

Estándares internacionales de Lobby para América Latina

Documento elaborado por



En colaboración con:



Índice

Introducción	3
1. Principios rectores	5
2. Ámbito Regulatorio	6 - 9
2.1. Definiciones	6
2.1.1. Cabildeo	6
2.1.2. Funcionaria y funcionario público	6
2.1.3. Cabildera y cabildero	7
2.1.4. Política pública	7
2.1.5. Toma de decisión de política pública	7
2.1.6. Interés público	7
2.1.7. Interés privado	7
2.1.8. Conflicto de interés	7
2.1.9. Igualdad de trato	8
2.2. Excepciones	9-10
2.2.1. Interacciones de ciudadanas y ciudadanos	9
2.2.2. Funcionarias y funcionarios públicos, diplomáticas y diplomáticos, bloques políticos	9
2.2.3. Causales de reserva de información	9
2.2.4. Intervenciones en ámbitos públicos	9
3. Transparencia	11 - 14
3.1. Publicidad de audiencias de funcionarios	11
3.1.1. Registro de audiencias	11
3.1.2. Periodicidad de actualización	11
3.1.3. Información disponible	11
3.1.4. Publicación y divulgación del registro	12
3.2. Registro de cabilderas y cabilderos	12
3.2.1. Registro obligatorio	12
3.2.2. Registro a tiempo	12
3.2.3. Divulgación de Información	13
3.2.4. Accesibilidad y publicidad	14

4. Integridad	15 - 16
4.1. Funcionarias y funcionarios públicos	15
4.1.1. Códigos de Conducta	15
4.1.2. Declaraciones de activos	15
4.1.3. Restricciones posteriores al empleo	16
4.1.4. Restricciones previas al empleo	16
4.2. Cabilderas y cabilderos	16
4.2.1 Código de conducta estatutario	16
4.2.2 Normas de comportamiento	16
4.2.3 La autorregulación	16
5. Vigilancia, administración, y sanciones	17 - 18
5.1. Administración e investigación	17
5.2. Consejo, análisis, y sensibilización	17
5.3. Mecanismo de denuncia	17
5.4. Sanciones	17
6. Diseño de un Marco Regulatorio	19
6.1. Intercambio bajo influencia, soborno, y otras conductas corruptas	19
6.2. Financiamiento de la política	19
6.3. Contratación pública y beneficios estatales	19
6.4. Libertad de expresión (independencia y patrocinio)	19
6.5. Ley de la o del arrepentido o <i>whistleblower protection</i>	19
6.6. Ley de Acceso a la Información Pública	19
6.7. Procedimiento legislativo (incluso preparando ítems urgentes)	19

Introducción

Actualmente, la legitimidad política, especialmente en el proceso legislativo, debe contar con un proceso transparente, inclusivo y participativo que no esté limitado a redes técnicas y/o élites políticas, empresariales u otras. Debe ser un proceso en que todos los grupos puedan expresar sus opiniones en condiciones de igualdad y que al mismo tiempo se conozca quiénes y cómo participan. Con este motivo, el presente documento se basa en un análisis de los [estándares internacionales para la regulación del lobby](#) y un conjunto de regulaciones y buenas prácticas mundiales. El objetivo no es solo hacer referencia a prácticas o normativas específicas, sino abordar de forma integral las áreas necesarias para una efectiva regulación del lobby que interconecte entre sí la transparencia, la integridad y la participación.

La palabra *lobby* generalmente es percibida con una connotación negativa, y se vincula al tráfico de influencias, al soborno, al financiamiento ilegal de la política, al abuso de poder, a los conflictos de intereses reales, entre otros actos de corrupción. Por lo que es importante contar con regulaciones claras y completas que normen y transparenten el cabildeo, ya que el lobby, realizado de acuerdo a las distintas regulaciones, es un derecho constitucional de petición y parte de la democracia. Una buena regulación permitirá establecer criterios y mecanismos de prevención para evitar incompatibilidades, inhabilidades y actos ilegales en la función pública. Por otro lado, también es necesario implementar mecanismos de monitoreo e imponer sanciones financieras, administrativas o penales.

