

Estándares internacionales de Lobby para América Latina

1. Introducción

Los “Estándares Internacionales de Lobby” (ILS) se basan en buenas prácticas de las regulaciones de cabildeo (*lobby*) existentes a lo largo del mundo, y hacen referencia a estándares internacionales vigentes en la materia. Sin embargo, los ILS son aún más ambiciosos, al abordar áreas críticas e interrelacionadas entre sí, necesarias para una regulación efectiva del cabildeo: transparencia, integridad, y participación. El objetivo es que puedan transformarse en estándares universales, para ser adaptados por cualquier país de acuerdo a su contexto y regulación nacional. Además, se presentan una serie de criterios adicionales a tener en cuenta: definiciones, regulaciones adyacentes, excepciones y mecanismos de sanción y vigilancia.

A partir de mayo de 2015, al menos veinte países de todo el mundo cuentan con una regulación de cabildeo, aunque los tipos y diseños varían mucho. A pesar de que los estados que han incorporado regulaciones de cabildeo pertenecen mayoritariamente a regiones industrializadas, este tipo de normativas son importantes para todas las regiones. Escándalos de cabildeo alrededor del mundo, incluso en países en vías de desarrollo, dan testimonio de la necesidad de una mejor regulación. Asimismo, publicaciones recientes evidencian el creciente interés en regular este aspecto.

El propósito de la regulación del cabildeo es asegurar transparencia en el impacto que el mismo tiene en el proceso de toma de decisiones al igual que propiciar la rendición de cuentas por parte de las y los funcionarios públicos con respecto a la legislación que producen. La regulación del cabildeo debe asegurar igualdad de condiciones para la participación a todas y todos los involucrados y debe establecer mecanismos que prevengan potenciales conflictos de interés en el proceso de toma de decisiones. Es importante destacar que la regulación es solamente un elemento para asegurar un ejercicio justo del cabildeo. Es necesario, además, hacer cumplir las regulaciones, así como también asegurar conductas éticas de todos los actores involucrados, lo cual resultará crucial para crear un ambiente de cabildeo y de toma de decisiones públicas justo y transparente.

Estos estándares se mantienen en observación permanente y cualquier sugerencia para su ulterior desarrollo o refinamiento son bienvenidos.

En líneas generales, desde las organizaciones de la sociedad civil de América Latina debe tenerse en cuenta que cuanto mayores requisitos y exigencias se establecen, más difícil se hace su cumplimiento, lo cual desalienta su implementación. Se deben contar con reglas claras, pero que sean paulatinas y garanticen su cumplimiento, y luego ir trabajando en la práctica.

Principios Rectores

- 1.1. El cabildeo es una **actividad legítima** y una parte importante del proceso democrático.
- 1.2. Existe un significativo **interés público** en asegurar la transparencia e integridad del cabildeo, para diversificar la participación y contribuir a la toma de decisiones públicas.
- 1.3. Cualquier medida regulatoria para asegurar estas medidas debe ser moderada, acorde a su propósito, y **no impedir** el ejercicio de los derechos individuales de asociación, libertad de expresión y petición al gobierno.

2. Ámbito Regulatorio

El marco regulatorio del cabildeo debe definir claramente qué es cabildeo, y quién debe ser considerado una o un cabildero, así como también el objetivo del mismo. Sin una definición, no existen ni obligaciones ni derechos para las y los tomadores de decisión. Las diversas experiencias de regulaciones en la temática muestran que la existencia de definiciones débiles es una de las principales causas de vacíos legales. La [OCDE](#) ha recomendado que las definiciones de cabildeo sean robustas, comprensibles, y lo suficientemente explícitas para evitar una mala interpretación y prevenir vacíos legales.

2.1. Definiciones

- 2.1.1. **“Cabildeo”**: La palabra debe abarcar cualquier comunicación, directa o indirecta, con el oficial público que se realiza, gestiona, o dirige con el propósito de influir en la toma de decisiones públicas.

Una definición de cabildeo debe abarcar las formas de cabildeo más frecuentes, como el contacto directo con la o el funcionario; pero también aquellas indirectas, como por ejemplo cuando se movilizan a terceras personas o consultoras específicas para que representen su visión.

En **Chile** por una sentencia del Tribunal Constitucional, que establece que los correos electrónicos de funcionarios y autoridades son comunicaciones privadas (salvo algunas excepciones), no se incluyen ni correos ni llamadas.

- 2.1.2. **“Funcionaria y funcionario público”**: Debe incluir a cualquier individuo con capacidad de decisión (y sus asesores); quien es elegida o elegido, designada o designado, o es empleada o empleado del poder ejecutivo o legislativo a nivel nacional, sub nacional, o supranacional; dentro de empresas privadas desempeñando funciones públicas; o dentro de organismos públicos internacionales con domicilio o que realicen operaciones en el país[1].

