia sana, que se asocia con valores universales como la libertad de expresión y el derecho de petición al gobierno. El lobby permite que grupos de interés diversos puedan presentar sus opiniones sobre las decisiones públicas que les afectan.*

*Asimismo tiene el potencial de incrementar la calidad de las decisiones públicas, al proporcionar canales para transmitir a los legisladores y encargados de tomar decisiones públicas, contribuciones expertas sobre asuntos cada vez más técnicos*[34].

Por lo tanto, puede entenderse como influencia legítima aquella que se ejerce sobre las autoridades a través de argumentos, y con el objetivo de orientar una decisión que en su proceso es universalista. En ese mismo sentido, la regulación de gestión de intereses tiende a igualar oportunidades entre los ciudadanos para hacer uso del mencionado derecho de petición, sentando las bases institucionales para su ejercicio.

Sin embargo, existe otro tipo de influencia: la ilegítima o indebida. Ésta es la que se da cuando un actor o grupo de interés intenta torcer el rumbo de una decisión pública en un sentido particularista – situación en la que hay un actor que parte con ventaja - mediante el ofrecimiento, directo o indirecto, de un beneficio personal al funcionario encargado de tomarla.

### 3.3.1 Experiencia internacional

En México, la gestión de intereses solo está regulada en los reglamentos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Ambas definiciones son similares a la propuesta en Argentina. Se trata de las siguientes:

> *Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades. (Reglamento de la Cámara de Senadores, Art. 298).*
>
> *Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros (Reglamento de la Cámara de Diputados, Art. 293)*[35].

Además, el cabildero se identifica como "aquel sujeto que es ajeno al Congreso que representa a una persona, organismo privado o social, por el cual obtiene un beneficio material o económico"

En Perú, la actividad está regulada mediante la Ley 28.024. Allí, la gestión de intereses está definida como "toda comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que utilice, dirigida por el gestor de intereses a un funcionario de la administración pública, con el propósito de influir en una decisión pública". Esa idea se enfoca más que las demás definiciones en la noción de comunicación. Por otro lado, la figura de gestor de interés se define como aquella "persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscripta en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios" (artículo 7, Ley 28.024).

La ley chilena, por su parte, incluye una definición de *lobby* exhaustiva: "aquella gestión o actividad remunerada ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las

---

[34] Fuente: http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby_europa/preguntas_lobby_en_europa.pdf
[35] Fuente: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-07-1/assets/documentos/Informe_Parlamericas_Peru_Sen.Pineda.pdf

decisiones que en el ejercicio de sus funciones deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la ley respecto de los actos y decisiones reguladas en la misma" (Ley 20.730)[36]. Además, diferencia sujetos activos (aquellos que realizan gestiones) de pasivos (las autoridades pasibles de ser influidas) (Manual Jurídico de la Ley de Lobby: 9-10)[37]. En cuanto a los sujetos activos, se define como lobbista a la "persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby". En caso de no mediar remuneración se lo denomina gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. En ambos casos, los sujetos deben registrarse. Para ser considerada *lobby*, una reunión entre sujetos activos y pasivos debe estar orientada a determinados objetivos que están tipificados en la norma.

La ley estadounidense - *Lobbying Disclosure Act (LDA)* de 1995 – sostiene que las "actividades" de *lobby* refieren a "contactos y esfuerzos de *lobby* en apoyo a determinados contactos, incluyendo actividades de preparación y planificación, investigación y otros trabajos de *background* destinados a contacto y coordinación con las actividades de *lobby"*. En tanto, los lobbistas son aquellos individuos que son empleados bajo algún tipo de compensación para realizar más de un contacto de gestión en un periodo de seis meses. Además, las empresas lobbistas son aquellas personas o entidades que emplean a más de una persona para desempeñarse como gestor de un cliente (distinto al empleador).Por su parte, específicamente la expresión "contacto de *lobby"* significa "cualquier comunicación oral o escrita (incluyendo electrónica) hacia un funcionario del ejecutivo o del legislativo incluido en los sujetos obligados de la norma realizada en nombre de un cliente con relación a:

(i) La formulación, modificación o adopción de legislación federal (incluyendo proyectos).
(ii) La formulación, modificación o adopción de una regla o reglamento federal, de un decreto o de cualquier otro programa, política o posición sobre un tema por parte del gobierno."[38]

Esa definición solo incluye a los lobistas pagos. Lo mismo sucede con la de Canadá. Allí se considera lobby "todo acto comunicativo que tengan los lobistas con los entes tomadores de decisiones, donde el sujeto activo haya recibido algún tipo de remuneración" y lobista toda "persona que es contratada para comunicarse en nombre de un cliente. Esta persona puede ser un lobista profesional o cualquier persona que, en el curso de su trabajo para un cliente, se comunica y organiza reuniones con el titular de un cargo público"[39]. Esta norma propone tres tipos de gestores: individuales corporativos (trabajan *in-House* para empresas), individuales del tercer sector (trabajan *in-House* para ONGs) y organizaciones (profesionales, industriales o voluntarias, sindicatos y organizaciones gremiales, cámara de comercio, grupo de interés o un gobierno que no sea el canadiense).

### 3.3.2 Dialogando BA

Se concluyó que es necesario generar una definición lo suficientemente amplia como para no dejar ámbitos de influencia afuera (inclusive los informales), pero lo suficientemente específica como para que pueda hacérsela operativa. La definición debe legitimar los derechos que acarrea el concepto, y por lo tanto debe incluir tanto intereses con fines de lucro como sin.

---

[36] Fuente: https://aldiachile.microjuris.com/2014/03/08/ley-n-20-730-regula-el-lobby-y-las-gestiones-que-representen-intereses-particulares-ante-las-autoridades-y-funcionarios/
[37] Fuente: https://www.leylobby.gob.cl/files/manual_juridico%20ley_lobby.pdf
[38] https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html
[39] Fuente: http://www.educacion-digital.com/T3/en-el-mundo/canada/

### 3.3.3 Dimensiones relevantes para la regulación

En función de lo expuesto, para formular una definición del concepto es necesario tomar en cuenta las dimensiones que se enumeran a continuación.

1) **Canales de comunicación comprendidos en la ley**

Existen situaciones infinitas que pueden derivar en una gestión de intereses ejercida indebidamente, que es lo que la norma intenta evitar. Debe cubrirse el amplio espectro factible. Asimismo, es importante aclarar que la comunicación puede ser "directa o indirecta", puesto que de otro modo sería fácil eludir la norma a través de intermediarios.

2) **Objetos de conversación comprendidos en la ley**

Cualquier especificación de objetos dejaría necesariamente fuera algunos, salvo que se utilice una fórmula general para denotar la mayor cantidad posible.

3) **Tipos de sujetos activos (pagos o no, colectivos o individuales, habituales u ocasionales)**

La regulación debería tender a no excluir ningún potencial sujeto activo o gestor de intereses. En este punto está involucrada también una cuestión cultural. En Argentina, la gestión de intereses se conoce como lobby y no solo tiene mala prensa, sino que no está desarrollada profesionalmente. En general, la llevan adelante personas que trabajan en alguna organización en particular y que no se dedican exclusivamente a ello.

## 3.4 Actores involucrados

En el caso de las legislaciones sobre gestión de intereses es necesario también explicitar los sujetos sobre los cuáles la normativa será aplicable. En este caso eso es más complejo, porque la legislación involucra no solo a los funcionarios o servidores públicos que conceden las audiencias, sino también a los individuos y organizaciones que gestionan intereses o son contratadas para hacerlo. Sin embargo, estos últimos no necesariamente serán sujetos obligados, ya que pueden simplemente estar afectados por la regulación y mencionados en ella. Como se verá, hay diferencias entre los distintos países sobre este punto y también sobre otros.