La [Fundación Directorio Legislativo](#), con el apoyo de a la [Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa](#) y [ParlAmericas](#), emprendieron la tarea de revisar los estándares internacionales, desde una perspectiva local y regional, con el objetivo de debatir conceptos y criterios allí adoptados, y conversar sobre experiencias y prácticas en Latinoamérica, tanto de países que cuentan con normativa sobre cabildeo, como aquéllos que aún no lo hacen. El resultado de estas conversaciones entre legisladoras, legisladores, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado de toda América Latina, se plasma en el presente documento como una guía consensuada sobre diversas acciones que todo país debería emprender si busca crear o modificar normativas para regular el lobby.

La Fundación Directorio Legislativo, con el apoyo de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa y ParlAmericas, analizó en profundidad los estándares internacionales sobre lobby con el objetivo de destacar los conceptos y criterios adoptados en las diversas experiencias. Posteriormente, se realizaron dos talleres con legisladores, legisladoras, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado de América Latina, uno en Argentina, el 15 de septiembre de 2016 y el otro en Lima, Perú el 29 de mayo 2017, donde se discutieron los resultados del análisis y se compartieron las experiencias y prácticas tanto de países que regulaban el lobby como de aquéllos que aún no lo hacen. El presente documento es una guía consensuada sobre las directrices que cualquier país debe seguir para regular el cabildeo con el fin de transparentar y legitimar el derecho a representar intereses propios o de terceros, asegurar que las decisiones públicas sean informadas y que todos y todas tengan la oportunidad de contribuir al debate.

De acuerdo a la [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos](#) (OECD), una ley de lobby debe tener como objetivo transparentar quién hace lobby, a quién se le hace lobby y sobre qué se hace lobby (qué decisión se quiere influir); y el segundo objetivo es reducir la inquietud de la ciudadanía respecto a que el lobby “a puerta cerrada” anule los intereses de la comunidad.

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 de todas las partes que participan, de esta manera, se asegura efectivamente que no hubo influencia impropia en la toma de decisiones públicas. Además, la regulación del cabildeo debe asegurar la igualdad de condiciones de todos los participantes, es decir, debe asegurar un equilibrio de la presentación de diversidad de posturas que deben escucharse y debe establecer mecanismos que prevengan potenciales conflictos de interés en el proceso de toma de decisiones. Es importante destacar que la legislación es solamente un elemento para asegurar un ejercicio legítimo del cabildeo, un segundo elemento es difundir una cultura de integridad que promueva la conducta ética de todas y todos los actores involucrados.

Legislar sobre el cabildeo no es una tarea fácil, por lo que el país que busque regularlo debe hacerlo de forma paulatina y tomando en cuenta su cultura, por ejemplo, comenzando por transparentar la información de quién, para quién, para qué se hace lobby; posteriormente implementar un registro de lobbistas; después un código de ética y conducta de lobbistas; etcétera. Lo importante es comenzar a regularlo, ya que el lobby no regulado aumenta los riesgos de corrupción.

1. **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 una mejora en la toma de decisiones públicas.
- 1.3. Cualquier medida regulatoria 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 establecer el significado de la actividad de cabildeo, quiénes son los sujetos a los que esta definición alcanza, así como también el objetivo del mismo. La definición es el primer paso para la existencia de obligaciones y derechos tanto de los cabilderos como de los tomadores de decisión. Según la [OCDE](#) las definiciones de cabildeo deben ser robustas, comprensibles, y lo suficientemente explícitas para evitar una mala interpretación y prevenir vacíos legales.

2.1. Definiciones

2.1.1 Cabildeo: Debe abarcar cualquier comunicación, directa o indirecta, con el oficial público que se realiza, gestiona o contacta con el propósito de influir en la toma de decisiones públicas.

