

Acceso a la información y participación ciudadana: El "Lobby"

Por Mariela Volando

Con la sanción del decreto 1172/03 de "Acceso a la Información Pública", el Poder Ejecutivo Nacional intenta dar a publicidad los actos de gobierno, sobre la base de dos pilares: el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil y la transparencia de los actos de gobierno para lograr una mayor participación de la sociedad en los procesos decisorios de la administración.

Esta norma por su propia naturaleza, no puede regular el derecho de acceso a la información en los otros poderes del estado nacional, ya que se ha sancionado a través de un decreto, por tanto todas las herramientas que brinda se limitan al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

Sin embargo, con relación al Poder Legislativo sería lícito y necesario - para transparentar una práctica habitual, emparentada hoy al tráfico de influencias - que la cuestión se regule y reglamente, invitando a los poderes provinciales a adherirse al sistema y/o adoptar procedimientos similares (para los cuales serán necesarias normas locales expresas).

A contrario sensu, no sería admisible la actividad lobbística en el ámbito del Poder Judicial, ya que resultaría una actividad netamente ilícita influir en la decisión imparcial del juez.

Ahora bien, el decreto se divide en cinco (5) Reglamentos: Audiencias Públicas, Publicidad de la Gestión de Intereses, Elaboración Participativa de Normas, Acceso a la Información Pública y Reuniones Abiertas de Entes Reguladores de Servicios Públicos;

De la temática que aborda este decreto, analizaré el: "Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el Ámbito del Poder Ejecutivo Nacional", donde se regulan, entre otras cuestiones: el lobby.

El lobby es el encuentro que mantienen funcionarios públicos con personas que representan un interés determinado, llámese grupos sociales interesados; empresarios, profesionales o ciudadanos en general, quienes pretenden incidir legítimamente en los ámbitos del Estado donde se adoptan decisiones. De allí la importancia de su reglamentación a efectos de que se conozcan públicamente dichos encuentros y los objetivos de los mismos.

La actividad comienza en el Reino Unido en el siglo XVIII, cuando en la antesala de la Cámara de Comunes (el "lobby") comerciantes, agricultores y artesanos elevaban sus demandas a fin de influir sobre los legisladores británicos. A pesar de ello, es en EEUU donde se la reguló exhaustivamente a través de la "Regulation Lobbying Act". Esa ley sancionada en 1995 establece las obligaciones con las que deberán cumplir tanto los lobbistas; como sus comitentes; entre otras, la declaración jurada del origen de los fondos recaudados, montos, cuál va a ser su destino, finalidad o inversión, objeto de la gestión de intereses realizada, etc. De esta manera, en los Estados Unidos el lobby pasó de ser una actividad oscura vinculada con intereses espurios, a una actividad lícita regulada legislativamente.

La reglamentación define al "lobby" como la actividad desarrollada -en modalidad de audiencia- por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros -con o sin fines de lucro cuyo objeto consista en influir en el

ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Coincido con Marcelo Quaglia, que se admite de esta manera la legitimidad de la actividad lobbística, aun rentada. Este reconocimiento implica la admisión de la legitimidad de la función, pero dentro de un marco más amplio que es la Gestión de Intereses, que comprende al "lobby" pero lo excede. Asimismo, si bien por un lado la Gestión de Intereses es más amplia que el lobby, también se evidencia que es más limitada en cuanto a sus formas, ya que se restringe en su regulación únicamente a la modalidad de audiencia. Esta restricción en sentido formal, no quiere decir que la actividad tendiente a influir sobre una dependencia del Poder Ejecutivo Nacional es ilícita o prohibida, sino que se efectúa "en modalidad de audiencia", y para que dicha actividad quede comprendida y regulada por el decreto 1172/03, es necesario que se desarrolle bajo dicha forma.

La publicidad de la llamada Gestión de Intereses básicamente se limita a la creación de un registro de Audiencias (art. 5 Anexo III del decreto) de carácter público (art. 7 Anexo III del decreto), donde se asentarán todas las audiencias efectuadas en los términos de la definición de Gestión de Intereses, con más su publicación vía internet actualizada diariamente (art. 7 Anexo III del decreto).