- Las y los asesores legales y políticos deberían ser mencionados explícitamente para así cubrir la totalidad de las y los empleados de las y los parlamentarios, quienes no son considerados funcionariado público en todas las jurisdicciones.
- El término Poder Ejecutivo incluye todos los organismos públicos, incluyendo instituciones independientes como la oficina anti corrupción y la fiscalía general.
- Las y los funcionarios públicos que trabajen para el Poder Judicial, incluyendo las y los jueces y las y los asesores legales también son alcanzados por esta definición ya que ejercen funciones administrativas relativas a los procesos de toma de decisión. Sin embargo, no incluye a aquéllas causas en trámite, dado que el intentar influenciar la decisión de las y los jueces durante un proceso judicial se encuentra explícitamente prohibido por otras leyes.
- Tercerizaciones de funciones públicas hacia empresas privadas que funcionan como autoridad administrativa, cumpliendo funciones públicas y/o recibiendo fondos públicos. Es tomar recaudos para asegurarse que estas entidades estén sujetas a la regulación del cabildeo.
- Las y los tomadores de decisión a nivel local y regional también deberían estar bajo la regulación del cabildeo debido a que toman decisiones que impactan en la vida de las y los ciudadanos y que pueden ser objeto de interés por parte de las y los cabilderos. Sin embargo, se entiende que en países federales esto puede resultar dificultoso.
- Los organismos internacionales también deberían estar sujetos a la regulación del cabildeo, ya que ellos definen y moldean políticas de los países donde tienen sus oficinas; por ende, debieran estar sujetos a los mismos niveles de transparencia de cabildeo.

2.1.3. “Cabildera y cabildero”: Cualquier persona física o jurídica que participe en actividades de cabildeo, con una finalidad pública, privada, o colectiva, que reciba o no a cambio una compensación.

La definición de cabilderas y cabilderos siempre debe incluir cabilderas y cabilderos “de la casa”; aquéllas y aquéllos que, trabajando dentro de una organización particular, defienden los intereses de una empresa. En algunas regulaciones de cabilderas y cabilderos, como por ejemplo, en la del Reino Unido, pasan por alto a este tipo de cabilderas y cabilderos, concentrándose solamente en aquellas y aquellos trabajando dentro de una agencia de cabildeo. La definición también debe incluir personal superior dentro empresas u organizaciones (por ejemplo, una o un CEO de una corporación) para quien el cabildeo no es necesariamente parte de su descripción de tareas, pero quien usa su poder para acceder a oficiales de gobierno e influir en las decisiones públicas.

Es importante recordar que el sector privado no es el único con intereses en el cabildeo; entidades públicas, a menudo también tienen interés en influir a otras u otros funcionarios públicos (legisladoras y legisladores, ministras y ministros, secretarías y secretarios, etc.). Proponemos que este tipo de influencia sea reportada como parte de la transparencia en la toma de decisiones en lugar de ser cubierta por regulaciones específicas de cabildeo.

2.1.4. “Toma de decisión de política pública”: Debe incluir la creación y enmienda de legislación o cualquier otra medida regulatoria; el desarrollo, modificación e implementación de políticas públicas, estrategias y programas; la adjudicación de contratos o subvenciones del gobierno, decisiones administrativas o cualquier otro tipo de decisión de gasto público.

Aquí sería conveniente incorporar más definiciones:

- a. **Interés público.** Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de las y los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente de Estado.
- b. **Interés privado.** Es el 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. El interés privado no debe ser necesariamente pecuniario.
- c. **Incompatibilidad.** Es el impedimento legal que tiene toda y todo funcionario o legislador de:
 - desempeñar o ser designada o designado en forma simultánea en más de un cargo o empleo público remunerado dentro de la jurisdicción y competencia del poder Ejecutivo Nacional, Provincial o Municipal.
 - acumular a la retribución correspondiente a su prestación de servicios ciertas asignaciones o haberes jubilatorios;
 - realizar coetáneamente con las funciones que le son propias ciertas actividades inconciliables, por su naturaleza, con el principio de plena dedicación al cargo
- d. **Información Pública** - está conformada por todos aquellos datos que hayan sido creados u obtenidos en el ámbito de los poderes del Estado, que obren en su poder o se halle bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente con fondos públicos.
- e. **Información privada** - consiste en información de cualquier tipo que no reviste carácter de pública, debiendo quedar expresamente justificada en las excepciones de la normativa de libre acceso a la información pública. En particular, refiere a datos personales, seguridad pública, defensa nacional, información financiera, secreto profesional; entre otros.

2.2. Excepciones

- 2.2.1. Interacciones de ciudadanas y ciudadanos: La interacción entre las y los ciudadanas y las y los funcionarios públicos por asuntos privados no se considerará cabildeo, con excepción de que involucre intereses económicos de una magnitud o importancia tal que sea potencialmente de interés público. En ese caso, se debe mantener un cuidadoso equilibrio en pos de una efectiva aplicación de la regulación, así como también la protección y garantía de los derechos constitucionales.

Las excepciones deben ser aplicadas de forma estrecha y concisa. En primer lugar, porque no hay razón para que las y los pequeños cabilderos no deban cumplir plenamente con los códigos de conducta generales para todas y todos. En segundo término, las excepciones son riesgosas en general, dado que lo primero que intentarán hacer las y los cabilderos será utilizarlas a su favor.