Una definición de cabildeo debe contener tanto las formas más frecuentes de contacto directo con el/la funcionario; como aquellas más indirectas, como por ejemplo cuando se moviliza a terceras personas o consultoras específicas para que representen su visión (el caso de lobbistas contratados específicamente para tal efecto). El foco de la actividad está puesto en la *acción* de cabildeo (influir sobre la toma de una decisión), no en el medio en que se realiza.

2.1.2 Funcionaria y funcionario público: Debe incluir a cualquier persona elegida o designada en cualquiera nivel de los poderes del Estado, en empresa pública o que preste un servicio público y con capacidad de decisión, incluidos sus asesores. También se incluye a personas que trabajen en empresas privadas desempeñando funciones públicas; o dentro de organismos públicos internacionales con domicilio o que realicen operaciones en el país

Esta definición debe considerar:

- **Los/as asesores legales, técnicos, administrativos y políticos** deben ser mencionados explícitamente, dado que no en todos los países de la región son considerados funcionariado público en todas las jurisdicciones.
- El término **Poder Ejecutivo** debe incluir a todos los organismos públicos de la administración del Estado, incluyendo entidades descentralizadas autónomas, constitucionalmente autónomas, institutos nacionales y empresas públicas, entidades bajo control estatal y organismos reguladores, entre otros
- Los/as **funcionarios públicos** que trabajen en el **Poder Judicial**, incluyendo los/as jueces y los/as asesores legales, solamente en cuanto a que ejercen funciones administrativas relativas a los procesos de toma de decisión. No se incluyen causas en trámite, dado que se encuentra explícitamente prohibido por ley intentar influenciar la decisión de los/as jueces durante un proceso judicial.
- Las **empresas privadas** alcanzadas son aquellas que reciben fondos públicos del Estado Nacional para desempeñarse como autoridad administrativa, proveedora de servicios públicos u otra actividad que corresponda a la función pública.
- **Autoridades a nivel local y regional** con poder de decisión (alcaldes, intendentes, presidentes municipales, concejales y concejalas, directores y directoras de obras públicas, etc). Se entiende que esto puede resultar complejo en países federales.

2.1.3. Cabildera y cabildero: Debe incluir a 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 trabajando dentro de una organización particular y que defienden los intereses de una empresa. La definición también debe incluir personal superior dentro empresas u organizaciones (por ejemplo, un Director o CEO de una corporación) para quien el cabildeo no es necesariamente parte de sus tareas, pero puede usar 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. Existen entidades públicas que a menudo también tienen interés en influir a otros/as funcionarios públicos (legisladoras y legisladores, ministras y ministros, secretarías y secretarios, etc.). Este tipo de influencia debe ser reportada como parte de la transparencia en la toma de decisiones en lugar de ser cubierta por regulaciones específicas de cabildeo.

2.1.4. Política pública. Debe abarcar a los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2002).

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

2.1.6. Interés público: Debe incluir el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los/as miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado Nacional.

2.1.7. Interés privado: Debe reunir el conjunto de pretensiones tuteladas por el derecho que tiende a satisfacer las necesidades específicas de determinados individuos o grupos sociales¹.

En el caso del lobby, todas las personas tienen derecho de presentar sus puntos de vista para tratar de influir las decisiones públicas que debe tomar la autoridad o funcionarios, sin embargo, este interés privado debe quedar claramente identificado.

2.1.8. Conflicto de interés: Debe considerar 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

¹ Definición tomada de Diccionario Jurídico Mexicano

decir, éste tiene intereses personales que podrían influenciar negativamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades

2.1.9. Igualdad de trato: Los/as funcionarios que toman decisiones sobre asuntos públicos, deberán mantener la igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia; esto es, deberán escuchar y recibir todas las opiniones e intereses, a fin de garantizar que todas las voces puedan ser escuchadas.

2.2. Excepciones

2.2.1. Interacciones de ciudadanas y ciudadanos: La interacción entre los/as ciudadanas y los/as funcionarios públicos por asuntos privados no se considerará cabildeo, dado que existe información de carácter reservado de la vida privada que no debe ser divulgada.