Si bien la regulación no deja de resultar escueta, no podemos olvidarnos que estamos en presencia de un decreto que regula solamente la actividad de la administración pública, y no ante una ley que puede crear obligaciones a cargo de particulares (lo que ratifica la necesidad que esta temática se regule a través de una ley de nuestro Congreso Nacional).

Los arts. 3 y 4 del anexo III del decreto enumeran los sujetos obligados a registrar esas Audiencias (Presidente, Vicepresidente – en las audiencias a las que asista en su carácter de miembro del Poder Legislativo -, Jefes de Gabinete, Ministros, Secretarios y Subsecretarios, Interventores Federales, Autoridades superiores de organismos bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y Agentes Públicos con categoría equivalente a Director General - cargo que no nombra expresamente pero que entendemos quedaría comprendido entre los obligados dado que los equivalentes expresamente se incorporan-).

Si bien de los términos de la norma la enumeración surge como taxativa las posibles omisiones en que incurra se subsanan a partir del hecho de que si se solicita una audiencia ante un funcionario menor en funciones de dirección, asesoramiento, elaboración de proyectos o con capacidad para influir en decisiones de los anteriormente enunciados, éste lo comunicará por escrito al superior obligado en un plazo de no más de 5 días para que registre la reunión (esta enumeración obviamente es enunciativa y basta que el funcionario quede comprendido en alguna de las amplias funciones descriptas para que se "dispare" la obligación legal).

Cada uno de estos sujetos obligados deberá implementar su propio Registro con el contenido mínimo exigido en el art. 6 del Anexo III: a) solicitud de audiencia (fecha, datos del solicitante y representado e interés invocado); b) audiencia (fecha, hora, lugar, participantes y objeto); c) síntesis del contenido de la audiencia y; d) constancias de las audiencias efectivamente realizadas (si bien, no aclara a que tipo de constancias se refiere. Interpreto que debe referirse a la información recabada en anteriores audiencias, sobre el mismo tema y con los mismos participantes, documentada en los registros. Por eso considero, que este requisito no debe exigirse en la primera solicitud de audiencia sino en las posteriores).

La norma no es clara con relación a la forma en que se completa el referido Registro de Audiencias, es más, nada señala al respecto. De esta manera, por ejemplo, no se establecen plazos para volcar la información a los Registros y (si bien la información en internet debe actualizarse diariamente) no se aclara si debe volcarse toda la información recién después de celebrada la audiencia o si a medida que se obtiene información se la va volcando (por ejemplo primero se pedirá audiencia, pudiendo informarse ya la fecha y los eventuales asistentes y quizás el tema, información que posteriormente se irá ampliando).

Entiendo que debemos atenernos al espíritu de la norma que procura difundir la realización de la Audiencia aún antes de su celebración (por ejemplo los dependientes tienen 5 días para informar las audiencias a su superior obligado desde que se solicita, independientemente de cuándo se realizará -art. 4 Anexo III-, razón por la cual los funcionarios superiores deberán hacer lo mismo) e inmediatamente después de realizada (de otra manera no se explican algunas exigencias del contenido del Registro de Audiencias del Anexo IV -fecha de la misma, si se llevó a cabo o no, etc.-).

En el mientras tanto, y hasta que logremos una Ley Nacional debemos tratar de dar cabal cumplimiento al Deceto 1172/2003.

Para ello y en lo concerniente exclusivamente al tema de la "Publicidad de la Gestión de Intereses", debemos tomar en consideración lo siguiente: que las audiencias debidamente solicitadas se realicen, y que todas las audiencias realizadas se registren en el Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses, y publiquen en la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, siendo su acceso libre y gratuito (art. 6º).

Ya que la mera existencia de la norma, no garantiza per se un efectivo cumplimiento por parte de los funcionarios alcanzados por la misma, me pregunto ¿no sería acertado establecer (en una futura y espero no lejana Ley Nacional) la obligación de un mínimo de audiencias mensuales? De esa manera nuestros funcionarios se esmerarían en realizar, registrar y publicar las audiencias.