La definición de cabildeo de estos Estándares engloba cualquier acción tendiente a influir en un proceso de toma de decisión. Es por ello que, una o un ciudadano que realiza un seguimiento del proceso administrativo para saber si su permiso de estacionamiento ha sido o no aprobado, no estaría regulado por las normas del cabildeo (observamos que en el caso de que hubiera un intento de ejercer influencia, esto sí debería estar cubierto por la legislación que regule situaciones de soborno o tráfico en influencia).

En los casos en el que una o un individuo intente influenciar un proceso de toma de decisión, se debe distinguir entre contactos que se realicen por única vez o esporádicos y contactos regulares. Sólo aquellas o aquellos que intenten influenciar de forma regular los procesos de toma de decisión deben ser obligados a registrarse. Esto es así debido a que resulta innecesario obligar a todas y todos aquellos que se involucren en acciones esporádicas de cabildeo a que se registren.

Esta consideración no debe aplicar a casos de personas poderosas o influyentes que puedan ser capaces de influir el proceso de toma de decisión con un solo contacto. Dado que estas situaciones resultan difíciles de regular desde el lado del cabildero, deberían estar cubiertas por otro tipo de regulaciones que establecen obligaciones de transparencia para las y los funcionarios públicos.

Sin embargo, no se debe abusar de la excepción para las y los ciudadanos. Donde las actividades de cabildeo se relacionen a los intereses de un negocio de una o un particular, y donde la acción busque influir a su favor en el proceso de toma de decisión, la o el empresario deberá ser obligado a registrarse (considerando que se mantendrá más de un contacto con funcionarias y funcionarios públicos).

Para este punto se pueden tener en cuenta las excepciones previstas en la **ley chilena, N° 20.730**.

En **Estados Unidos** también ha generado lagunas importantes el caso de que personas muy bien conectadas sólo realizan dos o tres gestiones al año, pero con implicancias regulatorias y/o económicas muy importantes.

Es importante contar con normas y prácticas de transparencia en general a nivel institucional, que cubran aquéllos punto donde una regulación de cabildeo no llega. De este modo, una o un ciudadano tal vez no deba ser obligado a inscribirse como cabildera o cabildero, pero sí a registrarse como visitante o solicitante de cita o reunión, y que éstas sean públicas (**Costa Rica**). Puede que una sola reunión, un solo almuerzo, logre influenciar en la decisión de la o del funcionario público (**Chile**).

2.2.2. Funcionarias y funcionarios públicos, diplomáticas y diplomáticos, bloques políticos: De ser necesario, la regulación puede excluir a las y los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones oficiales, las y los diplomáticos de estados extranjeros y bloques políticos (porque cumplen un papel cuasi público).

Las excepciones a las y los funcionarios públicos y las y los diplomáticos son una característica recurrente en las regulaciones de cabildeo. En Austria y en Estados Unidos, los bloques políticos están exentos de la legislación de cabildeo. Esto es porque son actores establecidos en el propio proceso de toma de decisión, por lo que deben estar cubiertos por los requisitos de transparencia y rendición de cuentas de cada país.

En **Chile**, más que excluir a las y los funcionarios, se contemplan causales de reserva de la información. Es decir, no se publica cuando la publicidad comprometa el interés general de la Nación o seguridad nacional. De estos se rinde cuenta de forma anual y reservada la Contraloría General de la República (de modo que haya cierta fiscalización y se eviten abusos). Ver art. 8, últimos incisos de la ley de lobby. Además, la ley no se aplica a los partidos políticos. Pero se ha discutido mucho si hacerlo aplicable a las cúpulas directivas de ellos.

3. Transparencia

Las acciones entre las y los cabilderos y las y los funcionarios públicos deberán ser transparentes, contribuyendo así a la participación de las y los interesados, la confianza de las y los ciudadanos, y habilitando el ejercicio de supervisión de los actos de gobierno. La responsabilidad de ser transparentes debe ser tanto para las y los cabilderos, como para las y los funcionarios públicos; pero sólo estos últimos dar explicaciones sobre sus decisiones.

3.1. Registro de cabilderas y cabilderos

No queda claro si se propone que sea un solo registro para todos los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), o uno por cada uno. Esto es importante para determinar donde se publicará, qué información deberá declarar, etc.

En **Chile** hay uno por cada entidad, pero se sistematizan todos en un sitio a cargo del Consejo para la Transparencia: <http://www.infolobby.cl>

3.1.1. Registro obligatorio: El marco normativo debe incluir un registro obligatorio de cabilderas, cabilderos y organizaciones que realicen cabildeo, ya sea que empleen cabilderas o cabilderos “de la casa” o tengan sus propios cabilderas o cabilderos. Además, deberá incluir el reporte de actividades diarias de cabildeo, al igual que cualquier información extra que sea requerida.