Las excepciones deben ser aplicadas de forma estrecha y concisa. En primer lugar, porque no hay razón para que los/as cabilderos no deban cumplir plenamente con los códigos de conducta generales para todos/as. En segundo término, dado que las excepciones son riesgosas en general ya que podrían terminar dejando espacios para actos de corrupción.

La definición de cabildeo de estos estándares engloba cualquier acción tendiente a influir en un proceso de toma de decisión. No obstante, la regulación no debería incluir el seguimiento que hace un/a ciudadano/a sobre un acto administrativo pero sí si resulta una situación de soborno o tráfico de influencia, ya que cualquier exclusión de registro debe estar enfocada en la acción y no necesariamente en el actor.

En los casos en los que un individuo intente influenciar un proceso de toma de decisión, se debe distinguir entre los contactos que se realicen por única vez o de manera esporádica y aquellos contactos regulares. Sólo aquellas/os que intenten influenciar de forma regular los procesos de toma de decisión deben ser obligados a transparentar este proceso registrándose en el “Registro de Cabilderos” o declarando públicamente los motivos de su reunión. Si bien no es necesario que todos/as aquellos que se involucren en acciones esporádicas de cabildeo se registren, es recomendable que se conozcan las acciones realizadas porque puede que aquellos/as lobbistas de mucho poder logren influenciar a un tomador de decisión en un solo encuentro.

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

2.2.2. Funcionarias y funcionarios públicos, diplomáticas y diplomáticos, bloques políticos: La regulación puede excluir como sujetos activos de cabildeo a las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones oficiales, la diplomacia de Estados extranjeros y bloques políticos (porque cumplen un papel cuasi público), en el caso de considerarse necesario.

Las excepciones a los/as funcionarios públicos y los/as diplomáticos son una característica recurrente en las regulaciones 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.

2.2.3. Causales de reserva de información: Esta norma debe ser complementaria y estar en armonía con la regulación del país en materia de protección de datos personales de carácter sensible, seguridad interior, defensa nacional, procesos judiciales en trámite, etc.

2.2.4. Intervenciones en ámbitos públicos: Los planteamientos o peticiones realizadas en una reunión o asamblea pública no son considerados acciones de cabildeo. La razón radica en que este tipo de actos se caracterizan por cierta publicidad y no intentan ejercer influencia sobre la toma de decisiones. Así además se intenta equilibrar con la libertad de expresión.

3. Transparencia

Las acciones de cabildeo deberán ser transparentes, contribuyendo así a la participación de los/as interesados, la confianza de los/as ciudadanos, a la existencia de un trato igualitario y a incrementar el control social. La responsabilidad de ser transparentes debe ser tanto para los/as cabilderos, como para los/as funcionarios públicos. No obstante, la obligación de rendir cuentas sobre sus decisiones sólo debe recaer sobre estos últimos.

3.1. Publicidad de audiencias de funcionarios

3.1.1. Registro de audiencias: El marco normativo debe incluir un registro obligatorio en donde los/as funcionarios públicos deberán publicar todas las audiencias de gestión de intereses que sostienen con aquéllos cabilderos especializados o con cualquier grupo de interés con el que se reúna con el objetivo de influenciar su decisión. La reglamentación acorde determinará si el registro deberá ser único para toda la administración o uno por cada dependencia o sujeto obligado. La publicación de las reuniones y los asistentes a las mismas garantiza transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones de los funcionarios respecto a la toma de decisiones públicas.

El formato y las disposiciones que se toman en cuenta para el armado y gestión de este registro resultarán cruciales para su efectiva implementación y cumplimiento de objetivos buscados. Este registro deberá considerar mecanismos flexibles para la solicitud de audiencias y posterior registro de las mismas.