### 3.4.1 Experiencia internacional

En Canadá a través del *Lobbying Act* se estableció que tanto las organizaciones e individuos que requieran una audiencia a las autoridades como los funcionarios públicos *(designated public officer holder)* deben registrarse. El término de "titulares de cargos públicos designados" abarca a los ministros del Estado y la Corona y las personas empleadas bajo su mando, los empleados públicos que cuentan con el rango de Viceministro, Director Ejecutivo, así como sus asociados y asistentes. Quedan por fuera de la órbita de aplicación los miembros de las legislaturas provinciales, empleados de gobiernos provinciales, miembros de consejos locales/municipales, miembros de los gobiernos aborígenes y los agentes diplomáticos. Las organizaciones (definidas según lo expuesto en el apartado previo) deben registrarse ante la Oficina del Comisionado de Lobbying ante cualquier eventual comunicación o reunión con los funcionarios públicos antes detallados, respecto al desarrollo de una propuesta legislativa, resoluciones en cualquiera de la Cámaras del Parlamento, el desarrollo de una política pública o contrato con la Corona.

En el caso estadounidense quienes buscan influir sobre las decisiones que toman los funcionarios públicos son definidos como lobbistas y empresas lobbistas. En ambos casos, los actores deben registrarse (en papel y formato electrónico) con las respectivas autoridades del Senado y la Cámara de Representantes en un periodo no mayor a 45 días desde que se realiza el primer contacto de gestión, según lo establecido en la *Lobbying Disclosure Act*. En cuanto a los funcionarios públicos los mismos se dividen en dos grupos. Por un lado se encuentra la rama ejecutiva que incluye al presidente, vicepresidente, empleados de la Oficina Ejecutiva del presidente, los funcionarios de las escalas I, II, II, IV, o V de la Escala Ejecutiva designados por el estatuto u orden del Ejecutivo, y cualquier funcionario que se encuentra en una posición confidencial o determinante de políticas públicas como las descriptas en el Titulo V del Código de los Estados Unidos. Por otro lado, se hace mención a la rama legislativa de gobierno que involucra a los miembros del Congreso, funcionarios electos en ambas Cámaras, individuos y empleados que tienen la misma capacidad que los funcionarios mencionados o que brinden apoyo legislativo a los miembros del Congreso, y a todo empleado cuya posición se describe en la sección 109 de la *Ethics in Government Act*.

A partir de la Ley N°28.024 que regula la gestión de intereses en la administración pública en Perú, se establece que los sujetos involucrados en la gestión de intereses son, por un lado, los funcionarios con capacidad de decisión publica y, por otro, los gestores de intereses. Los funcionarios públicos incluidos en esta normativa son: el presidente, primer y segundo vicepresidente, congresistas, ministros, viceministros, secretarios generales, directores nacionales y generales, prefectos y subprefectos, consejeros, asesores, presidente y miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, miembros de Consejos regionales y gerentes regionales, alcaldes, regidores y directores de la Municipalidad Metropolitana de Lima y municipalidades provinciales y distritales de la Republica, presidente y miembros de las empresas comprendidas en la actividad empresarial del Estado, cualquier funcionario que preste servicios en un cargo de confianza y los que determine cada organismo de la administración pública en sus textos de procedimientos administrativos. Si alguno de estos funcionarios entra en comunicación con un gestor de intereses, está obligado a dejar constancia del hecho, según lo establece la Ley.

La Ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios en Chile, hace una distinción de los sujetos involucrados entre activos y pasivos. Los sujetos pasivos son las autoridades y funcionarios públicos comprendidos en los cargos de ministros, subsecretarios, jefes de servicios, directores regionales de los servicios públicos, intendentes y gobernadores, secretarios regionales ministeriales y embajadores. A su vez se incluyen los jefes de gabinete de dichos funcionarios y las personas que tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración. Sumados a estos, se encuentran los consejeros regionales, los alcaldes, los concejales, los secretarios ejecutivos de los consejos regionales, los directores de obras municipales y los secretarios municipales de la Administración Regional y Comunal; Contralor General y el Subcontralor General; Presidente, el Vicepresidente y los consejeros del Banco Central; los Comandantes en Jefe, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, el General Director de Carabineros de Chile, el Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto y los encargados de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública; en el Congreso Nacional los diputados, los senadores, el Secretario General y el Prosecretario de la Cámara de Diputados, el Secretario General y el Prosecretario Tesorero del Senado, y los asesores legislativos que indique anualmente cada parlamentario; el Fiscal Nacional y los fiscales regionales del Ministerio Público; el Director de la Corporación Administrativa del

Poder Judicial; y por último, los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos. En su carácter de sujetos pasivos, dichos funcionarios deben completar un Registro de Agenda Pública cuando entren en contacto con los gestores. Los sujetos activos son los lobistas, que ya fueron definidos en la sección anterior.

En México la gestión de intereses se encuentra regulada a partir de los reglamentos de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. En el caso de los diputados, los mismos se encuentran obligados a no hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, por la cual obtengan algún beneficio económico o en especie. Ni los diputados ni su personal de apoyo pueden "aceptar dádivas o pagos en efectivo, en especie, o cualquier otro tipo de beneficio de cualquier naturaleza por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones de la Cámara de Diputados" (Artículo 265, Reglamento de la Cámara de Diputados). Por su parte, los cabilderos deben registrarse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elabora la Mesa Directiva. En el caso del Senado, rigen las mismas obligaciones y prohibiciones para los senadores y su personal de apoyo.

### 3.4.2 Dialogando BA

Se concluyó que es necesario explicitar los sujetos sobre los cuales la normativa será aplicable. En este caso la legislación incluye no solo a los funcionarios o servidores públicos que conceden las audiencias, sino también a los individuos y organizaciones que gestionan intereses o son contratadas para hacerlo. Cada uno de estos actores, que pueden ser definidos como sujetos obligados o no, debe cumplir con una serie de requisitos que difieren por su grado de exhaustividad y rigurosidad.

### 3.4.3 Dimensiones relevantes para la regulación

En función de lo expuesto, para decidir quiénes deben ser los sujetos obligados de una norma como ésta es necesario tomar en cuenta las dimensiones que se enumeran a continuación.

1) **Amplitud en relación a los distintos poderes del Estado**

Es necesario definir si la regulación afectará solo al poder ejecutivo o si también incluirá a los demás poderes.

2) **Inclusión o no de empleados públicos**

Si bien es claro que los funcionarios deben ser afectados por la ley, no es obvio que los empleados públicos tengan que estar sujetos a una regulación sobre este tema.

3) **Inclusión o no de obligaciones para sujetos activos**

Las normas que existen alrededor del mundo incluyen siempre obligaciones para los sujetos pasivos (esto es, funcionarios públicos). Sin embargo, algunas – sobre todo en Latinoamérica – evidencian sendos fracasos a la hora de imponer obligaciones a sujetos activos. Por lo tanto, es relevante tomar una decisión al respecto.