Los registros obligatorios de las y los cabilderos están incluidos en cualquier normativa de estándares de cabildeo. Usualmente se solicita la inscripción en paralelo de la entidad legal cuya cabildera o cabildero es responsable de realizar una declaración en el registro de las y los cabilderos, en el cual deben incluir la lista de personas trabajando para ellos como cabilderas y cabilderos, al igual que el cliente para el cual están cabildeando, en el caso que esto aplique. Usualmente, las y los clientes de cabildeo deben registrarse, y declarar a quién están contratando para cabildear a su favor. Muchas legislaciones de cabildeo de escala nacional incluyen el registro como condición previa para poder cabildear o tener acceso a los tomadores de decisión. Algunas regulaciones van más allá ya que contemplan que sólo aquellos que tengan determinada preparación puedan realizar acciones de cabildeo; sin embargo, esto resulta un problema porque implica que

las y los ciudadanos comunes, pequeñas empresas o grupos de la sociedad civil se les impidan acceder a las y los tomadores de decisiones.

¿Se establecerán criterios para “aceptar” o no a un cabildero? Ver tema de requisitos e incompatibilidades (ser o haber sido funcionario, familiares en la función pública, intereses o acciones en empresas privadas...etc.

Para el registro de entidades legales se deberán establecer requisitos para hacerlo: si es una ONG, ¿presentar el estatuto?, etc.

En **Estados Unidos** las empresas de lobby publican sus clientes, y también cuántos ingresos tienen por sus gestiones. En **Chile** no, pero deben señalar a quien representan. En **Argentina** hay de todo: la o el que trabaja para una empresa y a su vez es consultora, la o el que es empresa y representa esos intereses, y también hay cabilderas y cabilderos que trabajan como consultores individuales (especialistas sectoriales).

Tener en cuenta a los cabilderas y cabilderos no profesionales (personas de a pie o asociaciones que se juntan en torno a un tema o contexto puntual). Estas y estos a priori, no debieran registrarse pero están realizando una gestión de interés. En la ley de 2003 de **Perú** no estaban obligados, ahora sí.

3.1.2. Registro a tiempo: El primer registro de cabilderas y cabilderos debe realizarse de manera oportuna, y de forma previa a cualquier actividad de cabildeo. Debe ser actualizado en el corto plazo en el caso de haber cambios relevantes, y la frecuencia con la cual se deben reportar las actividades de cabildeo deberá ser explícitamente establecido con el fin de permitir un análisis profundo del mismo y la intervención de otros actores.

Los “10 Principios para la Transparencia e Integridad en el Cabildeo” de la OCDE establecen claramente que el público debe tener “acceso oportuno a la información [sobre cabildeo] para permitir la expresión de puntos de vista diversos por parte de la sociedad y las empresas que permita brindar información sobre el desarrollo e implementación de decisiones públicas.” La frecuencia con la cual se debe reportar las actividades de cabildeo debe ser establecida de forma tal que permita a otros grupos de interés o el público en general reaccionar antes que la decisión final sea tomada.

Para la entrada en vigencia de la Ley, en **Chile** se hizo por etapas escalonadas según las entidades, siendo las últimas los gobiernos locales.

¿Quiénes están obligadas y obligados a reportar las actividades? ¿Las y los cabilderos o las y los funcionarios? ¿Ambos? Y en este sentido, ¿es correcto poner en igualdad de condiciones a una o un funcionario público y a una o un empleado privado?

En **Chile**, cada mes se actualizan los registros de audiencias (por autoridades, funcionarias y funcionarios), de modo que una o uno pueda intentar influir si la competencia lo ha hecho. Las organizaciones chilenas propusieron que sean 15 días, entendiendo que un mes es mucho tiempo.

En **Canadá**, por ejemplo, las y los cabilderos están obligados a presentar informes mensuales en los cuales deben reportar el nombre de la o del titular de la oficina pública que era el objeto de la comunicación, la fecha de estas comunicaciones y el objetivo de dicha comunicación. Si bien no hay Ley, en **Costa Rica**, un Proyecto propone que en diciembre de cada año las personas registradas deberán presentar una declaración jurada a la Contraloría en la que detallarán los ingresos brutos o beneficios que reciben por su actividad, así como el nombre de las personas físicas o jurídicas cuyos intereses representó, el monto pagado a ellas, gastos e intereses planteados.

3.1.3. Divulgación de Información – el registro incluirá información sobre:

a. Identidad de las y los cabilderos

Debe incluir el nombre y apellido de la persona física que realice el cabildeo. Durante el período de registro, las y los cabilderos deben prestar consentimiento para la accesibilidad de sus nombres en el registro.

En algunos casos, las y los cabilderos cuentan con una credencial o carnet de acceso para facilitar su ingreso a las oficinas públicas, o a reuniones o actividades que no son abiertas al público. En el caso de **Chile** se optó por no dar estos privilegios.

b. Objetivo de las actividades de cabildeo y los resultados buscados

Esto es para asegurar que las y los ciudadanos sepan sobre qué decisiones las y los cabilderos buscan influir, y el modo en que lo hacen.

c. Beneficiarios últimos de las actividades de cabildeo (cuando fuere relevante)

Las y los miembros del público deben poder saber quién está buscando tener un impacto sobre una decisión particular. Esto previene “astroturfing,” que es cuando grandes grupos de cabildeo se asocian con organizaciones más pequeñas o solicitan a las y los ciudadanos que defiendan sus intereses.