Es importante que la reglamentación nacional considere también la posibilidad de registrar reuniones *ex.post*, teniendo en cuenta que en muchas oportunidades se dan gestiones de interés de informalmente en espacios no planeados. En estos casos, el funcionario está obligado a registrarlas de forma posterior.

3.1.2. Periodicidad de actualización: El registro deberá ser actualizado lo más oportunamente posible, a fin de garantizar una transparencia completa en la toma de decisiones públicas y velar por la igualdad de trato entre los distintos actores involucrados. Se considera que una periodicidad de actualización semanal es un buen estándar, aunque una actualización diaria es lo deseado. No es recomendable que la actualización sea mensual porque cuando el actor logra acceder a la agenda del funcionario puede ser tarde para la decisión ya está tomada o porque su competencia o grupo con opiniones contrarias ya se ha reunido.

3.1.3. Información disponible: El registro deberá contener: nombre del funcionario/a que concede la audiencia, área/dependencia a cargo, fecha de la reunión, motivo u objetivo de la misma, breve síntesis de lo conversado, listado de participantes de la reunión, cabildero/a o grupo de interés que solicita la reunión y en caso de hacerlo en representación de alguna institución, indicar el nombre de la misma.

3.1.4. Publicación y divulgación del registro. A fin de asegurar la accesibilidad de la información, el registro actualizado deberá ser publicado en el sitio web oficial del órgano de gobierno a cargo del mismo y tendrá que ser de acceso público. Este organismo deberá velar por su actualización periódica, según lo que determine la reglamentación correspondiente. El registro deberá estar disponible en un formato en el cual se permita consultar la información en línea por cualquier interesado, así como también en formatos abiertos para garantizar su reutilización o análisis por cualquier interesado. La publicación de estos datos debe acercarse lo más posible a lo establecido en los estándares internacionales de datos abiertos.

Existen experiencias en los que el registro se crea al mismo momento en el que los funcionarios públicos declaran sus reuniones y los asistentes a ellas. Este mecanismo permite extraer e identificar quiénes han sido los lobbistas o gestores de intereses de manera automática

3.2. Registro de cabilderos y cabilderos

3.2.1. Registro obligatorio: El marco normativo debe incluir un registro obligatorio de cualquier persona que realice la actividad cabildeo. La normativa deberá ser clara en torno al tipo de actividad que se debe reportar, la periodicidad de actualización, si será uno general para todo el país, o uno por cada una de las dependencias obligadas, y cualquier otra información extra que sea requerida.

Los registros obligatorios de los/as cabilderos están incluidos en cualquier normativa de estándares de cabildeo. Usualmente, los/as clientes de cabildeo deben registrarse, y declarar a quién están contratando para cabildear a su favor. Sin embargo, cada país, de acuerdo a su normativa local, cultura e historia política deberá determinar la pertinencia de establecer la existencia de un registro de estas características como obligatorio o no. Esta obligatoriedad muchas veces resulta excesiva para países que cuentan con un marco normativo débil en materia de transparencia, o bien con una cultura de opacidad muy arraigada, dado que el resultado que produce en última instancia es contrario a los principios de transparencia que la normativa busca, y es que las actividades siguen produciéndose pero sin declararse.

En la medida en la cual los marcos normativos vayan avanzando y profesionalizándose a lo largo del tiempo, es indispensable contar con un registro específico de cabilderos profesionales.

A su vez, existen normativas que incluyen el registro como condición previa para poder cabildear o tener acceso a los tomadores de decisión, incluso existen aquellas que establecen requisitos para realizar las acciones de cabildeo. Sin embargo, consideramos que estas legislaciones van en contra de los estándares internacionales de transparencia y participación ciudadana porque restringen el acceso de cualquier ciudadano o pequeñas organizaciones de la sociedad civil y empresas, en acciones de cabildeo.

3.2.2. Registro a tiempo: El primer registro de cabilderos/as debe realizarse de manera oportuna, y de forma previa a cualquier actividad de cabildeo, prohibiéndose la posibilidad de realizar cabildeo si el lobbista no se encuentra inscripto en el registro. En este sentido, la autoridad correspondiente debe velar por el debido registro de quien busca influenciar sobre su decisión, impidiendo la gestión de intereses si el cabildero no se encuentra registrado.