Hoy dependemos de manera exclusiva de la voluntad de los funcionarios de "abrir" a la ciudadanía la información acerca de aquellas reuniones particulares mantenidas que han tenido por objeto incidir en su gestión. En este sentido, la discrecionalidad de los funcionarios puede constituir un fuerte obstáculo para un libre ejercicio del acceso a la información.

Por otra parte, si bien es conducente la publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina, de la información contenida en los Registros de Audiencias de Gestión de Intereses, la misma debería complementarse con su publicación en un único sitio web.

Desde el año 2005 se ha puesto a disposición el sitio www.mejordemocracia.gov.ar, en tanto registro único de Audiencias. ¿No sería conveniente, para cumplir con la actualización diaria, facilitar y homogeneizar la tarea, establecer la obligación de publicarla en un único sitio web oficial previamente determinado? Sea el mencionado o el sitio web que en el futuro lo reemplace.

Esta última observación no es al azar sino que puede suceder (y de hecho sucede) que existan reuniones mantenidas por determinados funcionarios con un fin de gestión de intereses, trascendidas a través de las ediciones on line de diarios nacionales o en páginas institucionales de algunos organismos (obligados por el Decreto a registrar

esas Audiencias), que al no ser publicadas por el mecanismo de publicación determinada por la norma, la información suministrada en estos sitios puede resultar retaceada, y por consiguiente, no son de acceso libre a los ciudadanos.

De la lectura de algunas de éstas páginas institucionales podemos observar que la información publicada cubre una amplia gama de actividades oficiales, como visitas a provincias, hospitales, a países extranjeros, firmas de acuerdos y convenios, etc., muchas de las cuales no se encuentran en la categoría de gestión de intereses, o sea que se publica información respecto de todas las audiencias mantenidas por el ministro, sin diferenciar, a priori, aquellas estrictamente vinculadas con la gestión de intereses, es decir, que tengan como objetivo último influir en la gestión del funcionario.

Creo que todavía, no les queda en claro, a algunos de nuestros funcionarios, qué se entiende por "Gestión de Intereses", y acerca de cuáles son efectivamente las Audiencias que deben publicarse. Tal vez, habrá que acostumbrarlos con una Ley Nacional que les clarifique el panorama y que les imponga las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de sus obligaciones frente a la sociedad.

CONCLUSION:

Necesitamos una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, no solo para que todos los habitantes de la Nación estemos informados sobre la gestión estatal sino para prevenir prácticas ilegales dentro de los órganos del Estado, para ejercer el control sobre los actos del Estado y lograr la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad.

Por ello, como concluye Marcela Basterra, es que el acceso a la información debe ser la regla, y el secreto la excepción, y que ambos deben ser establecidos en forma explícita por la ley.

Podemos observar que en la actualidad hay una mayor participación ciudadana que se ve reflejada en el incremento de organizaciones civiles o no gubernamentales, de esta manera los ciudadanos interesados se acercan a estas instituciones participativas para trabajar con las administraciones y así asegurarse que las reglas sean seguidas, y los proyectos de políticas públicas implementados.

Sin embargo, esta participación no resulta suficiente si no existe una firme voluntad política de implementar mecanismos de participación para transparentar los actos de gobierno.

FUENTES:

www.mejordemocracia.gov.ar

www.poderciudadano.org

"Un fundamento para la regulación de los lobbies" por TAPIA DE CIBRIAN, GRACIELA; BOHMER, MARTIN 4 de febrero de 1993 LA LEY Id Infojus: DACJ930300

"La reglamentación del lobby en Argentina: el decreto 1172/03" por QUAGLIA, MARCELO C. marzo de 2004 ELDIAL.COM (DOCTRINA DC394) Id Infojus: DASA050093.

"La reglamentación del "lobby" en Argentina. Análisis del Decreto N° 1172/2003" Basterra, Marcela I. Publicado en: LA LEY 06/09/2004, 1

"El acceso a la información pública. El derecho y sus límites" por ECHEVERRÍA, GUILLERMO 30 de noviembre de 2012 www.infojus.gov.ar Id Infojus: DACF120209.