Es necesario establecer a quién representan, si corresponde (clientes, empresas, entidades financieras, etcétera).

d. Institución y/o la o el funcionario público al cual se busca contactar

Esto permite asegurar la imparcialidad y responsabilidad de las y los funcionarios públicos e instituciones involucradas en la toma de decisión.

En **Chile** los planteamientos o peticiones realizadas en una reunión o asamblea pública no son considerados cabildeo. Esto es porque de por sí tienen cierta publicidad y no es un intento directo de ejercer influencia. Así además se intenta equilibrar con la libertad de expresión.

Comentario: En general, las y los cabilderos propician interés público pero no siempre ese interés representa al de un sector. De hecho, representantes de un sector pueden estar en contra de ese tipo de interés. Y este punto, creemos, se refiere a revelar la estrategia o ese mismo interés. Y ese es justamente el nudo del lobby: que los demás no se enteren. Si atacamos el nudo de la actividad, vamos a pedir cosas imposibles de materializarse.

e. Tipo y frecuencia de actividades de cabildeo

Este punto debe establecer la publicidad de las agendas y medios donde se dan las actividades de cabildeo: eventos públicos, declaraciones de prensa, sitio web, coaliciones, configuración de la agenda de actividades, investigación, etc. para que las y los ciudadanos puedan saber de qué forma se influyen los procesos de toma de decisión.

f. Cualquier documentación que se comparta con las y los funcionarios públicos

La divulgación de documentos, reporte de coalición, etc. que se utilicen para apoyar los esfuerzos de las y los cabilderos permite a las y los ciudadanos ver los argumentos que se presentan, así como también permite organizarse a quienes tengan intereses contrarios.

Aquí hay una duda de si debiera ser obligatorio, dado que puede ser información sensible o que podría afectar la competencia. Tal vez convenga establecer la publicidad solo del título o temática de la documentación entregada. También puede ser un resumen de lo conversado.

Si no se publica la información, sí se debe indicar de forma clara qué información es. Y además, una vez que se toma la decisión por parte de la o del funcionario público, se debe establecer qué información o documentación se tuvo a consideración para hacerlo. A modo de rendición de cuentas.

El hecho de tener que presentar los argumentos rompe con que el fin sea la regulación del cabildeo, y se enfoca más bien en desnudar las estrategias de las y los cabilderos. Restringirlo así va a provocar que se realicen acciones al margen de la ley pues nadie va a divulgar sus argumentos (**Costa Rica**)

g. Gastos de cabildeo (incluyendo aquéllas no monetarias, en el caso de haberlo, dividido por bandas de costos, de ser necesario)

Si bien puede existir cierta desigualdad en los medios que las y los cabilderos tengan para financiar su accionar, ello no debe dar lugar a desigualdad en el acceso e impacto en la toma de decisión. Es por ello que es esencial la transparencia de los recursos financieros que se destinan a hacer cabildeo.

Estados Unidos sobre cuánto cuesta cambiar una regulación. Se aspira a que en América Latina podamos contar con información del estilo, aunque es difícil dado que el nivel de mentira sería muy alto.

h. Fuentes de financiamiento, por cliente, y por dossier.

Esto es relevante principalmente para que las empresas de cabildeo y firmas de abogados que brinden servicios de cabildeo estén sujetas a las mismas regulaciones de transparencia que aquellos que no contraten a terceras partes para realizarlo.

i. Cualquier contribución de las y los políticos, incluyendo aquellas no monetarias

Las medidas tendientes a la regulación de las contribuciones políticas buscan evitar los escándalos de acceso a información o influencia a cambio de dinero, las cuales son prácticas prohibidas por normas internacionales y leyes nacionales en la mayoría de los países europeos.

En un Proyecto previo a la ley **chilena** finalmente aprobada, se proponía que las y los cabilderos no podían financiar campañas o partidos políticos.

j. Cargos públicos previos que la o el individuo o miembros de su familia haya ejercido

Esto permite asegurar transparencia bajo potenciales conflictos de interés o instancias de desigualdad de acceso a la toma de decisiones que podría ser el resultado de la puerta giratoria (cuando las y los funcionarios públicos pasan a trabajar para una firma privada en el sector que regulaba previamente. Para más información, ver la sección Integridad.)

Definir grado de consanguinidad: hermanas y hermanos, padres, primas y primos, etc. ¿Sólo se tienen en cuenta aquellas relaciones de sangre, o también políticas (esposa y esposo, cuñado y cuñada, etc.)?

k. Fondos públicos recibidos

Esto permite asegurar la transparencia y responsabilidad del uso de fondos públicos, y permite a las y los ciudadanos determinar si hay igualdad de condiciones.