El registro 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 establecida 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 que el público debe tener “acceso oportuno a la información [*sobre cabildeo*] para permitir la expresión de puntos de diferentes puntos de vista por parte de la sociedad y las empresas que de la posibilidad de 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.

3.2.3. Divulgación de Información. El registro deberá incluir información sobre:

a. Identidad de las y los cabilderos

Debe detallar el nombre y apellido de la persona física que realice el cabildeo, así como también su número de identificación nacional.

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

Esto debe ser incorporado con el objetivo de que la ciudadanía conozca sobre las decisiones sobre las que los cabilderos buscan influir, y el modo en que lo hacen.

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

Se debe incluir quiénes buscan en última instancia influir sobre una decisión particular. De esta manera se previene el “*astroturfing*”, que se refiere al momento en el que grandes grupos de cabildeo se asocian con organizaciones más pequeñas o solicitan a los/as ciudadanos que defiendan sus intereses.

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

Esto debe ser incluido en tanto permite asegurar la imparcialidad y responsabilidad de las y los funcionarios públicos e instituciones involucradas en la toma de decisión. Además se permite un control cruzado, considerando que esta información también debe estar disponible en el registro de audiencias de funcionarios.

e. Tipo y frecuencia de actividades de cabildeo

En una normativo de regulación del cabildeo es un requisito obligatorio establecer la publicidad de las agendas y medios donde se dan las actividades.

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

Se refiere a la divulgación de documentos, reportes o cualquier archivo con información que se utilice para apoyar los esfuerzos de los/as cabilderos. De este modo, se da a conocer a la ciudadanía los argumentos que se presentan, y quien tenga intereses contrarios puede conocer los fundamentos para controvertirlos. En algunos casos, esta información puede ser sensible o afectar intereses competitivos de los/as cabilderos, por lo que se recomienda que exista la posibilidad, en última instancia, de contar con el tipo de documentos o temática que tocan los mismos, aunque no se publique la información en cuestión

g. Gastos de cabildeo

La publicación de gastos (incluyendo también contribuciones no monetarias) es fundamental para evitar la desigualdad en el acceso y en la influencia que ciertos actores con más recursos puedan tener sobre el proceso de toma de decisiones. Si bien es posible que exista cierta desigualdad en los

medios que los cabilderos tienen para financiar estas actividades, una normativa eficiente debe prever lo más posible estas restricciones.

h. Fuentes de financiamiento por cliente

La publicación de información respecto a las fuentes de financiamiento debe realizarse que exista plena transparencia respecto a quiénes financian a las empresas de cabildeo, firmas de abogados, comunicaciones y relaciones públicas, entre otros, que realizan acciones de cabildeo

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

El control sobre el trabajo previo que ha realizado el individuo o su grupo familiar permite asegurar transparencia bajo potenciales conflictos de interés o instancias de desigualdad de acceso a la toma de decisiones. Potenciales conflictos de interés pueden darse cuando un individuo que trabajaba sobre una firma privada en determinado sector, se convierte en funcionario público con capacidad de tomar decisiones sobre el mismo (o viceversa). Estas circunstancias corren el riesgo de mezclar el interés particular del o la funcionario o funcionaria público/a con el interés público sobre el que debe gestionar. Para el caso de los tratos diferenciales, es necesario que una normativa establezca el límite y grados de afinidad y consanguinidad de los/as cabilderos con los/as funcionarios sobre los que se busca gestionar intereses.

k. Fondos públicos recibidos

Debe ser incluido dado que asegura la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos públicos para que los ciudadanos puedan determinar si existe igualdad de condiciones financieras en los actores que intervienen en estas actividades.