## 3.5 Herramientas

Las diferencias entre regulaciones de distintos países sobre la gestión de intereses no recaen únicamente en las definiciones que adoptan (tanto para la actividad como para quienes la ejercen, que pueden ser catalogados en distintos tipos) o en los sujetos que involucran. También hay disidencias respecto de las herramientas a utilizar. Éstas se plantearán a continuación basadas en un esquema conceptual que busca ilustrar los dos tipos de influencia: legítima e indebida. En ambos casos, tres componentes son necesarios para que ésta se lleve a cabo. El primer componente necesario es un nodo decisorio en el que el funcionario pueda tomar una decisión en un sentido u otro. El segundo componente es el resultado (o *output*) de la decisión tomada, en el que el actor externo tiene algún interés en juego. Finalmente, el tercer componente es el *input* con el que el actor externo intenta incentivar al funcionario a orientar la decisión para beneficiarlo.

En el caso de la influencia legítima los inputs son argumentos (tantos como actores interesados haya), mientras que el output del punto de entrada será aquel por el que, estando todos en igualdad de condiciones, el funcionario se incline.

*(Insertar esquema 1)*

En tanto, en el caso de la influencia indebida los inputs son beneficios personales para este último[40]. Quien los ofrece toma una posición de ventaja respecto de quienes no lo hacen y solo argumentan. Los resultados que favorecen a estos últimos no son tenidos en cuenta.

*(Insertar esquema 2)*

La regulación generalmente utilizada para atacar este problema (que se describe en el apartado siguiente) pone el foco en formalizar y hacer pública la influencia legítima registrando las personas autorizadas para ejercerla y las audiencias concretadas. Asimismo, los registros de regalos y de viajes propuestos en las regulaciones de lobby intentan observar potenciales *inputs* de influencia indebida. Es indudable que generar un terreno formal para el ejercicio de la influencia legítima a través de esos mecanismos es deseable. Eso tiene que ver con sentar bases para un acercamiento del Estado a todos los ciudadanos que deseen hacer una solicitud, pero también con achicar el espacio de acción informal en el que la influencia indebida paga un costo mucho más bajo (no solo en términos de sanciones legales, sino de publicidad para la opinión pública).

Sin embargo, a la luz del argumento teórico expuesto más arriba, ese tipo de normativa ha mostrado algunas limitaciones en su alcance a la hora de desterrar la influencia indebida. De entre ellos, mencionaremos dos. El primero tiene que ver con los problemas de incentivos que tiene

[40] Es necesario tener en cuenta que la motivación también puede ser la inversa en ambos casos. Un funcionario puede intentar ejercer influencia legítima sobre un actor externo. Por ejemplo, puede suceder eso para persuadir a un empresario de que invierta en el país porque eso le será redituable en un futuro cercano. También puede suceder que un funcionario le ofrezca a un actor externo tomar una decisión en su favor a cambio de algún beneficio personal que este último pueda proveerle. Nótese que, en ese caso, el esquema conceptual de la influencia legítima varía en un sentido que no hace una diferencia sustantiva en el argumento, puesto que permanentemente los funcionarios intentan persuadir a otros actores (por ejemplo, a los empresarios para que inviertan). En tanto, el de la influencia indebida se mantiene igual, puesto que el proceso que se da es el mismo independientemente de cuál de los dos actores sea el que da el primer paso.

para su cumplimiento: una norma muy estricta no se cumplirá, y una poco estricta se cumplirá pero no será efectiva. El segundo se relaciona con que el trabajo informal que los sujetos activos pueden hacer por fuera no está contemplado en la regulación. Las conversaciones que el funcionario tenga con otras personas en el ámbito privado y fuera del ejercicio de su cargo no pueden (ni deben) ser reguladas por el Estado. No obstante, son una arena muy propicia para el ejercicio de la influencia tanto legítima como no legítima. Esto sucede sobre todo para esta última, que es justamente aquella que las normas quieren evitar.

Hacerlo significa, por un lado, establecer claramente el límite entre la influencia legítima a través de argumentos y aquella ilegítima que incluye beneficios personales y, por otro, poner énfasis en la parte observable del esquema conceptual presentado (el resultado de la toma de decisión y el proceso que concluye en él). Para eso, la regulación no solo debe incorporar esta distinción a sus bases conceptuales, sino también hacer énfasis en la transparencia en procesos de toma de decisión. Por esa razón, las normas deben también ser muy claras respecto de la evidencia que motivará investigaciones al respecto y de las sanciones que los funcionarios sufrirán si la influencia indebida se comprueba.

A continuación se presenta una tipología de inputs, puntos de entrada y outputs, siguiendo el esquema conceptual propuesto, en base a Laporta y Álvarez (1997), Villoría y Revuelta (2015) y un relevamiento empírico. Aquí pueden identificarse distintas situaciones estándar en las diferentes categorías conceptuales.

**Inputs**

• Dinero en forma directa.

• Dinero entregado a través de sobreprecios (o “kickbacks”).

• Donaciones de campaña.

• Dádivas.

• Retribución financiera (en términos, por ejemplo, de aumento del valor de acciones).

• Puestos de trabajo al salir de la función pública o para familiares y/o amigos.

**Puntos de entrada**

• Decisiones que introducen externalidades financieras positivas o negativas (un ejemplo puntual son los mercados bursátiles).

• Decisiones sobre diseño de contratos para procesos de compras y licitaciones.

• Decisiones sobre evaluación de propuestas en procesos de compras y licitaciones.

• Posición de presión ante otras autoridades.

• Decisión de impulsar determinadas políticas públicas.

• Funciones de control sobre actividades ilícitas.

• Funciones de control o sanción sobre empresas concesionarias.

• Funciones de control o sanción de entes regulatorios sobre actividades específicas.

• Potestad de asignar puestos de trabajo/designar cargos.

• Potestad de asignar subsidios.

• Disposición de información privilegiada.

**Outputs**

• Aumento del precio de acciones de determinadas empresas.

• Asignación de un contrato de compra o licitación.

• Presión ante autoridades internacionales para que el actor externo tenga una mejor posición.

• Impulso de un referéndum o de una iniciativa legislativa.

• Arbitrariedad en la ejecución de contratos y regulaciones, que deriva en laxitud en los controles o sanciones.

• Asignación de puestos de trabajo/designación en cargos.

• Asignación de subsidios.

• Asignación de recursos o partidas presupuestarias.

• Toma de decisiones con información privilegiada (que no podía haber obtenido por sus propios medios) por parte del actor externo.

Es necesario destacar que una tipología de estas características no puede nunca ser exhaustiva por dos razones. En primer lugar, porque la aparición de nuevos inputs y outputs (principalmente inputs) está supeditada a la creatividad de los sujetos involucrados. En segundo término, y relacionado con lo anterior, porque existen tantos puntos de entrada específicos distintos como cargos públicos con capacidad de decisión.

Por todo esto, la regulación está expuesta a quedar rezagada ante nuevos problemas casi de manera permanente. En ese sentido, es muy importante tener presente el esquema conceptual que se describió más arriba. Eso ayudará a acuñar normativa que genere un terreno fértil para el ejercicio de la influencia legítima y desincentive la indebida, pero sin perder generalidad, lo cual aumentará la probabilidad de que perdure en el tiempo.

### 3.5.1 Experiencia internacional

Esta sección se focalizará en los casos más resonantes de regulación de la gestión de intereses en América. El primero es sin dudas Chile, que es reconocido como uno de los más exitosos. Su ley incluye, como se expuso anteriormente, una definición de *lobby* exhaustiva. Además, diferencia sujetos activos de pasivos - tal como se explicó en la sección 3.3 - (Manual Jurídico de la Ley de

Lobby: 9-10)[41]. Para ser considerada *lobby*, una reunión entre ellos debe estar orientada a determinados objetivos que están tipificados en la norma. La norma, por otro lado, incluye un registro de gestores y uno de audiencias.

Sin embargo, también ha enfrentado algunas críticas. Éstas se relacionan sobre todo con la inquietud de lobistas registrados respecto de quienes practican la actividad informalmente. También se suscitaron reflexiones desde quienes idearon e implementaron la norma. Según Adrián Pérez, Secretario de Asuntos Políticos e Institucionales de la Argentina, los especialistas chilenos sugirieron en el "Encuentro de Debate Institucional para una Gestión de Intereses Transparente, Íntegra y Participativa" comenzar a regular el tema gradualmente. En términos concretos, eso significaría incorporar solo un registro de audiencias y no uno de gestores, dados los argumentos ya mencionados. Es de destacar que, sobre todo dado que finalmente se incluyeron ambos, está contemplada una evaluación del funcionamiento de la norma (Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción: 63-64).

También resulta un modelo el caso de Estados Unidos. Allí el registro de gestores existe (con diversos matices) desde 1876, por lo cual es evidente que se trata de un país precursor en estos temas. La norma vigente desde 1995 - *Lobbying Disclosure Act (LDA)* - obligaba a las organizaciones de lobby a publicar un resumen semestral de actividades y gastos y una lista de lobistas empleados, además de establecer la existencia de un registro de audiencias.

Sin embargo, tras el escándalo de corrupción y tráfico de influencias protagonizado por el lobista Jack Abramoff, el Congreso americano aprobó en 2007 la *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA), que Barack Obama calificó como "la reforma más radical desde Watergate" [42].

El control sobre la actividad se hizo más estricto, teniendo en cuenta que – por caso - la frecuencia de publicación del informe de actividades bajó de seis a cuatro meses y que se sumó la obligación de revelar todas las contribuciones que las organizaciones realizaran con fines políticos. Además, se establecieron plazos para que quienes dejan el ámbito legislativo no puedan inscribirse como lobistas hasta pasado cierto período de tiempo. A su vez, se incrementaron las sanciones civiles, en termino del monto de las multas a pagar, y penales, de hasta un año de prisión y se negó el pago de retiros a miembros del Congreso que hayan sido condenados. En ese contexto, es relevante observar que "desde el año 2007, el número de lobistas registrados en Estados Unidos ha caído más de un 17%, desde los 14.837 que había en 2007 hasta los 12.279 del año pasado. Este declive puede ser atribuido principalmente a dos factores: en primer lugar, una economía en recesión en la que las compañías recortan su gasto en lobbying y en segundo lugar, el endurecimiento de la normativa que regula el ejercicio del lobby que se produjo precisamente en el año 2007"[43].

Esa es una de las críticas que se hace a esta ley. La otra está relacionada con la posibilidad que tienen algunos gestores de eludir el registro. Esto se da porque la misma HLOGA sostiene que solo deben anotarse quienes pasen más del 20% de su tiempo ejerciendo la actividad, de modo que el resto no está bajo su jurisdicción. Según OpenSecrets, prácticamente la mitad de los lobistas de

[41] Fuente: https://www.leylobby.gob.cl/files/manual_juridico%20ley_lobby.pdf
[42] Fuente: http://www.lobbyingspain.com/historia-del-lobbying-en-los-eeuu/
[43] Fuente: http://gca.blogs.ie.edu/2014/02/la-ley-que-regula-el-lobby-en-estados-unidos-no-mejora-la-transparencia.html

Estados Unidos utilizan este vacío legal[44]. Este caso desnuda las limitaciones de la HLOGA en términos de incentivos.

Otro caso importante es el de Canadá, que cuenta con una legislación que incluye un registro de "lobistas pagados y grupos de presión", que deben "proporcionar información propia y sobre el caso para el que realizarían lobby". La legislación es también más puntillosa respecto del "tipo de información" que solicita a quienes se registran (cargos que hayan ocupado en la administración pública y técnica de lobby que se llevará a cabo, por ejemplo). Además, lo es en las penas: Canadá es el "único país donde las penas máximas por ejercer lobby y no respetar las regulaciones impuestas pueden llegar a ser privación de libertad o cárcel"[45].

Por su parte, Perú cuenta con una Ley de Gestión de Intereses desde el año 2003 (Ley N°28.024 con su respectivo reglamento, Decreto Supremo N° 099-2003-PCM). En aquel momento se creó "la primera empresa peruana específicamente para la Gestión Profesional de Intereses: Concertum"[46]. La norma define dos clases diferentes de gestores: de intereses propios (incluyendo organizaciones gremiales) y profesionales. Estos últimos "deben registrarse en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y reportar semestralmente sus actividades. Los gestores se inscriben previo pago de derechos, y se les otorga un número de registro que tiene una vigencia de dos años. Cada seis meses el gestor debe entregar un informe en el que se detalle la actividad realizada durante el periodo señalado. Sin embargo, "en el último listado del Registro Público de Gestión de Intereses, solo aparecen cinco personas y una entidad. La empresa Concertum S.A.C. es la que regularmente comunica sus actividades". Eso implica que la mayoría de los gestores eligen no registrarse (sin sufrir represalias por ello) y que, por lo tanto, sus actividades son mayormente informales. Además, también se le critica a la regulación la falta de un registro de audiencias ya que los registros corren por cuenta del gestor. Por lo expuesto, no es aún un caso exitoso.

Finalmente, el caso de México es particular porque – como se mencionó – allí solo se regula la gestión de intereses para el poder legislativo. En ese contexto, con la experiencia cercana de Estados Unidos, el registro de "cabilderos" funcionó relativamente bien. Muchas personas jurídicas y físicas se registraron: 696 para 628 legisladores en total (500 diputados y 128 senadores). El registro incluye cuestiones que no todos toman en cuenta: contiene entre otras cosas "todos los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra que puedan ser objeto de consulta pública". Estos registros se publican semestralmente en la Gaceta y en la página web, con los datos proporcionados por quienes se registran. Sin embargo, existen documentos que sostienen que es necesaria una ley más abarcativa; es decir, una ley que no se aplique únicamente al poder legislativo y que contemple otro tipo de funcionarios de la Administración Pública.

### 3.5.2 Dialogando BA

Sobre el registro de gestores no existió consenso. Quienes sostienen que es deseable incluirlo argumentan que eso transparentaría el registro de audiencias (ver punto 4), que garantiza que las conversaciones entre funcionarios y sociedad civil se hagan mediante representantes legítimos y que incentivaría la profesionalización de la actividad en el largo plazo. Sin embargo, quienes

[44] OpenSecrets (2012). Lobbyists 2012: Out of the Game or Under the Radar.
[45] Ibídem.
[46] Fuente: http://www.administracionmoderna.com/2016/01/ley-del-lobby-en-el-peru-reforma-de-estado-de-cuarta-generacion.html

sostienen que no es deseable incluirlo argumentan la dificultad de hacerlo operativo en tanto es difícil identificar a todos los potenciales gestores y sostienen que la regulación debería evitar una mayor carga burocrática.

Sí hubo consenso sobre el hecho de que el funcionamiento de un registro de audiencias sería parte fundamental de una regulación como la que se discute. Además, debería ser público. Sin embargo, no quedó claro cuál sería la mejor manera de implementarlo: podrían cargarlo directamente los funcionarios o hacerlo a través de la autoridad de aplicación. Es importante que incluya el tema de cada reunión y que se capacite a los funcionarios en pos del uso de tecnología para su correcta implementación.

Además, se hizo hincapié en la dificultad de definir a todas las partes interesadas en la misma temática para generar instancias de diálogo de todas con los funcionarios. También se discutió si debe ser obligatorio para los funcionarios reunirse con partes que tengan distintos intereses en una situación o si, por el contrario, el control social que genera el registro de audiencias puede ser un mecanismo para incentivar ese comportamiento – dado que el funcionario tiene el derecho de negar una reunión -.

En función de evitar la influencia indebida, la propia exposición de información online (registro de audiencias o eventualmente de gestores) y la potencial inclusión de preceptos de rendición de cuentas serían medidas apropiadas. Sin embargo, eso no parece ser suficiente: el consenso es revisar el texto y la implementación de la normativa relacionada con ética pública e intentar generar un cambio cultural.

Finalmente, hubo consenso sobre el hecho de que resulta más deseable incentivar el cumplimiento que penar el incumplimiento. Se mencionaron sanciones económicas, administrativas, judiciales e incluso sociales (tareas comunitarias, por ejemplo). Sin embargo, si bien quedó claro que las sanciones deben aplicarse a funcionarios, no hubo consenso sobre si también deben aplicarse a gestores.

### 3.5.3 Dimensiones relevantes para la regulación

En función de lo expuesto, las principales herramientas que es necesario tomar en cuenta en un proyecto de esta naturaleza son las que se enumeran a continuación.

1) **Registro de gestores**

Si bien no existe consenso respecto de su eficacia, es necesario decidir si es razonable aplicar esta herramienta en el contexto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2) **Registro de audiencias**

Sobre este punto sí hay acuerdos: generar una arena institucional para la influencia legítima requiere de esta herramienta como primer paso. Sí es necesario reflexionar sobre los datos que se requieren para completarlo y sobre el modo (centralizado o no) en que se debe implementarlo.

3) **Igualdad de trato**

Si bien la asignación de iguales oportunidades a todas las partes de una situación es un principio fundamental de la regulación, el modo en que puede hacerse operativo no queda claro.

### 4) Sanciones

Es claro que éstas deben existir, pero deben tomarse tres decisiones al respecto: si deben ser de índole administrativa o meramente penal, si deben ser el foco principal de la regulación (o si éste debe ser la prevención) y qué tan estrictas deben ser.

### 5) Otras herramientas para regular la influencia indebida

Las particularidades de este proceso, habitualmente dejado de lado por la regulación, hacen necesario innovar en este punto. Es menester crear nuevas herramientas para abordar este fenómeno.

## 4. Autoridades de aplicación

Una vez definidos los conceptos de conflicto y gestión de intereses, los sujetos obligados y las herramientas que se utilizarán para regularlos, resta abordar un punto central: las autoridades de aplicación. Este punto es especialmente relevante, pues se trata de los organismos que deben implementar la normativa y de los que – por tanto – depende la eficacia real de ésta.

### 4.1 Experiencia internacional

En el caso de México, tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados tienen regulación concerniente a gestión de intereses en su reglamento interno. La Mesa Directiva (órgano rector) de cada una oficia por lo tanto como autoridad de aplicación. La normativa incluye un registro de "cabilderos" que funcionó positivamente. Sin embargo, no hay normas sobre el tema que apliquen al poder ejecutivo ni al judicial[47]. Por su parte, el conflicto de intereses está regulado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Las autoridades de aplicación que ésta prevé para las distintas jurisdicciones son las Secretarías (equivalentes a los Ministerios de Argentina), los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación (y las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas), los Tribunales, la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal (y sus equivalentes de los estados) y las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado (LGRA, Art. 9)[48]. Esto quiere decir que existe allí una tendencia a descentralizar la aplicación de este tipo de regulaciones en lugar de crear autoridades específicas para ello. La principal atribución de las autoridades de aplicación sobre los conflictos de intereses es:

> *(…) verificar la situación o posible actualización de algún Conflicto de Interés, según la información proporcionada, y llevar el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos Declarantes, en los términos de la presente Ley (LGRA, Art. 31).*

España aún no ha regulado la gestión de intereses. No obstante, sí hay una normativa referente a conflictos de intereses. En ella figura un "sistema de alerta para la detección temprana" de éstos, que básicamente consta de la supervisión de los organismos y de la autoridad de aplicación de la Ley sobre los altos mandos de la administración pública, que podrán abstenerse de tomar ciertas decisiones (Ley 3/2015, Art. 12)[49]. La mencionada autoridad de aplicación es la Oficina de Conflictos de Intereses. Cuenta con plena autonomía funcional y lleva adelante el régimen de incompatibilidades, además de elaborar informes y mantener registros actualizados. Tiene, además, la potestad de solicitar información a los funcionarios (Ley 3/2015, Art. 19). España, entonces, sí centraliza la aplicación de la norma, aunque ésta también hace hincapié en la importancia de la colaboración del resto de las dependencias.

En el caso de Perú, la Ley 28.024[50] (que regula la gestión de intereses) tiene dos autoridades de aplicación. Por un lado, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) tiene a su cargo la actualización del Registro Público de Gestión de Intereses (Art. 11). Por otro lado, se crea un Tribunal Administrativo Especial con potestad de sancionar a los funcionarios públicos. El

---

[47] Fuente: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-07-1/assets/documentos/Informe_Parlamericas_Peru_Sen.Pineda.pdf
[48] Ley General de Responsabilidades Administrativas: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf
[49] Ley 3/2015: https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-3444-consolidado.pdf
[50] Ley 28.024: http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res14.pdf

conflicto de intereses, en tanto, está regulado por el Código de Ética de la Función Pública (Ley 27.815)[51]. La autoridad de aplicación de esa norma es el Órgano de la Alta Dirección de cada entidad pública - equivalente al Ministro y a los Secretarios de los ministerios argentinos – (Art. 9). Sin embargo, éste se ocupa de la implementación de los incentivos, estímulos y mecanismos de protección previstos en la Ley. La potestad de sancionar la posee la Comisión Permanente o Especial de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de cada entidad (Reglamentación de la norma, Arts. 15 y 19)[52]. Entonces, a diferencia de lo que sucede con la regulación sobre gestión de intereses, la referente a conflicto de intereses sí es implementada de modo descentralizado.

Los conflictos de intereses están regulados en Chile por la Ley 20.880 ("sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses")[53]. Entre los temas incluidos en la normativa figura la declaración jurada de intereses, el mandato especial de administración de cartera de valores y la enajenación forzosa. La autoridad de aplicación encargada de implementarlos es diferente para cada uno de los poderes. La Contraloría General de la República lo es en el caso del Poder Ejecutivo, la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria de cada Cámara lo es en el caso del Poder Legislativo y existen diferentes autoridades para distintos organismos del Poder Judicial y autónomos. Esas autoridades de aplicación también tienen la potestad de sancionar cuando se incumpla la ley 20.730 (que regula la gestión de intereses). En tanto, esta normativa también enumera una serie de registros de audiencias y de gestores (en sus artículos 7 y 13 respectivamente) que deben llevar adelante los organismos que funcionan como autoridades de aplicación. Por lo tanto, se observa un sistema de frenos y contrapesos muy desarrollado, puesto que están previstas muchas situaciones para que ninguna dependencia permanezca con controles débiles. Sin embargo, no hay centralización de potestades.

En el caso de Estados Unidos, a través de la *Ethics in Government Act* de 1978, se establece la *Office of Government Ethics* como la dependencia encargada de supervisar y resolver los casos de conflictos de interés en el Poder Ejecutivo. La oficina está liderada por un director que es designado por un periodo de cinco años por el presidente con acuerdo del Senado. En términos estructurales, posee una administración descentralizada y rinde cuentas al Poder Ejecutivo únicamente. En líneas generales, las acciones de la dirección son las de monitorear y producir recomendaciones a *la Office of Personnel Management*, con respecto a la identificación y resolución de conflictos de intereses. En los casos en los que se precise, se prevé que el Director puede ordenar acciones correctivas a empleados y agencias, así como hacer pedidos de informes a las agencias ejecutivas. En caso de ser requerido, el procesamiento de funcionarios está en manos del Departamento de Justicia y la Oficina del abogado gubernamental correspondiente.

Para el caso del Poder Legislativo y el Poder Judicial, el conflicto de intereses en dichos poderes se encuentra regulado por el *Senate Code of Conduct, Highlights of House Ethics Rules y el Judicial Code of Conduct*, respectivamente. En estos casos los órganos encargados de ejercer el monitoreo y control son: la Office of Congressional Ethics (OCE), el *Senate Select Committee on Ethics*, el *House Committee on Standards of Official Conduct* y el *Judicial Conference Committee on Codes of Conduct.*

Por otro lado, la *Lobbying Disclosure Act* (1995) regula la gestión de intereses. Dicha norma establece que los lobistas están obligados a registrarse en un periodo de 45 días desde que se

[51] Ley 27.815: https://apps.contraloria.gob.pe/unetealcontrol/pdf/08_27815.pdf
[52] Reglamentación de la Ley 27.815: https://www.presidencia.gob.pe/normas/DS_033_2005_PCM.pdf
[53] Ley 20.880: https://www.svs.cl/portal/principal/605/articles-21688_doc_pdf.pdf

establece el primer contacto de lobbying o es empleado para hacerlo, ante el Secretario del Senado y el "Clerk" de la Cámara Baja. La autoridad de control es el Contralor General de la Oficina de Contabilidad del gobierno que realiza auditorias anuales sobre la base de una muestra aleatoria de los registros. Este informe es luego presentado en el Congreso antes del 1 de abril de cada año, con las recomendaciones que el contralor considere pertinentes. El Contralor en este proceso puede pedir acceso a la información que necesite de cualquiera de las personas registradas (como lobistas y como organizaciones que emplean lobistas). Para el Poder Ejecutivo, la norma es implementada por el Departamento de Justicia.

El conflicto de intereses en Canadá se encuentra regulado por la *Conflict of Interest Act* que crea la figura de la Oficina del Comisionado de Ética (2004) como un organismo parlamentario independiente que reporta directamente al Parlamento (Arellano y Lepore, 2007). El Comisionado tiene los privilegios e inmunidades de cualquier miembro de la Cámara de los Comunes y es designado por el *Governor in Council* luego de la consulta con los líderes de los partidos de la Cámara. Dura en su cargo siete años y tiene la posibilidad de renovar su mandato. Sus principales funciones son las de administrar el Código de Conflictos de Interés, mantener un registro con los datos financieros de los miembros de la Casa de los Comunes, aconsejar a los funcionarios gubernamentales sobre sus obligaciones, y pedir investigaciones en los casos de conductas indebidas. Su órbita de control se extiende al Poder Ejecutivo y a las autoridades administrativas de la Cámara Baja, y en la resolución de conflictos interviene también la Comisión Independiente de Conflictos de Interés. Los miembros del parlamento también cuentan con un código específico que regula el tema.

En cuanto a la gestión de intereses, la autoridad de aplicación es la *Office of the Commissioner of Lobbying* que fue creada en 2008 para darle soporte al Comisionado de Lobbying previsto en la *Lobbying Act (1985).* El Comisionado es un agente del Parlamento independiente que es designado por ambas Cámaras del Parlamento, previo acuerdo de los líderes de todos los partidos, para un periodo de siete años. Dicha autoridad se encarga de administrar el Registro de Gestores, desarrollar e implementar programas educacionales con el fin de aumentar la conciencia pública sobre esta temática, y de conducir investigaciones para asegurar el cumplimiento del Acta y el Código de Conducta de Gestores. Los reportes producidos son luego entregados al Parlamento.

## 4.2 Dialogando BA

En la sesión sobre conflicto de intereses se consensuó que la autoridad de aplicación debería ser la misma que la de la Ley de Ética Pública (o estar subsumida dentro de ella) y estar estrechamente vinculada con el órgano garante de la Ley de Acceso a la Información (Ley 104). En este sentido, el procedimiento de designación debería seguir los pasos previstos en la propia Ley de Ética Pública (esto es, debería ser un concurso público). Respecto de sus funciones, no solo debería canalizar demandas y monitorear casos, sino también dictaminar sobre ellos y brindar capacitaciones.

Sobre gestión de intereses, existió consenso mayoritario respecto de que no hay necesidad de crear nueva estructura. Por el contrario, la autoridad de aplicación puede ser una dependencia ya existente que se ocupe de temas de integridad. Particularmente, se sugirió que debería estar en el Ministerio de Gobierno, articularse con temas de acceso a la información y ética pública y contar con una cabeza designada por concurso.

## 4.3 Dimensiones relevantes para la regulación

En función de lo expuesto, las principales dimensiones que es necesario tomar en cuenta a la hora de definir la autoridad de aplicación de un proyecto de esta naturaleza son las que se enumeran a continuación.

1) **Centralización o descentralización**

Es relevante decidir si un solo organismo del Estado implementará la regulación, si será uno por poder o si – inclusive – se llegará a niveles más específicos (por ejemplo, con cada Ministerio haciéndolo).

2) **Autonomía o no**

Tanto si se trata de un solo organismo como si son varios (por ejemplo, uno por poder), debe decidirse si será/n autónomo/s o no.

3) **Creación o designación**

Dependiendo de la estructura de cada Estado que desee implementarla, puede ser necesario crear un organismo nuevo para hacerlo o puede existir la posibilidad de designar para esa función a una dependencia ya existente.

4) **Unificar conflicto y gestión de intereses**

La innovación conceptual que aporta este trabajo al pensar la influencia en términos generales lleva a pensar en una sola norma para ambos temas, y por lo tanto permite sopesar la posibilidad de hacer lo mismo con la autoridad de aplicación.

## 5. Conclusiones

Los conflictos y la gestión de intereses son temas centrales para todas las sociedades que se rigen por democracias representativas. Particularmente, lo son para aquellas cuyos Estados están permeados por prácticas corruptas. Esto es así porque su regulación propicia una relación transparente entre los funcionarios y actores externos, impulsando así el universalismo (por sobre el particularismo) en la toma de decisiones de aquellos. Esto hace a la integridad en el manejo de las instituciones, y por lo tanto a su buen funcionamiento y a la eficiencia en el uso de sus recursos.

El conflicto de intereses refiere a una situación en la que el interés público colisiona con el interés privado del funcionario (que es, a su vez, un producto de relaciones de su vida previa al trabajo en el Estado). Se trata de una situación objetiva y prácticamente inevitable, aunque sí puede procurarse que el funcionario no tome decisiones que involucren su interés privado. De ese modo se evitarían sus consecuencias nocivas sobre el funcionamiento de las instituciones. Cabe destacar que no solo deben observarse los reales, sino también los aparentes o los potenciales, justamente para intentar hacer foco en la prevención y no en la resolución.

Así lo hizo en muchas circunstancias, por ejemplo, la Oficina Anticorrupción de la Nación. En cumplimiento de sus funciones, la dependencia investigó a diversos funcionarios por denuncias sobre presuntos conflictos de interés. Si bien concluyó en prácticamente todos los casos que éstos no existían realmente - sino solo de modo aparente o potencial -, siempre se preocupó por dejar claras las recomendaciones a seguir para evitar que se materialicen. Esa perspectiva toma también la legislación de Estados Unidos o Canadá, a diferencia de otras que se abocan a castigar los casos que efectivamente suceden (por ejemplo, la de México).

Diversas cuestiones deben tenerse en cuenta para definir el conflicto de intereses. Entre ellas se encuentra, por ejemplo, el propio énfasis en la prevención o en la sanción, pero también el nivel de especificidad utilizado, los factores que pueden llevar a su ocurrencia y las incompatibilidades necesarias. Lo mismo sucede con los actores involucrados, puesto que no es claro si deben pertenecer a todos los poderes ni si deben ser solo funcionarios o también empleados. Finalmente, hay muchas herramientas que pueden utilizarse para su regulación: entre las preventivas se encuentran la capacitación de funcionarios, la declaración jurada de intereses, la declaración jurada de ingresos y fuentes y la creación de fideicomisos, mientras que las sanciones para casos consumados pueden ser administrativas o penales.

Por otro lado, la gestión de intereses refiere al proceso por el cual sujetos individuales o colectivos ponen en conocimiento de las autoridades sus intereses y argumentan a favor de las decisiones que más los ayudarían a lograr sus objetivos. Hace a la libertad de expresión y de asociación y al derecho de petición al gobierno, por lo cual es una práctica importante para una democracia representativa que se precie de tal. Por lo tanto, es importante regularla y sentar las bases para canalizar la influencia por vías institucionales y evitar su ejercicio ilegítimo. Este último está relacionado con el ofrecimiento de beneficios personales por parte de un actor externo al funcionario para intentar que tome la decisión que lo favorece. El actor buscaría, en otras palabras, que el funcionario decida con un criterio particularista. La regulación intenta evitar eso, favoreciendo mecanismos que tengan el universalismo como principio.

Existen numerosas regulaciones a nivel internacional que lo intentan. Los casos más renombrados en el continente son Chile, Estados Unidos y Canadá (aunque también pueden mencionarse el

ejemplo de Perú como una norma que falló en su implementación). En general, las leyes de los países mencionados se enfocan en generar dos herramientas: registros de las audiencias de los funcionarios con actores externos y de los gestores de intereses. La evidencia muestra que ambos son difíciles de llevar a la práctica, pero el más complejo suele ser este último. Además, otro inconveniente es que esas normas no suelen enfocarse en el combate a la influencia indebida, sino que se limitan a establecer las bases para su ejercicio legítimo. Eso es necesario, pero no suficiente. Es menester innovar sobre las herramientas, pero también pensar en otros dos temas: la definición del concepto (canales de comunicación, objeto de la conversación, tipo de sujetos activos) y los actores involucrados (tanto por su pertenencia a distintos poderes del Estado o al mismo, su condición de funcionarios o – si correspondiera – de empleados y su posición activa o pasiva respecto de la gestión de intereses).

El proyecto que el GCBA se propone presentar será a la vez una herramienta para el Estado, cuya gestión será más transparente y eficiente, y para los ciudadanos, que tendrán más oportunidades de ejercer el derecho a petición ante funcionarios y de acceder a sus actividades (mediante el registro de audiencias). Además, el carácter abarcativo del proyecto es una de sus principales virtudes y novedades. En rigor, el tratamiento de conflicto y gestión de intereses en una misma norma es una innovación que hace a la eficiencia en términos del proceso legislativo y, posteriormente, del gasto público. En este sentido, no puede dejarse de lado la autoridad de aplicación. Independientemente de otras dimensiones que puedan discutirse (su nivel de autonomía y su carácter centralizado o no, entre otros temas), la posibilidad de diseñar una autoridad única para los temas de influencia de intereses privados en la toma de decisiones es una oportunidad de innovar a nivel internacional.

El proyecto regulará distintos aspectos del conflicto y la gestión de intereses, siempre dialogando con la principal norma de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al respecto: La Ley de Ética en el Ejercicio en la Función Pública. También tendrá una relación de diálogo con la Ley de Compras y Contrataciones y la Ley de Acceso a la Información, entre otras normas. En este sentido, el proyecto busca completar y aumentar las previsiones ya existentes, siempre haciendo hincapié en soluciones realistas en su implementación.

En este sentido, el proyecto busca dotar a la Ciudad de una normativa de vanguardia para proteger y promover el interés público. Busca proveer a funcionarios, representantes y empleados públicos de herramientas para hacer frente a los conflictos y la gestión de intereses de manera que se resguarde el interés público. Estas herramientas, por definición, también serán de utilidad para la sociedad civil y los vecinos en general. En suma, busca transparentar a la política desde una perspectiva profundamente relevante en cuanto al impacto: la toma de decisiones sobre política pública y sobre los recursos públicos.

Finalmente, no puede desdeñarse el aporte fundamental del programa Dialogando BA a este objetivo. La discusión del tema allí ayudará a mejorar el producto final y a incluir en él los intereses de todos los actores involucrados. Así, su eventual aprobación en la Legislatura no será fruto de un choque frontal de posturas, sino de una generación de consensos y canalización de disensos en un diálogo ordenado. Además, a causa de esto su eventual implementación será más factible, dado que los actores estuvieron involucrados con el proyecto desde un primer momento.

## 6. Bibliografía


- Arellano Gault, D. y Lepore, W. (2007). "Prevención y Control de Conflictos de Interés: Lecciones para la Administración Pública Federal en México a partir de la Experiencia Internacional". *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública.* N°10, Dic. 2007. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2767980.pdf

- Brezis, E. y Cariolle, J. (2015). "Measuring Conflicts of Interest: A Revolving Door Indicator". *Development Policies.* N°122, Feb. 2015. Disponible en: https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiokZG5wZ3UAhWGl5AKHV8dAP4QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fecon.biu.ac.il%2Files%2Feconomics%2Fshared%2Fstaff%2Fu46%2Fmeasuring_conflcts_of_interest--a_revolving_door_indicator.pdf&usg=AFQjCNHWRcLfI-xdmFxye5R3IzSPKXwLkg&sig2=rJ8mjKOWK3qUiQeMLY8M8Q

- Brezis, E. (2017). "Legal Conflicts of Interest of the Revolving Door". *Journal of Macroeconomics*. En prensa. Disponible en: https://ideas.repec.org/p/biu/wpaper/2017-05.html

- Cooper, T. (1982). *The Responsible Administrator.* Port Washington, N.Y.: Kennikat Press.

- Dahl, R. (1989). *La Democracia y sus Críticos.* Buenos Aires: Paidós (primera versión en español en 1991).

- Downs, A. (1957). *Una Teoría Económica de la Democracia.* New York: Harper and Row.

- Garín, R. y Morales, P. (online). "Elites y Regulación: Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria". *Centro de Análisis e Investigación Política (CAIP).* Material preparado para el curso "Lobby y Grupos de Interés" de la Universidad de Chile. Disponible en: https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjD1P6btp3UAhVCTJAKHUpPCaUQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.u-cursos.cl%2Finap%2F2016%2F1%2FELE661%2F1%2Fmaterial_docente%2Fbajar%3Fid_material%3D1291783&usg=AFQjCNEYne104hAzYnyk3ry7kNhRyVB5Tw&sig2=uLBk6JR9_sXRb7yRtuQBog

- Laporta, F. y Alvarez, S. (eds.). (1997). *La corrupciòn política*. Madrid: Alianza Editorial.

- Lachmann, W. (2011). "Grupos de Interés, Lobbies". En Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.). (2011). *Lobby y Grupos de Interés.* Chile, no.9

- Jiménez Sánchez, F. (2016). "La Integridad de los Gobernantes como Problema de Acción Colectiva". *Revista Internacional Transparencia e Integridad.* N°2, Sept. – Dic. 2016. Disponible en: http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/12/Fernando-Jim%C3%A9nez.pdf

- Mulcahy, S. para Transparency International España. (2015). "El Lobby en Europa: influencia Encubierta, Acceso Privilegiado". Disponible en: http://transparencia.org.es/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=jhY3xi9nDdVfEM0LC1JCYtdire-TCxQcA4wkIlGm1gA

- Mungiu-Pippidi, A. (2015): *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Novaro, M. (2015). “Regulación de lobbies en Argentina. Análisis de situación y alternativas de reforma”. Centro de Investigaciones Políticas. *Policy paper* N°4, enero 2015.

- OCDE (2003). “Managing Conflicts of Interests in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiencies”. París, Francia. Disponible en: https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf

- OCDE (2004). *La Gestión de los Conflictos de Interés en el Servicio Público: Líneas Directrices de la OCDE y Experiencias Nacionales.* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas (Secretaría General Técnica). Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico_9788495912220-es#page1

- Oficina Anticorrupción (2013). “Herramientas para la Transparencia en la Gestión: Conflictos de Intereses”. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/confl_de_intereses_guidelines_1.pdf

- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action.* Cambridge: Harvard University Press.

- Piñeiro, A. (2000). *Lobbying: la trama secreta.* Buenos Aires: Valletta Ediciones.

- PNUD (online). “Mecanismos de Control de los Conflictos de Intereses (dedicación exclusiva)”. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_minuta_ComisionConstitucion_06julio.pdf

- Quaglia, M. (2004). “La reglamentación del lobby en Argentina: el decreto 1172/03”. *Eldial.com*, disponible en el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ): http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasa050093-quaglia-reglamentacion_lobby_en_argentina.htm

- Schumpeter, J. (1947). *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York: Harper.

- Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge (2015). “International Standards for Lobbying Regulation: Towards Greater Transparency, Integrity and Participation”. Documento *online*, disponible en: http://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf

- Urbina, J. C. M. (2014). “La regulación de los conflictos de intereses y el buen gobierno en el Perú”. *IUS ET VERITAS*. N°24 (49): 254-282. Disponible en: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/13629

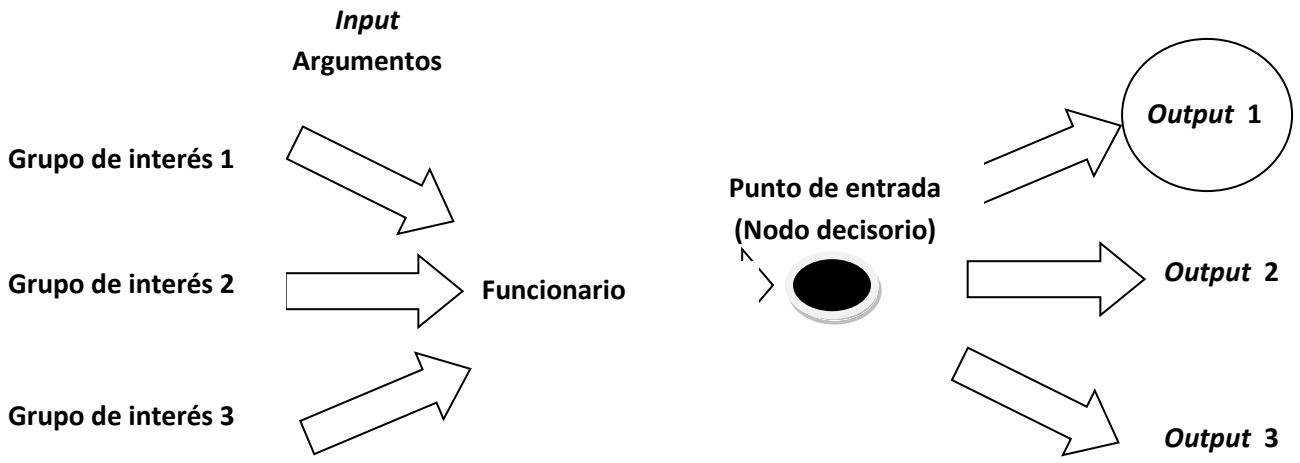
- Villoria, M. (dir.) y Revuelta, A. (coord.). (2015). “Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas”. Transparencia Internacional.

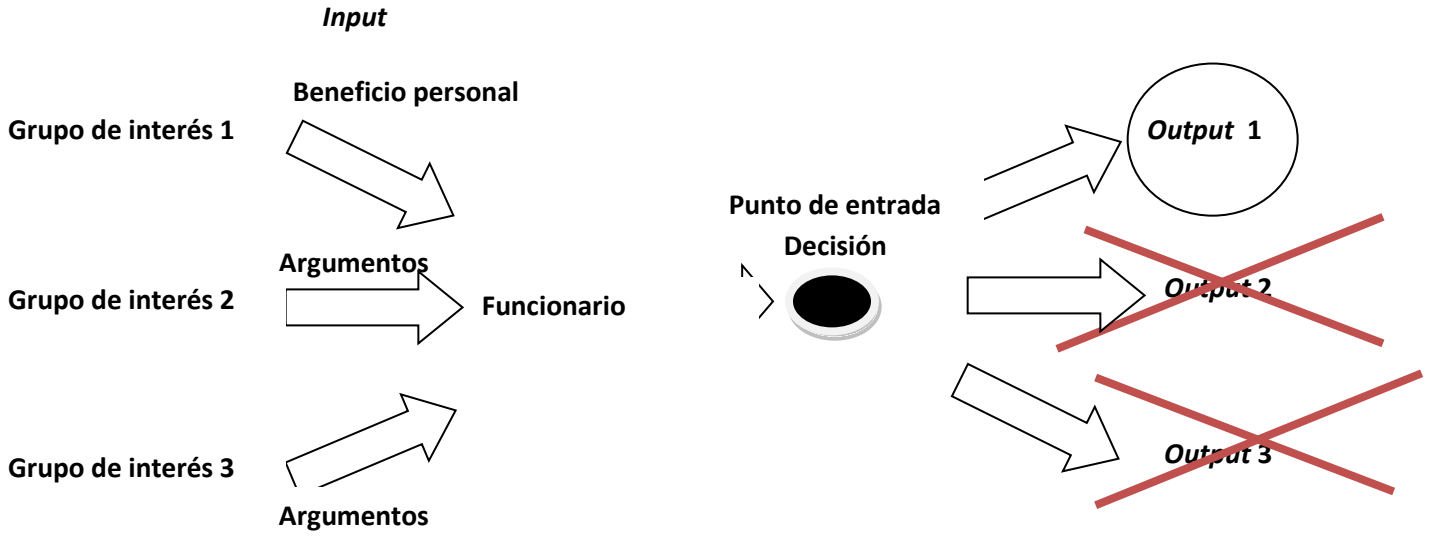
- Zalaquett, J. (2011). “Conflictos de Intereses: Normas y Conceptos”. En *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile* (2011). Disponible en: https://es.scribd.com/document/134843552/Conflictos-de-intereses-Normas-y-conceptos-Jose-Zalaquett-2011

- Zin, M. (1986). *Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.* Buenos Aires: Depalma.

## 7. Anexos

**Esquema 1: influencia legítima**




**Esquema 2: influencia ilegítima**