- 3.1.4. Accesibilidad, apertura, comparabilidad de los datos: La información debería estar disponible en un sitio web de acceso gratuito, y descargable en formato abierto. La publicación de estos datos debe acercarse lo más posible a lo establecido en los estándares de publicación de datos. Se le asignará una identificación única a cada cabildero u organización registrada. La capacidad de vincular la información a otros conjuntos de datos, incluyendo estos derivados de Gobierno Abierto, es muy recomendable.

Aquí se retoma un comentario anterior: ¿debe existir un solo sitio web (como Chile), o uno por cada entidad?

3.2. Acceso a la información pública

- 3.2.1. Ley de acceso a la información: La ley de acceso a la información debe garantizar el derecho del público de acceso a la información, incluyendo información sobre cabildeo.

3.2.2. Limitadas excepciones: La ley debe establecer un número limitado de excepciones que incluyan cuestiones que afecten a los ámbitos de la intimidad, seguridad, finanzas sensibles y cualquier otra preocupación legítima, que debe estar sujeta a examen de interés público aplicado en línea con normas aceptadas internacionalmente.

El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto y hay intereses legítimos que podrían ser dañados como resultado de la publicación de algunas piezas de información. Las excepciones al derecho de acceso a la información deben someterse a un examen de daños (así que la excepción solamente aplica si un

daño real puede surgir de la publicación,) y por un examen de interés público (para que la excepción solo aplique si se prueba la existencia de un daño producto de la publicación).

3.2.3. Publicación proactiva: Los organismos públicos y oficiales deben publicar proactivamente sus cronogramas organizacionales, administrativos, financieros, al igual que los resúmenes de reuniones e interacciones entre bloques, así como cualquier otra documentación preparatoria recibida o encargada. Estas obligaciones se extenderán también a cualquier experta, experto u organismo consultivo convocado por el sector público.

Además deben publicar datos de contacto, que faciliten el contacto con las y los cabilderos o las y los ciudadanos. Dirección, número de oficina teléfono y equipo de trabajo para facilitar el contacto.

3.2.4. Evidencia de toma de decisión: Toda información debe ser publicada sin ser alterada (excepto los costos de administración) y sin restricciones a su uso.

3.2.5. Claro, libre, y comprensivo: Toda la información debe hacerse pública sin cargo (excluyendo costos actuales de entrega) y sin límites de uso. Cualquier información importante o análisis debe ser presentado de forma accesible y comprensible para las y los ciudadanos y los grupos de interés. Todos los datos generados de forma proactiva deberán ser publicados en formato de datos abiertos.

Las normas internacionales de acceso a la información dejan en claro cuáles datos públicos deben ser de libre acceso, a no ser que haya costos para el reproducción de los mismos (como los costos de impresión o fotocopiado). Restricciones al uso de información pública son, en efecto, una limitación también al derecho de libertad de expresión, y por eso deben aplicarse cuando sea estrictamente necesario.

4. Integridad

Junto a la transparencia, la *integridad* es el otro pilar fundamental de la regulación de cabildeo. Tanto las y los cabilderos como las y los funcionarios públicos deben estar sujetos a estándares de conducta claros y aplicables, así como a un sistema de resolución de conflictos de interés. La responsabilidad del propio comportamiento debe recaer sobre ambas partes; sin embargo, las y los funcionarios públicos deben tener una responsabilidad mayor, dado su rol público.

4.1. **Funcionarias y funcionarios públicos**

4.1.1. Códigos de Conducta: Todas y todos los funcionarios públicos deben aplicar un conjunto de reglas basadas en estándares de conducta, inclusive para su trato con terceros. Estas reglas pueden ser dependientes de la institución, pero deben incluir:

- a. Principios fundamentales de comportamiento incluyendo aquellos de transparencia, integridad, sensibilidad, imparcialidad, justicia, rendición de cuentas y servicio al interés público;
- b. La obligación de mantener un registro sincero y detallado de sus acciones, incluyendo las reuniones con cabilderos;
- c. La obligación de evitar contactos no registrados con cabilderos, y de reportar cualquier violación de las reglas de cabildeo a sus supervisores o entidades correspondientes;
- d. La obligación de confidencialidad, sujeto al régimen de acceso a la información pública;
- e. Una mecanismo comprensivo para resolver conflictos de interés reales, potenciales, o aparentes, incluyendo las incompatibilidades de ser una o un cabildero;
- f. Una guía comprensiva para tratar con regalos y hospitalidad, incluyendo su aceptación o rechazo;
- g. Un sistema para los activos e intereses divulgados por la o el funcionario público, tanto como por su familia y compañeros de negocios, dependiendo del cargo del funcionario.

Esto asegura que haya transparencia en el proceso de toma de decisión y en el impacto de los esfuerzos de cabildeo sobre el resultado final. Por ejemplo, la ley peruana de cabildeo, incluye específicamente la obligación de mantener registros. La Comisión Europea igualmente ha adoptado decisiones que exige a directores generales, comisionados y a sus gabinetes a mantener un registro (listado público) de sus reuniones con representantes de grupos de intereses.