3.2.4. Accesibilidad y publicidad.

La información debe estar disponible en un sitio web de acceso gratuito, descargable en formato abierto y centralizado, así como también actualizado oportunamente. La publicación de estos datos debe acercarse lo más posible a lo establecido en los estándares de publicación de datos. La capacidad de vincular la información a otros conjuntos de datos, incluyendo estos derivados de Gobierno Abierto, es un aspecto imprescindible

4. Integridad

Junto a la transparencia, la *integridad* es el otro pilar fundamental de la regulación de cabildeo. Tanto los/as cabilderos como los/as funcionarios públicos deben estar sujetos a estándares de conducta claros e implementables, así como a un sistema de prevención de conflictos de interés. La responsabilidad del propio comportamiento debe recaer sobre ambas partes. Sin embargo, los/as funcionarios públicos son quienes deben rendir cuentas a la ciudadanía con mayor responsabilidad por su rol como representantes del pueblo.

4.1. Funcionarias y funcionarios públicos

4.1.1. Códigos de Conducta: Todos/as los funcionarios públicos deben aplicar un conjunto de reglas basadas en estándares de conducta. Si bien estas reglas pueden ser desarrolladas por cada institución, deben incluir como mínimo.

- 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 solamente en lo que refiere al régimen de acceso a la información pública y protección de datos personales vigente en la normativa local;
- e. Un mecanismo comprehensivo para resolver conflictos de interés reales, potenciales, o aparentes, incluyendo las incompatibilidades de ser un/a 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 el funcionario público. Dependiendo del cargo del funcionario, éste debe incluir los de su familia y sus compañeros de negocios

Este documento recomienda que cada país cuente con un marco regulatorio que establezca potenciales casos de “**conflictos de interés**”. El conflicto de interés surge 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 4.1.3 y 4.1.4. sobre restricciones previas y posteriores al empleo.*

4.1.2. Declaraciones de activos: El marco normativo local debe incluir la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas de activos. Este tipo de declaraciones son relevantes en el contexto del cabildeo por varios motivos: pueden demostrar cómo los/as funcionarios públicos podrían tener trabajos secundarios incompatibles con su posición principal, tanto

como posiciones previas o intereses en conflicto con el interés público que defienden. Desde el aspecto financiero, las declaraciones juradas podrían también demostrar cualquier influencia financiera significativa sobre la o el funcionario público.

4.1.3. Restricciones posteriores al empleo: Se debe considerar una moratoria o período de enfriamiento desde que un actor deja de ser funcionario público y vuelve a ejercer actividades de cabildeo en el sector privado. El tiempo de espera debe ser de al menos 2 años y debe contar con el aval previo de una agencia de ética que fiscalice la acción antes de que el funcionario público pueda aceptar tal posición. Esto es conocido generalmente como regulaciones de *revolving doors*.

4.1.4. Restricciones previas al empleo: Los/as 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. Cabilderos y cabilderas

4.2.1. Código de conducta estatutario: Debe haber un código de conducta estatutario para cabilderos y cabilderas desarrollado en acuerdo con todos los actores y partes interesadas. El código establecerá normas básicas de comportamiento, particularmente con miras a la honestidad y a evitar la influencia indebida.

La obligación de los/as cabilderos para actuar con honestidad es una parte importante de los códigos de conducta de este estilo. Los/as cabilderos están obligados a informar a los/as funcionarios públicos en el primer encuentro para quién están trabajando. Se debe prohibir además la presentación de datos falsos o manipulados por parte de los/as cabilderos/as hacia los/as funcionarios para fortalecer su causa. Además, tampoco pueden alentar a funcionarios públicos a ejercer influencia indebida al, por ejemplo, ofrecer ventajas económicas o materiales a cambio de una decisión favorable.

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

Al respecto, revisar los principios [Woodstock](#).

5. Vigilancia, administración, y sanciones

Debe haber suficiente supervisión y apoyo para la operación de regulaciones de cabildeo, así como sanciones efectivas y lo suficientemente disuasorias para los casos de violación de la normativa. La vigilancia y las sanciones son una característica normal de cualquier regulación de integridad.

5.1. Administración e investigación: Debe existir un cuerpo de vigilancia independiente (autónomo y autárquico) 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. Monitorear las quejas y reclamos, contando además con un sitio de denuncia ciudadana
- f. Investigar los incumplimientos y las anomalías aparente
- g. Contrastar información proporcionada por lobbistas, autoridades y funcionarios/as públicos
- h. Definir disposiciones regulatorias donde hay un mandato
- i. Poseer legitimidad procesal, para poder actuar frente a la justicia en casos que lo ameriten

De acuerdo al marco normativo nacional vigente, las funciones de este organismo pueden ser otorgadas a otro preexistente, como aquéllos órganos garantes de acceso a la información pública o protección de datos personales

5.2. Consejo, análisis, y sensibilización: Este cuerpo o mecanismo debe ofrecer una guía y formación a los/as cabilderos y funcionarios públicos en la aplicación de leyes relevantes, en el análisis de tendencias y en el reporte de sus conclusiones. Además debe contribuir a aumentar la conciencia del público y el profesional sobre mejores prácticas en el sector.

5.3. Mecanismo de denuncia: Debe haber un mecanismo de quejas bien publicitado que permita a los ciudadanos reportar violaciones, ya sea de forma abierta, reservada o anónima, frente al órgano de vigilancia o fiscalización. El organismo debe, además, informarle sobre el resultado específico de la queja siempre y cuando no viole principios de privacidad.

5.4. Sanciones: Los/as cabilderos/as y funcionarios/as públicos estarán sujetos a sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas de violación de las reglas de cabildeo. También se deben considerar sanciones para aquéllos ciudadanos que usurpen funciones de las o los cabilderos/as. Estas sanciones deben tener una escala móvil, incluyendo la

amenaza de sanciones criminales: la (temporal) cancelación en el registro – en caso de que el mismo sea obligatorio -, y procedimientos disciplinarios para los/as funcionarios públicos. Además, los contratos del sector público concluidos en la violación de regulaciones esenciales pueden ser declarados nulos y dejarse sin efecto cuando sea apropiado. La responsabilidad personal debe estar sujeta a los/as directores de organizaciones que hayan consentido o colaborado en la comisión de un ilícito.

Se debe distinguir entre sanciones administrativas de las penales. En las primeras, se encuentran los recordatorios y advertencias, multas y embargos salariales, hasta inhabilitaciones temporales o permanentes para ocupar la función pública o ser cabildero/a, según sea el caso. Las segundas, se relacionan con el marco legal vigente de cada país, en consonancia con los delitos de incumplimiento de deberes de funcionario público, lavado de activos, actos de corrupción etc. La legislación local de cabildeo deberá ser lo suficientemente clara y explícita en torno a las sanciones que el incumplimiento de la misma imponga, a fin de que se cumpla con la normativa lo más ampliamente posible.

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. Nos obstante, en este documento se establecen algunas recomendaciones de normativas y prácticas adyacentes que colaboren con un marco regulatorio más amplio. En este sentido, se debe contemplar:

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

El soborno es una forma muy común bajo la cual el sobornador trata de influir de manera ilegal la decisión de un funcionario público. Se debe regular penal y civilmente estas acciones ilegales de influencia sobre los tomadores de decisión.

6.2. 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 posterior favorable a un partido político.

6.3. Contratación pública y beneficios estatales

La influencia indebida por el cabildeo es un riesgo alto donde intereses financieros están involucrados. En este punto particular se refieren a casos en los que la corrupción en los procesos de contratación pública genera privilegios indebidos por la posición que tiene el actor que ejerce acciones de cabildeo

6.4. 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 la de los/as 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.

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

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

6.6. Ley de Acceso a la Información Pública

Cada país debe contar con una ley que garantice el derecho de libre acceso a la información pública. Esta ley debe incluir artículos que establezcan ciertos estándares para la divulgación de información respecto a las actividades de cabildeo. Debe además 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.

6.7. 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