El principio de confidencialidad sólo aplica en lo referido a información sensible. Los códigos de conducta a menudo hacen referencia a requisitos de confidencialidad post-empleo. El objetivo es mitigar el riesgo de que una o un ex funcionario público use su conocimiento interno, por ejemplo por haber trabajado en un órgano de supervisión financiera, cuando se mueven al sector privado para cabildear por los intereses de los bancos. Los períodos de enfriamiento pueden mitigar el riesgo, pero no previenen este abuso.

En **Argentina** existe la Ley de Ética Pública, aunque no es muy específica al respecto, y sólo contempla obligaciones para funcionarios.

En este sentido, convendría definir bien qué es un **“conflicto de interés”**: en términos genéricos, puede decirse que existe una situación de “conflicto de intereses” cuando el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña. Implica una confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario, es decir, éste tiene intereses personales que podrían influenciar negativamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades. *Ver los puntos 5.1.3 y 5.1.4. sobre restricciones previas y posteriores al empleo.*

Hay muchas regulaciones nacionales para cabilderos que destacan la incompatibilidad de ser funcionaria o funcionario público y una o un cabildero al mismo tiempo, como en Austria, Macedonia, o Montenegro. Esto es porque los funcionarios públicos deben actuar en el interés público, lo cual requiere imparcialidad.

En **Chile** hay 3 registros por parte de las y los autoridades/funcionarios: audiencias o reuniones, viajes y regalos (estos últimos cuando son financiados por las y los cabilderos o gestores de intereses)

- 4.1.2. Declaraciones de activos: Este tipo de declaraciones son relevantes en el contexto del cabildeo por varios motivos: pueden demostrar cómo las y los funcionarios públicos podrían tener trabajos secundarios incompatibles con su posición principal, tanto como posiciones previas o intereses en conflicto con el interés público que se supone defienden. Desde el aspecto financiero, las declaraciones podrían también demostrar cualquier influencia financiera significativa sobre la o el funcionario público.
- 4.1.3. Restricciones posteriores al empleo: Debería haber una moratoria (o períodos de enfriamiento) proporcionales de al menos 2 años antes de que ex funcionarias y funcionarios públicos puedan cabildar en su antiguas instituciones. Debe contar con el aval previo de una agencia de ética antes de que la o el funcionario público pueda aceptar tal posición.
- 4.1.4. Restricciones previas al empleo: Las y los empleados o funcionarios públicos contratados o que desempeñen funciones de asesoramiento, estarán sujetos a un proceso de investigación de conflictos de intereses que puede implicar su no-admisión o supervisión para aspectos específicos de su actividad, o bien una descalificación de la posición futura. Omitir declarar detalles que podrían ser relevantes para identificar conflictos potenciales de intereses puede desencadenar procedimientos disciplinarios.

4.2. Cabilderas y cabilderos

- 4.2.1. Código de conducta estatutario: Debe haber un código de conducta estatutario para cabilderos desarrollado en acuerdo con todos los actores y partes interesadas.

Es interesante pensar en un “Código de ética” o conducta dentro de cada empresa o grupo de cabildeo, como autorregulación; de modo complementario al Código oficial que exista.

Ver los principios [Woodstock](#).

- 4.2.2. Normas de comportamiento: El código establecerá normas básicas de comportamiento, particularmente con miras a la honestidad y a evitar la influencia indebida.

La obligación de las y los cabilderos para actuar con honestidad es una parte importante de los códigos de conducta de este estilo. Las y los cabilderos están obligados a informar a las y los funcionarios públicos en el primer encuentro que están trabajando para una o un cliente, y nombrarlo. En muchos casos, las y los cabilderos tienen además prohibida la presentación de datos falsos o manipulados a las y los funcionarios para fortalecer su causa.

Las y los cabilderos tienen prohibido alentar a funcionarios públicos a ejercer influencia indebida al, por ejemplo, ofrecer ventajas económicas o materiales a cambio de una decisión favorable

- 4.2.3. La autorregulación: Se deberán adoptar medidas suplementarias para fomentar a las y los cabilderos a adoptar, publicar y reportar voluntariamente los compromisos éticos adicionales, incluyendo la acción colectiva. Estos compromisos serán respaldados por un control interno y mecanismos de sanción, y serán integrados junto con su responsabilidad social empresarial (RSE).

5. Vigilancia, administración, y sanciones

Debe haber suficiente supervisión y apoyo para la operación de regulaciones de cabildeo, así como sanciones efectivas para los casos de violación de la normativa.

La vigilancia y las sanciones son una característica normal de cualquier regulación de integridad.

Este es uno de los puntos más complejos de este tipo de regulaciones: la fiscalización. Por lo que las sanciones deben ser lo suficientemente altas para que sean disuasorias.

- 5.1. Administración e investigación: Un cuerpo de vigilancia independiente, encargado y con buenos recursos o mecanismos de coordinación debe estar encargado de:

- a. Administrar el registro del cabildeo
- b. Examinar los conflictos potenciales de interés

- c. Recopilar y difundir la ubicación de la información divulgada de manera proactiva.
- d. Supervisar el cumplimiento (incluyendo la verificación proactiva y la auditoría de los reportes)
- e. Seguir las quejas
- f. Investigar los incumplimientos y las anomalías aparentes
- g. Definir disposiciones regulatorias donde hay un mandato

La existencia de un organismo independiente de vigilancia es clave. Y no necesariamente debe ser crear un nuevo ente, sino que se le pueden dar las responsabilidades a uno ya existente (como una contraloría u organismo de control).

Este organismo deberá tener, además, funciones de revisión sobre lo que las y los funcionarios o cabilderos declaran o publican en el registro (contacto, agenda, conflicto de interés, etc.).

- 5.2. Consejo, análisis, y sensibilización: Este cuerpo o mecanismo debe ofrecer guía y formación a las y los cabilderos y funcionarios públicos en la aplicación de leyes relevantes, en el análisis de tendencias y a reportar sobre sus conclusiones, aumentar la conciencia del público y el profesional sobre desarrollos recientes; y promover mejores prácticas en el sector.
- 5.3. Mecanismo de denuncia: Debe haber un mecanismo de quejas bien publicitado que permita a alguien reportar violaciones, ya sea de forma abierta, reservada o anónima. Deberá además informarle sobre el resultado específico de la queja, sujeto a limitaciones privadas.

No se entiende si es una denuncia penal, o un reclamo administrativo ante el ente de control. Creemos que se debe avanzar en este último punto, como un mecanismo de reclamo administrativo para no entrar en el Sistema de justicia. Las denuncias penales quedan para casos de cohecho, o tráfico de influencias.

- 5.4. Sanciones: Las y los cabilderos y funcionarios públicos estarán sujetos a sanciones efectivas, proporcionales, y disuasivas de violación de las reglas de cabildero. Estas sanciones deben tener una escala móvil, incluyendo la amenaza de sanciones criminales, la (temporal) cancelación del registro, y procedimientos disciplinarios para las y los funcionarios públicos. Contratos del sector público concluidos en violación de regulaciones esenciales pueden ser declarados nulos y quedar sin efecto cuando sea apropiado. La responsabilidad personal debe estar sujeta a las y los directores de organizaciones que hayan consentido o colaborado en la comisión de un ilícito.

Las sanciones en regulaciones nacionales van desde recordatorios e inhabilitaciones temporales a sanciones criminales, incluyendo penas de prisión de hasta cinco años. Es importante definir la responsabilidad de una manera que no solamente cubra las y los cabilderos en un sentido estricto, sino también que la persona legal cumpla con las regulaciones de las y los cabildeos, incluso cuando ellos no cabildean personalmente.

6. Diseño de un Marco Regulatorio

Las regulaciones de cabildeo deben considerar el contexto local, y alinearse con el marco regulatorio existente de cada país. Pero además, requieren de una serie de normativas y prácticas adyacentes que colaboren con un marco regulatorio más amplio. En este sentido, se debe contemplar también:

a. Intercambio bajo influencia, soborno, y otras conductas corruptas

El soborno es la forma más directa de cabildeo indebido: el sobornador trata de influir a una o un funcionario público. En este sentido, no se apunta a la o el tomador de decisión, sino a las y los cabilderos que buscan una ventaja desde su posición.

b. Financiamiento de la política

Las leyes sobre financiamiento partidario deberán ser lo suficientemente robustas para evitar que donaciones de privados a ciertos partidos políticos, puedan resultar en una toma de decisión favorable por encontrarse en una situación de poder.

c. Contratación pública y beneficios estatales (debido proceso y mecanismos de supervisión)

La influencia indebida por el cabildeo es un riesgo alto donde intereses financieros están involucrados. Esto se refiere a la contratación pública y otras áreas de beneficios estatales.

d. Libertad de expresión (independencia y patrocinio)

El cabildeo también puede incluir actividades generales para establecer la agenda pública. Los reportes de prensa tienen una influencia sobre la opinión pública y de las y los funcionarios públicos, pero mientras la prensa reporte libre e independientemente, esto no constituye una acción de cabildeo. Sin embargo, en la práctica, algunos medios de comunicación son propiedad de grupos grandes de interés que pueden tener una influencia del contenido editorial del medio de comunicación.

e. Derechos laborales (negociación colectiva)

Los sindicatos pueden ser grupos de interés poderosos y no deben quedar exentos de regulaciones de cabildeo. El registro del cabildeo no infringe los derechos constitucionales de negociaciones colectivas, sino que, de hecho, los hace más transparentes.

f. Ley de la o del arrepentido o *whistleblower protection*

La protección de la o del delator es esencial ya que, de esa forma, las y los informantes pueden reportar de forma segura posibles instancias de malas conductas. Reportar violaciones a la normativa de cabildero debe estar explícitamente incluido en una regulación de estas características.

g. Procedimiento legislativo (incluso preparando ítems urgentes)

Los procedimientos legislativos deben ser abiertos y transparentes desde su inicio, para permitir el escrutinio público y la participación ciudadana. La posibilidad de que los procedimientos legislativos sean expeditivos no debe ser utilizada para reducir las posibilidades de participación del público.

[1] En línea con lo dispuesto por el artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción