



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

ANÁLISIS DE LA LEY DE LOBBY (LEY 20.730), A 3 AÑOS DE SU ENTRADA EN VIGENCIA

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autores:

CRISTÓBAL LAMAS UNDURRAGA

TOMÁS RESTREPO MARTINA

Profesor Guía:

Dr. Carlos Huneeus Madge

Santiago de Chile

2018

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ¿QUÉ ES EL LOBBY? DEFINICIONES ALCANCES Y ORIGEN.	9
3. ¿POR QUÉ CHILE DEMORÓ TANTO TIEMPO EN TENER UNA LEY DE LOBBY? INTENTOS DE REGULACIÓN.	15
3.1. El proyecto de 2003 (primer intento)	15
3.2 El proyecto de 2008	24
3.3 El proyecto de 2012	30
4. LEY DE LOBBY ACTUAL, N° 20.730. ANÁLISIS CRÍTICO	41
4.1. Introducción	41
4.2. Disposiciones generales	42
4.3. Registros públicos	58
4.4. Sanciones	66
5. IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LOBBY	69
5.1. General	69
5.2. Infolobby	77
5.3 Sujetos pasivos con más audiencias: Las Municipalidades	82
5.4. Ministerios con más audiencias registradas	84
5.5. La “Materia” de las audiencias: deficiente cumplimiento de la ley	87
5.6. Sujetos activos del lobby	90
5.7. Viajes y Donativos	92
5.8. El Senado	94
5.9. Sanciones	97
6. LA INDUSTRIA DEL LOBBY	101
6.1 Introducción a la Industria	101
6.2. Los pesos pesados de la industria: Imaginación, Azerta y Extend.	110
7. PUERTA GIRATORIA: Una de las facetas no reguladas del Lobby.	119
8. CONCLUSIONES	133
9. BIBLIOGRAFÍA	137

1. INTRODUCCIÓN

El escenario que se desarrolló en Chile a principios de los años 90, fue una realidad distinta y novedosa en muchos sentidos para lo que había venido siendo el mundo político, económico y laboral, en todo sentido. Primero que todo, la dictadura había terminado; por lo tanto, volvió a abrirse el mundo político que hasta entonces había estado suprimido. Aquellos que habían liderado la campaña opositora para volver a instaurar la democracia, pasarían a formar parte de la coalición gobernante. No obstante, deberían empezar a convivir, en el mismo cuadrante, con aquellos que venían ocupando cargos relevantes con el régimen militar. Así, se daba esta interacción entre las distintas fuerzas políticas en distintos campos. En el mundo político y en el mundo empresarial, en lo público y en lo privado.

A lo anteriormente mencionado, es necesario agregarle el crecimiento económico que estaba viviendo el país. Con un modelo de apertura al comercio internacional, los actores de la economía se multiplicaron, y las relaciones se volvieron más complejas, sin mencionar la llegada de diversos inversionistas extranjeros.

Con el parlamento funcionando, y una diversidad política existente, la creación de leyes, como en cualquier estado democrático, no era una actividad que se llevaba a cabo encerrada entre cuatro paredes; esta pasó a ser, entonces, objeto de influencia de los distintos grupos de interés existentes. El escenario político, económico y social, avanzaba más rápido que la legislación y la regulación existente. Una de estas faltas de regulación, fue la de fiscalizar las distintas maneras en que los privados se relacionaban con el mundo público, y en que los privados y grupos de interés representaban sus intereses ante las autoridades.

Durante mucho tiempo, estas relaciones estuvieron desreguladas, y se convirtieron en una zona de indefinición, en que muchas veces primaba el asegurar algunos intereses privados, o que no se condecían necesariamente con el interés general, en desmedro de la probidad y la transparencia, ensuciando así también las funciones de aquellas autoridades que debían tomar decisiones relevantes.

La industria del lobby se confundía así con otras actividades relacionadas a la comunicación corporativa, a la gestión de crisis empresarial o al manejo de imagen y relaciones

públicas de las empresas. No obstante, las empresas de lobby y sus agentes, representaban mucho más que eso, y no se han limitado, hasta el día de hoy, únicamente a la representación de intereses particulares. Los lobbistas han calado mucho más hondo; los principales exponentes de esta industria, mantienen estrechos vínculos con el mundo empresarial y político. Relaciones mucho más profundas que las relaciones laborales. Al observar la industria del lobby, y el funcionamiento de ésta, se puede uno dar cuenta que las empresas de lobby son el resultado de una simbiosis entre el mundo público y el mundo privado. Esto entonces, se reflejaba en la relación de muchos de éstos, que no pasaba solo por lo laboral, sino por los intereses económicos o político partidistas, y aún hasta por lo familiar. En este contexto es que a principios de los años 2000, en Chile surge la necesidad de regular la actividad del lobby.

Este trabajo tiene por objeto analizar una de las leyes más relevantes, y a la vez más postergadas durante los primeros años de este siglo, en materia de transparencia y probidad pública, y en términos generales, de lo que se ha llamado como las relaciones entre el dinero, la política y el poder. Nos referimos a la ley n°20.730 del año 2014, que “*Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios*”, conocida coloquialmente como la “Ley de Lobby”.

En primer lugar analizaremos brevemente del concepto de lobby. Veremos qué es y cómo se ha entendido esta actividad en el plano teórico y práctico. ¿Es una actividad legítima? ¿Por qué debe ser regulado? ¿Cuál es su importancia? Son algunas de las preguntas que intentaremos responder.

A continuación, nos parece pertinente e interesante conocer la historia de la gestación de la ley de lobby, la cual duró más de 10 años de tramitación. ¿Por qué demoró tanto tiempo en aprobarse? Hubo 3 proyectos diferentes y sucesivos que intentaron regular la materia. El primero de ellos, del año 2003, tenía un fuerte énfasis en regular a los lobbistas, estableciendo restricciones, incompatibilidades y prohibiciones respecto de ellos, tal y como existe en otras legislaciones como Estados Unidos. Incluso es más, este primer proyecto regulaba el tema de la puerta giratoria entre el sector público y privado. El primer proyecto fracasó, al igual que el segundo intento en el primer gobierno de Bachelet. Finalmente durante el gobierno de Piñera, se pudo aprobar la ley de lobby, pero con un gran giro regulatorio en relación a los anteriores

proyectos, ya que, no se regulaba mayormente a los lobbistas, sino que el foco pasaba a estar en los funcionarios públicos y autoridades, como veremos con más detalle más adelante.

Estudiaremos la ley en sí misma y sus estándares, e intentaremos fijar su sentido y alcance. Como se trata de una ley relativamente nueva, es bastante poco, por no decir casi nada lo que se ha escrito al respecto desde la doctrina jurídica o de la ciencia política. Los elementos y significados que contiene la ley no han sido mayormente analizados ni interpretados, tanto por la academia, como desde el ejercicio práctico de la actividad del lobby por los distintos intervinientes involucrados. Analizaremos de manera crítica y pormenorizada todo el articulado de la ley, sus definiciones, las instituciones creadas, las sanciones, etc. Veremos que entre los diferentes proyectos y la ley promulgada existen grandes diferencias, y trataremos de identificar por qué se realizaron esos cambios y en beneficio de qué intereses se realizaron.

A continuación, explicaremos el funcionamiento de la ley en la práctica. Analizaremos cuáles son las consecuencias concretas que tiene la ley en la cotidianeidad de la función pública y de cómo ésta puede ser una herramienta de control por parte de la ciudadanía, como también un instrumento para democratizar el acceso a los funcionarios y autoridades públicas. El éxito de la ley estudiada, consistirá básicamente en el cumplimiento de ésta. Para verificarlo, realizaremos un análisis crítico y exhaustivo de su cumplimiento a través del estudio de datos y estadísticas recopilados, transparentados y sistematizados a través de las distintas plataformas digitales y registros creados por la misma ley, como por ejemplo el portal web www.infolobby.cl. Una vez identificadas las fortalezas y falencias tanto de la ley como de su aplicación, también esbozaremos propuestas para su perfeccionamiento.

En el penúltimo capítulo de este trabajo indagaremos sobre lo que se ha llamado “La Industria del Lobby”. Chile es un escenario económico y político pequeño, en el cual los nombres se repiten e intercalan tanto en el plano público como en el privado. Como suele suceder en todo tablero de interacción, quien maneja la información es quien ostenta una mayor fuerza negociadora; a mayor información, más poder. Si sumamos esta simple relación proporcional a que el mercado en Chile es pequeño y tendiente a la concentración, se podría concluir que la aparición de una ley reguladora no viene a cambiar radicalmente la conformación de la industria del lobby; los que se han desempeñado dentro de este campo, deberán adaptarse y evolucionar. Por lo tanto, estudiada la ley de lobby y el impacto que ha tenido ésta hasta el

momento, es fundamental pasar a examinar la industria del lobby. Quiénes son sus principales actores, qué relación han tenido con el poder y la toma de decisiones, cómo se han vinculado con el mundo privado, etc.

Para finalizar, intentaremos relacionar el concepto del lobby con otro fenómeno que está también bastante vinculado, que puede operar de manera paralela o simultánea. Una de las formas en las cuales ha evolucionado el lobby, es la poco mencionada “*puerta giratoria*”. Este concepto será analizado con mayor profundidad más adelante, pero para poder plantear la relación entre lobby y puerta giratoria, es necesaria una breve explicación. La puerta giratoria podría definirse como el traslado de actores provenientes del mundo privado a cargos de relevancia estratégica en el mundo público. También, la contratación de personas provenientes del sector público, que, por distintos motivos, fueren de superlativa utilidad para grupos de interés particulares.

Las actividades de lobby pueden ser llevadas a cabo de diferentes formas tradicionales mencionadas anteriormente. Sin embargo, también puede ejercerse presión por parte de los grupos de interés fijando personas en cargos o tareas específicas para así poder superar aquellas barreras existentes entre aquellos que toman las decisiones políticas o de carácter público, y aquellos particulares que se organizan para inclinar la balanza a su favor. Estas barreras pueden ser informativas, operacionales, o incluso de influencia, algo que resulta muy lógico, pero sin embargo es inmensurable y muy difícil de contrarrestar. Puede decirse que las actividades de *lobby* no consisten propiamente en tener un contacto cuya toma de decisiones tenga un cierto carácter parcial debido a una influencia o sentido de pertenencia a uno de los círculos externos de presión y de interés. Pero sí se puede afirmar que la influencia de ciertos sectores económicos en la política, se puede llevar a cabo a través de una gestión directa o indirecta, para por ejemplo, lograr designaciones en cargos clave, o a su vez, captar personas que se han desempeñado en puestos en que dicho grupo de interés considera importantes para un desarrollo más ventajoso. En fin, el lobby y la puerta giratoria están más relacionados de lo que uno cree, no por nada el primer proyecto de ley que regulaba el lobby tenía normas de puerta giratoria (incompatibilidades, prohibiciones y restricciones), pero como veremos más adelante, estas fueron suprimidas.

2. ¿QUÉ ES EL LOBBY? DEFINICIONES ALCANCES Y ORIGEN.

Es difícil llegar a un concepto único o global de lo que se entiende por Lobby, pero en términos generales podría decirse que es una actividad que se ejerce para representar intereses de particulares o entidades privadas ante las autoridades públicas. Tiene que ver con la capacidad de influencia o incidencia en la toma de decisiones de relevancia pública. Para poder entonces dar forma a esta relación, debe contarse con un sujeto pasivo, quien es el que representa los intereses generales y, dada su respectiva investidura, tiene el poder de toma de decisiones; a su vez, un sujeto activo, siendo éste quien expone y está encargado de llevar ante la autoridad aquellos intereses particulares. Si bien parece clara la definición de lobby, la manera en que esta actividad ha sido abordada por las autoridades, y el cómo se ha legislado y luego regulado, parecen demostrar lo contrario.

Según la Real Academia Española de la Lengua¹: *“Lobby. (Voz ingl.). 1. m. Grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses”*. En Inglaterra, desde un punto de vista etimológico, lobby significa *“aquellos espacios físicos adyacentes a una asamblea legislativa donde se tiene fácil acceso a los parlamentarios”*². En estricto rigor, la manera más correcta de usar el término sería el de *“lobbying”*, que hace alusión al verbo, o a la actividad propiamente tal, y no al *“lobby”*, que en rigor hace alusión a un sustantivo, al espacio físico. No obstante, en Chile se ha generalizado el uso de la palabra lobby, para referirse a la actividad, como si se tratase de un verbo. Es común escuchar *“hacer lobby”* a favor de tal persona, o tal persona recibió o fue objeto de *“lobby”*.

Mario Drago, Consejero del Consejo para la Transparencia, define la actividad del lobby como: *“Toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y/o Congreso, llevada a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda de contacto o comunicación directa con autoridades”*

¹ Real Academia Española de la Lengua. [En línea: www.rae.es]

² Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, 1996.

*y funcionarios públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor*³.

Respecto del origen del término lobby, y la actividad, el Diputado Cristián Monckeberg, en un artículo publicado en una revista de la Cámara de Diputados, aporta un dato anecdótico: “...suele decirse que este concepto fue inventado en el Hotel W (originalmente llamado Hotel Washington) que se encuentra al costado de la Casa Blanca, en Washington DC, pues por su ubicación estratégica, era usual que empresarios o dirigentes gremiales acudieran al lobby de dicho hotel para compartir -con hombres de gobierno o congresistas- sus impresiones sobre cierta política en discusión.”⁴ Se le atribuye a John F. Kennedy la definición más repetida sobre qué es un lobbista: “Una persona que puede explicarte en 10 minutos algo que cualquiera de mis asesores demoraría semanas”. Esta idea refiere a la labor de síntesis e influencia que implica la actividad.

A menudo, cuando se habla del lobby, se incluye un cierto contenido oscuro o ligado a las malas prácticas. Por ejemplo, que esta es la forma a través la cual los grandes grupos económicos o grandes grupos de interés ejercen su influencia en la creación de políticas públicas, o en la aplicación de estas. También, se vincula a maniobras oscuras, de personajes en las sombras que, logran interceder y conseguir resultados políticos que benefician a unos pocos por sobre el resto de los que se ven afectados por las políticas públicas en cuestión. Sin embargo, esta adjetivación, si bien refleja en parte la manera como se hacen las cosas, no demuestra en sí lo que es el lobby. Más bien, da cuenta de lo que ocurre al no existir una regulación completa y dinámica sobre estas actividades.

Para una de las organizaciones no gubernamentales más importantes en el área de la transparencia del país, Chile Transparente, “El lobby, bien entendido y regulado, es una actividad legítima en democracia, mediante la cual los ciudadanos pueden hacer valer sus intereses frente a la autoridad”.⁵

³ DRAGO, Mario. Presentación El lobby y su regulación, Programa de Derecho y Economía Universidad Diego Portales, 2003. Pág 5

⁴ MONCKEBERG, Cristián. “Esfuerzos legislativos por regular el lobby en Chile: avanzando en la dirección correcta”. En Revista Hemiciclo N°9, 2013. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile. p. 1.

⁵ CHILE TRANSPARENTE. Transparencia en el ámbito público y privado.2010. Balance y desafíos pendientes. Estado de la Agenda de Probidad: Necesidad de culminar su implementación. p. 19.

Como se dijo, el lobby es una actividad totalmente legítima, y bien entendida, es deseable y necesaria en democracia. Cuando los proyectos de ley o políticas públicas son objeto de opiniones de los diversos actores involucrados, de los distintos intereses que hay en juego, en un marco de igualdad de acceso o de trato, la ley puede verse fortalecida. Cuando desmesuradamente una parte ejerce una influencia sobre un tema en desmedro de otros intereses no considerados, existe un desequilibrio que no es deseable.

A pesar de que es una actividad legítima, el concepto de lobby en Chile goza de mala reputación. Coloquialmente, por una parte importante de las personas es asociado a prácticas poco transparentes y que incluso colindan con conceptos relacionados con la corrupción, como el tráfico de influencias. Pero la verdad es que son cosas totalmente distintas. El tráfico de influencias es un delito penal, específico, regulado en el Código Penal, como un tipo de cohecho impropio, que consiste en utilizar la influencia personal para obtener favores o un tratamiento preferencial, usualmente a cambio de dinero.

Por eso es importante regular el lobby, diferenciarlo claramente de actividades ilícitas como el tráfico de influencia. Delimitarlo bien, transparentarlo y hacerlo accesible a todas las personas para darle un sustento de legitimidad. En ese contexto el lobby puede ser un aporte para la actividad democrática.

La representación de intereses particulares ante las autoridades es uno de los componentes de la matriz de toda sociedad democrática. Sin importar el nombre técnico que reciba la actividad, ésta no puede llevarse a cabo sin tener un correcto tratamiento, el cual sirva no solamente para que todos los grupos de interés puedan, de manera efectiva y pública, realizar sus planteos respecto a lo que les incumbe; sino que también, es necesaria una regulación que transparente los conductos en que se ejerzan las presiones legítimas, para prevenir, combatir, y si es necesario, sancionar prácticas que resulten lesivas para el ejercicio de la democracia libre y equitativa.

Resulta fundamental para todo sistema democrático moderno contar con normativa que regule la actividad de lobby. Esta normativa debe ser eficiente e inteligente, permitiendo establecer métodos dinámicos y flexibles, que puedan evolucionar a la par de la industria del lobby. Por eso, en primer lugar, es necesario desarrollar e incluir en la ley de lobby, un adecuado concepto y significado de esta actividad. Así entonces, la constante evolución de las

herramientas reguladoras, su funcionamiento y eventuales resultados, serán muchísimo más eficiente y efectivos.

La transparencia y la probidad resultan entonces elementos fundamentales para el desarrollo de la democracia. Y la profundización de estas oxigena no solamente el ejercicio del poder, sino también la posibilidad y capacidad de participación que todos los ciudadanos tenemos, evitando la captura de la actividad política por un grupo reducido de intereses que desvíen la toma de decisiones de la misión del bien común que se persigue con este contrato social. La manera de satisfacer el cumplimiento exigido por los principios democráticos es haciendo transparente ante la ciudadanía la forma en que las autoridades, toman las decisiones que directa o indirectamente, ponen en juego los intereses de todos los actores de la sociedad. Por este motivo, es fundamental la creación y constante evolución de los conductos y los instrumentos en que se exhiben estas relaciones.

Lo anterior, está consagrado en la Constitución Política de la República de distintas formas. Para comenzar, puede tomarse el artículo 8°, el cual obliga a los titulares de las funciones públicas al más alto cumplimiento del principio de probidad en todas sus actuaciones. Acto seguido, establece que *“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”*. Por lo tanto, no puede existir una mera consideración sujeta al creer o parecer personal por parte de la autoridad de qué es lo que hacen y qué no hacen público. La legislación o las decisiones políticas no solamente son la letra y el texto consagrado, sino que también lo son su elaboración y los motivos que impulsan y llevan a éstas. Así pues, la autoridad se encuentra en la obligación de informar a su ciudadanía y de poner bajo escrutinio público todo lo que sustenta su accionar.

Por otro lado, no puede obviarse de este análisis el artículo 19 n°14 de la Constitución, el llamado “derecho a petición”, que confiere a todo ciudadano el derecho a presentar a la toda clase de peticiones sobre cualquier asunto, público o privado. Un correcto resguardo de este derecho implica la existencia de los medios que se ponen a disposición pública para poder ejercer y hacer efectivo este derecho. De lo contrario, sin las herramientas adecuadas, el artículo sería letra muerta.

El artículo 19 n°2 de la Constitución también resulta entonces de suma importancia para el análisis del lobby y la necesidad de regularlo. Al consagrar que en Chile no hay persona ni

grupos privilegiado, y que ni la ley ni la autoridad podrán establecer diferencias arbitrarias, puede fortalecerse el argumento de la importancia de una normativa para el lobby. Sin regulación de las relaciones y el tratamiento de la representación de intereses, puede desvirtuarse y devenir en un tratamiento privilegiado y diferenciado entre ciertos grupos que, por determinados factores, ya sea personales, políticos, o económicos, resulten en definitiva beneficiados injustamente en contraste a sus pares, a la hora de legítimamente tratar de llevar ante la autoridad sus intereses particulares.

Es inevitable que, entre los distintos actores de la sociedad, exista una disparidad, y una desproporción entre su capacidad de representar sus intereses. Sin una regulación que otorgue a todos los actores un acceso equitativo ante las autoridades, sería imposible hacer valer el principio de igualdad consagrado en el artículo anteriormente mencionado. Sin estos medios públicos que emparejen el acceso ante la autoridad, o que hagan posible denunciar la falta de éste, las relaciones con el poder corren peligro de convertirse en algo selectivo, que discrimine de manera parcial, y reproduzca las desigualdades existentes en la sociedad, terminando en una imposibilidad para muchos al momento de hacer valer sus derechos.

Las autoridades, no son más que individuos de la sociedad que, de manera directa o indirecta, ejercen un mandato otorgado por la ciudadanía. No obstante, esto no los libera de sus pasadas o presentes relaciones con los grupos de interés. Dichas relaciones pueden tener muchas caras; pueden ser familiares, laborales, políticas o económicas. En un plano ideal, quien ha sido investido con autoridad debiese poder separar aquellos intereses que lo comprometen o lo dotan de parcialidad al momento de ejercer el poder en cualquiera que sea su función. No corresponde, ni tiene sentido, sin embargo, dejar esta tarea a la voluntad propia de quien se desempeña en un cargo de autoridad pública. Para evitar la perversión del ejercicio de la autoridad pública, es necesario poder establecer las herramientas que protejan los derechos consagrados y las legalidad y legitimidad de la toma de decisiones. Debe garantizarse la existencia de medios y herramientas legales para ejercer presión de manera legítima, o de poder representar intereses sin abusar de la posición o el poder negociador que se tenga. La regulación pasa a ser entonces la otra cara de la protección de la democracia y de la ciudadanía, salvaguardando la participación y la posibilidad de comunicar los distintos intereses y garantizando la efectiva rendición de cuentas de la autoridad ante sus mandantes.

3. ¿POR QUÉ CHILE DEMORÓ TANTO TIEMPO EN TENER UNA LEY DE LOBBY? INTENTOS DE REGULACIÓN.

3.1. El proyecto de 2003 (primer intento)

El primer intento formal de regular la actividad del lobby en Chile fue en mayo del año 2003, a través de una moción parlamentaria presentada por el diputado de la Democracia Cristiana, Jorge Burgos Varela. Suscribieron también la moción, los diputados Antonio Leal (PPD), Carlos Montes (PS), René Saffirio (DC), Carolina Tohá (PPD) y Patricio Walker (DC). Esta moción parlamentaria tuvo cierta acogida en el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar, por lo cual luego de conversaciones entre los parlamentarios y el oficialismo, el Ejecutivo envió al Congreso el primer proyecto de ley que regulaba el lobby, el 3 octubre de 2003⁶. Así se daría inicio a un largo y difícil proceso legislativo de más de una década.

Para tener una idea clara de por qué el gobierno de la época estimaba necesario regular el lobby, qué era lo entendía por lobby y cuál era el contexto político del momento, es bastante ilustrativo analizar los antecedentes del mensaje enviado por el Ejecutivo, el cual rezaba de la siguiente manera:

“En una sociedad democrática las decisiones de los órganos públicos deben ser tomadas con miras al bien común y con pleno respeto a los derechos de las personas, sin que aquellas estén ilegítimamente influidas o determinadas por intereses particulares ni menos aún llevadas a cabo en detrimento de los legítimos derechos e intereses de los ciudadanos.

Sin embargo, la experiencia nacional e internacional señala que no en pocas ocasiones la toma de decisiones, tanto a nivel administrativo como legislativo, se ve motivada o afectada por intereses grupales, sectoriales o individuales, los que al amparo del desconocimiento del público o de los afectados, consiguen decisiones que favorecen sus intereses, en una forma que, de saberse sus motivaciones o argumentos, no sería posible, o al menos, sería menos factible llevarlo a cabo.

Lo anterior ocurre con mayor fuerza en una economía en la cual existe, por un lado, una fuerte competencia entre los diversos agentes económicos, y por otra, el Estado tiene

⁶ Historia de la ley 20.730. Boletín 3407-07. Mensaje de S.E. El Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que regula el lobby. 5 de noviembre de 2003. Pág 714. [En línea] <www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/44745/5/HL20730.pdf> [Consultado el 20 de diciembre de 2016]

*importantes facultades reguladoras. En estas condiciones existe la natural tendencia de tratar de capturar a las autoridades públicas a fin de que éstas expidan decisiones que favorezcan a un agente en detrimento del trato igualitario que la autoridad debe otorgar a todos los interesados.”*⁷

En el mensaje del Ejecutivo se denota una mirada crítica respecto del lobby, de cierta manera negativa. Es visto como un mecanismo para afectar la toma de decisiones de las autoridades públicas en favor de ciertos intereses grupales, sectoriales o individuales, e incluso propone que el lobby tiene la tendencia a capturar a las autoridades públicas. Esta “captura” de las autoridades públicas, en el sentido de favorecer un interés particular en perjuicio del bien común, obviamente conlleva negativas consecuencias en diversos asuntos. Por una parte, afecta claramente la igualdad de derechos y la igualdad ante la ley, ya que se distorsiona la actividad decisoria de los órganos públicos en el sentido de que se preferirán determinados intereses por sobre otros, por el mero hecho de tener una capacidad de llegada preferente con la autoridad. También se afecta la libre competencia, ya que las decisiones no se tomarían en el sentido que mejor favorezca una competencia real, libre y transparente, que premie al oferente que otorgue un bien o servicio de mejor calidad, sino que al que puede ejercer mayor influencia o lobby sobre la autoridad.

Por ello, el lobby debe regularse, para que las autoridades no estén ilegítimamente influidas o determinadas por intereses particulares que podrían ir en detrimento de los derechos de los ciudadanos y del interés general, y que además son desconocidos por la ciudadanía, es decir, no son transparentados.

La idea central del proyecto es regular la actividad de lobby, concepto que es definido en el artículo segundo como *“aquella actividad que, ejercida por personas naturales o jurídicas, consiste en promover, defender o representar los intereses y objetivos de personas, entidades u organizaciones privadas o públicas, tendiente a influir en las decisiones que debe adoptar el Congreso Nacional o los órganos de la Administración del Estado”*⁸

Ante este proyecto de ley del Gobierno, a principios de 2004 un grupo de parlamentarios de oposición, liderados por la diputada de la UDI, Marcela Cubillos, presentaron una moción

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*, p.723.

alternativa para regular el lobby, que más bien pretendía modificar la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado (Ley 18.575).⁹ Hay que considerar el contexto de la agenda de modernización del Estado, que se desarrolló como respuesta a varios escándalos de corrupción en el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, como por ejemplo el caso corrupción en el Ministerio de Obras Públicas, conocido como MOP-Gate o el caso de Ferrocarriles del Estado. Lo que pretendía esta moción era prohibir “que los lobbystas tuvieras acceso privilegiado o directo” a las autoridades, ya que se vulneraba la igualdad ante la ley. En la práctica lo que hacía era imposibilitar las audiencias de los lobbystas con las autoridades. No obstante, a fin de cuentas, esta moción no tendría mayor tramitación y sería archivada en el año 2006.

El mensaje del gobierno presentaba una cuestión lingüística curiosa, que previamente merece ser comentada. En el proyecto de 2003, se habla todo el tiempo de los “Lobbystas”, con “y” griega, mientras en que los proyectos posteriores, de 2008, 2012 y lo que sería la ley definitiva, siempre habla de los “lobbistas”, con “i”, latina. Esto denota que, en la época de la tramitación del primer proyecto, en Chile todavía no se conocía, dominaba o convenía un lenguaje en cuanto al concepto del lobby y los lobbistas.

El proyecto del gobierno distinguía dos figuras, “el lobbysta” y el “lobbysta profesional”, las cuales se diferenciaban fundamentalmente en que los segundos realizaban lobby con habitualidad y en forma pagada. Se diferenciaba claramente a estos dos grupos. En primer lugar, los meros lobbystas, los cuales no recibían remuneración por esta actividad ni la hacían con habitualidad, como lo serían por ejemplo los dirigentes de sindicatos, los gremios, federaciones, los colegios profesionales, las juntas de vecinos, ONG’s en general, etc. En segundo lugar, estaban los lobbystas profesionales, concepto que implícitamente reconocía la existencia de una incipiente “industria” o “mercado” del lobby, que serían empresas dedicadas, contratadas y remuneradas para realizar acciones de lobby, de manera habitual.

Al respecto, el Ministro Secretario General de la Presidencia, Eduardo Dockendorff, en la Cámara de Diputados señaló que: *“El espíritu del proyecto es normar la actividad cuando se vincula al ámbito económico, dejándolo de lado cuando se relaciona con aspectos valóricos o*

⁹ Boletín 3498. 14 de abril de 2014. Moción. Regula el lobby en el contexto de la agenda de modernización del Estado. [Disponible en línea] https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3822&prmBoletin=3498-07 [consulta: 8 de marzo de 2017]

de otra índole, pues la influencia o presión que se ejerce en estos últimos no es equivalente”. Agregaba que: *“No se debe ampliar el concepto de lobby a esas pues rigidiza las relaciones entre autoridades y los grupos de interés que no son de carácter económico”*¹⁰. Complementando lo anterior, en una opinión similar, el ministro José Antonio Viera Gallo sostenía que: *“En el fondo, se pretende circunscribir con bastante precisión la actividad de lobby aquella que se realiza cuando se contrata a una empresa de lobbystas y se paga por eso, a aquella que una empresa efectúa por sí misma en defensa de sus propios intereses. La forma de determinar esto último es la habitualidad con que la práctica”*¹¹.

En el fondo, lo que hacía este proyecto era regular exclusivamente a los lobbystas profesionales, es decir a las agencias de lobby o de comunicación estratégica, que a través de lobbystas profesionales (y remunerados) ejercían el lobby de manera habitual, intermediaban entre las empresas o particulares y las autoridades públicas. Las actividades que realizaban otras personas u organizaciones no eran consideradas lobby en este proyecto del gobierno. Si una persona que trabaja para una empresa X (no en una agencia de lobby) realiza alguna gestión destinada a influir en la toma de decisión de una autoridad pública, esa gestión no está regulada ni abarcada por este proyecto, ya que, no es una persona que realice esas actividades de manera habitual y remunerada (salvo que lo haga 5 o más veces en un lapso de 6 meses), como sí lo sería una persona que trabaje en una agencia de lobby y se dedique a eso 100%. Tampoco están incluidos dentro de este concepto, las ONG’s, los sindicatos, los gremios, los “think tanks”, los estudios de abogados, los dirigentes sociales o de juntas de vecinos, etc.

Otra de las características fundamentales, además de distinguir entre *lobbysta* y *lobbysta profesional*, era la existencia de un registro de lobbystas, previo y obligatorio que se creaba para inscribir a todo aquel que quisiera ejercer actividades de lobby en el país. Además, mandataba a crear registros de todas las audiencias entre lobbystas y las autoridades públicas, en los cuales debía informarse quienes eran las personas que representaban los lobbystas.

El proyecto contaba con una regulación bastante estricta en relación a los sujetos activos, establecía bastantes obligaciones para los lobbystas, incompatibilidades y prohibiciones en el

¹⁰ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, respecto del proyecto de ley que regula el lobby. 14 de septiembre de 2004, p. 11.

¹¹ Sesión ordinaria número 51 del Senado. 10 de septiembre de 2008.

desarrollo de su actividad. Incluso, este proyecto fue más allá, y a diferencia de todos los otros proyectos de ley discutidos a lo largo de la historia de la ley, fue el único que intentó regular el tema de la llamada “Puerta Giratoria” entre el sector público y privado, tema que desarrollaremos en profundidad en la última parte de este trabajo. Pero en definitiva, a grandes rasgos, lo que se buscaba era que en el caso de autoridades, como ministros y subsecretarios, estos no pudieran dedicarse al lobby, hasta dos años después de dejar su cargo público. Y en el caso de los jueces, no podrían hacer lo propio hasta 5 años después. Como veremos más adelante, estas regulaciones y prohibiciones posteriormente se eliminaron.¹² A grandes rasgos, este era un proyecto de ley que ponía más énfasis en los sujetos activos de lobby, que en los sujetos pasivos.

En cuanto a la tramitación misma del proyecto esta no tuvo mucha acción durante el año 2004 ya que el gobierno le había quitado la urgencia simple con que contaba desde su presentación en octubre de 2003. No obstante, a fines de 2004, con la llegada de un nuevo Ministro Secretario General de la Presidencia, Eduardo Dockendorff Vallejos (DC), el proyecto sería una de sus prioridades del Ejecutivo. Tal es así que después de pasar por la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, el proyecto fue votado en la sala de la cámara el 14 de diciembre de 2004, siendo aprobado “en general” por 93 votos a cero.¹³ Finalizada esta sesión, el Diputado Burgos, uno de los autores del proyecto, declararía que este era *“un paso sustancial en materia de transparencia y probidad. Al parecer existe un interés mayoritario en regular esta actividad, lo que contribuirá a aclarar las reglas del juego y delimitar los procedimientos de quienes ejercen lobby. Agregó que el proyecto contempla dos tipos de registros: uno en el Ministerio de Justicia, en el que deberán inscribirse todas aquellas personas que desarrollen sus actividades ante la Administración del Estado; y el segundo, a cargo de una comisión bicameral permanente de fiscalización del Congreso, donde se incluirán todos quienes ejerzan esta labor en el Poder Legislativo”*¹⁴

¹²COBO, Stephanie. 7 de mayo de 2007. Un aporte de la regulación del lobby en Chile. www.uchile.cl [En línea] <http://www.uchile.cl/noticias/41171/un-aporte-a-la-regulacion-del-lobby-en-chile> [consulta: 8 de marzo de 2017]

¹³ Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, 14 de diciembre de 2004.

¹⁴ Diputados DC valoran avance del proyecto que regula el lobby. 14 de diciembre de 2004. La Nación [Disponible en línea en: <http://www.lanacion.cl/noticias/diputados-dc-valoran-avance-del-proyecto-que-regula-el-lobby/2004-12-14/163256.htm>]

Con el proyecto ya aprobado en la Cámara de Diputados, faltaba la discusión y votación en el Senado. Ya estamos en el año 2005, el último del gobierno de Ricardo Lagos, el cual había fijado dentro de sus prioridades, la aprobación del proyecto de ley del lobby en el Senado. Eso era lo que decía el gobierno, pero en los hechos, no fue sino hasta junio de 2005, en que el gobierno recién le asignó urgencia simple al proyecto, y fue más que nada, una reacción a un reportaje bastante polémico y provocador por parte del Diario La Nación, titulado “¿Quién le teme al lobby feroz?”, el cual señalaba lo siguiente: *“La discusión particular sobre el lobby empezó, de hecho, cuando Correa renunció al Partido Socialista, en vista de que estaba representando a las empresas mineras durante la discusión del proyecto de ley de royalty. Fiel a sus conocimientos en comunicación estratégica, Correa aprovechó una crisis para volcar la situación a su favor. Desde Imaginación se ha preocupado de alentar la aprobación de la ley, haciendo algunas indicaciones que han sido acogidas en el proyecto. Por ejemplo, la que convertía a una persona en lobbysta profesional al efectuar cinco o más contactos de este tipo en un lapso de seis meses. En opinión de Correa, solo hace falta dos para que una persona deba registrarse como tal.”*¹⁵.

En esta etapa de la tramitación de la ley, especialmente en el año 2004, cobra bastante notoriedad pública asociada a la actividad del lobby y a la misma ley, el nombre de Enrique Correa Ríos, militante del Partido Socialista, ex ministro de los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle. A Correa se le analizará más en detalle en el capítulo dedicado a la industria del Lobby, pero desde ya es importante mencionarlo ya que el mismo año 2004, en julio, cuando se tramitaba este proyecto, Correa se ve obligado a renunciar a su partido debido a la evidente incompatibilidad de ser uno de los principales dirigentes del PS y al mismo tiempo asesorar a empresas mineras, haciendo lobby a favor de ellas en el contexto de la tramitación de la ley del Royalty.¹⁶

En agosto de 2005, el proyecto fue aprobado en la Comisión de Hacienda, por unanimidad. Posteriormente se votó en particular en la Cámara de Diputados, siendo aprobado casi en su totalidad sin mayores dificultades. Con esta aprobación en particular, se concluye lo

¹⁵ ¿Quién le teme al lobby feroz? 5 de junio de 2005. Diario la Nación.

¹⁶ Royalty cobra su primera víctima: Enrique Correa renuncia al PS. 13 de julio de 2004. El Mercurio. [En línea] <http://www.emol.com/noticias/nacional/2004/07/13/152946/royalty-cobra-su-primera-victima-enrique-correa-renuncia-al-ps.html> [consulta: 8 de marzo de 2017]

que se conoce como “el primer trámite constitucional”. La idea era terminar la tramitación del proyecto lo más rápido posible, para que este fuera ley de la República durante el periodo presidencial de Ricardo Lagos, que finalizaría el 11 de marzo de 2006. No obstante, debido a la gran cantidad de especialistas, expertos e intervinientes en la materia que debían ser oídos y considerados en la creación de la ley, esa sería una tarea muy difícil de realizar, considerando además que faltaba la aprobación del Senado.

El Senado comenzaría a conocer del proyecto en su respectiva Comisión el 21 de diciembre de 2005.¹⁷ El 4 de enero de 2006 y luego el 7 de marzo del mismo año, se desarrolló la votación en la Cámara Alta (Interrumpida por vacaciones en febrero). El proyecto fue aprobado casi transversalmente. En la Concertación votaron todos a favor, senadores como Edgardo Boeninger, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Carlos Ominami, y José Antonio Viera-Gallo, entre los más representativos. En la Derecha o Alianza por Chile, también votaron todos los senadores de manera favorable, entre ellos Andrés Chadwick, Alberto Espina, Juan Antonio Coloma, Evelyn Matthei y Jovino Novoa, entre otros. Los únicos opositores al proyecto, que votaron desfavorablemente, fueron los “senadores designados”, ese enclave autoritario heredado de la dictadura y la Constitución de 1980, que había sido eliminado por Ricardo Lagos ese mismo año 2005 en una reforma constitucional. Los senadores designados que se opusieron fueron Aburto, Canessa, Cordero, Martínez, Ríos, Vega y Zurita.

A pesar de haber sido aprobada por mayoría absoluta en el Senado, pocos días antes de cambiar el gobierno, la tramitación del proyecto no terminaría allí, porque El Senado presentó y solicitó al ejecutivo, varias indicaciones tendientes a aclarar y corregir elementos del proyecto, como el tema de los registros y el rango de aplicación de la ley, de manera detallada. El registro previo o ex ante de lobbystas, y la diferenciación entre lobbystas profesionales y los que no lo eran, todavía eran elementos discordantes de importancia. A pesar de ello, el Senado siguió las recomendaciones que en la discusión en las comisiones habían realizado las agencias de lobby, entre ellas la transnacional Burson-Marsteller, que solicitó que se eliminara la distinción entre Lobbystas profesionales y los meros Lobbystas.¹⁸

¹⁷ Proyecto 3407-07. Senado de la República de Chile.

¹⁸ GARÍN, Renato. *El Lobby Feroz*. Santiago. Catalonia. 2016. p.50.

Así, el 11 de marzo de 2006, terminaba el gobierno de Ricardo Lagos, que ni con el ministro Dockendorff, ni después de 3 años y múltiples trámites legislativos, no había podido lograr aprobar definitivamente el proyecto de ley de lobby. La responsabilidad de llevar adelante y finalizar la tramitación del proyecto sería de la administración de la nueva presidenta de la República, Michelle Bachelet y en particular, su ministra Secretaria General de la Presidencia, Paulina Veloso. A pesar de que el proyecto de ley del lobby había sido declarado por la ministra Veloso como una de las prioridades legislativas del primer año de gobierno¹⁹, durante el año 2006 tuvo una tramitación lenta y cambiante en cuanto a las urgencias otorgadas desde el Ejecutivo.

En agosto de 2007, un año y medio más tarde, el Senado finalmente aprobó el proyecto con las indicaciones que habían sido solicitadas en enero y marzo de 2006. Finalmente, y como había sido recomendado por las agencias de lobby en las comisiones, los senadores decidieron sacar o borrar la palabra “profesional” de todo el proyecto de ley, creando así una sola categoría, los “lobbistas”, a secas. Esta modificación del Senado provocó bastantes críticas por parte de algunos miembros de la Cámara de Diputados, que hicieron saber su molestia al mismo Senado y al Gobierno. En septiembre de 2007, la Cámara rechazó las modificaciones que antes había aprobado el Senado, de esta forma se desencadenó una discordancia entre las dos Cámaras del Poder Legislativo, dejando al Poder Ejecutivo en el medio, sin poder conciliar ambas posiciones.

El siguiente paso o trámite constitucional, sería la creación de una comisión mixta o bicameral, cuyo objetivo era destrabar los desacuerdos entre ambas cámaras. Esta comisión comenzó a sesionar en septiembre de 2007, finalizando su tarea en abril de 2008, cuando entregó el informe. A fin de cuentas, y tras más de 7 meses de discusión y negociación en la comisión, terminó por imponerse el criterio del Senado, en el sentido de borrar el término “profesional” y crear una sola gran categoría de lobbistas. El 2 de abril de 2008, la Cámara aprobó el informe de la comisión bicameral y aprobó el texto final del proyecto de ley.

Sólo faltaba la firma de La Presidenta Bachelet para promulgar la ley y así finalizar un largo proceso de 5 años de tramitación de un proyecto. Si bien con las últimas modificaciones del Senado y de la comisión bicameral, puede decirse que el proyecto había sido desnaturalizado

¹⁹ Las 28 prioridades legislativas. Diario La Nación. 6 de marzo de 2007. [Disponible en línea en:]

o al menos modificado fuertemente en su intención original, no es menos cierto que, aún habiendo sido aprobado, este constituía un grandísimo avance en aras de la transparencia, la probidad y la modernización de la política chilena. Tampoco era que el proyecto había sido debilitado tan fuertemente como para que su aplicación como ley fuera débil o no resultara de mayor utilidad. El proyecto tal y como estaba aprobado constituía una fuerte regulación tanto a los sujetos pasivos y sobre todo a los sujetos activos de la actividad del lobby. Y más allá de eso, era una ley histórica en el sentido de ser la primera que regulara la materia. Podía ser considerada el primer gran paso en este ámbito de regulación de la relación entre la política, el dinero y los intereses. La ley podía ser perfectible, pudo ser aprobada y después podría haberse avanzado sobre ella para perfeccionarla, pero no fue así.

El 30 de abril de 2008, la Presidenta Bachelet hizo uso de la facultad que le otorga la Constitución Política en el artículo 73²⁰, el llamado “Veto presidencial”, a través de un oficio firmado por la misma Presidenta, su ministro de Hacienda, Andrés Velasco y su nuevo ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo.²¹

Después de casi 5 años de tramitación legislativa, cientos de horas de trabajo en comisiones, discusiones en sala, intensas negociaciones tanto dentro como fuera del parlamento, Chile se quedaba sin una esperada ley que regulara el lobby, y éste continuaría desarrollándose entre las sombras unos cuantos años más. Hay una frase clave para resumir este primer intento fallido de regulación, que fue una frase común en el ambiente parlamentario y político de la época en que no se podía terminar de sacar una ley de lobby. “*El Lobby mató a la ley de lobby*”.²²²³

²⁰ Artículo 73 de la Constitución Política de la República de Chile: “Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días. En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo. Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación. Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.”

²¹ Veto presidencial. Historia de la Ley 20.730. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 12 de agosto de 2008.

²² Radio Cooperativa. 18 de mayo de 2013 [En línea] <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/agenda-legislativa/monckeberg-en-los-antiores-intentos-el-lobby-mato-al-lobby/2013-05-18/093346.html> [consulta: 8 de marzo de 2017]

²³ MONCKEBERG, C. “*Esfuerzos legislativos por regular el lobby en Chile: avanzando en la dirección correcta*”. En Revista Hemiciclo N°9, 2013. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile.

3.2 El proyecto de 2008

El 1 de julio de 2008 el veto presidencial fue votado en el Congreso, siendo aprobado sólo de manera parcial por la Cámara de Diputados, ya que éstos se opusieron a ciertas modificaciones propuestas por el Ministro Viera-Gallo. El veto del gobierno puede ser entendido, no como una vuelta a fojas cero, sino como un intento de mejorar la ley en la medida de lo posible, no partiendo desde cero, pero sí modificando algunos elementos que para el gobierno eran muy importantes. La Cámara estuvo de acuerdo con el veto del Ejecutivo, en el sentido de modificar quién sería el encargado de llevar el control de los Registros. En el proyecto original, era el Ministerio de Justicia, con el veto, el gobierno proponía que fuera el recién creado Consejo Para la Transparencia la institución encargada de llevar y controlar esos registros. En ese punto, por ejemplo, El Congreso y el Ejecutivo estuvieron contestes y el veto fue aprobado en ese ítem.

Donde sí hubo un punto de discrepancia fuerte y el veto no pudo ser aprobado, fue quizás en uno de los temas centrales del proyecto de ley, el cual fue un problema durante toda la tramitación del mismo. Definir quiénes eran y quienes no eran lobbyists, como también qué actividades constituían o no lobby. El veto contenía una modificación en el sentido de incluir dentro de las actividades que no constituyen lobby las siguientes: Las gestiones realizadas por los miembros de las directivas de las organizaciones gremiales, sindicales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, centros de estudio, colegios profesionales. También se incluían a los representantes legales, directores, gerentes y abogados institucionales de las personas jurídicas que persiguen fines de lucro.²⁴ En el fondo lo que pretendía el gobierno a través del veto, era excluir a todas esas personas e instituciones (que originalmente eran considerados lobbyists no profesionales), para terminar regulando solamente a los lobbyists profesionales. En la práctica lo que hacía era no distinguir entre profesionales y no profesionales, pero regular solo a los primeros.

Ante la imposibilidad de llegar a acuerdo y que finalmente el veto fuera rechazado por la Cámara, el Gobierno termina por retirar la urgencia con que contaba el proyecto 3407-07, dando término a su tramitación.

²⁴ Veto presidencial. Punto número cinco, letra d). Historia de la Ley 20.730. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 12 de agosto de 2008.

En octubre de 2008, el Gobierno, y la cartera del Ministro Viera Gallo, harían un nuevo intento. Esta vez con un nuevo proyecto de ley que pretendía regular el lobby (Boletín número 6189-06). En los antecedentes del mensaje, el gobierno hace un resumen y una interpretación de la historia de la tramitación de la ley desde el 2003, en especial de por qué se vetó el anterior proyecto y por qué se envía uno nuevo.

“Existe plena convergencia en que las decisiones de los órganos públicos en una sociedad democrática deben ser tomadas con miras al bien común y con pleno respeto a los derechos de las personas, sin que estén ilegítimamente influidas o determinadas por intereses particulares, ni menos aún llevadas a cabo en detrimento de los legítimos derechos e intereses de los ciudadanos.

Por ello en noviembre del año 2003, el Ejecutivo envió al H. Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a regular el lobby. Dicho proyecto, ingresado a través de la H. Cámara de Diputados, fue despachado por el H. Congreso en abril de 2008 y, actualmente, se encuentra en etapa de discusión de las Observaciones presentadas por el Ejecutivo, realizadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución política de la República. El número del Boletín del mencionado proyecto de ley corresponde al 3.407-07.

Durante la tramitación de esta iniciativa legal, se han escuchado las opiniones de los distintos expertos en las materias y ha existido un amplio debate parlamentario. Los aportes efectuados por los diputados y senadores de los distintos partidos y tendencias políticas han sido de gran relevancia. Han permitido constatar que existen algunas cuestiones de la normativa de lobby propuesta originalmente por el ejecutivo incluido el veto, que puede ser mejorada.

Debido a lo anterior, el Ejecutivo se comprometió a enviar al H. Congreso Nacional un nuevo proyecto de ley que recogiera los aportes efectuados por los Sres. Parlamentarios y por las personas especializadas en la materia. Por su parte, los Sres. Diputados y senadores se comprometieron a dar prioridad a la tramitación de esta nueva iniciativa legal. Con ello se descartó aprobar la iniciativa en trámite, con el veto, y luego con otra iniciativa que recogiera los aspectos no correspondidos o distintos al proyecto en trámite. ²⁵”

²⁵ Boletín 6189-08. Mensaje presidencial Proyecto de ley que regula el lobby. 28 de octubre de 2008

Si bien no se explica directamente la discusión jurídica de fondo, el ejecutivo sí explicita su decisión de retirar el anterior proyecto del gobierno de Lagos. De este modo, la discusión legislativa volvió a fojas cero, empezando a discutir otro texto legal, con otra redacción y definiciones. En cuanto a los fundamentos o principios que inspiran a este segundo proyecto, el mensaje expresa que son los mismos que el proyecto original de 2003, del boletín 3407-07, esto es, la transparencia en las decisiones públicas y evitar la captura de las autoridades públicas por los intereses privados.

Yendo a lo sustantivo, el lobby según este nuevo proyecto de ley consiste en:

“...una gestión o actividad que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés individual, respecto de las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar las autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento. Esta defensa o representación se puede realizar respecto de actos normativos (decretos, resoluciones y proyectos) cualquiera sea su etapa de tramitación, (elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación, etc.); de decisiones, acuerdos, comunicados; de actos y contratos. En seguida, el lobby puede ser remunerado o habitual.

A continuación, puede ser ejercido por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras.

Otro elemento de la definición es que el lobby solo se puede ejercer ante las autoridades, miembros, funcionarios o servidores públicos de los órganos de la Administración del Estado y del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento.”²⁶

El hecho de que el mensaje diga que el lobby puede ser remunerado, o bien, habitual, es clave. A primera vista, pareciera ser que el Ejecutivo, entendió cuál había sido el error o la traba en el anterior proyecto de ley, en el sentido de que aquel terminaría regulando sólo a los lobbystas profesionales. Entonces, este nuevo proyecto, al agregar la posibilidad de que no sean considerados lobbystas sólo los remunerados, sino que también los “habituales”, podría interpretarse de que ampliaría el espectro de sujetos activos regulados o considerados lobbystas, ya que no necesariamente deberían ser remunerados para esos efectos.

²⁶ Boletín 6189 08. Proyecto de ley que regula el lobby. Artículo 2 y siguientes.

Sin embargo, esto no es así, de hecho, es precisamente lo opuesto. A continuación, este proyecto, en el artículo número 3, crea una lista de actividades excluidas de la categoría o ámbito del lobby, las cuales son las siguientes:

“- Toda declaración, actuación o comunicación hecha por autoridades, miembros, funcionarios o servidores de los órganos de la Administración del Estado o del Congreso Nacional, hasta el nivel que determine el reglamento, en el ejercicio de sus funciones y en el marco de actuaciones oficiales.

- Las actividades desarrolladas por los miembros de las directivas de asociaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones, fundaciones y colegios profesionales, salvo que gestionen intereses individuales.

- Todo tipo de asesorías a los funcionarios públicos y parlamentarios realizadas por profesionales e investigadores de asociaciones sin fines de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga que no represente intereses económicos específicos; así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de un órgano del Estado.

- Las gestiones realizadas por las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias; por los sindicatos; por las cooperativas; por las organizaciones religiosas; por las organizaciones indígenas; por las asociaciones gremiales artesanales y por las asociaciones de pequeños empresarios y de microempresarios; por las organizaciones juveniles, por los clubes deportivos que no sean sociedades anónimas y por las asociaciones culturales, que no persigan fines de lucro. Pero para que la exclusión opere, es necesario que estas actuaciones se ajusten a las finalidades definidas por la ley o, a las que son propias de su naturaleza, tratándose de aquellas organizaciones no reguladas por una ley.”²⁷

En el fondo, lo que hacía el gobierno con este proyecto, era caer en el mismo error que había provocado el fracaso del proyecto anterior: Excluir de la categoría de lobbystas a los sindicatos, gremios, centros de estudio, juntas de vecinos y en general ONG's.

²⁷ Ibid.

En cuanto a aspectos no controvertidos, este proyecto de ley mantuvo la idea de regular al ejercicio del lobby, más allá del mero registro de audiencias solicitadas con las autoridades. Se mantienen elementos del primer proyecto, como la obligación de inscripción previa para ejercer el lobby y la obligación de entregar trimestralmente información a los registros públicos.

En este segundo proyecto también se proponen algunas prohibiciones. Para los lobbystas, que no podrán contribuir al financiamiento de las campañas electorales ni elecciones internas de los partidos. También se le prohíbe a ciertas personas que están en algunos cargos de organismos del estado, realizar lobby sino hasta dos años de haber cesado sus funciones en el cargo público. Se regulaban las puertas giratorias entre el mundo público y las agencias de lobby. Estos elementos 3 elementos centrales (el registro previo de lobbystas, la prohibición de financiar campañas políticas y la prohibición de puertas giratorias por 2 años) cabe destacar que no eran controvertidos durante la tramitación de este proyecto durante el primer gobierno de Bachelet, cuestión que como veremos posteriormente, cambiaría en el gobierno de Sebastián Piñera.

En esta etapa de la discusión, a principios del año 2009 el proyecto está en primer trámite constitucional, discutiéndose en el senado como cámara de origen, después de la discusión en la comisión respectiva, el tema de fondo a definir sigue siendo quienes son o no lobbystas y que es y que no es lobby. Así lo refleja la intervención del Senador Hernán Larraín (UDI) en la discusión en sala, en general, del proyecto de ley en comento:

“Señor presidente, el punto central, el tema de fondo que hoy día debatimos es el mismo que hemos discutido de una u otra forma desde que estamos analizando en el Senado esta norma. Se vincula con definir el ámbito dentro del cual vamos a regular esta actividad., que vamos a entender por lobby y, por lo tanto, quienes son lobbystas. Qué requisitos deben cumplir estos, y qué normas deben observar quienes se vinculen con ellos en cualquier ámbito de la acción de los órganos estatales. Me parece que mientras no resolvamos aquello no vamos a avanzar.

Por mi parte, creo que, para dar el paso necesario en aras de la transparencia en la regulación del lobby, debemos concentrar nuestros esfuerzos en aquellas personas dedicadas a esta actividad en forma profesional y remunerada. Y no porque algunos la puedan hacer con habitualidad se los puede calificar así. Porque como dije, hay organismos constituidos para

eso, y al llamarlos lobbystas pareciera que están realizando una actividad de connotación peyorativa, en circunstancias de que lo que hacen -por ejemplo, un gremio que representa a un grupo de profesionales o a un sector productivo cuando se trata una legislación que lo afecta- en cumplimiento de sus funciones: dar a conocer su punto de vista y tratar de influir para que la decisión del caso sea la más adecuada para el desarrollo de la actividad correspondiente.”²⁸

Es curioso que el senador Larraín siga atribuyéndole a la palabra lobby un sentido peyorativo, cuando nada más se trata de una actividad totalmente legítima en una sociedad democrática. El argumento es que no se deben incluir a la lista de sujetos activos regulados y considerarlos lobbystas, a los gremios, sindicatos, ONG’s, etc, porque “pareciera que están realizando una actividad de connotación peyorativa” resulta bastante pobre y poco lógico.

En fin, tras la discusión en la sala del Senado, el proyecto fue aprobado en general, por amplia mayoría, pero se solicitaron algunas indicaciones al gobierno para precisar los conceptos de “lobbysta” e “interés individual”. En la Comisión de Gobierno que discutió este asunto, finalmente se llegó a un concepto de lobby consensuado entre el gobierno y la oposición, quedando finalmente el concepto de lobby definido como: *“Aquella gestión o actividad remunerada, generalmente habitual, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, respecto de las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar las autoridades, miembros, funcionarios, o servidores de los órganos de la Administración del Estado o el Congreso Nacional.”²⁹*

En cuanto a la discusión si considerar o no como lobbystas a las entidades como gremios, sindicatos, ONG’s y otros, la solución a la que llegó la Comisión de Gobierno del Senado fue la base de lo que sería finalmente el proyecto de ley aprobado años más tarde. En lugar de considerar lobbystas a estas instituciones, se acordó que todas las autoridades públicas debían registrar sus reuniones, ya fueran con lobbystas, ONG’s, gremios, sindicatos u otros. Así, todos quedaban afectos al registro, sin tener que ser catalogados necesariamente como lobbystas. Este

²⁸ Intervención del Senador Hernán Larraín sobre el proyecto de ley que regula el lobby. Boletín 6189. 13 de enero de 2009 discusión en sala del Senad

²⁹ Historia de la ley de Lobby. Informe de la Comisión de Hacienda del Senado. 14 de julio de 2009. Pag 203 y siguientes.

acuerdo fue aprobado por unanimidad de la Comisión de Gobierno del Senado, como también fue ratificado por la Comisión de Hacienda de la misma cámara alta.³⁰

El proyecto avanzaba en su tramitación, en julio de 2009 el Senado terminaba de conocer el proyecto y lo despachaba a la Cámara de Diputados, para que actuara esta como cámara revisora, concluyendo así el primer trámite constitucional. Faltaban unos meses para finalizar el primer gobierno de Bachelet y se pensaba que el proyecto podría haber llegado a ser ley, para presentarla como parte de su legado institucional. Sin embargo, el proyecto no fue tramitado más, debido a la falta de urgencia por parte del ejecutivo. En los hechos, no hubo voluntad política real y efectiva de parte del gobierno para sacar adelante el proyecto de ley, por lo que el proyecto fue prácticamente abandonado y olvidado por el resto del gobierno de Michelle Bachelet.

3.3 El proyecto de 2012

Con el cambio de Gobierno, asumió la Presidencia de la República Sebastián Piñera, el cual no había hecho ninguna promesa o propuesta concreta en términos de regular el lobby, por lo que no se tenía mayor expectativa en relación con esta materia. No obstante, sería durante este gobierno cuando finalmente se aprobaría la primera ley de lobby en Chile, no sin antes hacer un importante giro regulatorio en relación con los anteriores intentos. El encargado de llevar la agenda legislativa del gobierno, el ministro de la Secretaría General de la Presidencia sería Cristián Larroulet (UDI), el cual heredaba la carga de llevar adelante la tramitación de la ley de lobby, aunque durante el primer año, el 2010, no habría urgencia alguna al respecto.

El gobierno de Piñera se caracterizó por la gran cantidad de casos en que las relaciones entre la política y el dinero fueron develadas, investigadas y denunciadas, como nunca se había visto. Los conflictos de intereses de los nuevos ministros con sus anteriores trabajos en el sector privado eran evidentes, y llegaban incluso hasta el mismo Presidente de la República, como en el caso de su calidad de accionista mayoritario en el canal de televisión Chilevisión, o en la línea aérea LAN. En ese sentido, este fue un periodo en que la opinión pública y la prensa estaba muy encima del gobierno para investigar y denunciar estas situaciones. También, durante el año 2010 en la prensa se muestran más casos de lobby de empresas privadas para con el gobierno y los

³⁰ Idem

parlamentarios, especialmente en el ámbito de la agenda energética, como los casos de las empresas termoeléctricas³¹ o el proyecto Barrancones.³²³³ Además, un caso que llama la atención es una noticia aparecida en la prensa en que se denunciaba una extensa reunión privada en la Moneda entre el ministro Larroulet y dos pesos pesados del lobby, que a la vez son importantes personeros ligados a la Concertación, Enrique Correa y Eugenio Tironi.³⁴

En ese contexto de desconfianza y denuncia de la opinión pública frente al lobby y a los conflictos de interés de ministros del gobierno de Piñera, es que a fines de 2010 y a principios del 2011, el ministro Larroulet reactiva la intención de seguir tramitando la ley de lobby, y es más, anunció la presentación de un nuevo proyecto de ley en la materia. El contexto de la situación se ve muy bien reflejado en una columna en el diario La Tercera, del investigador de Libertad y Desarrollo y asesor del mismo gobierno de Piñera, José Francisco García, quien además ha escrito y teorizado respecto del tema del lobby, publicaciones que han servido como fuente de este trabajo. En esa columna expresaba:

“El gobierno ha anunciado que la regulación del lobby será pieza fundamental de su agenda legislativa del primer semestre de 2011. Se trata de un tema complejo en lo político y en lo técnico, lo que se ve reflejado en que el actual proyecto de ley sobre la materia, después de ocho años de discusión parlamentaria, varias indicaciones y hasta un veto presidencial, no haya sido aún aprobado. Si bien la regulación del lobby se ha fundamentado en la búsqueda de estándares más altos en transparencia en el proceso de toma de decisiones públicas, el proyecto de ley citado dista mucho de alcanzarlo: su diseño regulatorio es deficiente y tiene el potencial de lesionar diversas garantías constitucionales.

(...) Adicionalmente, al parecer nadie quiere ser considerado lobbista. Es por ello que una de las normas más problemáticas del proyecto -y que seguramente será nuevo foco de controversia- no dice relación con que será considerado una acción de lobby, ni quienes serán

³¹ PEREZ, A. El Lobby termoeléctrico. Punto Final. 2 de octubre de 2012. [En Línea] <<http://www.puntofinal.cl/695/lobby.php>>

³² CORDERO, Luis. “¿Que nos esta enseñando Barrancones?”. Ciper Chile. 26 de agosto de 2010. <http://ciperchile.cl/2010/08/26/%C2%BFque-nos-esta-ensenando-barrancones/>

³³ La llegada de Cristina Bitar a la termoeléctrica Castilla. El Mostrador. 7 de octubre de 2010 <http://www.elmostrador.cl/noticias/sin-editar/2010/10/07/la-llegada-de-cristina-bitar-a-la-termoelectrica-castilla/>

³⁴ El cónclave entre Larroulet, Correa y Tironi para destrabar la agenda legislativa. El Mostrador. 20 de julio de 2010. <http://www.elmostrador.cl/noticias/sin-editar/2010/07/20/el-conclave-entre-larroulet-correa-y-tironi-para-destrabar-la-agenda-legislativa-del-gobierno/>

considerados lobistas, sino, precisamente, aquellas actividades consideradas exentas. No deja de ser curioso que los grupos exentos se hayan duplicado desde el inicio de la discusión hasta su última versión.

(...) bajo este escenario, ¿existen alternativas más prácticas, efectivas y eficientes de regulación? Si. Inglaterra y la Unión Europea, analizando críticamente la regulación americana, han potenciado la autorregulación del lobby, los Códigos de Conducta- tanto de lobbies como de autoridades públicas- y los mecanismos pro-transparencia. Lamentablemente, nuestro debate no ha prestado mayormente atención a estas experiencias.”³⁵

El argumento de García es que la discusión legislativa chilena respecto del lobby no estaba bien enfocada y estaba estancada en la interrogante de quién era y quién no era lobbista. Ante esto, propone otras alternativas de regulación a nivel comparado, como las experiencias de Inglaterra y de la Unión Europea, que contemplaban la autorregulación del lobby y los códigos de conducta, entre otros mecanismos pro transparencia. Nótese que ahora se escribe lobbistas con i latina, ya no con y griega, como en los anteriores proyectos de ley.

Durante los primeros años del gobierno de Piñera, surgen varios casos en que se manifiesta la presencia no regulada del lobby por parte de empresas y gremios para con el gobierno y parlamentarios. Hay muchos ejemplos de ello, como el caso del mismo Ministro de Salud de la época, Jaime Mañalich, quien denunció y transparentó que había sido objeto de un gran despliegue de lobby de las empresas tabacaleras y empresas productoras de alcohol en el contexto de la discusión de una ley anti tabaco y alcoholes. Esta ley finalmente sería rechazada en el Parlamento. Al respecto, declaraba el Ministro Mañalich:

“Yo no los recibo una vez que se traslada la discusión al Parlamento y antes también me prohíbo recibir agencias de este tipo (Agencias de lobby). En dos años como ministro, lo que llamamos lobby o influencia es un dato de la causa, está presente en todo el proyecto. En estos momentos se discute en el Congreso, a la ley antitabaco y de alcoholes, que endurece las penas contra quienes conduzcan bajo la influencia del alcohol y en estado de ebriedad y el lobby está presente en todo momento. La semana antepasada vivimos una situación bochornosa en la Cámara de Diputados, en la cual se había llegado a un acuerdo político y en definitiva en

³⁵ GARCIA, José Francisco. Regulación del Lobby. La Tercera. 2 de septiembre de 2010. <http://diario.latercera.com/edicionimpresa/regulacion-del-lobby/>

*la sala, por influencias legítimas o ilegítimas, ese proyecto de ley se desdibuja y tenemos que ir al Senado a representarlo. Esa ley evidentemente en su tramitación ha estado sujeta a todo tipo de influencia, de organizaciones que están en contra y a favor del tabaco”*³⁶

Este lobby desatado de las tabacaleras y su influencia en el posterior rechazo del proyecto también fue denunciado por el diputado del PPD, Enrique Accorsi.³⁷

No obstante el anuncio del ministro Larroulet, no hubo ninguna gestión legislativa respecto del tema del lobby sino hasta mayo de 2012, cuando el gobierno, en vez de seguir adelante con el proyecto de ley de 2008, presenta una indicación sustitutiva del proyecto de 2008, cambiando completamente el espíritu de los anteriores intentos de regulación.³⁸

En la indicación sustitutiva presentada en el Congreso, el Ejecutivo cambia drásticamente el proyecto de ley anterior. A grandes rasgos, es una regulación enfocada principalmente en la transparencia o publicidad de las agendas de los sujetos pasivos de lobby, de hecho cambia el nombre a “proyecto de ley de transparencia en la actividad del lobby y gestiones que representen intereses particulares”³⁹. Las obligaciones legales que recaían en los lobbistas, ya no están más incorporadas. En cambio, se establecen una serie de obligaciones que están orientadas principalmente respecto de ciertas autoridades públicas y funcionarios, en el sentido de mantener la publicidad y transparencia de sus agendas de reuniones, creándose para ello una serie de registros, en que además aparecerían los lobbistas participantes de esas audiencias, como también los “gestores de intereses particulares”. Estos gestores son una nueva figura incorporada por este proyecto, los cuales son en el fondo, los anteriores sujetos activos excluidos de los demás proyectos. Dicho de otra manera, los gestores de intereses particulares, son personas o representantes de instituciones que realizan lobby, pero esta actividad no recibe técnicamente el nombre de lobby, sino que de gestión de intereses particulares, ya que estas personas no reciben una remuneración específica por esa gestión realizada. No son lobbistas

³⁶ Jaime Mañalich: “Yo he sido víctima del lobby de la industria tabacalera” . Radio Cooperativa. [En línea] [Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/tabaco/jaime-manalich-yo-he-sido-victima-del-lobby-de-la-industria-tabacalera/2013-01-03/094158.html>]

³⁷ Diputado Accorsi denuncia que el lobby de tabacaleras influyó en votación de ley. El Mercurio. 27 de enero de 2012. [En línea][Disponible:<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/01/27/523597/accorsi-denuncia-gran-lobby-de-tabacaleras-previo-a-votacion-de-ley.html>]

³⁸ Indicación sustitutiva del Ejecutivo. 18 de mayo de 2012. Cuenta en sesión 33, legislatura 360. Historia de la ley 20.730, p. 258 y siguientes.

³⁹ Ídem.

“profesionales”, sino que representan un interés particular propio o de una organización como una ONG, sindicato, gremio, junta de vecinos, entre otras, siempre y cuando como se dijo, no sea remunerada.

En otra modificación de esta indicación sustitutiva respecto del proyecto de 2008, se eliminan los artículos referentes a la incompatibilidad y/o prohibición con el financiamiento electoral por parte de las agencias de lobby. También se elimina la incompatibilidad de los lobbistas con los puestos directivos de los partidos políticos, así como también desaparece la norma en relación a la puerta giratoria, referente a prohibición de los lobbistas de ejercer en el ámbito público en ciertas funciones por un periodo de 2 años, ni viceversa, en cuanto a pasar de estos cargos públicos directamente relacionados hacia agencias de lobby.

Algo muy relevante también, que posteriormente sería un tema fuertemente discutido, tanto en la discusión parlamentaria como en la sociedad civil, fue la eliminación de la obligación de crear un registro público ex ante de lobbistas, donde estos, previo a poder ejercer su actividad de lobby, debían inscribirse y cumplir ciertos requisitos para desarrollar sus funciones.

A las pocas semanas de presentada la indicación sustitutiva, surgen varias críticas a la propuesta del gobierno, desde la oposición, desde organizaciones de la sociedad civil, desde los funcionarios públicos, y también desde el ámbito académico. Tal es el caso de una columna publicada en el Diario La Tercera, firmada por el economista ligado a la Concertación, Eduardo Engel (quien posteriormente presidiría una comisión especial de transparencia y probidad durante el segundo gobierno de Bachelet) y de Daniel Kaufmann.⁴⁰ En esta publicación critican la debilidad de la indicación del gobierno, en el sentido de no tener un registro previo de lobbistas, eliminar las exigencias que existían en los proyectos anteriores para los lobbistas, y en el fondo ser una legislación básicamente enfocada a los sujetos pasivos y que deja en la “autofiscalización” tanto a cada una de las cámaras que llevarán sus propios registros, como también a los propios lobbistas que no tendrán mayor regulación.

Otro punto débil que también critican estos columnistas, es que el proyecto propuesto no cumple con los estándares o recomendaciones hechas por la OECD en materia de lobby, probidad y transparencia. La OECD, organización internacional de la cual Chile es miembro,

⁴⁰ ENGEL, E. y KAUFMANN, D. ¿Ley de Lobby: mejor es nada?. La Tercera. 21 de junio de 2012. [En línea] [Disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/06/21/ley-de-lobby-mejor-es-nada/>]

ha establecido una serie de principios y recomendaciones para la transparencia y la integridad en la actividad del Lobby⁴¹, Según Engel y Kaufmann, son tres las recomendaciones principales: Primero, establecer una definición clara y amplia de qué constituye lobbista. Esta definición debe ir más allá de quienes se autodefinen como lobbistas, dirigentes empresariales, sindicales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y académicos de acceso regular a los legisladores, como también con el Poder Ejecutivo. Lo que hace este proyecto es incluir no sólo a los lobbistas profesionales o de agencias de lobby, sino que también a estos grupos como dirigentes empresariales, sindicales, etc, pero lo que hace es crear una categoría nueva, los gestores de intereses particulares, que en el fondo son casi lo mismo que los lobbistas, pero no son remunerados específicamente para esa labor, pero para efectos del proyecto, tiene casi los mismos derechos y obligaciones que los lobbistas, solo que están en un registro aparte.

La segunda recomendación es que los lobbistas deben hacer pública información relevante sobre su actividad, por ejemplo con respecto a sus clientes, los destinatarios de las actividades de lobby, como también respecto de la información financiera de las propias oficinas de lobby. Esta idea está totalmente ausente en el proyecto del gobierno, ya que solamente se establecen obligaciones muy básicas y débiles para con los lobbistas, en ningún caso ellos están obligados a entregar información financiera o de honorarios, ni a revelar un lista de sus clientes, como tampoco de sus objetivos o sujetos pasivos regulares. La tercera gran recomendación de la OECD que recoge Engel, es la de crear una “cultura de la integridad” en el gobierno, las ONG y los propios lobbistas. Este objetivo no se vislumbra en ninguna parte del proyecto, ya que como hemos dicho, se trata más bien de una regulación acotada que se enfoca casi exclusivamente en la transparencia de las agendas públicas de ciertas autoridades y funcionarios.

Ante estas críticas, el Ministro Larroulet respondería también por el mismo medio escrito a través de una carta al director, defendiendo el proyecto, argumentando que este ampliaba el ámbito de aplicación respecto de los sujetos activos (el anterior proyecto de 2008 excluía a gremios, sindicatos, ONG, etc)⁴². También sostiene Larroulet que lo importante es enfocarse en los funcionarios y autoridades y que la ciudadanía pueda conocer sus agendas, como también

⁴¹ OECD. Lobbyist, Governmentes an Public Trust, Increasing Transparency through Legislation. 2009 Vol I, p. 40.

⁴² LARROULET, C. Regulación del Lobby. Carta al Director. Diario La Tercera. 30 de junio de 2012.

quienes son los sujetos activos que se han reunido con esos funcionarios en las respectivas audiencias. En los hechos, el proyecto no presentaría mayor tramitación sino hasta mediados de 2013, ya que el gobierno priorizó e hizo uso de las urgencias en otros temas, como por ejemplo en la reforma educacional, en temas energéticos o en temas de fármacos.

Paralelamente a esto, se siguieron denunciando en la prensa varios casos de lobby desplegado por varias industrias, como la pesquera, la farmacéutica⁴³, las universidades privadas⁴⁴, entre otras. Además del ministro de Salud, Mañalich, que como vimos anteriormente había denunciado y reconocido la existencia de un intenso lobby en temas relacionados a su cartera, como la ley de tabacos y alcoholes, otras autoridades de gobierno hacían lo propio. Es el caso del subsecretario de Hacienda, Julio Dittborn (UDI), el cual también aparecía en la prensa explicando que la demora en la tramitación del proyecto de ley de la deuda consolidada, se debía al intenso lobby del retail, que tiene estancada la discusión. *“El subsecretario de Hacienda, Julio Dittborn, atribuyó directamente al ‘lobby del retail’ el retraso en el avance de la iniciativa legal, que sigue en primer trámite en la Cámara de Diputados. ‘la industria del retail se ha jugado por la idea de que el proyecto no avance y ha ejercido lobby, lo que, si bien es legítimo, no está regulado’”*.⁴⁵

Así aparecían por un lado, autoridades de gobierno denunciando lobby y dando cuenta de la importancia que tendría regularlo, haciendo ver que era una necesidad contar con algún tipo de regulación al respecto, y por otro lado está el ministro Larroulet, encargado de llevar adelante el proyecto de ley de lobby, esgrimiendo como argumento que se trata de una necesidad urgente. Al parecer, había que sacar alguna ley de lobby si o si, no era tan importante si esta iba a ser completa, exhaustiva o ambiciosa, sino que había que avanzar en la medida de lo posible, aun cuando fuera una legislación que dejara varios vacíos en cuanto a la regulación de la industria del lobby propiamente tal. Por tanto, era una situación favorable para el gobierno, en el sentido

⁴³ MIRANDA, M. El Increíble lobby que tiene en jaque la ley que regula el mercado de los remedios. Diario la Segunda. 22 de marzo de 2013 [En línea] [Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2013/03/832492/el-increible-lobby-que-tiene-en-jaque-la-ley-que-regula-el-mercado-de-los-remedios>]

⁴⁴ MORENO, G. Rector de U. de Chile critica “lobby” que protege a universidades privadas que están siendo investigadas. Diario La Tercera. 23 de abril de 2013. [En línea] [Disponible en: <http://www.uchile.cl/noticias/102277/rector-victor-perez-en-medios-de-comunicacion>]

⁴⁵ ALONSO, C. Hacienda apunta al retail por el retraso en proyecto de deuda consolidada. Diario La Tercera. 29 de julio de 2013 [En línea] [Disponible en: <http://diario.latercera.com/edicionimpresa/hacienda-apunta-a-retail-por-retraso-en-proyecto-de-deuda-consolidada/>]

de que por un lado el gobierno era blanco de críticas y denuncias por los conflictos de interés y por el lobby desatado del cual era objeto, pero por otro lado se mostraba muy proactivo en sacar adelante una ley de lobby, desmarcándose de las críticas que lo relacionaban con un gobierno de los empresarios o en general de los intereses privados. Además, este proyecto marcaría un hito en la materia de lobby y en el ámbito de transparencia y probidad, a pesar de tratarse de una ley bastante básica y débil, comparada con los anteriores intentos, la legislación comparada y las recomendaciones de la OECD.

El 11 de junio de 2013 se presenta el Informe de la Comisión de Constitución, respecto de la indicación sustitutiva del gobierno presentada en 2012. En esa Comisión, además obviamente de los integrantes parlamentarios y el ministro Larroulet, fueron invitados a exponer representantes de la misma industria del lobby y también de la sociedad civil. Expusieron: Enrique Correa Ríos, director de la Agencia Imaginación Consultores; Gonzalo Delaveau Swett, Presidente de Chile Transparente; Felipe del Solar Agüero, de la agencia de lobby Extend; Jorge Claissac Schnake, Director de asesoría política legislativa y de Centro de Democracia y Comunidad; Mario Drago Camus, profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez; Alejandro Ferreiro Yazigi, presidente del Consejo para la Transparencia; Gonzalo Cordero Mendoza, director de Azerta Comunicaciones; Cristina Bitar Maluk, directora de Azerta Comunicaciones. De las 8 personas que expusieron, 5 eran lobbistas, los cuales parecían no estar tan en desacuerdo con la propuesta del gobierno, sino que eran bastante favorables, e incluso más, algunos de ellos proponían más regulaciones para ellos mismos. Por ejemplo, Enrique Correa sostenía que era fundamental la existencia de un registro de lobbistas, previo y obligatorio, como también la existencia de las prohibiciones o inhabilidades para lobbistas que existían en los proyectos anteriores, pero que ahora habían sido eliminadas, como la puerta giratoria entre autoridades y lobbistas, por al menos 2 años.⁴⁶

El 14 de agosto de 2013, el proyecto se discutió en la Cámara de Diputados y se introdujeron algunas modificaciones al texto, el cual fue aprobado en general y en particular, con 93 votos a favor y solo 1 voto en contra (Diputado René Alinco).⁴⁷ La principal

⁴⁶ Historia de la Ley de Lobby 20.730. Informe de la Comisión de Constitución. Intervención de Enrique Correa. 11 de junio de 2013, cuenta en sesión 39, legislatura 361. P. 296.

⁴⁷ Ibid. P. 465

modificación es la referente al registro de lobbistas, que el nuevo texto establecía que no sería obligatorio. Dentro de las otras modificaciones incluidas estaban algunos sujetos pasivos más agregados para estar afectos a la ley de lobby, ciertas autoridades muy puntuales, como los secretarios de las comisiones parlamentarias, los asesores, entre otros. También el plazo en el cual los diversos organismos con sus respectivos registros, debían actualizar la información, en un principio eran seis meses, después se modificó a cada tres meses y finalmente fue cada un mes. Otra modificación relevante que la Cámara aprobó fue que todas las comunicaciones entre lobbistas y sujetos pasivos debían ser informadas, no se hacía distinción ni especificación.

Después, en sesión de fecha 6 de diciembre de 2013, el Senado rechazó el proyecto en cuanto a las enmiendas propuestas por la Cámara de Diputados, especialmente en lo referente al registro de lobbistas y respecto a cuál debía ser la institución a cargo de llevar los registros (Consejo Para la Transparencia o Secretaría General de la Presidencia). Debido a este rechazo parcial, el proyecto tuvo que ir a una Comisión Mixta de diputados y senadores.

En esta etapa, entre diciembre de 2013 y enero de 2014, la presión de distintos actores por aprobar el proyecto de ley es clave. Decenas de fundaciones, ONG's, académicos y distintos líderes políticos y sociales, efectúan declaraciones públicas y campañas apoyando la aprobación de la ley, arguyendo que era fundamental de una vez por todas aprobar la ley de lobby y salir del oscurantismo de la actividad. Entre las organizaciones que lideran la presión estaba la Fundación Ciudadano Inteligente,⁴⁸ que apoyaba fuertemente la aprobación de la ley, a través de peticiones, declaraciones y una plataforma web especial respecto de la ley de lobby (www.leydelobby.cl). Con el rechazo en el Senado se pensó que otra vez se entraparía la discusión y después de más de 10 años seguiría estando no regulado el lobby. Incluso de parte de los mismos lobbistas, como Enrique Correa, se insta a la aprobación del proyecto.⁴⁹

A fin de cuentas la modificación más relevante y discutida fue la de la creación de un registro de lobbistas, previo y obligatorio, cuestión que el ejecutivo no era partidario. Esa discusión fue la central en la Comisión Mixta, la cual finalmente llegó a una solución híbrida,

⁴⁸ Ciudadano Inteligente presiona a Comisión Mixta para que despache ley de lobby. El Morrocotudo. 7 de enero de 2014. [En línea] [Diponible en :<http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/politica/ciudadano-inteligente-presiona-comision-mixta-para-que-despache-ley-de-lobb>]

⁴⁹ Enrique Correa sobre la ley de lobby: “lo peor que puede ocurrir es que no tengamos una ley”. CNN Chile. 7 de enero de 2014. https://www.youtube.com/watch?v=G_dsIDR6OUM

que fue aprobada por mayoría⁵⁰. El registro iba a funcionar de dos maneras, primero de una manera previa y voluntaria los lobbistas podrían registrarse. Posteriormente a medida que se vayan efectuando audiencias, entre sujetos pasivos y ya sea lobbistas o gestores de intereses particulares, estos van a ir siendo registrados de manera automática. En cuanto al tema de las inhabilidades y prohibiciones para lobbistas, estas no se incluyeron. También se zanjó que la Institución a cargo de sistematizar y publicar los registros sería el Consejo Para la Transparencia y no un órgano del gobierno.

Ya habiendo sido aprobado el proyecto con sus respectivas indicaciones en la Comisión Mixta, ésta despacha el informe el 13 de enero de 2014, quedando muy pocos días de trabajo legislativo y faltando menos de 2 meses para el cambio de gobierno. El 21 de enero de 2014, el Senado aprobó por 24 votos a favor, 6 en contra y 3 abstenciones, el informe de la Comisión. Destacan entre los votos en contra el de los senadores Eduardo Frei, Ricardo Lagos Weber, Carlos Larraín, Juan Pablo Letelier y Alejandro Navarro. Al día siguiente, el 22 de enero, la Cámara de Diputados lo aprobó por 95 votos a favor y ninguno en contra. Finalmente, tras más de 11 años de tramitación, la Ley de Lobby estaba lista para ser promulgada, hecho que ocurriría el 8 de marzo de 2014, a 3 días que Sebastián Piñera dejara la Moneda.

⁵⁰ Comisión Mixta logra acuerdo de mayoría por ley de lobby. Página web del Senado, www.senado.cl. 8 de enero de 2014.
http://www.senado.cl/comision-mixta-logro-acuerdo-de-mayoria-por-ley-de-lobby/prontus_senado/2014-01-08/163122.html

4. LEY DE LOBBY ACTUAL, N° 20.730. ANÁLISIS CRÍTICO

4.1. Introducción

La Ley de Lobby, que en estricto rigor su título es “*Ley 20.730, regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*”⁵¹, fue promulgada por el presidente Sebastián Piñera el 3 de marzo de 2014 y publicada en el Diario oficial el día 8 del mismo mes y año, a tres días de terminar su mandato. No obstante, la misma ley contemplaba un periodo de vacancia legal y comenzó a regir desde el 28 de noviembre de 2014, tomando en cuenta también que el reglamento de la ley fue elaborado y aprobado en los primeros meses del gobierno de la presidenta Bachelet durante el año 2014.

La ley contiene 25 artículos y está dividida en 4 títulos. En primer lugar, el título I es sobre disposiciones generales en que se establecen una serie de definiciones relevantes para la actividad del lobby, qué es el lobby y qué no lo es, quienes son los sujetos pasivos regulados, quienes son los sujetos activos, etc. El título II contiene la creación de una serie de registros públicos y obligaciones de entrega de información para los distintos actores, sujetos pasivos y activos. En el título III se establecen las sanciones bajo las cuales los diversos sujetos están expuestos en caso de infringir alguna de las obligaciones que establece la ley, como por ejemplo omitir la entrega de cierta información o entregar información falsa. El título IV de un artículo único introduce modificaciones en el Código Penal en el delito de Cohecho, modificando algunas palabras y subiendo las penas.

Esta es una ley, que como se ha dicho en varias oportunidades, está fundamentalmente enfocada y dirigida a regular y obligar a los sujetos pasivos, los funcionarios y autoridades. Bastante poco se regula y se habla de los sujetos activos, lobbistas y gestores. Un dato que puede ser anecdótico, pero no menos relevante y gráfico de la esencia de la ley, es que en todo su articulado, la expresión “sujeto pasivo o sujetos pasivos” se emplea 34 veces, mientras que la expresión “sujeto activo o sujetos activos”, no se ve ninguna vez. También las palabras

⁵¹ Ley 20.730. CHILE. Ley de Lobby. “Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios”. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 8 de marzo de 2014

“autoridades o funcionarios” se incluyen en más de 35 oportunidades, en cambio el concepto de “lobbista o gestor” solamente 3 veces cada uno.

En resumen, lo que hace la ley, más que regular el lobby propiamente tal y a los lobbistas, es crear la obligación legal de los sujetos pasivos de transparentar tres asuntos: 1-Las audiencias y reuniones que tengan con lobbistas o gestores de intereses particulares en cuanto a la materia de las mismas, los asistentes a dichas reuniones o audiencias y la decisión tomada a partir de esta; 2- los donativos que reciban en el ejercicio de sus funciones y 3- los viajes que realicen en el ejercicio de sus funciones.

4.2. Disposiciones generales

Comienza la ley en su artículo primero fijando el ámbito de aplicación de ella o haciendo una suerte de declaración de principios, expresando que el objetivo de ésta es regular la publicidad del lobby y las demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y la probidad en las relaciones con los órganos del Estado. Es interesante recalcar que desde un comienzo se deja claro que, más que una ley que regule fuertemente el lobby y a los lobbistas, ésta pone énfasis en la publicidad y el fortalecimiento de la transparencia, especialmente de parte de las autoridades públicas o sujetos pasivos. Cabe mencionar también que la Probidad y la Transparencia, son principios de rango constitucional, consagrados en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, desde las reformas a la carta fundamental hechas en el año 2005 durante el gobierno de Ricardo Lagos.

El artículo segundo es muy importante porque en él se establecen una serie de definiciones de conceptos relevantes para efectos de comprender cabalmente el funcionamiento y la aplicación de la ley, se define lo que se entenderá por lobby, gestión de interés particular, registro de agenda pública, interés particular y lobbista.

Según la ley, en el Artículo 2° número 1), Lobby se entiende como:

“Aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3° y 4°.

Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismos público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas”.⁵²

Otro concepto definido en el numeral 2) del mismo artículo 2°, es el de “*gestión de interés particular*”, el cual es casi idéntico al de lobby, diferenciándose solamente en que el lobbista, que efectúa lobby, recibe una remuneración por hacer esa gestión, mientras que en el caso de la gestión de intereses particular, el gestor no recibe remuneración por ello.

Se entiende por “Gestión de interés particular: “

“Aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3° y 4°.”⁵³

En el numeral 5), se entiende por “*Lobbista*”:

“A la persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Todo ello conforme a los numerales 1) y 2) precedentes.”

En el numeral 3) del artículo 2°, se define el concepto de “*Registro de agenda pública*”:

“Los cuales son “Registros de carácter público, en los cuales los sujetos pasivos deben incorporar la información establecida en el artículo 8°” (Registros de audiencias, viajes y donativos).

El concepto de “*Interés particular*” es clave para entender el alcance de la actividad de lobby regulada. En el numeral 4) del mismo artículo 2° de la ley, se entiende como:

⁵² Ibid. Art. 2° ley 20.730.

⁵³ Ibid.

“Cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada”

La ley distingue entre dos figuras, el lobby, en el que el sujeto activo (llamado lobbista) cobra una remuneración por ejercer esa actividad, y la gestión de intereses particulares, en que el gestor no cobra por realizar estas gestiones. En definitiva el criterio diferenciador fundamental es la remuneración. Esta distinción excluye de la categoría de lobbistas a los gremios, sindicatos, centros de estudios, entre otros actores, reduciendo la categoría de lobby sólo para los que lo realizan de manera “profesional” o remunerada, como es el caso de las agencias de lobby o de comunicación estratégica, que serán analizadas más adelante en el capítulo referente a la industria del lobby. Si bien se excluye del concepto de lobby a otros actores mencionados anteriormente, estos no quedan sin regulación. La verdad para efectos prácticos, la distinción entre lobbista y gestor de intereses particulares, no es muy útil, ya que en ambos casos se tienen los mismos derechos y obligaciones, ambos quedan registrados, sólo que en categorías y registros diferentes, el de lobbistas y el de gestores de intereses.

El hecho de que se distinga entre Lobbistas y gestores de intereses particulares, es algo bastante particular y casi inexistente en otras legislaciones comparadas. Da la impresión de la razón por la cual se hizo esta distinción es que muchas de las personas que ejercen el lobby, no se ven así mismas como lobbistas y tampoco quieren ser vistas con esa etiqueta por la connotación negativa que tiene la palabra lobby en la sociedad chilena. Con esta distinción, los representantes de los gremios, sindicatos, centros de estudios, estudios de abogados, etc, no quedarían dentro de la categoría de lobbistas, sino que de gestores de intereses particulares.

Más allá de que unos reciben una remuneración específica para realizar determinada gestión (los lobbistas) y los gestores no reciben una remuneración específica por realizar estas labores, no es posible aseverar que el 100% de los casos los gestores de intereses particulares realizan esas labores de manera gratuita. De hecho, generalmente son remunerados, pero no específicamente para realizar esa gestión de intereses en particular. No sería acorde a la verdad y a la realidad sostener que la diferencia entre lobbistas y gestores de intereses particulares es que unos cobran dinero y los otros no, al menos no en todos los casos.

Por ejemplo, un trabajador de una empresa privada, que generalmente pueden ser abogados, periodistas, relacionadores públicos o alguien encargado de los asuntos corporativos y comunicacionales de una empresa, lleva a cabo una audiencia con alguno de los sujetos pasivos regulados por la ley. Para efectos de esta ley, es un gestor de intereses particulares, porque no percibe una remuneración por realizar esa gestión en particular. Pero tampoco podemos decir que lo hace de manera gratuita, es un trabajador que recibe una remuneración en la empresa para desarrollar múltiples tareas, entre las cuales está el lobby o más bien, la gestión de intereses particulares de esta empresa ante las autoridades o funcionarios públicos. Ahora, esa misma empresa, en lugar de gestionar esos intereses particulares a través de un trabajador de la misma empresa, contrata una agencia de lobby profesional o “comunicación estratégica”, la misma actividad pasa a llamarse lobby y no gestión de intereses particulares, para la legislación chilena.

También en el caso de los dirigentes gremiales o sindicales, si es que actúan directamente, y no a través de una agencia de lobby profesional, son considerados gestores de intereses particulares y no lobbistas. También pasa lo mismo con trabajadores o directivos de ONG's, “think tanks” o “centros de estudio” que puedan tener reuniones con autoridades o funcionarios con el objetivo de influir en sus decisiones, estas personas o centros de pensamiento, no son considerados lobbistas. Estas personas también reciben habitualmente remuneraciones por su trabajo en general. Además, otro criterio a considerar, más allá de la existencia o no de una remuneración puntual, es la regularidad con que representan intereses particulares ante autoridades públicas.

No es el caso por ejemplo, de un dirigente de una junta de vecinos, o de una ONG más sencilla, que generalmente no son labores remuneradas, en ese caso sí que se trataría claramente de un gestor de intereses particulares que no es remunerado. En fin, con estos ejemplos pareciera ser que la distinción de lobbista y gestor de intereses es en algunos casos bastante artificiosa y no representa una gran utilidad.

En cuanto a la definición de lobby propiamente tal, al parecer es bastante amplia y suficiente, en el sentido de que parece cubrir todas las gestiones, actividades o esfuerzos para influir en la toma de decisiones de las autoridades y funcionarios públicos. No hace mención

específica a qué tipo de actividades o gestiones se refiere; es bastante general y aparentemente amplia. Una pregunta que surge al leer la definición es: ¿Se incluyen dentro de esta definición los encuentros informales, las llamadas telefónicas, los correos electrónicos, o solamente se refiere a las audiencias y reuniones formales en el contexto reglado de audiencias que regula la ley? Si solamente se lee esta definición pareciera que no se hace una especificación y/o una exclusión, por tanto pareciera en primer término que las llamadas telefónicas, mensajes de texto, encuentros informales u otros esfuerzos para influir en un sujeto pasivo sí se encontrarían incluidos en la regulación de esta ley. Es más, el artículo 6° de la misma ley, que posteriormente analizaremos, establece expresamente qué actividades o gestiones no están reguladas por esta ley, y entre ellas no figura ni se hace mención alguna a estas actividades como llamadas, mensajes o encuentros informales.

No obstante lo anteriormente expuesto, esta ley lo que hace es establecer un procedimiento formal y reglado para que los sujetos activos y todas las personas puedan acceder a las autoridades y ciertos funcionarios públicos regulados, y solicitar una reunión o audiencia a través de un formulario. Todas las obligaciones del sujeto pasivo son en el contexto de audiencias o reuniones formales solicitadas por vía de esta ley. No se hace mención alguna a las actividades informales, llamadas telefónicas, etc. Es una suerte de vacío legal. Este punto lo profundizaremos más adelante. Por ahora sigamos desglosando el articulado de la ley.

Otro principio fundamental de esta ley, que curiosamente está en el artículo 11 de la ley, en el título sobre los registros públicos, es el principio de la igualdad de trato, según el cual:

“Artículo 11. Las autoridades y funcionarios señalados en los artículos 3° y 4° deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia”.

El artículo 8° del reglamento de la ley complementa o profundiza este principio de la “igualdad de trato”, aunque primero aclara que los sujetos pasivos no están obligados a conceder las audiencias solicitadas. Concediendo o no concediendo las audiencias, los sujetos pasivos están obligados a dar una igualdad de trato a los solicitantes. En caso de concederse la audiencia, si existe obligación de que esta se efectúe. Como complemento a la igualdad de trato, en caso de concederse audiencias, se consagra el deber de las autoridades de oír a todas las partes

involucradas en una decisión o política particular. De este modo, todos los posibles afectados por una decisión pública van a tener el mismo derecho de presentar sus posiciones, argumentos e intereses ante las autoridades respectivas.

En cuanto a los sujetos pasivos, es decir, las autoridades públicas receptoras de lobby o de gestiones de intereses particulares, la misma ley en sus artículos 3° y 4° establece y nombra pormenorizadamente quiénes son los funcionarios obligados a llevar un registro público y transparente de las audiencias o reuniones que efectúen con lobbistas o gestores de intereses particulares.

En el artículo 3° se hace una enumeración de los sujetos pasivos obligados, los cuales son: *“Ministros, subsecretarios, jefes de servicio, directores regionales de los servicios públicos, los intendentes y gobernadores, los secretarios regionales ministeriales y los embajadores”*.

El inciso segundo agrega que también estarán sujetos a esta ley, los *jefes de gabinete* de las personas enumeradas anteriormente. Es una práctica bastante habitual en la política chilena el hecho de que cada autoridad pública de cierta importancia, como la enumeradas anteriormente, tengan su propio *“jefe de gabinete”* el cual lidera su grupo de asesores o colaboradores, organiza y conduce su agenda, como también realiza labores o relaciones con lobbistas y gestores de intereses particulares, en el sentido de recibirlos en audiencias. En el mismo inciso segundo del artículo tercero de la Ley de Lobby, donde se incluyen a los jefes de gabinete como sujetos pasivos, se agregan *“las persona que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración. Anualmente el jefe superior del servicio respectivo, individualizará a las personas que se encuentren en esta calidad, mediante una resolución que deberá publicarse de forma permanente en los sitios electrónicos indicados en el artículo 9°.”* La expresión *“o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones y reciban una remuneración”* parece ser que incluyen a los asesores de los sujetos pasivos, ahora bien, siempre y cuando estos sean incluidos en la lista de sujetos pasivos por respectivo jefe superior del servicio.

Nos parece altamente rescatable y destacable el hecho de que no sólo hayan sido incluidas las altas autoridades públicas, sino que también sus jefes de gabinete, que ejercen de manera formal, como también los que sin tener ese cargo formalmente, reciban una remuneración, ya que en la práctica realizan labores y funciones similares y/o tienen atribuciones decisorias relevantes o que influyan decisivamente en quienes tengan esas atribuciones, como podrían ser los asesores de los sujetos pasivos regulados. El hecho de haber agregado ese tipo de sujetos pasivos, amplía el espectro de aplicación de la ley, y propende a que haya una mayor transparencia en el aparato del Estado. Es reconocer explícitamente que no todos los intentos de influir en autoridades públicas, pasan necesariamente por ellos, sino que también por personas que están a su alrededor, jefes de gabinetes u otros cargos de asesores relevantes. Si bien, en la letra de la ley esto puede verse como algo positivo, más adelante veremos, en capítulo respecto del cumplimiento de la ley, que hay un gran pendiente en relación a la transparencia de la agenda pública y los registros de las audiencias de los jefes de gabinete y de los asesores, especialmente en el poder legislativo.

Llama poderosamente la atención el hecho de que el cargo de Presidente de la República no figura como sujeto pasivo de la ley de lobby. Es curioso que, si se toma en cuenta que el objetivo de la ley de lobby es transparentar la influencia de ciertos grupos o personas en las decisiones que deben tomar las autoridades públicas, la máxima autoridad del país no esté sujeta a esa transparencia, y si los ministros, subsecretarios, etc.

Continuando el análisis de la ley, en el artículo 4º, se agregan más sujetos pasivos:

“1) En la administración Regional y Comunal: Los consejeros regionales, los alcaldes, los concejales, los secretarios ejecutivos de los consejos regionales, los directores de obras municipales y los secretarios municipales.”

Como veremos más adelante, en el cumplimiento o impacto que realmente tuvo la ley, es en el ámbito municipal y especialmente respecto de los alcaldes, donde existe un mayor número de audiencias de lobby o gestión de intereses particulares registradas, por lejos. No obstante, como veremos más adelante, esto obedece a un mal uso o mala aplicación de la ley de lobby por parte de la autoridad municipal, lo que lleva a registrar miles de audiencias en que lo

que se busca no es hacer lobby o gestionar intereses, sino que dado una interpretación extensiva de la ley, algunos alcaldes y autoridades municipales decidieron registrar todas y cada una de las reuniones o encuentros que tienen en sus despachos, y como sabemos, en general los alcaldes reciben a muchísimos vecinos para la consulta o solución de problemáticas vecinales muy sencillas o básicas, que en muchos casos no constituyen lobby o gestión de intereses particulares según la ley.⁵⁴

Continúa la enumeración de sujetos pasivos el artículo 4°:

2) En la Contraloría general de la República: El Contralor y el Subcontralor.

3) En el Banco Central: El Presidente, El Vicepresidente y los Consejeros.

4) En las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública: Los Comandantes en jefe, El Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, el General Director de Carabineros de Chile, el Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto y los encargados de las adquisiciones. En este último caso, anualmente y mediante resolución del jefe superior de la institución respectiva, se individualizarán los funcionarios que ocupen dicho cargo.

5) En el Congreso Nacional: los diputados, los senadores y el Secretario General y Prosecretario de la Cámara de Diputados, el Secretario y el Prosecretario Tesorero del Senado, y los asesores legislativos que indique anualmente cada parlamentario, en la forma y con el procedimiento que determine la Comisión de Ética y Transparencia parlamentaria que corresponda.⁵⁵

El caso del Congreso es el más relevante o quizás el más mediático, pues es el sujeto pasivo de lobby más tradicional. Tomando en cuenta que hasta el 2017 hay 120 diputados y 38 senadores (desde el 2018 con el nuevo sistema electoral habrá 155 diputados y 50 senadores), y considerando 1 jefe de gabinete de cada autoridad, más 2 o 3 asesores como mínimo, tenemos

⁵⁴ RAMOS, Constanza. Diario electrónico El Pulso. 5 de septiembre de 2017.

<http://www.pulso.cl/economia-dinero/transparencia-tema-menos-informado-municipios-plan-regulador/>

⁵⁵ Art. 4 Ley 20.730.

en cuenta que los sujetos pasivos de lobby en el Congreso son más de 500 en la actualidad, y desde el 2018 serán cerca de 1000 personas, una enormidad de personas.

Otro aspecto a considerar, que también fue discutido durante la tramitación de la ley, es el hecho de que se deja a la Comisión de Ética y Transparencia parlamentaria que corresponda, la facultad de determinar el procedimiento para registrar a los demás sujetos pasivos de los parlamentarios, como los jefes de gabinete y los asesores legislativos. Además, es el mismo Congreso el encargado de llevar y transparentar los respectivos registros que la ley ordena crear, a diferencia de la mayoría de los demás sujetos pasivos. También es discutible que esta misma Comisión de Ética, será la encargada de fiscalizar el cumplimiento de la ley de lobby dentro del parlamento, como también en cuanto a la imposición de las respectivas sanciones y multas por el quebrantamiento de la ley de lobby. En el fondo es una autorregulación y auto fiscalización por parte del poder legislativo, no estando sujeto en este aspecto a la fiscalización del Consejo para la Transparencia o la Contraloría General de la República. El caso del congreso lo analizaremos más adelante con mayor profundidad, especialmente el del Senado.

Continúa el artículo 4° de la Ley de Lobby, enumerando sujetos pasivos:

6) En el Ministerio Público: El Fiscal Nacional y los fiscales regionales

7) Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, Del Instituto Nacional de Derechos Humanos, los Integrantes de los Paneles de Expertos creados en la Ley 19.940 y del Panel Técnico, sólo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.

8) En la Corporación Administrativa del Poder Judicial: su Director”

Como es posible apreciar, son miles los funcionarios y autoridades públicas que son objeto de la ley, los cuales deben transparentar sus agendas públicas y registrar sus audiencias con lobbistas y con gestores de intereses particulares. Todos estos funcionarios son obligados a hacerlo, en razón de que se considera que intervienen o toman una serie de decisiones de

relevancia pública, en nombre de todos los ciudadanos, por lo tanto, la ciudadanía se ve con el derecho de poder saber con quiénes se reúnen las autoridades para fundamentar sus decisiones.

Para especificar las actividades de los sujetos pasivos que están reguladas por esta ley, el artículo quinto distingue y enumera cuales son:

“Artículo 5º.- Las actividades reguladas por esta ley son aquellas destinadas a obtener las siguientes decisiones:

- 1) La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos mencionados en los artículos 3º y 4º.*
- 2) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones.*
- 3) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones.*
- 4) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones.*

Asimismo, se comprenden dentro de las actividades reguladas por esta ley, aquellas destinadas a que no se adopten decisiones y actos señalados en los numerales precedentes. ”⁵⁶

Como se puede notar, según la ley de lobby, las actividades reguladas en que los funcionarios públicos y autoridades pueden intervenir, son aparentemente bastante amplias e incluyen todas las etapas en cuanto a la creación de actos administrativos, proyectos de ley, leyes, contratos, programas o políticas públicas en general, ya sea en cuanto a su diseño,

⁵⁶ Art. 5º ley 20.730.

elaboración, tramitación, aprobación, rechazo, dictación, modificación, derogación, implementación o evaluación.

No obstante, esta aparente amplitud del campo de aplicación de la ley, a nuestro juicio no es tal, ya que sólo se consideran las actividades de lobby o gestión de intereses particulares en el ejercicio de las funciones de las autoridades o funcionarios públicos, solicitadas y efectuadas formalmente a través del formulario de audiencias, vía electrónica o vía presencial. Los sujetos pasivos están obligados a registrar la información respecto de estas audiencias formales, las cuales pueden ser de manera presencial o a través de videoconferencia, según los artículo 3° y 10° del reglamento de la ley. No hay ningún artículo o referencia en la ley ni en el reglamento en cuanto a registrar o considerar las llamadas telefónicas, correos electrónicos o físicos, como tampoco de las reuniones privadas, formales o informales. Existe un vacío tremendo, que se presume ingenuamente que los lobbistas o gestores de intereses sólo tendrán reuniones o audiencias con las autoridades y funcionarios, en el marco de su trabajo, generalmente en sus despachos y en el horario de trabajo, pero la realidad es mucho más amplia que esa. Ocurren un sinnúmero de encuentros formales o informales entre sujetos activos y pasivos que están fuera del ámbito de regulación de esta ley, por lo tanto, nunca sabremos la real influencia de ciertos sectores empresariales o gremiales en las autoridades y las políticas públicas.

Para dar un ejemplo ilustrativo y que generó muchísima polémica en los ámbitos empresariales y políticos, y obviamente en la opinión pública, es interesante analizar un caso concreto de por qué esta ley de lobby es insuficiente. En el contexto de la discusión de un proyecto de ley sobre Salud e Isapres, el Diputado de la Unión Demócrata Independiente (UDI), Ernesto Silva, recibe un correo electrónico de uno de los dueños del grupo empresarial PENTA, dueño de la Isapre Banmédica, el cual decía lo siguiente:

“Ernesto: te transcribo el artículo de ley 198 que define lo que es el IPC de la Salud. ‘Para efectos de la modificación de precios del Plan Garantizado de Salud’. Según entendí, los DC estarían llevando esta idea del reajuste máximo según IPC de la salud, para el Plan Garantizado y para el Complemento. Si entendí bien esto, sería de

la máxima gravedad. Para saber eso te estaba llamando y de acuerdo a eso ver si se nos ocurre algo. Saludos, CEL” (Carlos Eugenio Lavín).

Casi una hora y media después, a las 18:03 de ese mismo día, Silva le responde según recoge la carpeta de investigación, que “Hola Carlos Eugenio. Es solo para el plan garantizado. Saludos Cordiales, Ernesto.”⁵⁷

Como es posible apreciar, este es un claro ejemplo de una forma de influencia no regulada por la ley de lobby, que incluso eventualmente podría ser constitutiva de delito, hechos que todavía están en investigación por parte del Ministerio Público. Un dueño de una empresa, que obviamente tiene ciertos intereses particulares -legítimos obviamente- se comunica directamente con un diputado que está legislando respecto de un tema de interés público, la salud, para representarle su preocupación al respecto y con el objetivo de que el diputado actúe de cierta manera promotora de esos intereses privados del dueño de la Isapre.

Los intereses pueden ser legítimos, pero el conducto por el cual se hacen valer, no es correcto, además de que se vulnera la igualdad ante la ley, en el sentido de que no cualquier persona tiene la capacidad para hacer llegar sus inquietudes a un parlamentario por una vía directa como un correo electrónico y que además existe un procedimiento reglado para solicitar una audiencia de lobby o gestión de intereses, el cual en este caso es omitido. Es un conducto no regular, o al menos no regulado por la ley de lobby, completamente opaco. Nunca nadie hubiera sabido de la existencia de estas comunicaciones, de no ser porque estos correos electrónicos, forman parte de los antecedentes recopilados dentro de la carpeta investigativa de la Fiscalía, en el marco de una investigación penal del denominado “Caso Penta”, en que se están investigando hechos constitutivos de delitos de corrupción, cohecho, delitos tributarios, financiamiento ilegal de la política a través de boletas ideológicamente falsas, entre otros.

Este correo es del año 2010, antes de la aprobación y entrada en vigencia de la Ley de Lobby 20.730. Sin embargo, ¿qué hubiera ocurrido si la ley hubiera estado vigente en ese

⁵⁷ “El correo del dueño de Penta a Ernesto Silva pidiendo gestiones en la Ley de Isapres”. Teletrece online, www.t13.cl . 6 de enero de 2015
<http://www.t13.cl/noticia/actualidad/el-correo-del-dueno-de-penta-a-ernesto-silva-por-gestiones-en-ley-de-isapres>

momento? La respuesta es que probablemente nada nuevo o relevante, ya que esta ley no tiene ninguna mención ni regulación específica en cuanto a otras formas de comunicación e influencia de las autoridades y funcionarios públicos, como lo son por ejemplo, los correos electrónicos, las llamadas telefónicas o los mensajes de texto.

La idea de incluir un registro de llamadas telefónicas u otros medios o esfuerzos de influir en los sujetos pasivos, diferentes a las audiencias y reuniones sostenidas, estuvo presente en la discusión legislativa. Se propuso por parte de parlamentarios, como también de destacados expertos invitados a exponer en las comisiones, entre ellos el presidente del Consejo Para la Transparencia, Alejandro Ferreiro Yazigi, quien según el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, sostuvo lo siguiente:

“En primer término, aludió a la conveniencia de regular las comunicaciones sostenidas cuando estas se realizan utilizando el envío de correos electrónicos. Dada la divergencia de opiniones en esta materia, de no regularse expresamente se corre el riesgo que todas las actividades de lobby desarrolladas por correos electrónicos sean secretas y reservadas y no puedan ser sometidas al conocimiento público. Ello favorecería esta vía de hacer lobby, por sobre las reuniones sostenidas en las agendas institucionales de las autoridades.

Asimismo, propuso incorporar al registro las llamadas telefónicas y videoconferencias sostenidas entre los sujetos pasivos y las personas que realicen lobby. Ello pues no se aprecia una diferencia sustancial entre una reunión o audiencia presencial y una conversación efectuada por alguno de estos medios de comunicación.”

58

También durante la discusión legislativa, algunos diputados representaban el hecho de que las llamadas telefónicas o los correos electrónicos también podrían constituir lobby y sin embargo estos no están regulados en la ley. El diputado Independiente por Magallanes, Miodrag

⁵⁸ Historia de la Ley 20.730. Cámara de Diputados. 11 de junio de 2013. Informe Comisión Constitución, Legislación y Justicia, recaído en el proyecto de ley que establece normas sobre la regulación del lobby. Boletín N° 6189-06 (S). Sesión 39, legislatura 361. Página 309. En línea en: <
<http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/44745/5/HL20730.pdf>> consulta: 10 de septiembre de 2017.

Marinovic lo hacía presente en la discusión en la Comisión de Hacienda durante la tramitación de la ley de lobby:

*“El Diputado señor Marinovic manifestó serias dudas acerca de la utilidad de ciertas leyes como la que ahora se propone, que buscan normar el buen criterio y la ética en las actuaciones públicas. Advirtió que, así como se ha tenido que discutir qué situaciones constituye conflictos de interés y cuáles no, se deberá discutir también qué reuniones o actividades constituyen lobby, particularmente en el caso de los parlamentarios, porque ello no está claramente precisado hasta ahora. En lo personal, considero que cada diputado o senador es un lobbista en favor de los intereses del distrito o circunscripción que representa. Hizo notar, además, que una conferencia telefónica o el intercambio de correos electrónicos también pueden constituir lobby y, sin embargo, no están incluidos entre los antecedentes que los sujetos pasivos estarán obligados a registrar en sus agendas públicas”.*⁵⁹

El Diputado de la Democracia Cristiana, Pablo Lorenzini, también hacía ver el tema de los correos electrónicos y las llamadas telefónicas:

*“Entonces, hagamos de verdad una ley de lobby para los sujetos pasivos. ¿Qué significa eso? En el proyecto no se mencionan los contactos telefónicos. ¿No se hace lobby por teléfono? No se mencionan los correos electrónicos. El ministro de la Segpres conoce esa historia. Tampoco se mencionan las reuniones informales”.*⁶⁰

Es evidente que el tema de los contactos telefónicos, correos electrónicos u otros esfuerzos para influir en los sujetos pasivos no habían querido ser incorporados expresamente en la ley de lobby y se sabía que ellos eran una manera de ejercer el lobby informal, pero que sin embargo, por diversos motivos, no querían ser considerados por el gobierno ni por los parlamentarios a la hora de legislar. Es evidente que al no incorporar una regulación mayor y hacer una ley que está solamente enfocada en las audiencias solicitadas formalmente, quedarían muchas zonas grises y vacíos donde los lobbistas y gestores de intereses podrían eludir

⁵⁹ Ibid. página 398.

⁶⁰ Ibid. página 430..

fácilmente la ley y ejercer influencia por otras vías no reguladas. Creemos que el tema de contactos telefónicos, correos electrónicos, reuniones informales, entre otros, es una de las deficiencias de esta ley y que a futuro se podría legislar en esa dirección para perfeccionar esta normativa y ampliar su espectro de aplicación, mejorando la transparencia y la democracia.

Siguiendo con el análisis detallado del articulado de la ley, nos encontramos con el artículo 6°, el cual enumera una larga lista de excepciones, situaciones, personas u organizaciones que no están reguladas por esta ley.

Artículo 6°.- No obstante lo señalado en el artículo precedente, no están regulados por esta ley:

- 1) Los planteamientos o las peticiones realizados con ocasión de una reunión, actividad, o asamblea de carácter público y aquellos que tengan estricta relación con el trabajo en terreno propio de las tareas de representación realizadas por un sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones.*
- 2) Toda declaración, actuación o comunicación, hecha por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones.*
- 3) Toda petición, verbal o escrita, realizada para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo.*
- 4) La información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, dentro del ámbito de su competencia.*
- 5) Las presentaciones hechas formalmente en un procedimiento administrativo, por una persona, su cónyuge o pariente hasta el tercer grado por consanguinidad o afinidad en la colateral, siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias, ni el cambio de resultados en procesos administrativos o de selección.*
- 6) Las asesorías contratadas por órganos públicos y parlamentarios realizadas por profesionales e investigadores de asociaciones sin fines*

de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga, así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de un órgano del Estado.

7) Las declaraciones efectuadas o las informaciones entregadas ante una comisión del Congreso Nacional, así como la presencia y participación verbal y escrita en alguna de ellas de profesionales de las entidades señaladas en el número precedente, lo que, sin embargo, deberá ser registrado por dichas comisiones. ⁶¹

La mayoría de la enumeración del artículo precedente es razonable en el sentido de que se excluyen del ámbito de regulación de la ley las actuaciones, planteamientos o peticiones realizados en actividades de carácter público, o de trabajo en terreno, ya que no tendrían sentido porque son actividades que ya de por sí son transparentes. Del numeral 1° al 5° parecen bastante razonables, plausibles e incluso obvias.

En el numeral 6°, se excluyen las asesorías realizadas por Centros de Estudios, Universidades, asociaciones sin fines de lucro, corporaciones y fundaciones, o cualquier otra entidad análoga. Esta excepción ha sido interpretada por el autor Renato Garín como bastante amplia e incluso, según él, como la exclusión absoluta de los Centros en la regulación de la ley de lobby. Al respecto Garín dice:

*“Es en el sexto numeral de este artículo donde encontramos la excepción más amplia. Más adelante veremos que esta norma genera una vasta zona gris donde se instalan los centros de estudios. Con todo, cabe señalar que no solo son los Centros de Estudios los excluidos de la categoría de sujetos activos, sino también las universidades, fundaciones y corporaciones, siempre y cuando sean invitados por órganos públicos o parlamentarios.”*⁶²

Creemos que esto no es efectivo, ya que lo que hace este artículo no es excluir a los centros de estudios de la categoría de sujeto activo, sino que específica y exclusivamente excluye a las asesorías que estos prestan a los parlamentarios y a los organismos públicos. A las

⁶¹ Art. 6° Ley 20.730.

⁶² GARIN, Renato (2016). *El Lobby Feroz*. Editorial Catalonia. p. 111.

asesorías, no a las instituciones propiamente tales y al lobby que puedan ejercer estos por otras vías, como las reuniones o audiencias. De hecho es cosa de ver la aplicación presente a la ley de lobby, en el portal www.infolobby.cl en donde aparecen diversos centros de estudios, think tanks, universidades, y ONG's en general como sujetos activos que han efectuado audiencias de lobby con diversas autoridades públicas. Específica y generalmente, figuran como Gestores de Intereses particulares, no como lobbistas, ya que no cobran una remuneración específica para esa labor, a menos de que efectivamente sean representados por agencias de lobby profesional o remuneradas.

Cabe agregar, que el artículo 6° de la ley, que contiene las excepciones o actividades excluidas, que no son consideradas lobby, habría sido una manera clara y expresa de no incluir ni considerar dentro de las actividades de lobby a los contactos telefónicos o correos electrónicos. Como se ve, estas actividades no fueron excluidas expresamente y podría pensarse que eventualmente a futuro podrían empezar a considerarse como actividades de lobby susceptibles de transparentar o regular de alguna manera.

4.3. Registros públicos

El título II de la ley trata sobre la creación de una serie de registros públicos, que estarán a cargo de diversos organismos estatales señalados por la misma ley. Estos registros contendrán principalmente la información que es proporcionada de los sujetos activos a los pasivos, y serán estos últimos los que casi exclusivamente deberán consignar la información y posteriormente publicarla en sus sitios web o entregarla al Consejo para la Transparencia o al organismo que corresponda. Si bien los sujetos activos tendrán la obligación de otorgar cierta información básica para solicitar una audiencia de lobby, posteriormente serán los sujetos pasivos los que tendrán la mayor carga de transparentar y entregar esa información.

Primero, la ley mandata a crear los registros y los encarga a diversos organismos públicos según corresponda:

“Artículo 7°.- Créanse los siguientes registros de agenda pública en los que deberá incorporarse la información señalada en el artículo 8°:

- 1) *Los registros a cargo del órgano o servicio al que pertenece el respectivo sujeto pasivo indicado en el artículo 3° y en los numerales 1), 4), y 7) del artículo 4°.*
- 2) *Un registro a cargo de la Contraloría General de la República, en el que deberá consignarse la información relativa a los sujetos pasivos indicados en el numeral 2) del artículo 4°.*
- 3) *Un registro a cargo del Banco Central, en el que deberán incluir la información de los sujetos pasivos indicados en el numeral 3) del art. 4°.*
- 4) *Dos registros, cada uno a cargo de las respectivas Comisiones de Ética y Transparencia Parlamentaria, en los que deberá incorporarse la información por los sujetos pasivos señalados en el numeral 5) del art. 4°.*
- 5) *Un Registro a cargo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en el que deberá incorporarse la información por el sujeto pasivo indicado en el numeral 8) del artículo 4°.”*⁶³

Como se puede apreciar, existen múltiples registros, a cargo de diversos órganos en que haya sujetos pasivos de lobby obligados por ley.

En el número 1) del artículo 7° de la ley, se hace alusión a que existirá un registro a cargo de cada órgano al cual pertenezcan los sujetos pasivos del artículo 3°, es decir: Ministros, subsecretarios, jefes de servicio, jefes de gabinete, intendentes, gobernadores, SEREMIS, directores de servicios públicos, embajadores. El número 1) del mismo artículo también incluye a los del numeral 1, 4 y 7 del artículo 4° de esta ley. En lo referente a la administración regional y comunal: los consejeros regionales, los alcaldes, los concejales, los secretarios ejecutivos de los consejos regionales, los directores de obras municipales y los secretarios municipales. En lo referente a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública: los Comandantes en Jefe, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, el General Director de Carabineros de Chile, el Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto y los encargados de las adquisiciones. En lo referente a otras autoridades del numeral 7): Los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del

⁶³ Art. 7° Ley 20.730.

Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, los integrantes de los Paneles de Expertos creados en la ley N° 19.940 y en la ley N° 20.378 y del Panel Técnico creado por la ley N° 20.410, sólo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.

Toda esta enormidad de sujetos pasivos y órganos a los cuales pertenecen son solo los que consigna el número 1) del artículo 7°. En el número 2) se hace lo propio con respecto a la Contraloría General de la República; En el número 3) con respecto al Banco Central y en el número 5) con la Corporación Administrativa del Poder Judicial, no el poder judicial mismo ni los tribunales. El 4) establece que en cuanto al Congreso Nacional, habrá 2 registros, cada uno a cargo de la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria, ya sea de la Cámara de Diputados, como del Senado.

Es una cantidad gigantesca de registros, a cargo de una cantidad gigantesca de diversos órganos. Se calcula que aproximadamente existen cerca de 800 organismos públicos que son sujetos pasivos de lobby.⁶⁴Dentro de cada organismo existe un número indeterminado de sujetos pasivos. Pensemos en una municipalidad pequeña, con el mínimo de concejales y autoridades relevantes como alcalde o director de obras, serán en total aproximadamente entre 10 y 15 sujetos pasivos. En cambio en el Congreso Nacional, sólo considerando los parlamentarios, sin los asesores y otros funcionarios, tenemos más de 200 sujetos pasivos.

Ahora bien, en cuanto a los registros de agenda pública, estos contienen el grueso de la información importante que los sujetos activos, y principalmente los sujetos pasivos, proporcionan y transparentan a la ciudadanía. Son los sujetos pasivos quienes tienen la carga y la obligación de crear estos registros de agenda pública, de transparentar sus agendas y de entregar la información requerida por la ley. Por eso se ha recalcado que esta es una ley que más que regular el lobby y a los lobbistas, crea obligaciones de transparencia con bastantes cargas para los sujetos pasivos, los funcionarios públicos y autoridades.

Ahora bien, ¿Qué información debe consignarse en estos registros?

⁶⁴ <http://www.infolobby.cl/RegistroInstitucion>

“Artículo 8º.- Los registros de agenda pública establecidos en el artículo anterior, deberán consignar:

1) Las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalen en el artículo 5º.

En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y la fecha de su realización y la materia específica tratada.

El que, al solicitar reunión o audiencia, omitiere inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indicare a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieran corresponderle.

2) Los viajes realizados por alguno de los sujetos pasivos establecidos en esta ley, en el ejercicio de sus funciones.

Deberá publicarse en dicho registro el destino del viaje, su objeto, el costo total y la persona jurídica o natural que lo financió.

3) Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones.

En dichos registros deberá singularizarse, el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede.

Se exceptuarán de esta obligación aquellas reuniones, audiencias, y viajes cuando su publicidad comprometa el interés general de la nación o la seguridad nacional”⁶⁵

Como vemos, la ley encarga crear 3 tipos de registros: De audiencias, de viajes y de donativos. El primero y quizás el más importante o principal es el registro de las audiencias o reuniones que sostengan los sujetos pasivos que sean objeto de lobby o gestión de intereses por parte de los sujetos activos. El sujeto pasivo deberá registrar la identidad de la o las personas con que tuvo la reunión, o si se trata de una organización o entidad, la identidad de quienes la representan; Individualizar quienes son los asistentes a esa audiencia, el lugar, la fecha y la materia específica tratada. Esta información o gran parte de ella será entregada por el sujeto activo al momento de solicitar la audiencia y completar el formulario. El artículo 10 letra d) del reglamento de la ley agrega que también el sujeto activo deberá consignar al momento de solicitar la audiencia la: “*Materia que se tratará en la reunión, con referencia específica a la decisión que se pretende obtener, en relación con el artículo 5° de la ley N° 20.730*”⁶⁶. Es interesante que se deba explicitar por parte del mismo sujeto activo la materia específica y la decisión que se pretende obtener, al parecer podría decirse que lo que se busca es una especificidad, en el sentido de obtener determinada decisión específica respecto a determinado asunto en específico en el sentido tal o cual. No obstante la aparente buena intención de esta norma, veremos más adelante que en la práctica, en muchos casos tiene un cumplimiento o una aplicación bastante débil, genérica y poco útil.

El artículo 8° antes citado, en su letra a) establece qué es lo que se debe registrar. Solamente se refiere a las Audiencias y Reuniones sostenidas que tengan por objeto lobby o gestión de intereses particulares. Aquí es donde podríamos sostener que se excluye tácitamente otros tipos de esfuerzos por influir, como lo serían las llamadas telefónicas o correos electrónicos. Simplemente no se hace mención y la ley se remite a lo mencionado, las audiencias y reuniones sostenidas. Ahora bien, la ley no define “audiencia o reunión”, las cuales están

⁶⁵ Art. 8° ley 20.730.

⁶⁶ Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Decreto 71, año 2014. Reglamento que Regula el Lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la administración del estado. art. 10 letra d).

definidas en el reglamento en el artículo 4° letra e) como: “Acto de oír en el cual un sujeto pasivo de lobby recibe a un lobbista o gestor de intereses particulares, en forma presencial o virtual por medio de videoconferencia audiovisual, para tratar alguna de las materias a que alude el artículo 1 de este reglamento, en la oportunidad y modo que disponga el sujeto pasivo de conformidad a este reglamento y a la ley N° 20.730.”⁶⁷ El reglamento entiende por audiencia un acto de oír, de manera presencial, o virtual por medio de una videoconferencia audiovisual, en la oportunidad o modo que disponga el sujeto pasivo en conformidad al reglamento y a la ley de lobby. Por tanto, se refiere a las audiencias formales solicitadas en conformidad a la ley.

Siguiendo con el análisis del articulado de la ley, el artículo 12° establece las obligaciones que tendrán los sujetos activos regulados por esta ley.

Artículo 12°.- Las personas que realicen lobby o gestiones de intereses particulares, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, estarán sujetas a las siguientes obligaciones:

- 1) *Proporcionar de manera oportuna y veraz a las autoridades y funcionarios respectivos, la información señalada en esta ley, cuando ésta les sea requerida, tanto para solicitar audiencias o reuniones, como para efectos de su publicación.*
- 2) *Informar, al sujeto pasivo a quien solicitan la reunión o audiencias, el nombre de las personas a quienes representan, en su caso.*
- 3) *Informar, al sujeto pasivo a quien solicitan la reunión o audiencia, si reciben remuneración por sus gestiones.*
- 4) *Proporcionar, en el caso de las personas jurídicas, la información que se les solicite respecto de su estructura y conformación, sin que en caso alguno les sea obligatorio suministrar información confidencial o estratégica.*⁶⁸

⁶⁷ Ibid. Art 4°, letra e).

⁶⁸ Art. 12° ley 20.730.

Estas son las únicas obligaciones que tienen los lobbistas, que son las mismas que tienen los llamados gestores de intereses. Las del numeral 1) y 2) son obligaciones bastante básicas y mínimas, las cuales se realizan al momento de solicitar la audiencia completando el formulario. La del numeral 3), esto es, informar si reciben o no una remuneración por sus gestiones, es la que determina quienes son lobbistas y quienes son gestores de intereses. Este es el único criterio diferenciador. No existe una obligación, como sí la hay en otros países como Estados Unidos, de revelar el monto de la remuneración, el costo de la actividad del lobby.

Uno de los temas más discutidos durante la tramitación de la ley fue la existencia o no de un registro de lobbistas. El registro de lobbistas y gestores de intereses cumple con el requisito básico de saber quiénes son las personas, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que efectivamente realizan actividades de lobby en Chile.

La solución a la que se llegó es que finalmente no existe un registro obligatorio, previo y centralizado en que los lobbistas deban registrarse de manera imperativa, como requisito para ejercer la actividad del lobby, que era la idea de los anteriores proyectos de ley y uno de los principales desacuerdos durante toda la historia legislativa. En cambio, lo que la ley crea son diferentes registros, en que los sujetos activos podrán inscribirse previamente de manera voluntaria, en el órgano correspondiente en el cual ejercerán el lobby. La ley establece que “podrán”, es una facultad de los sujetos activos, no un deber o una obligación ex ante. Esto no significa que podrían no quedar registrados en caso de hacer lobby, sino que, si estos no se han registrado previamente, y posteriormente sostienen reuniones o audiencias reguladas por esta ley, estos sujetos activos quedarán registrados automáticamente en el registro respectivo del órgano en el cual estaban realizando cabildeo.

En resumen, en cuanto a los lobbistas y gestores de intereses, existen dos maneras de quedar registrados en los diferentes registros: primero, de manera voluntaria estos sujetos activos podrán inscribirse en los respectivos registros. La segunda manera es automática, cuando los sujetos realicen actividades de lobby formal, reguladas por esta ley, a través del formulario y el procedimiento regular de solicitud de audiencias o reuniones.

La regulación de los registros por parte de esta ley nos parece que es bastante débil si la comparamos con las normativas de otros países como Estados Unidos o países de la Unión Europea, como también con estándares internacionales que se han planteado desde diversas organizaciones de la sociedad civil en materia de transparencia, como también los mismos Estados. Así, por ejemplo, La Unión Europea define sus propios estándares en lo que se refiere a la Lobby y Transparencia, en base a un documento creado por Transparencia Internacional, Acces Info Europe, Open Knowledge, y Sunlight Foundation. En lo referente a los Registros de Lobbistas, establece que este debe ser obligatorio y anterior a que se desarrollen las actividades de lobby. En cuanto a la información publicada en los registros de lobbistas, establecen que debe transparentarse, entre otras cosas, los siguientes datos:

- “(a) La identidad de los lobistas*
- (b) El objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados*
- (c) El beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante)*
- (d) La institución destinataria y/o el cargo público implicado*
- (e) El tipo y la frecuencia de las actividades de lobby*
- (f) Toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos*
- (g) Gastos de lobby, incluidos gastos en especie (calculados conforme a criterios preestablecidos, de ser necesario en rangos de costo)*
- (h) Fuentes de financiación, por cliente y por dossier*
- (i) Todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie*
- (j) Cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares*
- (k) Fondos públicos recibidos”*⁶⁹

Analizando punto por punto, la ley chilena cumple con los estándares mínimos de las letras (a) a la (d). Es decir, (a) Obviamente se deben identificar a los lobbistas, individualizarlos; (b) se debe transparentar el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados, lo que la ley dice como “la decisión que se espera obtener”; (c.) Se debe identificar también el

⁶⁹ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL et al. 2015. Estándares internacional para la regulación del lobby. http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

beneficiario de las actividades del lobby, generalmente el cliente que contrata los servicios; y (d) Es claro que se también se debe identificar el destinatario del lobby o sujeto pasivo. En cuanto a la letra (e) también podría decirse que se satisface en gran parte el estándar, ya que dado la transparencia de las actividades de lobby o el registro de las audiencias, se puede determinar la frecuencia con que se desarrollan estas actividades. De las letras (f) a la (k), la legislación chilena sobre lobby no cumple con ninguno de estos estándares, especialmente en temas de transparencia del gasto en lobby, fuentes de financiación, contribuciones políticas, cargos públicos ocupados anteriormente por lobbistas y/o familiares (referencia a la puerta giratoria). Sería interesante que nuestra legislación obligue a transparentar estos asuntos, especialmente en cuanto al financiamiento, gastos de lobby y lo referente a la puerta giratoria. Esto contribuiría a tener una mejor ley que transparente aún más el lobby, los vínculos del dinero, los negocios y la política, como también para saber más y tener una idea más clara del impacto del lobby en la política. Así como se deben transparentar los gastos electorales, las donaciones a las campañas, también podría hacerse lo mismo respecto del lobby.

4.4. Sanciones

En cuanto a las sanciones, están reguladas en el Título III de la ley, del artículo 14 al 24. Es curioso que en todo este título sólo existen sanciones a los distintos sujetos pasivos, autoridades y funcionarios públicos. No existe ninguna referencia a las sanciones de los sujetos activos, lobbistas o gestores de intereses, lo cual reafirma el hecho de que la ley está fundamentalmente enfocada en los sujetos pasivos, y no así en los lobbistas o gestores de intereses. La única parte en que se establece una sanción para los lobbistas y gestores es el artículo octavo inciso cuarto (título II), el cual señala que:

“El que, al solicitar reunión o audiencia, omitiere inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indicare a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieren corresponderle.”⁷⁰

⁷⁰ Art. 8° ley 20.730.

En cuanto al monto de la eventual multa a los lobbistas, en nuestra opinión, es un monto que si bien no es ínfimo (10 a 50 UTM, esto es de 470.000 a 2.350.000 pesos aprox.), parece ser que es insuficiente y que no sería un disuasivo verdadero para las agencias de lobby en caso de incurrir en una infracción. Durante la discusión de la ley el tema de las multas también fue largamente debatido y el monto determinado fue un tema bastante criticado por algunos parlamentarios, como por ejemplo el Senador del Partido Socialista, Carlos Ominami, quien en la discusión en sala manifestaba lo siguiente:

“Cuando se está en presencia de inversiones que son objeto de cuestionamientos ambientales y que mueven 300, 400 millones de dólares, las multas que se plantean en el texto resultan del todo irrisorias. Una oficina de lobby puede perfectamente incurrir en una falta asumiendo que lo que deberá pagar forma parte de lo que le va a facturar al cliente que la contrata.”⁷¹

Parece plausible la opinión de que son multas más bien bajas, que no generan incentivos o disuasivos para no incurrir en ellas y que posiblemente una oficina de lobby o los clientes de estas podrían asumirlas como un costo más.

En lo referente a las sanciones establecidas a los sujetos pasivos, la ley establece que la infracción a las normas de esta ley, hará incurrir en responsabilidad administrativa y traerá consigo diversas sanciones que determine la misma ley, sin perjuicio de otro tipo de responsabilidades que puedan existir, civiles o penales. Las infracciones en que se puede incurrir hacen referencia a la omisión inexcusable de información que se deban incorporar a los registros de agenda pública del artículo 7° de la Ley, o bien la inclusión de información inexacta o falsa, a sabiendas.

De acuerdo a los artículos 19 y siguientes de la Ley, el órgano encargado de aplicar las sanciones dependerá del sujeto pasivo del que se trate:

⁷¹ Historia de la ley de Lobby. Discusión en sala en el Senado, primer trámite constitucional. 28 de julio de 2009. Pag 242.

- a) Si se trata de funcionarios que trabajan en el poder legislativo, como parlamentarios o asesores, las sanciones las aplica la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria.
- b) En cuanto a autoridades del Banco Central, las sanciones las aplica el Consejo del Banco Central.
- c) De la Corporación administrativa del Poder Judicial, El Consejo Superior.
- d) En el Ministerio Público, el Fiscal Nacional.
- e) En el caso de los demás funcionarios, el procedimiento lo aplica la Contraloría General de la República, la cual propone la sanción al jefe superior del servicio, quien debe aplicarla. Si la persona involucrada en la posible sanción es el jefe superior del servicio, la potestad sancionatoria recaerá en quien lo haya nombrado.

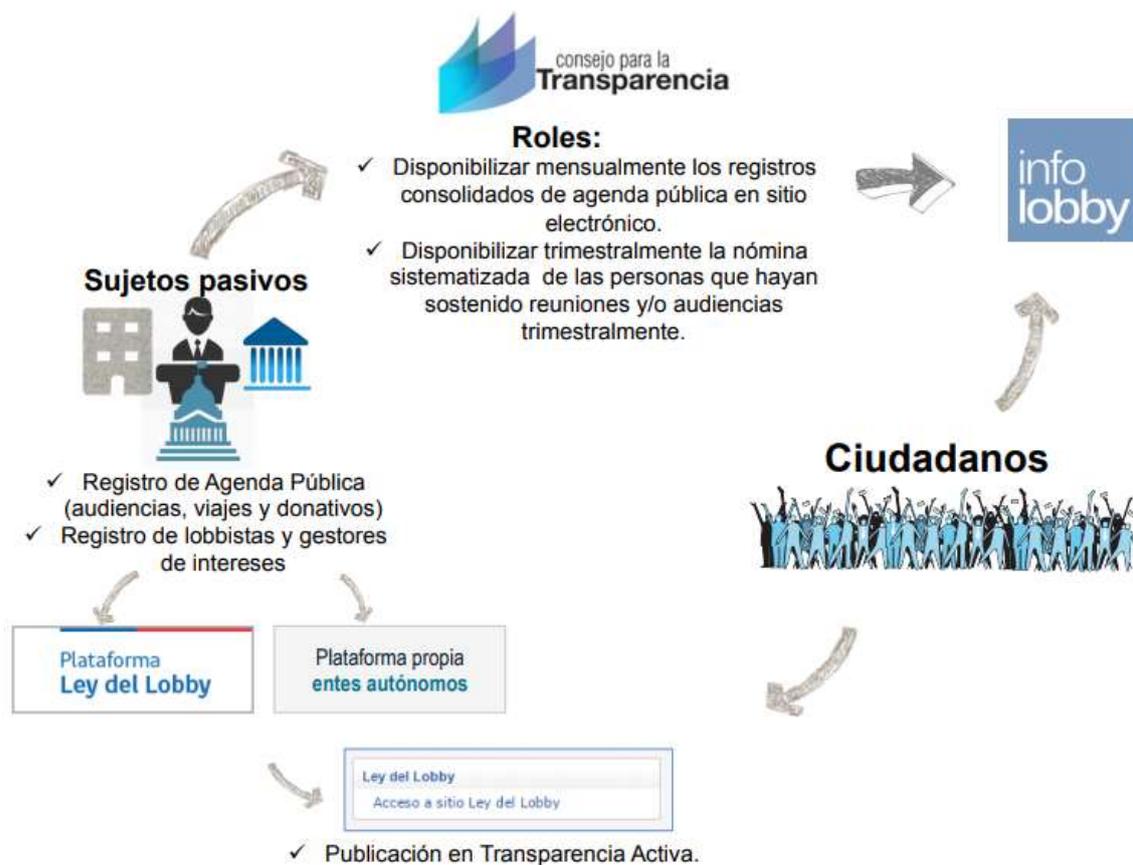
Las sanciones son fundamentalmente monetarias, multas, que van desde las 10 hasta las 50 UTM, al igual que para los sujetos activos. En cualquier caso, la persona sancionada podrá reclamar esa resolución ante la respectiva Corte de Apelaciones.

5. IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE LOBBY

5.1. General

Con la aprobación y publicación del Reglamento de la ley de lobby, el 28 de agosto de 2014, se estableció que ésta comenzaría a regir 3 meses después de la publicación, respecto de autoridades como Ministros, Subsecretarios, Embajadores, entre otras altas autoridades, como también en órganos como el Poder Legislativo. Por tanto, en la Cámara de Diputados como en el Senado, la ley comenzó a regir desde el 28 de noviembre de 2014. En otras autoridades como jefes de servicios públicos, intendentes, gobernadores y jefes de gabinete, la ley comenzó a regir el 28 de abril de 2015. Por último, doce meses después de la publicación del reglamento, el 28 de agosto de 2015, la ley alcanzó plena vigencia, obligando a las autoridades municipales, como alcaldes y concejales.

A partir de la entrada en vigencia de la ley, las autoridades y funcionarios públicos que sean sujetos pasivos, deberán llevar un registro de las audiencias que hayan sostenido en que hayan sido objeto de lobby o gestión de intereses. También llevarán un registro de los donativos que reciban y los viajes que realicen en el ejercicio de sus funciones. Esta información, se publicará en el sitio web de transparencia activa de cada repartición pública de manera automática, en la plataforma de la ley del lobby, www.leydelobby.gob.cl (excepto la de los entes autónomos con plataformas propias, como el Ministerio Público, El Congreso nacional, entre otros). Asimismo, toda esta información debe ser remitida por cada organismo al Consejo Para la Transparencia, el cual consolidará toda la información y la pondrá disposición de todas las personas, de manera clara, sistematizada y ordenada, a través de una página web creada para tal efecto (www.infolobby.cl). Además de las audiencias, donativos y viajes, el Consejo Para la Transparencia publicará una nómina sistematizada de los lobbistas y gestores de intereses particulares, que se inscriban en cada uno de los registros de los diversos órganos. En resumen, el esquema de funcionamiento y traspaso de la información opera según la siguiente gráfica:



72

Los sujetos pasivos registran la información que la ley establece y la transparentan a través de la plataforma de ley de lobby de su propia página web del organismo (que a su vez está conectada con la plataforma de www.leydelobby.gob.cl). Si son de organismos autónomos como por ejemplo el Ministerio Público o el Congreso Nacional, estos tienen una plataforma propia que no está conectada con la plataforma de www.leydelobby.gob.cl. Todos los organismos sean o no autónomos, deben remitir toda la información al Consejo Para la Transparencia, el cual consolidará y actualizará mensualmente, a través del portal www.infolobby.cl. En resumen, los ciudadanos podemos conocer la información a través de 3 maneras: 1.- Por el portal de transparencia activa y ley de lobby de cada organismo del cual

⁷² GONZÁLEZ, Eduardo. Portal de Transparencia y Consolidación de datos de la Ley del Lobby www.InfoLobby.cl. Agosto de 2015. [En Línea] http://www.modernizacion.gob.cl/site/assets/files/1225/7_1_eduardo_gonzalez_yainiez.pdf

dependa el sujeto pasivo obligado (Ministerio, municipalidad, servicio público, etc), el cual está conectado con la plataforma www.leydelobby.gob.cl ; 2.- Por el portal de ley de lobby propio que tenga el organismo en caso de que tenga autonomía constitucional (Ministerio Público, Congreso, Banco Central, etc), el cual tiene un formato o interfaz digital distinta al anterior. ; 3.- Por el portal www.infolobby.cl el cual tiene toda la información consolidada y es administrado por el Consejo Para la Transparencia.

Para ilustrar y ejemplificar el funcionamiento y cumplimiento de la ley, nos parece útil mostrar cómo esta ha actuado y se ha aplicado en la práctica. Por ejemplo en la siguiente imagen, se puede ver a través de la página web respectiva, el portal de transparencia de un organismo público, el cual tiene distintos ítems que cumplen con la ley de transparencia, como la dotación de personal, remuneraciones, compras etc. Con la ley de lobby se agrega otro ítem referente al subsitio o plataforma de ley de lobby respecto del organismo de que se trate. En este caso mostramos el del Ministerio de Educación.⁷³

portales.mineduc.cl/transparencia/inicio.html

Gobierno Transparente Ley N° 20.285 - sobre Acceso a la Información Pública

Ministerio de Educación, MINEDUC

Marco Normativo Marco normativo aplicable Poderes, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas Actos y documentos publicados en el Diario Oficial	Compras y Adquisiciones En Mercado Público Otras compras y adquisiciones	Trámites del Organismo Trámites en ChileAtiende Otros trámites	Derecho de Acceso a la Información Pública Solicitud de Información Ley de Transparencia Índice de actos y documentos calificados como secretos o reservados
Actos y Resoluciones Actos con efectos sobre terceros	Transferencias Registro de la Ley N° 19.862 Otras transferencias	Participación Ciudadana Acceso al Portal de Inclusión y Participación Ciudadana Mecanismos de participación ciudadana Norma General de Participación Ciudadana Resolución Exenta N°4718 de 2015 modifica Norma de Participación Ciudadana	Costos Directos de Reproducción Costos directos de reproducción de la información requerida via Ley N° 20.285
Estructura Orgánica Facultades, funciones y atribuciones de sus unidades u órganos internos Diagrama de la estructura orgánica	Información Presupuestaria Informes de ejecución Presupuestaria	Subsidios y Beneficios Programas de subsidios y otros beneficios Nómina de beneficiarios de programas sociales	Declaración de patrimonio e intereses Declaración de patrimonio e intereses Ley N° 20.690 Información histórica sobre declaración de patrimonio e intereses
Dotación de Personal Dotación de planta Dotación a contrata Remuneraciones según estamentos, grados o jornadas Dotación a honorarios Otros contratos sujetos al Código del Trabajo	Datos de Interés Ciudadano Datos de Interés Ciudadano	Vínculos Institucionales Participación, representación e intervención	Información ley N° 20.285 Normas de la Ley sobre Acceso a la Información Pública Tutoriales Derecho de Acceso
Otros Antecedentes Acceso a Compromisos de gestión institucional Registro de audiencias con candidatos a cargos de elección popular	Antecedentes preparatorios de normas que afecten a EMT Ley N°20.416 Formularios y antecedentes de propuestas normativas que afecten a empresas de menor tamaño (EMT)	Ley del Lobby Acceso a Subsistio Lobby Resolución Exenta N° 1992 del 27 de Abril de 2017 que designa a los funcionarios a considerar como sujetos pasivos en conformidad a la Ley N° 20.730	

⁷³ Pantallazo del portal de transparencia del ministerio de educación. fecha 2 de noviembre de 2017.

<http://portales.mineduc.cl/transparencia/inicio.html>

Encuadrado en color rojo, el acceso al subsitio o plataforma de ley de lobby del Ministerio de Educación. Al hacer click en el acceso, entraremos a la plataforma de ley de lobby propiamente tal, el cual redirige al sitio web <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AJ001> , que es parte de la plataforma de ley de lobby del gobierno, que agrupa a todos los organismos que no tengan autonomía constitucional. Así se ve la plataforma de ley de lobby del Ministerio de Educación:

<https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AJ001>



74

Como se puede apreciar, la plataforma de ley de lobby de un organismo, en este caso el Ministerio de Educación, es bastante ordenada y clara en su formato o interfaz. Se pueden distinguir claramente las distintas categorías o grupos de información. Se puede acceder a la nómina de sujetos pasivos, entre los que están el Ministro, Subsecretario, Jefe de Gabinete, Seremis, a Asesores, etc. Se puede ver la nómina de los sujetos activos, sean lobbistas o gestores de intereses, tanto los que se han registrado voluntariamente como los que quedan registrados

⁷⁴ Pantallazo plataforma ley de lobby Ministerio de Educación. <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AJ001>. Fecha 2 de noviembre de 2017.

de manera automática al asistir a una audiencia registrada. Existe también un registro separado de todas las audiencias, viajes y donativos que se han registrado en todo el organismo, por todos los sujetos pasivos de él. También desde cada sujeto pasivo se puede revisar su respectivo registro de audiencias, viajes o donativos.

Plataforma Ley del Lobby Subsecretaría de Educación

Sujetos Pasivos Sujetos Activos Audiencias Viajes Donativos

Inicio / Nómina de sujetos pasivos / CARMEN ADRIANA DELPIANO PUELMA / Audiencias

CARMEN ADRIANA DELPIANO PUELMA - Audiencias

En este registro encontrará las audiencias efectuadas en conformidad con la ley Nº 20.730 por los sujetos pasivos que se señalan.

Fecha	Identificador	Asistentes	Representados	Materia	Detalle
28-06-2017	AJ001AW0301460	Gestor de intereses Javiera Martínez Henríquez	Comité en Defensa Villa San Luis	Se recibe en audiencia a representantes del Comité en Defensa Villa San Luis, quienes manifiestan su solicitud de declaratoria de monumento histórico Villa San Luis por parte de Consejo de Monumentos Nacionales. Se les informa que la declaración ya se encuentra en tramitación.	Ver detalle
		Gestor de intereses Jaime Diaz Lavanchy	Comité en Defensa Villa San Luis		
		Gestor de intereses Carlos Figueroa Salazar	Comité en Defensa Villa San Luis		
		Gestor de intereses Fabian Araneda Nuñez	Comité en Defensa Villa San Luis		
		Gestor de intereses Miguel Lawner Steiman	Miguel Lawner		

75

Así figura el registro de audiencias de la Ministra de Educación, Carmen Delpiano, a la fecha del 2 de noviembre de 2017. La última audiencia registrada es del 18 de junio de este año. Se pueden ver los asistentes, los representados y la materia tratada en la audiencia. Cuando uno hace click en “Ver Detalle” de la audiencia, aparece lo siguiente:

⁷⁵ Pantallazo del Registro de Audiencias de la Ministra de Educación, Carmen Delpiano. Fecha 2 de noviembre de 2017. <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AJ001/cargos-pasivos/7135/audiencias>



Sujetos Pasivos



Sujetos Activos



Audiencias



Viajes



Donativos

Inicio / Audiencias / 2017 / CARMEN ADRIANA DELPIANO PUELMA / Audiencia AJ001AW0301460

Audiencias - Año 2017 - CARMEN ADRIANA DELPIANO PUELMA - Audiencia AJ001AW0301460

Información General

Identificador	AJ001AW0301460
Fecha	28-06-2017 13:00
Forma	Presencial
Lugar	ALAMEDA N° 1371 PISO 7° CON MINISTRA DE EDUCACIÓN, SEÑORA ADRIANA DELPIANO.
Duración	1 horas, 0 minutos

Asistentes

Nombre completo	Calidad	Trabaja para	Representa a
Javiera Martínez Henríquez	Gestor de intereses		Comité en Defensa Villa San Luis
Jaime Díaz Lavanchy	Gestor de intereses		Comité en Defensa Villa San Luis
Carlos Figueroa Salazar	Gestor de intereses		Comité en Defensa Villa San Luis
Fabian Araneda Nuñez	Gestor de intereses		Comité en Defensa Villa San Luis
Miguel Lawner Steiman	Gestor de intereses		Miguel Lawner

Materias tratadas

Elaboración, dictación, modificación, denegación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos.

Especificación materia tratada

Se recibe en audiencia a representantes del Comité en Defensa Villa San Luis, quienes manifiestan su solicitud de declaratoria de monumento histórico Villa San Luis por parte de Consejo de Monumentos Nacionales. Se les informa que la declaración ya se encuentra en tramitación.

76

⁷⁶ Pantallazo del Registro de Audiencias de la Ministra de Educación, Carmen Delpiano. Fecha 2 de noviembre de 2017

Se individualizan los asistentes a la audiencia, la calidad de estos (si son lobbistas o gestores), la representación, el lugar de la reunión, la duración, la materia tratada y la especificación de esta, etc.

En el caso de otros organismos que no están en la Plataforma Ley de Lobby de www.leydelobby.gob.cl, el cumplimiento es un poco diferente y a veces más insuficiente. Por ejemplo en el caso del Senado, la nómina de los sujetos pasivos se ve así, bastante ordenada y completa:

Senado República de Chile | Ley del Lobby | Energía.gob.cl | Ministerio de Energía

www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=lobby&ac=GetSujetosPasivos

Nómina de Sujetos Pasivos Volver

<i>SENADORES</i>						
Nombre	Cargo	Reuniones	Viajes	Donativos	Solicitud de audiencia	
Allamand Zavala, Andrés	Senador	i	i	i	[icon]	
Allende Bussi, Isabel	Senador	i	i	i	[icon]	
Araya Guerrero, Pedro	Senador	i	i	i	[icon]	
Bianchi Chelech, Carlos	Senador	i	i	i	[icon]	
Chahuán Chahuán, Francisco	Senador	i	i	i	[icon]	
Coloma Correa, Juan Antonio	Senador	i	i	i	[icon]	
De Urresti Longton, Alfonso	Senador	i	i	i	[icon]	
Espina Otero, Alberto	Senador	i	i	i	[icon]	
García Huidobro Sanfuentes, Alejandro	Senador	i	i	i	[icon]	
García Ruminot, José	Senador	i	i	i	[icon]	
Girardi Lavín, Guido	Senador	i	i	i	[icon]	
Goic Borojevic, Carolina	Senador	i	i	i	[icon]	

77

Ahora bien, el contenido del registro de audiencias de cada senador, se ve de la siguiente manera:

⁷⁷ Pantallazo de la nómina de sujetos pasivos del portal de lobby del Senado. www.senado.cl

Ley del Lobby

Sujeto pasivo: Allamand Zavala, Andrés				Volver
Inicio	Duracion	Lugar	materia	Asistentes
2017-05-16	20 Min.	SENADO	Acoso Laboral a Glinis Marmolejo señora de Gonzalo Lara en el Consejo de Energía Nuclear	LARA LARA, GONZALO ANDRES
2016-10-03	30 Min.	ex congreso Santiago	La Fundación Chilena para la discapacidad, sostiene que la Ley de cuotas no significara impacto en las cifras de empleo para personas con discapacidad, por lo que solicitan la eliminación del articulo de la ley que se refiere a ese punto.	Espinoza Donoso, Silvia Liliana; Quintana Oviedo, Nickol Abigail; Poblete Sandoval, Matías
2016-10-03	30 Min.	Ex Congreso Santiago	Su gerente plantea inquietudes respecto a la tramitación en el congreso, sobre la ley que crea el nuevo Ministerio d Cultura y que a opinión de esta organización, debiera considerar un organismo funcional que fortalezca el desarrollo de las industrias creativas y se preocupe de temas como, el alto costo del impuesto personal que se les cobra a los artistas extranjeros, el sobre cargo a los valores de lista a las visas temporales y el endurecimiento de sanciones tributarias.	Remirez, Jorge
2016-01-07	30 Min.	Ex congreso nacional santiago	Impulsar Ley para normalizar pago de proveedores entre empresas privadas.	Zorzano Molina, Soledad
2016-01-07	30 Min.	Ex congreso Nacional Santiago	Antecedentes del sector energía en Chile, en especial la distribución de gas por red en el sur del país.	Larrondo, Rodrigo; Pfeffer, Emilio
2015-07-20	30 Min.	Ex Congreso Nacional, Senado piso 5	1.-El señor Luis Villarroel comienza la reunión explicando a quienes representan, la cobertura en matriculas y docentes involucrados en esta agrupación. 2.- Expresan su preocupación por no estar considerados en el nuevo proyecto de ley educacional, al ser considerados CFT con lucro. 3.- Solicitan ayuda al Senador para que los CFT del Cruch puedan continuar ejerciendo su labor accediendo a becas y beneficios del Estado.	Vidal Bracho, José Luis; Villarroel Ganga, Luis Enrique

78

Aquí por ejemplo vemos el registro de audiencias del Senador Andrés Allamand, quien al 15 de octubre de 2017, registra una sola audiencia en el año 2017 y 3 audiencias en todo el 2016. Se puede ver el lugar de las reuniones, la duración, los asistentes y la materia tratada. En cuanto a los asistentes no se especifica en qué calidad asisten, si como lobbistas o gestores de intereses, ni tampoco a quién representan. En cuanto a la materia tratada, su tratamiento es bastante diferente e inconsistente en su detalle, dependiendo de la audiencia que se trate y dependiendo también del sujeto pasivo que lo registre. Depende mucho de la voluntad de los mismos sujetos pasivos de registrar lo que efectivamente se trató en la audiencia, en algunos casos se detalla bastante y en otros se registra algo muy vago o genérico.

El caso del Senado lo profundizaremos más adelante, esto era solo para efectos de mostrar de manera gráfica y somera las distintas plataformas de ley de lobby y cómo se aplican en la práctica.

⁷⁸ Pantallazo del registro de audiencias del Senador Andrés Allamand Zavala.

http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=lobby&ac=GetReuniones&idpersona=21&nombre=Allamand_Zavala_Andr%C3%A9s

5.2. Infolobby

Ya vimos cómo se ve la aplicación de la ley de lobby en la práctica en la plataforma ley de lobby www.lobby.gob.cl y también en otros órganos autónomos como El Senado, que no están en la misma plataforma que la mayoría de los sujetos pasivos de la Administración pública. La última plataforma que crea la ley de lobby que es necesario mostrar y explicar es la de la página www.infolobby.cl. Este portal es administrado por el Consejo Para la Transparencia, y tiene por objeto recopilar, consolidar y poner a disposición de todas las personas, todos los registros de agenda pública (audiencias, viajes y donativos) de todos los sujetos pasivos obligados por la ley de lobby, además de llevar una serie de estadísticas a partir de la información recopilada. Así luce la portada de la página InfoLobby:

The screenshot shows the InfoLobby website interface. At the top left is the logo for 'consejo para la Transparencia' and 'InfoLobby'. Navigation links include 'Portada', 'Denuncias Ley de Lobby', 'Capacitación Ley de Lobby', 'Datos abiertos enlazados', and 'Reportes'. A search bar is present with the text 'buscar por: Nombre o cargo de sujeto pasivo o institución pública en la que se desempeña.' Below the search bar are links for 'Registros Informados por Órgano' and '¿Cómo extraer datos?'. A dark blue navigation bar contains three main categories: 'Audiencias y Reuniones', 'Viajes', and 'Donativos'. Below this, a summary states 'InfoLobby contiene datos remitidos por los órganos hasta el 31 de Octubre de 2017'. Three summary boxes show: 'Audiencias = 209973', 'Viajes = 216859', and 'Donativos = 20347'. The main content area is divided into four columns of data tables.

Audiencias por clientes		Audiencias por personas jurídicas dedicadas al lobby o a la gestión de intereses particulares		Audiencias por personas naturales dedicadas al lobby o a la gestión de intereses particulares		Audiencias por organismos públicos	
S/I	1348	S/I	174	Felipe DelSolar	256	MUNICIPALIDAD DE TENO	6238
Cámara Chilena de la Construcción A.G.	335	It Gov Spa	91	Felipe BarruetoAvalos	147	MUNICIPALIDAD DE SAN ESTEBAN	4128
ANFUP MAGALLANES	284	Extend	64	CARLOS DREWS RUBILAR	111	SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO	4104
CGE Distribución S.A.	233	Consultores en Comunicación Estratégica S.A. / Imaginacion	60	Arcadio Saez	100	CAMARA DE DIPUTADOS	3755
Compañía General de Electricidad S.A.	215			Juan Seguel Trujillo	98	MUNICIPALIDAD DE QUILICURA	3643
ANSOG	194					MUNICIPALIDAD DE CURAGAVI	3237

79

⁷⁹ Pantallazo de la página web www.infolobby.cl. Fecha 2 de noviembre de 2017

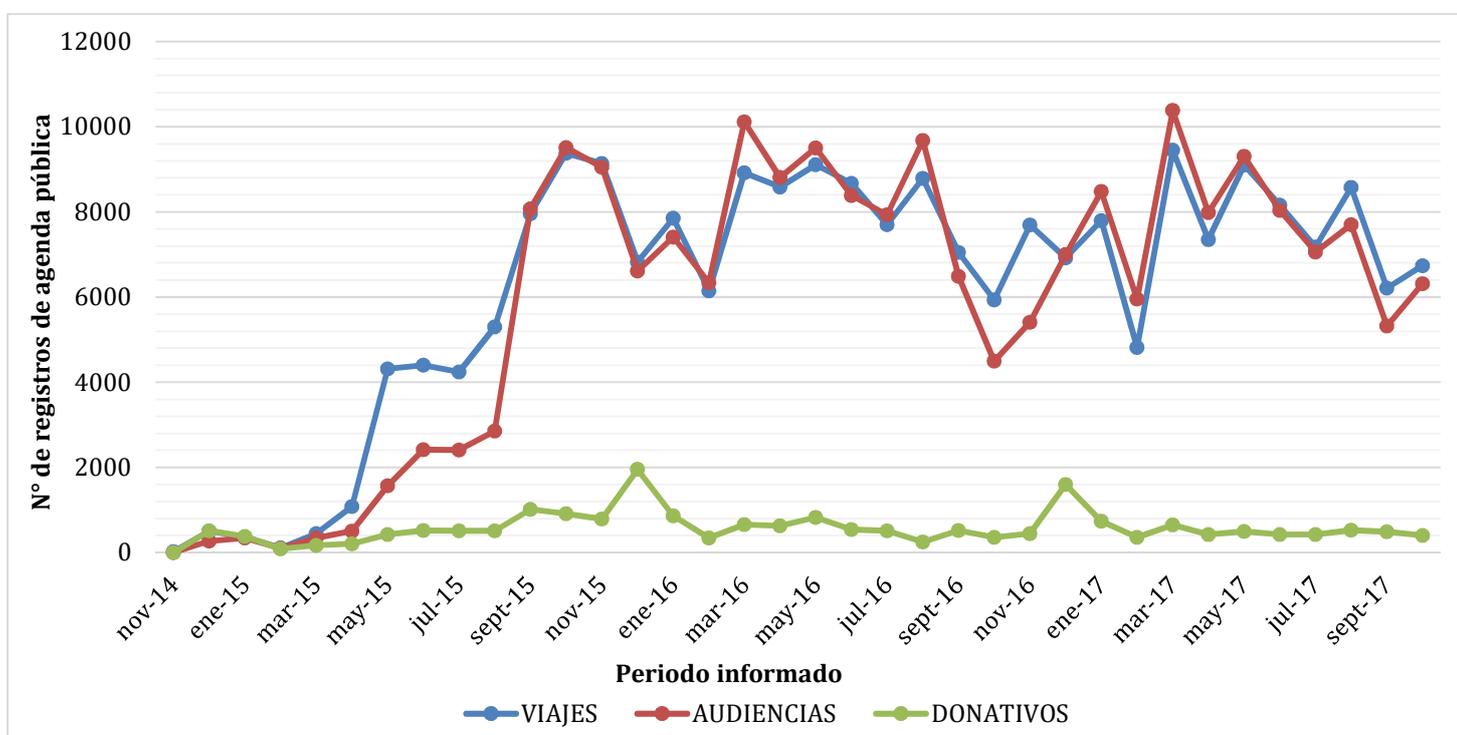
77

La información disponible en la plataforma Infolobby, ha permitido vislumbrar una perspectiva general del proceso de implementación de la ley de lobby y de lo diferente que ha sido su aplicación y cumplimiento en los diversos actores. El cumplimiento y la implementación de la ley de lobby han sido bastantes heterogéneos dependiendo de la repartición del Estado que se analice, como también en particular respecto de las autoridades o funcionarios de que se trate. A grandes rasgos ha sido un cumplimiento muy dispar, comparando el cumplimiento en el poder legislativo, en la administración central o en las administraciones locales o comunales. Incluso dentro de cada sector la disparidad también ha sido una característica del cumplimiento de la ley. Por ejemplo, como veremos en detalle más adelante, hay senadores que registran más de 150 audiencias en menos de 3 años, mientras que hay algunos senadores que en el mismo periodo de tiempo registran menos de 10, o incluso 0 audiencias. También en el ámbito municipal, hay municipios que registran un cumplimiento muy alto de la ley, llegando a ser exagerada la transparencia o la interpretación extensiva de la ley, en cambio en otras comunas, hay muchos alcaldes que no registran ningún movimiento, e incluso en otros municipios, con menos presupuesto y preparación, la ley no se ha podido siquiera implementar en la práctica.⁸⁰

Se puede percibir que la aplicación y cumplimiento de la ley, depende en gran medida de la voluntad política del sujeto pasivo para registrar sus audiencias, donativos y viajes. También es un factor importante el contar con la adecuada preparación técnica, presupuesto y con la posibilidad de tener recursos humanos y capacitación que permitan efectivamente la implementación de la ley. Está clarísimo que la carga de transparentar las audiencias, donativos y viajes está en manos del sujeto pasivo. Es cierto que el sujeto activo debe dar cierta información básica antes de las audiencias, pero a fin de cuentas, la persona que recopila, transparenta y remite la información al Consejo para la Transparencia, es el sujeto pasivo.

-
1. ⁸⁰ **“60 alcaldes no han reportado audiencias de lobby o gestión de intereses tras 10 meses de vigencia de la ley”**. Consejo Para la Transparencia. 22 de junio de 2016. < <http://www.consejotransparencia.cl/60-alcaldes-no-han-reportado-audiencias-de-lobby-o-gestion-de-intereses-tras-10-meses-de-vigencia-de-la-ley/consejo/2016-06-22/113721.html>>

En los primeros 2 a 3 años de implementación de la ley, su aplicación – *a grosso modo*– ha sido de cierta forma exitosa, según los parámetros mínimos de la misma ley y tomando en cuenta que antes de ella no existía nada en lo que respecta a la regulación y transparencia del lobby. Se han transparentado miles de audiencias, viajes y donativos, que hasta antes de la ley, la ciudadanía no tenía forma de saber la existencia ni la magnitud de estos. Posteriormente veremos que analizando los datos más en detalle, la aplicación no ha sido del todo exitosa y falta bastante para depurar la información y poder sacarle más provecho a la misma ley, no obstante, en términos generales, podemos decir que su aplicación ha sido de un éxito moderado. Durante los primeros tres años de entrada en vigencia de la ley, las cifras que han sido entregadas



mes a mes en la plataforma infolobby, dan cuenta de una aplicación lenta en un comienzo. Recordemos que no todos los sujetos pasivos estuvieron obligados desde un comienzo. Posteriormente avanzado el año 2015 y entrado al 2016, las cifras de registros han ido en aumento, como se puede observar en la siguiente gráfica⁸¹:

⁸¹ Elaboración propia en base a datos de www.infolobby.cl

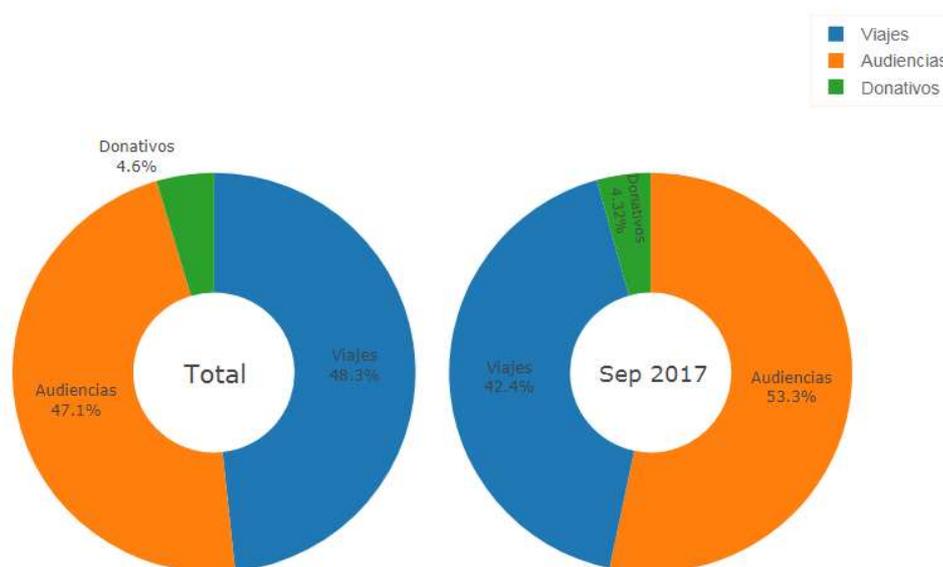
Durante el año 2015 se registraron 43.810 audiencias de lobby o gestión de intereses. En el año 2016 esa cifra aumentó a más del doble, registrándose 91.579 reuniones. En lo que va del año 2017, hasta octubre, se registraron 71.934 audiencias. Hasta octubre del año 2016 se habían registrado 79.168 audiencias durante ese año. Por lo tanto, si bien en general se observa un crecimiento de la aplicación de la ley de lobby entre los años 2014, 2015 y 2016, este se estanca e incluso disminuye en el número de audiencias durante el 2017, al mismo mes del año 2016. Otro dato que llama la atención es que en octubre de 2015 hubo mucho más audiencias registradas que en octubre de 2016 y de 2017, esto podría deberse a que estos últimos dos años fueron electorales y durante esos meses hubo elecciones municipales y presidenciales, hecho en que en 2015 no aconteció.

No se observa un gran crecimiento en el registro de audiencias durante el año 2017. Esto puede deberse a múltiples motivos difíciles de determinar con exactitud. Una posibilidad es que en una primera o segunda etapa, durante el año 2016, los sujetos pasivos en general intentaron registrar la mayor cantidad de audiencias no obstante muchas de ellas no decían relación con las audiencias que según la ley 20.730 debían registrarse. Al poco tiempo, ya mejor capacitados y entendidos respecto de qué audiencias había que transparentar y cuáles no, la cantidad registrada disminuyó. Otra posibilidad es que simplemente muchos sujetos pasivos han incumplido la ley o han tenido una aplicación más liviana y selectiva de lo que registran o no registran. Esto también corre para los sujetos activos, ambos sujetos pueden tener mecanismos o canales de elusión de la transparencia de las audiencias formales, sustituyéndolas por audiencias informales o contactos telefónicos por ejemplo, los cuales no están regulados por la ley.

También hay un número indeterminado de sujetos pasivos que han optado por simplemente negar las solicitudes de audiencias y no recibir a ningún lobbista o gestor de intereses. También otros han llegado a esa determinación ante los problemas para registrar las audiencias en la plataforma web, como por ejemplo lo manifiesta en esta noticia el diputado

Felipe Letelier (PPD)⁸². No obstante en esta noticia se expresa de que varios diputados habrían recibido multas por faltas a la ley de lobby, más adelante veremos que eso no es efectivo aún.

Hasta el 31 de octubre de 2017, según la página de Infolobby, se han registrado 209.973 audiencias de lobby o gestión de intereses, 216.859 viajes y 20.347 donativos⁸³. El ítem más registrado en total es el de los viajes (48,3%), no obstante, cada vez más está aumentando el número de audiencias registradas por sobre el de los viajes (47,1%), como se puede ver en la siguiente gráfica, por ejemplo en el mes de septiembre de 2017:



84

En septiembre de 2017 se registraron 5.096 audiencias de lobby o gestión de intereses. El máximo de audiencias registradas en un mes corresponde al de marzo de este año 2017, con 10.383 reuniones de lobby o gestión de intereses. En todo lo que va del año 2017, hasta septiembre, se han registrado en promedio unas 8000 audiencias aproximadamente⁸⁵. Lamentablemente, de los datos suministrados por los reportes y estadísticas de Infolobby, no se

⁸² “Una decena de diputados recibe multas por faltas a ley de lobby” Diario El Mercurio. 25 de junio de 2017. [En línea] <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=373118>>

⁸³ <http://www.infolobby.cl> Consultado el 10 de noviembre de 2017.

⁸⁴ <http://www.infolobby.cl/Reportes> . Consultado el 10 de noviembre de 2017.

⁸⁵ Ibid. Datos consignados al 10 de noviembre de 2017

puede establecer cuáles de esas reuniones corresponden a lobby y cuáles corresponden a gestión de intereses particulares. No obstante de la simple revisión de otros datos, en términos generales, veremos que la inmensa mayoría corresponde a gestión de intereses particulares.

5.3 Sujetos pasivos con más audiencias: Las Municipalidades

Para seguir analizando la aplicación y cumplimiento de la ley de lobby en estos 2 a 3 años de vigencia, es interesante revisar los números recopilados y publicados por www.infolobby.cl al respecto. Haciéndolo, también podremos ver claramente cuáles son algunas de las falencias de la ley y del sistema de entrega de información que esta misma crea. En la portada la de página InfoLobby, se publican una serie de estadísticas o rankings referentes los distintos registros de agenda pública según diversas categorías, como también en cuanto a los sujetos pasivos y activos. Veamos algunos de ellos para comentarlos y ver su efectiva aplicación y utilidad en la práctica.

Por ejemplo respecto de las audiencias registradas según el sujeto pasivo que se trate:⁸⁶

Audiencias por organismos públicos		Audiencias por cargo de la autoridad	
MUNICIPALIDAD DE TENO	6238	Alcalde	84313
MUNICIPALIDAD DE SAN ESTEBAN	4128	Otro	34623
SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO	4104	Director regional de servicio público	19209
MUNICIPALIDAD DE QUILICURA	3643	Director de obras municipales	16791
CAMARA DE DIPUTADOS	3571	Concejal	13360
MUNICIPALIDAD DE CURACAVÍ	3237	Secretario regional ministerial	12641

Claramente podemos observar que los organismos en que más audiencias de lobby y gestión de intereses se efectúan son las municipalidades, y en cuanto a las autoridades, específicamente son los alcaldes. Llama mucho la atención las cifras de audiencias registradas por algunas municipalidades, como las de la comuna de Teno y San Esteban. Es difícil de entender que una sola Municipalidad, que además es pequeña y de un sector rural, registre casi

⁸⁶ Pantallazo de cuadros de la página www.infolobby.cl. Esta información es la recopilada hasta el 31 de octubre de 2017. Consultados el 3 de noviembre de 2017

el doble de reuniones que toda la Cámara de Diputados, contando 120 diputados, más de 400 asesores, jefes de gabinete y otros funcionarios. Además tomando en cuenta que para el Congreso la ley comenzó a regir en noviembre de 2014, mientras que en las municipalidades en agosto de 2015.

La alta tasa de registro de audiencias de las municipalidades se puede explicar por un desconocimiento y una mala aplicación de la ley por parte de ellas. Según un estudio de la Fundación Multitudes, un 33,25% de las audiencias registradas por los municipios no corresponden a materias propias de la ley de lobby.⁸⁷ Gran parte de las audiencias registradas por los municipios, sea por Alcaldes o Concejales, trata sobre las solicitudes o consultas de ayudas sociales para vecinos, oportunidades laborales, entre otras materias no consideradas por la ley de lobby como materias objeto de lobby o gestión de intereses (artículos 2° y 5° de la ley 20.730). Creemos que esta deficiente aplicación de la ley por parte de los municipios responde a una mala comprensión de la ley, debido a que no fueron capacitados y preparados técnicamente para darle una correcta aplicación a la ley. También podría existir un ánimo de transparentar todo de manera excesiva, por miedo a un eventual control ciudadano, o para no incumplir la ley respecto de los requisitos mínimos.

No obstante, ese ánimo de transparentar todo por parte de ciertas autoridades comunales, aparentemente es una práctica que ha sido bien recibida y evaluada por la ciudadanía. De los 10 alcaldes que más audiencias han transparentado, el 100% de ellos fue reelecto en la última elección municipal de octubre del año 2016.⁸⁸ Si ampliamos la cifra a los 20 alcaldes que más audiencias registraron, 19 buscaron la reelección y la consiguieron 16 (el 84%). De los 50 que más audiencias registran, 46 buscaron la reelección y la consiguieron 37 (el 80%). Del total nacional, el 73% de los alcaldes que buscaron la reelección la lograron.⁸⁹

⁸⁷Fundación Multitudes. “Lobby Ciudadano: Desafíos y oportunidades a nivel municipal”. 26 de agosto de 2016 [En línea: <http://www.fundacionmultitudes.org/wp-content/uploads/2017/08/informe-ley-de-lobbyFINAL.pdf>]

⁸⁸ “Ley de lobby: los 10 alcaldes que más audiencias transparentas fueron reelectos”. Diario La Segunda. 8 de noviembre de 2016. [En línea] <http://gobierno.udd.cl/cpp/noticias/2016/11/14/ley-de-lobby-los-10-alcaldes-que-mas-audiencias-transparentan-fueron-reelectos-la-segunda/>

⁸⁹ “Profesor Jorge Sahd y Ley de Lobby: Los 10 alcaldes que más audiencias transparentan fueron reelectos”. Facultad de Derecho, Universidad Católica. En base a noticia de Diario La Segunda de 8 de noviembre de 2016. [En línea] <http://derecho.uc.cl/cn/noticias/derecho-uc-en-los-medios/18045-profesor-jorge-sahd-y-ley-de-lobby-los-10-alcaldes-que-mas-audiencias-transparentan-fueron-reelectos>

De las cifras recopiladas por Infolobby en la gráfica anterior llama la atención también que en la categoría “Audiencias por cargo de la autoridad”, en la segunda posición figura el cargo “otros”. Es un dato que no ayuda mucho a nada y que debiera ser corregido a futuro en vista a una mejor aplicación de la ley. Algo similar ocurre en otro cuadro estadístico proporcionado por Infolobby, en relación a la materia objeto de la reunión registrada, que será analizado más adelante.

De la tabla y ranking de Infolobby anteriormente citado, llama la atención también que de los organismos públicos con más audiencias sólo hay una Subsecretaría, la de Vivienda, el resto son municipalidades y también la Cámara de Diputados en su conjunto.

5.4. Ministerios con más audiencias registradas

Quisimos ahondar más en cuáles son los organismos públicos a nivel central que más audiencias registran. La página de Infolobby no tiene información clara al respecto según Ministerio, sino que los divide en las distintas subsecretarías de cada ministerio. Nosotros recopilamos la cantidad de audiencias por cada Subsecretaría dentro de cada Ministerio, no sumamos las de otros organismos públicos que dependan de cada Ministerio, como las Secretarías Regionales Ministeriales u otros servicios públicos dependientes como por ejemplo podrían ser cada hospital a nivel regional etc. Según los datos proporcionados por Infolobby hasta el 30 de noviembre de 2017, llegamos a la siguiente gráfica:



90

Como se observa, el Ministerio de Vivienda es por lejos el que más audiencias de lobby y gestión de intereses registra. Esto podría considerarse concordante con otro dato que veremos más adelante, el cual muestra que la Cámara Chilena para la Construcción A.G. es uno de los clientes o sujetos activos que más lobby realiza. Marcamos con un asterisco tanto al Ministerio de Salud como al de Obras públicas, ya que en esta gráfica sólo consideramos las audiencias registradas en las respectivas subsecretarías, tal como aparece en [infolobby.cl](http://www.infolobby.cl). Si hacemos el ejercicio de sumar a la subsecretaría de Obras públicas, las audiencias registradas por otros

⁹⁰ Elaboración propia en base a datos obtenidos hasta la fecha del 30 de noviembre de 2017, de la página <http://www.infolobby.cl/RegistroInstitucion>

organismos dentro de ese Ministerio como por ejemplo la Dirección de Vialidad, la de Obras Hidráulicas o la Coordinación de todas las Concesiones, llegaríamos a un número superior a las 4.000 audiencias. Algo parecido ocurre en el sector Salud, si sumamos las audiencias registradas por otros organismos como los Servicios de Salud Regionales, Seremis, FONASA o el Instituto de Salud Pública, llegaríamos a una cifra superior a las 6.000 audiencias.

En los ministerios también podemos ver la disparidad con que se ha aplicado la ley de lobby en la práctica. Es curioso ver ministerios enteros con poco más de 100 audiencias en 3 años, mientras que otras carteras registran más de 4000 audiencias. En el último lugar de la lista figura el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) con 134 reuniones. Si bien se trata de un ministerio pequeño en tamaño, es uno de los más importantes en un gobierno, ya que es el encargado de asesorar al Presidente de la República y a los Ministros en la relaciones con el Congreso Nacional, en la elaboración de la agenda legislativa. Es prácticamente, dicho de manera coloquial, un ministerio que se dedica al lobby por parte del gobierno para con los parlamentarios. Como tal, también es un ministerio que debiera recibir mucho lobby, de todos los sectores, ya que está en constante relación con todos los ministerios y parlamentarios, para la tramitación de todos los proyectos de ley, por tanto, llama la atención que la SEGPRES registre tan pocas audiencias.

5.5. La “Materia” de las audiencias: deficiente cumplimiento de la ley

En relación con la materia de que tratan las audiencias registradas por ley de lobby, Infolobby nos proporciona la siguiente tabla:

Audiencias por materia	
Ninguna de las anteriores.	154098
Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos.	27067
Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos	23606

91

Tenemos que de las 209.973 audiencias registradas hasta octubre de 2017, en 154.098 de ellas (el 73%), los sujetos pasivos consignaron la alternativa “ninguna de las anteriores” al referirse a la materia de la audiencia efectuada. Cuando el sujeto pasivo registra en el portal web interno de transparencia la audiencia con toda la información requerida por la ley, en la sección “materia tratada en la audiencia”, tiene 5 opciones. Como vimos en el capítulo del análisis de la ley 20.730, según el artículo 5° de la ley, y el artículo 1° de su reglamento, las actividades de lobby reguladas por esta ley son aquellas destinadas a obtener alguna de estas decisiones:

“1) La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos mencionados en los artículos 3° y 4°.

2) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones.

⁹¹ Pantallazo de cuadros de la página www.infolobby.cl. Esta información es la recopilada hasta el 31 de octubre de 2017. Consultados el 3 de noviembre de 2017

3) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley y que sean necesarios para su funcionamiento.

4) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones.”⁹²

Se ha entendido que la “decisión que se pretende obtener” por parte del sujeto pasivo está relacionada y es homologable a la materia tratada en la audiencia. Así lo ratifica el artículo 10° letra d) del Reglamento. Por tanto, el sujeto pasivo al momento de consignar la materia de la audiencia debe elegir entre una de esas cuatro opciones, o una quinta opción que es “ninguna de las anteriores”. También hay que tener en cuenta, que al momento de solicitar la audiencia, el sujeto activo también elige una de estas opciones, no obstante, finalmente el sujeto pasivo es quien tiene la obligación de informar la materia tratada en la audiencia y es quien remite la información.

También hay que tener en cuenta que a continuación existe otro ítem, en relación a especificar la materia tratada, en donde el sujeto pasivo puede describir libremente de qué trató la audiencia. Este espacio es bastante discrecional, el sujeto pasivo puede describir cualquier cosa, con una menor o mayor extensión y/o especificación. Hay ejemplos de descripciones muy vagas y genéricas y otros en que son bastante específicas. Finalmente depende mucho de su propia voluntad, ética y probidad cumplir la ley en menor o mayor medida.

En febrero de 2017, la Contraloría General de La República, entregó al Consejo para la Transparencia un informe de auditoría sobre el cumplimiento de la ley 20.730 de una muestra de 131 instituciones públicas obligadas por la ley de lobby. Uno de los puntos más importantes de ese informe dice relación con el tema del registro de la materia sobre la que trató la audiencia. Al respecto este informe señala que:

“Se constató que a lo menos 577 audiencias aceptadas en los 17 servicios que se indican en el Anexo N°14, no registran la materia específica tratada pues el sujeto activo ocupó la opción "ninguna de las anteriores" incluida en la plataforma

⁹² Artículo 5° Ley 20.730.

desarrollada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, lo cual impide determinar si la reunión tuvo por objeto alguna de las actividades a que se refiere el artículo 5° de la Ley N°20.730.

El hallazgo en comento es coherente con lo informado por el Consejo para la Transparencia, que en su oficio N° 297, de 2016, indica: que, a Diciembre del año 2015, el 83,35% de las materias habían sido clasificadas: como "ninguna de las anteriores".

Cabe agregar que, si bien en tales casos se utilizó la alternativa mencionada, en general; del análisis de lo ingresado en el campo especificación de la materia tratada' aparece que las reuniones se vincularon con las decisiones, que corresponde adoptar a los sujetos pasivos, o con las políticas, planes o programas a cargo de esos mismos servidores, de modo tal que efectivamente corresponden a actividades de lobby o gestión de intereses particulares, al tenor del citado artículo 5°; numerales -1), 3), 4) y su inciso final".⁹³

Como vemos en el informe de la Contraloría, en muchos organismos públicos existe un incumplimiento de la ley en el sentido de no registrar debidamente la materia de que trató la audiencia. También se hace la salvedad de que en el ítem especificación de la materia tratada si se describe lo que pasa y esto se vincula con las materias del artículo 5° de la ley citado anteriormente. No obstante ello, esta inconsistencia denota un incumplimiento del artículo 8° n°1 de la ley de lobby y de la letra d) del artículo 12° del reglamento respectivo, conforme a los cuales los registros de reuniones deben tener la materia que se trató en la reunión con referencia específica a la decisión que se pretende obtener. Tanto el Consejo para la Transparencia como la Contraloría tienen conocimiento de incumplimientos a la ley de lobby como estos, sin embargo, a la fecha de noviembre de 2017, no se ha cursado ninguna sanción al respecto⁹⁴.

⁹³ INFORME FINAL CONSOLIDADO 129-17 CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA - SOBRE AUDITORÍA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY N° 20.730 - FEBRERO 2017. [En línea] http://www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3-BIFAPortalCGR/faces/detalleInforme?docIdcm=ed27bdaac3807de33f7a961bb7f01228&_adf.ctrl-state=ux5s6neyq_7#

⁹⁴ <http://www.infolobby.cl/Nomina/Sanciones>

5.6. Sujetos activos del lobby

Continuando con el análisis de los datos proporcionado por el portal Infolobby, otras categorías relevantes dicen relación los sujetos activos de la actividad del lobby. Las siguientes tablas nos muestran quiénes son los clientes o sujetos activos con más audiencias y quiénes son las personas jurídicas o naturales que los representan, a la fecha del 30 de octubre del 2017.

Audiencias por clientes		Audiencias por personas jurídicas dedicadas al lobby o a la gestión de intereses particulares		Audiencias por personas naturales dedicadas al lobby o la gestión de intereses particulares	
S/I	1350	S/I	169	Felipe DelSolarAgüero	251
Cámara Chilena de la Construcción A.G.	334	It Gov Spa	91	Felipe BarruetoAvalos	143
ANFUP MAGALLANES	284	Extend	64	CARLOS DREWS RUBILAR	111
CGE Distribución S.A.	233	Consultores en Comunicación Estratégica S.A. / Imaginacion	60	Arcadio Saez	100
Compañía General de Electricidad S.A.	215	Asociación Gremial de Canales Regionales de Televisión de Señal Abierta de Chile.	54	Juan Seguel Trujillo	98
ANSOG	180	TECK QUEBRADA BLANCA	54	Patricio Morales	85

95

Sin perjuicio de que la “Industria del Lobby” será analizada en extenso en el capítulo siguiente, vale la pena hacer un comentario de lo que nos muestran los datos precedentes. En primer lugar, respecto de las Audiencias por clientes, nuevamente llama la atención y decepciona también, el hecho de que el número 1 del listado sea “S/I”, es decir, sin información. Demuestra claramente una deficiente aplicación de la ley. Es bastante insólito, tomando en cuenta que uno de los principales objetivos de la ley sea transparentar el lobby, que a 3 años de su entrada en vigencia, tengamos datos tan deficientes que no nos permitan saber una información tan básica como la identidad de los clientes del lobby en un gran número de audiencias o la identidad de las personas jurídicas que representan a los clientes.

En cuanto los datos entregados propiamente tal, vemos que la asociación gremial Cámara Chilena de la Construcción es el cliente del que más lobby se tiene registro según la página Infolobby, con 334 audiencias. Esto es concordante con la gráfica anterior respecto de los Ministerios con más audiencias, que eran Vivienda, Bienes Nacionales, Obras públicas, etc. También figura entre los clientes con mayor número de audiencias la Compañía General de

⁹⁵ Datos y gráficas de www.infolobby.cl a la fecha del 7 de noviembre de 2017.

Electricidad (CGE) y CGE Distribución, con 215 y 233 audiencias respectivamente. Esto también es concordante con que el Ministerio de Energía es uno de los que más lobby recibe y el hecho de que el sector energético fue objeto de una de las reformas más grandes durante el gobierno de Michelle Bachelet, reforma que fue liderada por el Ministro de Energía, Máximo Pacheco Matte.

Por último, llama la atención también que según la misma tabla de Infolobby anterior, unos de los clientes con más audiencias son dos asociaciones gremiales de funcionarios públicos muy específicas, la Asociación Nacional de Suboficiales de Gendarmería (ANSOG), con 180 audiencias y la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios de Magallanes (ANFUP Magallanes), con 284 reuniones. Llama mucho la atención que una pequeña asociación gremial de funcionarios públicos de una pequeña región como Magallanes sea el segundo mayor cliente de lobby que se registre en la página Infolobby. Aparentemente no se están registrando todos los clientes de lobby tal y como se quiso y fue uno de los objetivos de la ley 20.730.

En cuanto a las personas jurídicas o agencias dedicadas al lobby y a los lobbistas propiamente tales, estos serán analizados en extenso en el capítulo siguiente dedicado a la Industria del Lobby.

5.7. Viajes y Donativos

Siguiendo con el análisis de los datos recopilados por Infolobby, tenemos también un registro de los viajes que realizan las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

Los datos de Infolobby con los siguientes:

<u>Viajes por organismos públicos</u>		<u>Viajes por cargo de la autoridad</u>		<u>Viajes por finalidad o propósito</u>	
GOBIERNO REGIONAL REGION DE VALPARAÍSO	6476	Director regional de servicio público	59461	Entrevistas, reuniones o audiencias	106194
INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP)	4595	Otro	38759	Otro	64257
SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO	4325	Secretario regional ministerial	29131	Relacionamiento institucional	33525
GENDARMERÍA DE CHILE	3941	Consejero regional	22637	Visitas técnicas	27146
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA	3645	Alcalde	17829	Celebraciones, conmemoraciones e inauguraciones,	24721
SUBSECRETARIA DE SERVICIOS SOCIALES	3449	Jefe de servicio	8810	Seminarios, Conferencias o Congresos	19181

96

Nuevamente llama la atención y decepciona el hecho de que en la tabla “viajes por cargo de la autoridad” se registren 38.759 viajes por el cargo “Otro” y también en la tabla de la “finalidad o propósito del viaje” se registren 64.257 en la opciones “Otro”. Claramente se debe a una deficiencia de la implementación de la ley que debe ser mejorada a futuro.

Los viajes son el ítem que más registros lleva a la fecha (216.859 al 31 de octubre de 2017), como podemos desprender de los datos, y como era lógico suponer, la gran mayoría son realizados por autoridades regionales, gobernaciones, directores regionales de servicios públicos, Seremis, entre otros, y principalmente por motivo de reuniones, entrevistas y audiencias.

Por último, otra categoría de datos recopilados por Infolobby, dice relación con los donativos o regalos que reciben los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones.

⁹⁶ Datos y gráficas de www.infolobby.cl a la fecha del 7 de noviembre de 2017

Donativos por cargo de la autoridad		Donativos por organismos públicos	
Ministro	3790	SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN	1794
Alcalde	3093	SUBSECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	673
Concejal	2557	MUNICIPALIDAD DE CHILLÁN	658
Subsecretario	2001	SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA	583
Otro	1853	MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	551
Jefe de servicio	1533	CAMARA DE DIPUTADOS	488

97

Como se puede observar, los sujetos pasivos que más reciben donativos son generalmente autoridades de mayor relevancia, como ministros, subsecretarios, alcaldes, concejales y jefes de servicio. Generalmente los donativos que se registran dicen relación con libros, informes, u otros documentos, por ello la Subsecretaría de Educación lidera el ranking. En el contexto de la reforma educacional, el ministerio del ramo, especialmente su Ministra, recibe una gran cantidad de libros, informes, memorias u otros documentos sobre universidades, o establecimientos educacionales en general. También destaca la Subsecretaría de Relaciones Internacionales, lo cual es lógico considerando que las autoridades de ese organismo se relacionan mucho con autoridades internacionales, embajadores, etc, los cuales usualmente realizan regalos de cortesía o protocolares.

Los regalos más comunes son libros, revistas y documentos, los cuales en su mayoría dicen relación con el objetivo de las reuniones que realizan las autoridades con sujetos activos. Después siguen donativos tipo artículos de oficina como lápices, agendas, calendarios, aunque también se registran regalos más costosos como esculturas, grabados, tickets para espectáculos, chocolates o licores que se regalan en los eventos o festividades de fin de año.⁹⁸

⁹⁷ Datos y gráficas de www.infolobby.cl a la fecha del 7 de noviembre de 2017

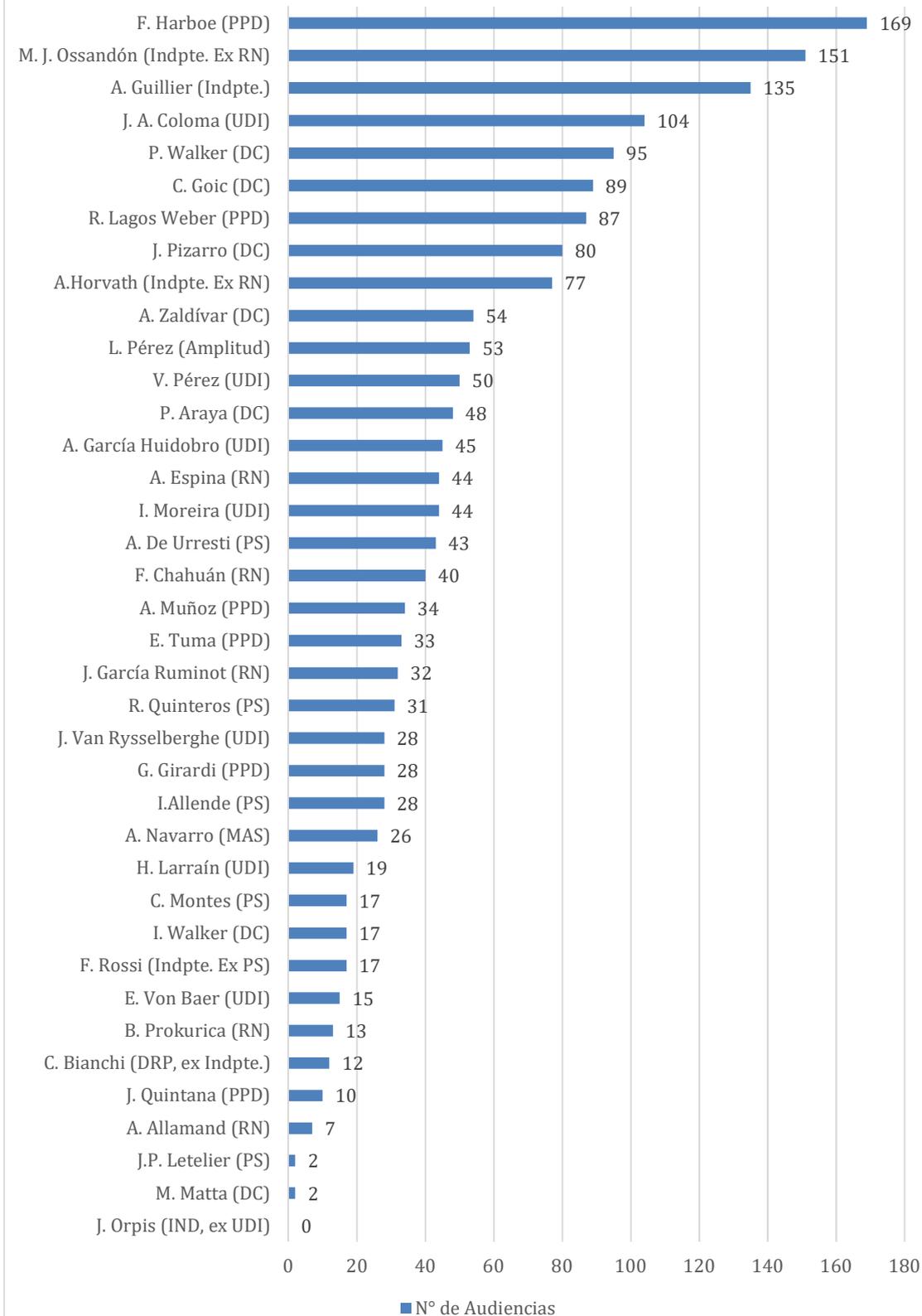
⁹⁸ Ley de Lobby: Ministerios de Educación y Economía lideran ranking de regalos recibidos. Diario la Tercera, 19 de febrero de 2016. [En línea] <<http://www.latercera.com/noticia/ley-de-lobby-ministerios-de-educacion-y-economia-lideran-ranking-de-regalos-recibidos/>>

5.8. El Senado

En este apartado analizaremos el cumplimiento de que ha tenido la ley de lobby en el caso del Senado, desde su entrada en vigencia, a fines de 2014, hasta noviembre del año 2017. Recopilamos, sistematizamos y analizamos los datos proporcionados por el portal del Lobby del Senado.⁹⁹ Si bien este portal contiene bastante información útil, creemos que no está bien recopilada, sistematizada, e incluso, carece de una cuantificación estadística. Tampoco existe esta información de manera clara en la plataforma de InfoLobby. No hay una información clara que diga tal senador ha realizado “x” número de audiencias o ha realizado “y” número de viajes, y que además, permita controlar y comparar con respecto a los demás senadores y sujetos pasivos, su efectivo cumplimiento e impacto en la práctica. La información está, pero no está bien entregada ni trabajada. En ese sentido creemos que es un aporte hacer una recopilación y estadística de los datos que aporta el portal de lobby del Senado. De un estudio de las audiencias registradas por todos los Senadores desde la entrada en vigencia de la ley en diciembre de 2014 hasta noviembre de 2017, los datos nos arrojan lo siguiente:

⁹⁹ http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/ley_lobby.html

N° de Audiencias registradas por Senadores de Diciembre de 2014 a Noviembre de 2017



Fuente: Elaboración propia en base a portal de lobby del Senado y www.infolobby.cl

Como se puede ver, y ha sido la tónica en otras reparticiones públicas como las municipalidades, el cumplimiento de la ley de lobby respecto de los Senadores ha sido bastante dispar, en el sentido de que vemos que algunos Senadores registran un gran número de audiencias, en cambio otros registran números totalmente inverosímiles. El promedio de audiencias registradas por cada senador es de 47 en estos 3 años de aplicación de la ley, es decir, en promedio 15 audiencias al año, poco más de 1 audiencia por mes. Una cifra totalmente inverosímil para cualquiera que haya deambulado por los pasillos del Congreso.

Es irrisorio pensar que algunos Senadores tan relevantes como Andrés Allamand (RN) o Juan Pablo Letelier (PS) registren 7 y 2 audiencias respectivamente, en 3 años de aplicación de la ley. Allamand fue uno de los precursores más importantes de la aprobación de la ley de lobby cuando se discutía en el Congreso y llamó a votar a favor de ella.^{100 101}. El senador Letelier registra sólo dos audiencias, ambas en el año 2015, en el marco de la discusión de la Reforma Laboral. Una audiencia es con la dirigente sindical, Bárbara Figueroa, por 90 minutos y la otra audiencia es con Rodrigo Pérez Mackenna, ex ministro del gobierno de Piñera y actual presidente de la asociación de AFP, por 510 minutos. En ambas audiencias sólo se consigna como materia el tema “reforma laboral”, sin ninguna especificación o detalle.

Incluso el Senador Jaime Orpis (Ex UDI) no registra ni una sola audiencia en el mismo lapso de tiempo. Se podría pensar que el caso de Orpis es debido a que fue desaforado por la investigación por el delito de Cohecho y Fraude al fisco que se desarrolla en su contra en el marco del Caso Corpesca¹⁰², no obstante, fue desaforado recién en mayo de 2016, por lo que la ley de lobby le fue aplicable por casi 1 año y medio.

¹⁰⁰ “No habla bien del Congreso tardar 10 años en sacar la ley de lobby”. Ahora Noticias, 17 de junio de 2013. [En línea] <http://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/allamand:-no-habla-bien-del-congreso-tardar-10-aos-en-sacar-ley-de-lobby.html#!>

¹⁰¹ “Allamand y proyecto de ley de lobby: Hay que dejar claro distancias entre los negocios y la política”. Diario La Tercera, 16 de junio de 2013. [En línea] <http://www.latercera.com/noticia/allamand-y-proyecto-de-lobby-hay-que-dejar-claro-distancias-entre-negocios-y-la-politica/>

2. ¹⁰² “Corte Suprema ratifica desafuero de Orpis por cohecho y fraude al Fisco”. **Diario la Tercera.** [En línea] <http://www.latercera.com/noticia/corte-suprema-ratifica-desafuero-de-orpis-por-cohecho-y-fraude-al-fisco/>

Podemos observar también que la cantidad de registros de audiencias por parte de los Senadores no está asociada a un sector político en particular, es más bien transversal su mayor o menor cumplimiento. En los primeros lugares, después del Senador Felipe Harboe, están los Senadores Alejandro Guillier y Manuel José Ossandón, ambos fueron candidatos presidenciales en las elecciones del 2017. Es posible pensar que ambos senadores fueron más estrictos en el cumplimiento de la ley pensando que debido a su calidad de candidatos presidenciales iban a estar más expuestos y sometidos al escrutinio público, por tanto se esmeraron en registrar la mayor cantidad de audiencias y ser lo más transparentes posible.

Ahora bien, si entramos en los registros de audiencias de los senadores, también veremos un cumplimiento dispar de la ley. En algunas audiencias se detalla bastante información en cuanto a la materia tratada y la decisión que se pretende buscar, no obstante, en la mayoría o en gran parte de las audiencias registradas, la información es completamente insuficiente. Incluso en varias ocasiones en la sección de materia tratada se consigna una sola palabra, un concepto y nada más. O en otros registros se consigna información sin mucho sentido o derechamente errónea, como por ejemplo en la sección materia se escribe la fecha y la hora. Así lo ha ratificado también el propio presidente del Consejo Para la Transparencia, José Luis Santamaría al señalar que *"...se debe avanzar en "modificaciones mayores", con el fin de "depurar la información y hacer mayor foco en los aspectos que dejen a la vista las acciones de lobby "*. Añade también que *"Se advierte un exceso de información no pertinente"¹⁰³*. En fin, falta mucho por perfeccionar y establecer estándares de calidad de la información registrada, y que también estos sean fiscalizados en su cumplimiento.

5.9. Sanciones

En relación con la fiscalización o cumplimiento de la ley por parte de las autoridades y funcionarios, hemos podido establecer que existen múltiples insuficiencias e incumplimientos a la ley por parte de muchos organismos públicos, en cuanto al hecho de que muchos sujetos pasivos que según la ley deben llevar sus registros de agendas públicas no lo han hecho, o muchos de los que lo han hecho cumplen con la ley a medias. No registran todo lo que deberían

¹⁰³ "Segpres implementa mejoras a plataforma de Ley de Lobby ante detección de falencias". El Mercurio, 22 de noviembre de 2016. [En línea] <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=310732>>

registrar y muchas veces cuando registran, lo hacen con información insuficiente, inexacta o derechamente errónea, como por ejemplo en el tema que fue analizado anteriormente en relación al registro de las materias objeto de las reuniones. Así lo ha informado también la Contraloría General de la República y el Consejo Para la Transparencia, en el Informe de Auditoría que fue citado en páginas precedentes¹⁰⁴, y como también lo ha consignado así la prensa nacional¹⁰⁵.

Es por esto, que llama la atención que a la fecha del 30 de noviembre de 2017, no se haya cursado ninguna infracción, multa o sanción, por incumplir la normativa de lobby, tanto para sujetos pasivos como para sujetos activos. Ni la Contraloría General de la República ni las

www.infolobby.cl/Sancion/Cargo



A- A A+

Portada Denuncias Ley de Lobby Capacitación Ley de Lobby

Sanciones

Multas aplicadas a las autoridades y personas que realicen lobby o gestiones de intereses particulares, por incumplimiento a la Ley de Lobby

[A la fecha no se han reportado sanciones aplicadas a las autoridades](#)

[volver a Portada](#)

www.infolobby.cl/Sancion/LobbistaGestor



A- A A+

Portada Denuncias Ley de Lobby Capacitación Ley de Lobby

Sanciones

Multas aplicadas a las autoridades y personas que realicen lobby o gestiones de intereses particulares, por incumplimiento a la Ley de Lobby

[A la fecha no se han reportado sanciones aplicadas a lobbistas o gestores](#)

[volver a Portada](#)

¹⁰⁴ INFORME FINAL CONSOLIDADO 129-17 CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA - SOBRE AUDITORÍA AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY N° 20.730 - FEBRERO 2017. [En línea] http://www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3-BIFAPortalCGR/faces/detalleInforme?docIdcm=ed27bdaac3807de33f7a961bb7f01228&_adf.ctrl-state=ux5s6neyq_7#

¹⁰⁵ SAID, Carlos. “Contraloría detecta diversas faltas a la Ley del Lobby, a tres años de su promulgación”. El Mercurio. 17 de abril de 2017. [En línea] <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=353056>

comisiones de ética del Congreso han sancionado a ninguna persona, en 3 años de aplicación de la ley. Así lo consigna la página Infolobby^{106,107}

Según esta noticia¹⁰⁸, una serie de diputados habrían sido sancionados por la Comisión de Ética de la Cámara de Diputados por incumplir la ley de lobby en el sentido de llevar un inadecuado registro de sus audiencias, no reportando reuniones o no respondiendo a las solicitudes de las mismas. No obstante esta noticia, en los hechos concretos, tanto en la plataforma infolobby mostrada anteriormente, como en la misma plataforma de lobby de la Cámara de Diputados, no figura ninguna sanción por infracciones a la Ley de Lobby, como vemos en la imagen siguiente¹⁰⁹:

Camara de Diputados [CL] | <https://www.camara.cl/camara/sancionadosLeyLobby.aspx>

CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE
Fiscalizamos, legislamos y representamos

Preguntas Frecuentes | Glosario | Contáctenos

CALEN

PORTADA | ACERCA DE CÁMARA DE DIPUTADOS | PROYECTOS DE LEY | COMISIONES | SALA DE SESIONES | DIPUTADOS

Portada > Transparencia activa > Ley del Lobby

Sancionados por Infracción a la Ley del Lobby

SANCIONADOS POR INFRACCIÓN A LA LEY DEL LOBBY

Fecha Infracción	Sancionado	N° Resolución	Ver Documento
------------------	------------	---------------	---------------

¹⁰⁶ Pantallazo de la plataforma Infolobby en la sección Sanciones a Autoridades. Al 30 de noviembre de 2017.

<http://www.infolobby.cl/Sancion/Cargo>

¹⁰⁷ Ibid, pero respecto de Lobbistas o Gestores de Intereses. <http://www.infolobby.cl/Sancion/LobbistaGestor>

¹⁰⁸ PINTO, Marcelo. “Una decena de diputados recibe multas por faltas a ley de lobby” El Mercurio 25 de junio de 2017.

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=373118>

¹⁰⁹ Pantallazo de la plataforma Infolobby de la Cámara de Diputados. Al 30 de noviembre de 2017.

<https://www.camara.cl/camara/sancionadosLeyLobby.aspx>

6. LA INDUSTRIA DEL LOBBY

6.1 Introducción a la Industria

Total Lobbying Spending		Number of Lobbyists*	
1998	\$1.45 Billion	1998	10,404
1999	\$1.44 Billion	1999	12,925
2000	\$1.57 Billion	2000	12,544
2001	\$1.63 Billion	2001	11,853
2002	\$1.83 Billion	2002	12,150
2003	\$2.06 Billion	2003	12,959
2004	\$2.18 Billion	2004	13,201
2005	\$2.44 Billion	2005	14,098
2006	\$2.63 Billion	2006	14,494
2007	\$2.87 Billion	2007	14,827
2008	\$3.31 Billion	2008	14,142
2009	\$3.50 Billion	2009	13,732
2010	\$3.51 Billion	2010	12,917
2011	\$3.32 Billion	2011	12,619
2012	\$3.30 Billion	2012	12,237
2013	\$3.24 Billion	2013	12,130
2014	\$3.26 Billion	2014	11,843
2015	\$3.22 Billion	2015	11,536
2016	\$3.15 Billion	2016	11,170
2017	\$1.67 Billion	2017	10,461

NOTE: Figures are on this page are calculations by the Center for Responsive Politics based on data from the Senate Office of Public Records. Data for the most recent year was downloaded on August 07, 2017.¹¹⁰

¹¹⁰ <https://www.opensecrets.org/lobby/>

Viendo el cuadro anterior, no se requiere gran audacia para poder afirmar que a través del lobby no solamente se logra inclinar la toma de decisiones públicas, sino que, la industria del lobby es en sí un negocio muy lucrativo. El cuadro nos muestra como en Estados Unidos hubo un disparado crecimiento tanto del número de lobbistas como de los billones de dólares invertidos en lobby. Una muestra clara del poder que puede alcanzar la industria del lobby, es que, durante los años de la crisis subprime, el dinero invertido y la cantidad de lobbistas se mantuvieron en los más altos niveles en relación a otros años, incluso siendo mucho más altos que a finales de los 90 y principios de los años 2000, que en comparación a los últimos años, tenían regulaciones mucho más laxas.

Chile no es la excepción, y si consideramos que la regulación nacional sobre el tema es mucho más insípida que en otros países desarrollados, puede entonces decirse que la influencia de la industria del lobby tiene un larguísimo alcance, abarcando incluso tareas y labores a las cuales nos hemos acostumbrado. En otras palabras, la industria del lobby en Chile, es decisiva no solo como un generador de vínculos y relaciones de poder, sino también tiene un papel decisor en el desarrollo de la economía nacional.

Si bien las cifras estadounidenses de lobby son inmensas, algo que no deja de ser impactante, es que en Chile, a diferencia de lo que ocurre en EE.UU, no hay que transparentar el dinero que se destina al lobby. Por lo tanto, si bien en EE.UU el gasto es sideral, la regulación fuerte que tienen ayuda a que ese gasto, dentro de todo, tenga rutas mucho más fáciles de seguir. Acá en Chile, es un intento destinado al fracaso, ya que ante la laxitud de la legislación, los recursos inyectados al lobby son prácticamente fantasmas.

La industria del lobby no solamente se limita a hacer presencia en los pasillos del congreso, para sugerir o proponer a los legisladores la forma en que deben tomar sus decisiones. De distintas formas puede apreciarse que el lobby se ha ido sofisticando y recibe cada vez una mayor inversión de recursos. No es un fenómeno que ocurra de forma aislada. El lobby es cada vez más potente, y el poder de algunos agentes privados de la economía es prueba de ello. A través de éste se han obtenido importantes beneficios para grupos particulares de interés. Por ende, el lobby se ha convertido en un lucrativo y complejo mundo en sí mismo. La industria del

lobby no solamente se dedica a la intermediación y la comunicación de intereses y planteos. También, en su faceta más oscura, es directamente usado para la captación de poder y de influencia en todo tipo de esferas sociales y administrativas.

Cuando a partir del ejercicio del lobby se obtiene un desmesurado rédito, se debe hablar también de la fragilidad de las instituciones. Cuando éstas fallan en llevar a cabo sus labores de forma rigurosa y objetiva, un ejercicio incorrecto y paralegal del lobby puede resultar tremendamente beneficioso para ciertos grupos económicos. Al mismo tiempo, puede tener nefastos efectos para la eficiente asignación de recursos y la transparencia. En definitiva, puede perjudicar fuertemente el interés general en beneficio de unos pocos.

De forma clarificadora, el economista Eduardo Engel¹¹¹ expone, tomando como ejemplo la infraestructura y obra pública, cómo la industria del lobby puede lograr moldear el rumbo económico y el desarrollo de sectores fundamentales. La Cámara Chilena de la Construcción (CChC), por la envergadura de sus operaciones y la importancia de sus miembros, es un potente agente de presión. Es uno de los gremios que define, al menos a corto plazo, el ritmo de la economía interna. En el año 2016, la CChC estimó que el déficit de infraestructura a ser cubierto en la próxima década en Chile era de aproximadamente 150 mil millones de dólares. Es decir, debía cumplirse con esa inversión de obra pública para cubrir las necesidades y demandas del desarrollo proyectado a una década. Lo interesante de este dato es, precisamente, que quien estimó la cantidad y tipo de obras a realizarse, era uno de los gremios más poderosos del país, y en quienes recae la responsabilidad de llevar a cabo la obra una vez asignadas las licitaciones. El Estado Chileno, tuvo que encargar a la OCDE la realización de una estimación de la misma índole que la realizada por la CChC. Esto, pues evidentemente había un enorme conflicto de interés en la proyección del gremio. Tristemente, esto fue algo revelador de que, ninguna institución estatal, podía imparcialmente realizar dicha estimación de forma totalmente independiente.

El hecho de que sea la CChC quien plantee definir el rumbo de la infraestructura nacional a 10 años, no debería pasar por alto. Sin demonizar a este gremio, es necesario remarcar

¹¹¹ Infraestructura: Historia de un lobby exitoso (08/05/2016) Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/infraestructura-en-chile-historia-de-un-lobby-exitoso/>

que también es en la obra pública donde muchas veces se desfalcán las arcas fiscales con diversos fines. Por ejemplo, el provecho y enriquecimiento de los propios empresarios. También, para usarse como caja chica de financiamiento de campañas políticas u otras actividades que deberían estar muy alejadas de esta toma de decisiones. Ejemplos así han ocurrido en Latinoamérica, ya varias veces, terminando en estrepitosos escándalos que parecen crecer cada vez más. Un caso emblemático fue la adjudicación de gran parte de la obra pública en Argentina durante la última década, o también con el gigante constructor Odebrecht, en Brasil, regándose su influencia a otros gobiernos del continente.

Como puede leerse en la citada columna, ante una vigilancia débil y permisiva, muchas obras que han resultado un fracaso, tanto en sí mismas como en asignación de recursos, por algún motivo resultan ser completamente lucrativas y beneficiosas para sus adjudicatarios. Y como se ha analizado, la consecución de dichas licitaciones, o incluso el que la autoridad decida un proyecto por sobre otro, no se limita a lo que el ministerio encargado estime como idóneo; hay también un fuerte esfuerzo y una gran inversión de recursos en lobby para poder finalmente inclinar a favor propio la decisión.

El caso de la obra pública, que expone de manera muy aguda Engel, puede extrapolarse a muchísimas otras áreas de la economía nacional. Ante instituciones en algunos casos débiles, y en otros casos apáticas en velar por un interés general, la industria del lobby ha logrado suplir esa falta de presencia estatal. Ante esta falencia, toman preponderancia los intereses de grupos particulares, que no siempre terminan siendo los que mejor resuelven las necesidades públicas. *“Es notable el éxito que ha tenido el lobby de la infraestructura para convencer a los líderes chilenos de que sus intereses son los intereses del país. Prima la lógica de que hay que hacer nuevas obras para reactivar la economía, aun cuando los tiempos para este argumento no calzan”*¹¹². La industria del lobby opera, como se verá más adelante, de muchas formas, no limitándose al ya caricaturesco modelo de una persona que acude ante el legislador o funcionario que ha de influir en la toma de la decisión pública. La industria del lobby está presente y actúa, directa e indirectamente, a través de personajes de relevancia pública, conocidos, desconocidos y de toda inclinación política. Se encuentran también sus esfuerzos y recursos destinados

¹¹² Idem.

específicamente a aceitar las relaciones dentro de instituciones específicas que interesan a los intereses privados de quienes pueden y quieren transformar su capacidad económica directamente en poder.

Ahora bien, la industria del lobby no es sinónimo de un montón de prácticas que sistemáticamente buscan defraudar los mecanismos de control establecidos legalmente, para que unos pocos, con mayores recursos a su disposición, puedan aprovecharse de su poder negociador y su posición en el mercado para inclinar a su favor la decisión de la autoridad. Esto sería un reduccionismo que llevaría a un punto muerto en la construcción de políticas públicas dinámicas y que se encuentren en una evolución a la par de la industria. No obstante, al existir importantes puntos ciegos y áreas absolutamente desreguladas dentro de la ley, la existencia de prácticas desleales, cuestionables e infractoras, es también una realidad que hay que afrontar. Ya sea porque los actores, lobbistas o quienes encargan la gestión, buscan deliberadamente saltarse la normativa y hacer caso omiso de las disposiciones; ya sea que usan los instrumentos existentes para el cumplimiento de la ley, de una forma insatisfactoria y absolutamente displicente, lo que, en definitiva, termina por incumplir con los principios mismos de transparencia y probidad que busca resguardar la ley; ya sea por una falta de fiscalización que se aprovecha a sabiendas. Estos casos son de vital importancia para analizar la industria del lobby, pues son estos vacíos legales y puntos ciegos de la ley los que representan un mayor desafío al momento de fiscalizar y regular, y por supuesto, forman también parte del desarrollo de la industria.

La industria del lobby siempre se ha destacado por la versatilidad de sus participantes. Tanto de los ya analizados sujetos activos, sean estos o no remunerados, como de los sujetos pasivos. Muchas veces, las relaciones que existen entre ambos sujetos, son el intercambio y el patrocinio de intereses llevados de manera legítima y expuestos según los conductos establecidos por la ley. Puede discutirse que el éxito de una gestión encargada por determinado grupo de interés sea de mayor eficacia dada la cantidad de recursos que el sujeto activo esté dispuesto a invertir en el patrocinio de sus intereses ante la autoridad correspondiente. No obstante, esto es algo natural del sistema económico y social en el que nos encontramos. La disparidad de recursos es algo inmanente al mercado, y no podría fijarse límite a lo que cada actor deseara eventualmente invertir para tener una representación eficaz y certera.

A continuación, recurriremos a Felipe Del Solar Agüero para continuar el análisis de la industria del lobby. Del Solar es un lobbista que ha tenido una prolífica carrera como tal, desempeñándose en el mundo público, teniendo relación con distintas facciones políticas, en la academia, y en el mundo del lobby propiamente tal. Para destacar, ocupó el cargo de secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia (Ministerio Secretaría General de Presidencia), en el primer gobierno de Michelle Bachelet. Anteriormente, había sido jefe de estudios de Chile Transparente. En sus inicios, además de su paso por la escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, trabajó en la empresa internacional Burson-Marsteller, dedicada a temas de lobby e imagen pública. Esto lo ubica como uno de los mayores conocedores del mundo del lobby en Chile, al tener una amplísima red de contactos en ambos mundos, y una vasta experiencia en las dos caras de la moneda¹¹³. Todo esto es además información pública, incluso provista por el mismo Del Solar, quien lo especifica por ejemplo en su perfil personal en la red social con fines laborales Linked In. Llama la atención que, tras su paso de tres años y dos meses por la Comisión de Probidad y Transparencia, y pasar 5 meses como asesor en la SEGPRES, ese mismo año de manera inmediata (2011), es contratado por Extend, una de las más importantes empresas de lobby en Chile, para desempeñarse como Director del Área de Relaciones Políticas y Legislativas.

En el portal InfoLobby, Del Solar lidera en número de audiencias la sección de personas naturales. En las audiencias hasta el momento registradas, se reúne con diversas autoridades, a diferencia de aquel que lo sucede, y aborda diferentes temas, representando a los más diversos clientes. En el último tiempo, ha realizado lobby representando los intereses de la empresa Uber, que provee servicio de transporte de pasajeros por medio de una aplicación de telefonía móvil. Esta representación lo llevó a reunirse con parlamentarios, como por ejemplo el senador Guido Girardi, en julio del 2015, o el ministro de transportes Andrés Gómez-Lobo Echenique, en noviembre de 2016. Las gestiones en representación de Uber, lo reunieron también con la jefa de la división jurídica de la Subsecretaría de Medio Ambiente, Paloma Infante Mujica, en septiembre del 2016.

¹¹³ GARÍN, Renato. *El Lobby Feroz*. Santiago. Catalonia. 2016. p 207.

Respecto a las personas jurídicas¹¹⁴ (aquellas personas jurídicas, ya sean estas empresas o entidades sin fines de lucro registradas como sujetos activos de lobby o gestión de intereses), quien registra el mayor número de audiencias es la Cámara Chilena de la Construcción A.G. Al mismo tiempo, en la categoría de Audiencias por Cliente, se encuentra en primer lugar la misma Cámara Chilena de la Construcción A.G.

A continuación, el detalle de la información anteriormente mencionada, provista por InfoLobby¹¹⁵:

Audiencias por personas jurídicas dedicadas al lobby o a la gestión de intereses particulares		Audiencias por clientes	
Cámara Chilena de la Construcción A.G.	35	S/I	852
Pricewaterhousecoopers Consultores Auditores	26	Cámara Chilena de la Construcción A.G.	268
Endesa	25	Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios (ANFUP)	215
Kibernum S.A	20	CGE DISTRIBUCION S. A	183
Fundación Multitudes	19	Compañía General de Electricidad	180
KPMG auditores consultores limitada	19	Asociación Nacional de Suboficiales de Gendarmería de Chile	119

La información analizada, da cuenta cómo el lobby o gestión de intereses, están directamente relacionadas a los sectores de la economía que donde debe existir una mayor interacción entre autoridad fiscalizadora y el particular fiscalizado. Este análisis de información provista por InfoLobby, sugiere varios puntos a tener en cuenta. Como herramienta, la ley permite un monitoreo general y público de actividades que eran realizadas de manera encubierta bajo la figura del lobby. Hoy en día se registran más de 4.000 lobbistas, cosa que, antes de la entrada en vigencia de la ley, hubiese sido imposible determinar. En este sentido, la ley brinda

¹¹⁴ Esta información consiste en lo remitido por los órganos hasta el 31 de diciembre del 2016.

¹¹⁵ Las cifras han sido registradas y publicadas por InfoLobby, portal web de la Ley de Lobby, hasta el final del año 2016.

herramientas que sistematizan y dan a conocer información relevante que incumbe a toda la ciudadanía, cumpliendo un rol comunicador fundamental en un estado democrático moderno¹¹⁶.

La industria del lobby, ha sido liderada principalmente por empresas dedicadas al rubro de la comunicación estratégica. Esto abarca mucho más que lo que entendemos por lobby, y, por cierto, en muchos casos se omite o deja por fuera la mención específica del lobby como una de las actividades específicamente realizadas por estas empresas, siendo uno de sus fuertes. Según las palabras de Ascanio Cavallo y Eugenio Tironi en su libro del año 2011, *Comunicación Estratégica*, para precisar qué es la comunicación estratégica, hay que definir que el fin de ésta es “...construir puentes capaces de integrar la institución en torno a su identidad, es decir a una definición de sí misma y de su proyecto corporativo”¹¹⁷.

La comunicación estratégica es un espacio amplio en el cual las empresas intermediarias establecen un contacto directo, focalizado y dialogante tanto con el público como con las autoridades, pasando así a crear un vínculo y a tomar una posición más allá de lo técnico y lo propio del rubro. Además, llevan a cabo distintas tareas para enfrentar momentos de crisis, situaciones que generen impacto a sus actividades o imagen, o a consolidación de una cierta posición en el mercado. Dentro de estas gestiones, está el desarrollo del lobby, para lograr inclinar la balanza a su favor.

Para contextualizar a los principales actores de la industria del lobby, convendría antes ilustrar, mediante palabras de Tironi, la misión y visión de las empresas de comunicación estratégica. “Proponemos que la gestión, tanto de las controversias socio-técnicas como de las justificaciones en que reposa la llamada reputación corporativa, no quede clausurada en las paredes de las organizaciones ni circunscrita al cenáculo de los técnicos, sino que incorpore en su núcleo la intervención de grupos externos cuyo conocimiento se basa en experiencia y no exclusivamente en el razonamiento científico-técnico. Esta intervención no está dirigida a “informar” o a “educar”, ni a “hacerles sentir” que “participan” y son “tomados en cuenta”,

¹¹⁶SAHD, Jorge y VALENZUELA, Cristián. *Lobby Law in Chile. Democratizing Access to Public Authorities*. Open Government Partnership. 2016. p 8.

¹¹⁷GARÍN, Renato. Op Cit (2016). p. 227.

sino a producir con ellos un conocimiento que, por sí solo, el saber científico no es capaz de generar en un mundo de desbordes e incertidumbres."¹¹⁸

Ahora bien, éstas empresas no son las únicas que realizan actividades de lobby, y sería muy difícil, sino imposible, establecer con exactitud quiénes y en qué momento, ejercen esta actividad. El lobby y sus gestiones son también realizadas por, como dicen Cavallo y Tironi, aquellos que pueden construir estos puentes, y que garantizan el establecimiento de estos vínculos, de forma eficiente y efectiva para el objetivo que se busque lograr. Para esto, resulta quizá hoy un día irrelevante el tipo de sujeto que lo ejerce: puede ser una empresa de comunicación estratégica, como también un centro de estudios o *think tank*, incluso desde un estudio de abogados, dada su lógica dedicación a los temas legales, poder económico y carácter reservado, así como la evidente capacidad negociadora que tienen. Mientras se trate de una persona o institución que se cuente con una estructura que le permita negociar, y acceder a información y capacidad de análisis, resulta un tanto irrelevante el rubro en el cual se desempeñe la persona, empresa o institución que gestiona el asunto.

Entonces, ¿por qué resulta importante estudiar a las empresas de comunicación estratégica? La respuesta es simple; estas empresas fueron las pioneras en llevar el lobby a un nivel profesional, que abarcaba muchos aspectos y personas claves del mundo de las relaciones público-privadas, reuniéndolas en un solo plano. Éstas empresas, han marcado la pauta del crecimiento y de la evolución de la industria del lobby, y las personas que a continuación se mencionan, no son parte del pasado sino que hasta hoy su desempeño e influencia han sido fundamentales no solamente en el desarrollo de la industria y el ejercicio del lobby, sino también en el rumbo de las políticas públicas, y en la relación del mundo público y privado. Por esto, resulta fundamental realizar un análisis de los principales actores de la comunicación estratégica, para poder entender la evolución, el crecimiento y el futuro de la industria del lobby en Chile.

¹¹⁸ TIRONI, Eugenio. *Abierta: gestión de controversias y justificaciones*. Chile: Uqbar, p.18.

6.2. Los pesos pesados de la industria: Imaginación, Azerta y Extend.

Hay diversas empresas dedicadas a la comunicación estratégica que se desempeñan en la industria del lobby. *Imaginación* es la primera de estas empresas que analizaremos. Su fundador es Enrique Correa Ríos, hombre de larga trayectoria en el mundo político, y directa o indirectamente ha estado presente en los más importantes sucesos políticos del último tiempo en Chile, al menos desde el retorno de los gobiernos democráticos. Enrique Correa es licenciado en filosofía de la Pontificia Universidad Católica. Correa tiene una vida política que ha surcado los cambios de la evolución nacional. Comenzó como dirigente de la juventud de la Democracia Cristian, pasando después a la izquierda, al MAPU. Allí, en sus años revolucionarios durante la década de los 60, y luego durante la Unidad Popular, coincidiría, aunque no siempre ideológicamente, con otros personajes que hoy en día sirven como intermediarios entre el mundo privado y los nuevos gobiernos. Correa vivió en el exilio en la Unión Soviética y en la RDA; finalmente con el retorno de la democracia, pasando a ser militante del Partido Socialista, pasó a ocupar la posición clave de Ministro Secretario General de Gobierno, durante la presidencia de Patricio Aylwin.

Al finalizar el gobierno de Aylwin, Correa toma su propio rumbo fuera de la actividad política formal. Si bien, por su historia personal, formaba parte del mundo de la política y era de aquella generación de hombres que había liderado la transición a la democracia, su paso por La Moneda profundizó su agenda personal y amplió exponencialmente su red de contactos, tanto en el mundo público como en el mundo privado. Desde mediados de la década de los 90, Correa se desempeña como investigador y consultor, desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ya en 1996, llega al mundo empresarial, fundando Correa y Correa Consultores. Esta empresa se dedicaba a la consultaría, asesoría, y el desarrollo de estudios tanto para empresas como para personas naturales, organismos público chilenos o internacionales; organización de eventos informativos, programas de comunicación, entre otros. Así, la nueva identidad empresarial de Enrique Correa va evolucionando desde la consultoría hacia la comunicación estratégica.

Uno de los casos que demuestran el buen manejo de Correa, y que lo consolidó en las ligas mayores de la comunicación estratégica y gestión de crisis, fue el caso de las Tabacaleras.

Varias de las grandes empresas tabacaleras de Estados Unidos, habían sido declaradas culpables por no informar debidamente acerca de los daños que el consumo del tabaco generaba. Esto puso a la industria tabacalera al filo de un abismo, respecto del impacto social, comercial y corporativo, sin mencionar las cuantiosas sumas reparatorias y daños punitivos que debieron pagar. Desde el mundo público chileno, tras el anuncio de varios países latinoamericanos que presentarían también demandas a las tabacaleras, con los entonces diputados Guido Girardi y Mariano Ruiz Esquide liderando la ofensiva, se anunció que se estudiaría una posible demanda del estado chileno a las catorce tabacaleras en cuestión.

Así, las empresas norteamericanas, enviando representantes, buscaron contacto con altas autoridades del gobierno chileno, para dialogar sobre la situación y estudiar las posibilidades de llegar a una solución que evitara un conflicto de alto vuelo mediático y económico. Los estudios de abogados, que representaban a las catorce tabacaleras en Chile, recomendaron a Enrique Correa como persona indicada para dirigir esta crisis, pasando a ser un asesor fundamental¹¹⁹. Finalmente, la demanda a las empresas tabacaleras nunca se materializó, y los esfuerzos en ello fueron congelados. De esta manera, la relación entre Correa y la industria del tabaco creció y fue fructífera¹²⁰.

A comienzos del año 2003, se funda la empresa *Imaginación Asuntos Públicos Correa & Correa Consultores*. La empresa se consolidó rápidamente como una de las agencias de comunicación estratégica con más peso en el terreno del manejo de crisis, el tendido de puentes entre la política y el mundo privado, el manejo de redes de contactos y de manejo de información. Principalmente, esta empresa constituye una evolución de las facetas políticas y empresariales de Correa y de sus socios, con hondos vínculos en el mundo de la Concertación, habiendo evolucionado a la par como empresa.

Imaginación maneja casos y dirige situaciones de alto calibre mediático, así como también de alta sensibilidad política. Sus fuertes lazos con la política, que permiten gestiones de lobby exitosas y también discretas, pueden verse materializados de muchas formas, y en el manejo de muchos casos, llegando muchas veces incluso a ubicar gente propia en posiciones claves en el ejercicio del poder. Pero para ilustrar de manera clara, resulta conveniente analizar

¹¹⁹ La demanda que se hizo humo. (23 de abril de 2004). *El Periodista*. [<https://goo.gl/ZB9gS1>]

¹²⁰ GARÍN, Renato. Op Cit. (2016). p 154.

el caso de Carlos Correa Bau, uno de los hijos de Enrique Correa, quien se desempeñó como director de asuntos públicos de Imaginación, pasando en el 2014 a integrar la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno de Michelle Bachelet, que tenía en ese momento a la periodista Paula Walker de fuertes vínculos con la presidente Bachelet, tanto en su primer gobierno como en las actividades que desarrolló en la ONU¹²¹.

Este tema, de personas pertenecientes a la industria del lobby que pasan a ocupar cargos en el ejecutivo o puestos parlamentarios, como se verá más adelante, es uno de los temas estudiados y expresamente tratados en la regulación del lobby en legislaciones comparadas más desarrolladas. Esta es otra de las vacíos de que adolece la ley 20.730, y que ha sido aprovechado ventajosamente en muchos casos en los últimos años. Matamala se refiere al caso de Correa Bau y al de Jorge Insunza (el cual será analizado en el siguiente apartado), para ilustrar lo estéril que es la ley del lobby respecto a los casos de puerta giratoria: *“Tampoco hay normas que regulen la “puerta giratoria” entre esta industria y los cargos públicos. Dos casos emblemáticos de ello involucran Imaginación, la poderosa empresa de lobby de Enrique Correa. Su hijo, Carlos Correa, pasó directamente de la gerencia general de la empresa a la subdirección de la Secom cuando Michelle Bachelet asumió su segundo mandato en marzo de 2014. Jorge Insunza (PPD), gerente de asuntos públicos de Imaginación, dejó el cargo en julio de 2013 para desarrollar una exitosa campaña parlamentaria que lo llevó al Congreso como diputado”*¹²².

El caso de Correa Bau, es un claro caso de *puerta giratoria*, concepto que será explicado más adelante como una de las manifestaciones menos reguladas de la industria del lobby, pero que, en resumidas cuentas, consiste en el paso de personas del mundo privado al mundo público y viceversa, con el objetivo de ubicarlos en cargos claves en los cuales pueden hacer uso de su red de contactos y alta información obtenida.

Otra de las empresas líderes en la industria de la comunicación estratégica, la gestión de crisis y el lobby, es *Azerta*. Esta empresa tiene a la cabeza a Gonzalo Cordero, a Felipe Edwards y Cristina Bitar. Para poder explicar Azerta, hay que entender la figura de su socia fundadora. María Cristina Bitar Maluk, de padre chileno y madre ecuatoriana, nació y se crio en Lima, Perú. Cursó estudios universitarios de economía y sociología, en Dartmouth, prestigiosa

¹²¹ Disponible en http://www.poderopedia.org/cl/personas/Carlos_Correa_Bau Consultado el 26/01/17

¹²² MATAMALA, Daniel. Op. Cit. (2015). p. 167.

universidad estadounidense. Luego, obtuvo el grado de magister en negocios de la Universidad de Tulane, Nueva Orleans, con doble titulación con la Universidad de Chile.

Llegó a Chile durante el gobierno de Aylwin, para ocupar un cargo de asesora en el Ministerio de Hacienda, dirigido entonces por Alejandro Foxley. Además, su tío Sergio Bitar era presidente del PPD. Tras el gobierno de Aylwin, Bitar pasó a dirigir la dirección del Departamento de la APEC en la Cancillería, enfocándose en la consolidación de los tratados de libre comercio. Destacó por su gran destreza, talento y diligencia, teniendo menos de veinticinco años de edad al ocupar estos cargos, logrando vínculos políticos, tanto en lo laboral como en lo personal, haciéndose así un nombre y una figura pública.

Al abandonar el mundo público, funda la empresa *Captiva*, una de las primeras empresas dedicadas al área de la comunicación estratégica y el lobby. El gran salto de Bitar, fue 1999. Este año consolidó la fusión de *Captiva*, con *Hill & Knowlton*, empresa transnacional con sede en Nueva York, líder en el mercado de la comunicación estratégica y el lobby. Cristina Bitar quedó al Mando de *Hill & Knowlton – Captiva*, asociándose con el exalcalde de La Florida y Santiago, Pablo Zalaquett, con quien hizo de *Captiva* una de las empresas más importantes en el área de la comunicación estratégica y el lobby. El resultado de estas exitosas decisiones empresariales se reflejó en el calibre de sus clientes: Chile Alimentos, Clínica Alemana, Parque Arauco, radio Cooperativa, Comunidad Mujer, Apec Ceo Summit, Quiñenco, Telefónica del Sur, Transbank y el Consejo Minero, fueron algunos de sus clientes.

Estos nombres dan cuenta de la transversalidad de los perfiles que requirieron los servicios de la empresa de Bitar. Algo importante de destacar, es el equipo integrante de la *Captiva*, que contaba con personas no solamente competentes en su rubro, sino también con vínculos estratégicos. Un ejemplo es el de León Guzmán Gatica, antiguo jefe de gabinete de José Antonio Viera-Gallo (PS), cuando era presidente de la Cámara de Diputados. Otro de los elegidos fue Felipe Edwards Marín, quien antes de trabajar con Bitar, fue subeditor de la revista de Economía y Negocios de *El Mercurio*, y de importante cercanía personal y profesional hoy en día. Esto da cuenta de la elección estratégica de las personalidades que se desenvuelven en este mundo.

Bitar pasó también por la política, ya no en cargos técnicos como en sus inicios durante los gobiernos de la concertación, sino en los núcleos de la derecha. Fue elegida como jefa de

campana para la candidatura de presidencial de Joaquín Lavín, con quien tenía vínculos familiares, dado que su marido es primo de Lavín, y su otrora socio, Pablo Zalaquett, muy cercano al dirigente gremialista, quien después de ejercer en la empresa de comunicación estratégica y lobby, pasó a planos mayores, ocupando los sillones edilicios ya mencionados. En esta campana conoció a Gonzalo Cordero Mendoza, antiguo militante gremialista, considerado seguidor de médula de la ideología instalada por Jaime Guzmán Errázuriz, de quien fue muy cercano, y de pesada influencia en la derecha chilena¹²³.

Tras el fracaso electoral de Lavín, Bitar decidió intentar formar un partido de independientes liberales, quienes tiempo después pasarían a ocupar cargos relevantes en el gobierno de Sebastián Piñera. Dedicada a esto, renunció a Hill & Knowlton-Captiva. No obstante, al no rendir frutos su proyecto político, Bitar regresó al mundo privado en el año 2009¹²⁴. Así, se sumó a la empresa que tenían sus ya conocidos Gonzalo Cordero y Felipe Edwards, ambos de altísimo peso en el mundo del lobby y la comunicación estratégica. Garín logra dar una acertada descripción de lo que significa Azerta, al mencionar la combinación política entre el núcleo ideológico y político duro de la UDI, representada por Cordero, y la generación liberal renovada, con un paso por la política, representada por Bitar. *“La mezcla, a nivel simbólico, era perfecta, y se sumaba a la trayectoria de Felipe Edwards, otro de los nombres mejor valorados en el mundo del lobby nacional. Fue así como nació Azerta, que en apariencia es una alianza de dos, aunque en realidad es una alianza de tres. Bitar, Cordero y Edwards, formarían así, una de las empresas de lobby más importantes de Chile.”*¹²⁵

Extend. Esta es otra de las grandes empresas dedicadas a la comunicación estratégica y el lobby, que tiene sus raíces ligados a los orígenes del orden político, económico y social que conoce el Chile de hoy. Tiene fuertes vínculos políticos y empresariales, y tiene una fuerte identidad familiar, que, en este caso, potenció las actividades de la empresa. Extend fue fundada en 1991 por María de la Luz Velasco en 1991, la mayor de las hijas de Belisario Velasco Baraona, dirigente político histórico de la Democracia Cristiana antes, durante y después de la

¹²³ GARÍN, Renato. *Op. Cit.* (2016). p 184.

¹²⁴ El retorno de Cristina Bitar. (18 de agosto de 2009). *Revista Capital*. Disponible en <http://www.capital.cl/coffe-break/2009/08/18/8442/el-retorno-de-cristina-bitar-2>

¹²⁵ GARÍN, Renato. *Op. Cit.* (2016). p 187.

dictadura militar, que ocupó cargos de suma importancia y sensibilidad política, como la subsecretaría del interior durante el gobierno de Aylwin, manteniéndose en el cargo en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, hasta 1999.

Las hermanas Velasco, María de la Luz, María del Pilar (ambas periodistas) y Ana María (publicista), son sinónimo de Extend. María del Pilar formó parte del Comando del No, desde donde avanzó, una vez electo Aylwin, a ser secretaria de prensa de la Presidencia, permaneciendo en ese cargo durante todo el período presidencial. Una vez terminado este mandato, se unió a la entonces oficina de prensa que había fundado en 1991 su hermana María de la Luz. De oficina de prensa, pasó a ser una agencia de imagen corporativa, y de esto, evolucionó a una agencia dedicada a la comunicación estrategia, gestión de intereses y lobby. Se destaca, en la primera etapa de la empresa, la participación del exintendente de la Región Metropolitana, Marcelo Trivelli Oyarzún, quien fuera también asesor personal del presidente Aylwin.

La empresa creció rápida y exitosamente, apoyada en parte por la gran gestión de Trivelli y de María de la Luz Velasco, así como en los importantes nexos políticos que tenían, siendo capaces de tender puentes y gestionar intereses exitosamente entre el mundo público y privado. Otro caso, importante de rescatar, de aquellas personas que se alternan entre oficinas de lobby y cargos públicos, fue precisamente el del ex intendente. *“Trivelli salió de la compañía en el año 2002, cuando fue nombrado intendente de Santiago en el Gobierno de Ricardo Lagos. Entre 1992 y 2002, Extend acumuló clientes en diversos rubros: inmobiliarias, laboratorios, universidades y gremios, entre otros.”*¹²⁶

A lo largo de su exitosa historia, Extend consiguió sumar importantes clientes, como la Minera Barrick Gold, de quienes fueron encargados el área comunicacional del proyecto Pascua Lama, a partir de 2004. También sumaron clientes de importante calibre durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, como por ejemplo Agrosúper, Colbún o Entel. No es casualidad, en un rubro que funde la capacidad de gestión ejecutiva con la capacidad de mantener relaciones personales y políticas enriquecedoras que, esta empresa, liderada por las hermanas Velasco, de

¹²⁶ *Ibíd.*, p 200.

la médula concertacionista, se viera beneficiada con la retribución de llevar las comunicaciones y el lobby de tan importantes actores de la economía nacional.

En este capítulo, previamente, se mencionó al señor Felipe del Solar Agüero, periodista de la Universidad de Chile y magister en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica. Como ya vimos, del Solar es líder indiscutido en la tabla de audiencias registradas realizadas por lobbistas. Es uno de los principales y más reconocidos exponentes de esta industria en Chile, y a su vez, tiene un importante activo a su favor: el haber sido secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia (que respondía directamente a SEGPRES). Es uno de los mayores expertos en temas de probidad y transparencia, en todo sentido. Felipe del Solar Agüero, fue contratado para liderar el área de Extend que se dedicaría directamente a la representación de intereses ante parlamentarios y autoridades de gobierno. Así como el caso de Correa Bau, del cual se habló anteriormente, pero esta vez a la inversa, del Solar pasó de desempeñarse en el sector público, en el área específica encargada de idear políticas y soluciones para regular y legislar sobre el tema, a una de las empresas estandarte de la industria objeto de la regulación.

Al hablar de Extend, si bien esta es la empresa identificada con las hermanas Velasco Silva, no puede dejar de mencionarse a otro personaje fundamental. Juan Antonio Guzmán Molinari, ingeniero civil químico de la Pontificia Universidad Católica, también tiene una larga presencia en el mundo académico, principalmente a su casa de estudios, político y empresarial. Guzmán fue ministro de educación en los años '80, durante la dictadura de Pinochet, liderando la entrada a de actores privados a la educación superior¹²⁷. A lo largo de su vida profesional, ha integrado numerosos directorios, como por ejemplo Express, Sonda, Banco Scotiabank y la clínica Indisa. Fue también presidente del directorio de la Universidad Andrés Bello, de la cual también fue socio hasta el 2003, año en que fue vendida al hoy Grupo Laureate Education. Entre 2015 y 2016, época muy sensible en la arena política y empresarial, disparada por los escándalos de financiamiento ilegal a campañas políticas, Guzmán se desempeñó también como presidente de la minera no metálica SQM. Durante la campaña electoral parlamentaria de 2013, fue además asesor personal del candidato Laurence Golborne, ex ministro de obras públicas y de minería del gobierno de Sebastián Piñera.

¹²⁷ Disponible en http://www.poderopedia.org/cl/personas/Juan_Antonio_Guzman_Molinari Consultado el 26/01/2017.

Juan Antonio Guzmán Molinari, al igual que muchas de las otras personas analizadas, nos deja ver la transversalidad en los nombres y la infinidad de vínculos existentes entre quienes desarrollan la industria del lobby. No solamente son vínculos de un pasado laboral, o de conocerse dentro de un cierto rubro. Son vínculos que van desde lo familiar, oscilando y evolucionando con los procesos políticos, sociales y económicos que han transformado a Chile en los últimos años.

La industria del lobby es muchísimo más amplia y más profunda que una simple relación lineal de interés en obtener un determinado resultado a partir de la implementación de ciertas políticas públicas. La industria del lobby, tiene un inmenso sustento en esa identidad endogámica pero también camaleónica que tiene la política en Chile. A partir de un pequeño universo de personas con ciertas características e historia personal que de una u otra forma les han permitido acceder a este ámbito, se ha establecido un cierto campo de juego, regido por códigos de conducta no escritos, pero claros para todos los que quieran participar de manera influyente.

Así es como la industria del lobby tuvo varias ventajas que propiciaron el crecimiento exponencial de sus actores. En primer lugar, durante la transición a la democracia de los años '90, había mucho terreno por recuperar respecto a la manera de legislar, hacer política y relacionarse con las autoridades. Todo esto, había cambiado desde la dictadura. Así mismo, había que implementar el modelo país que había heredado la Concertación, darlo a conocer al mundo, aplicándole fuertes políticas de transformación e imagen corporativa. En tercer lugar, las políticas de apertura comercial y social al resto del mundo, así como el crecimiento económico de Chile, atraían agentes extranjeros a participar en la economía nacional.

Estos factores, entonces, representaron un terreno fértil para que la industria del lobby, absolutamente desregulada, pudiese solamente crecer de manera exponencial, no solo representando y gestionando los intereses de los diversos grupos, sino también mimetizándose y mezclándose con aquellas personas que ocuparon cargos fundamentales en la toma de decisiones políticas, en el armado estructural de la economía y los mercados, y en el mismo poder legislativo.

Esta simbiosis entre aquellas personas que tenían ya una trayectoria establecida, y los nuevos nombres que aparecieron, fomentaron que, incluso hoy, con una normativa reguladora

de la actividad del lobby (que, aunque básica e incompleta, tiene aspectos positivos respecto a la probidad y transparencia), la industria del lobby siga manifestándose de muchas otras formas que van más allá de la comunicación y gestión de intereses, y por lo tanto también escapan del poder regulador y fiscalizador.

7. PUERTA GIRATORIA: Una de las facetas no reguladas del Lobby.

El lobby tiene muchas formas de materialización o de concreción. La presión realizada por los grupos de interés, puede ser canalizada por conductos legales y puede ser regulada y monitoreada, de forma externa, interna, y por mecanismos de autorregulación similares a los métodos de “*compliance*”, entregando los respectivos informes que den cuenta de las gestiones y el tipo de actividad realizada a la autoridad correspondiente. Si bien estos temas están incipientemente desarrollados por la ley de lobby actual, puede apreciarse una tendencia a aumentar la rigurosidad en la regulación, imitando modelos más completos y sólidos, con un mayor alcance y transparencia.

No obstante, una de las formas en las cuales ha evolucionado el lobby, es la poco mencionada “*puerta giratoria*”. La puerta giratoria podría definirse como el traslado de actores provenientes del mundo privado que pasan a desenvolverse en cargos de relevancia estratégica en el mundo público. También, la contratación de personas provenientes de la administración pública o del congreso, que por distintos motivos, fueren de superlativa utilidad para grupos de interés particulares.

Las actividades de lobby pueden ser llevadas a cabo de diferentes formas tradicionales ya desarrolladas. También, la presión por los grupos de interés puede entonces ejercerse fijando actores o personalidades en cargos o tareas específicas para así poder superar aquellas barreras existentes entre aquellos que toman las decisiones relevantes, y los privados interesados. Estas barreras pueden ser informativas, operacionales, o incluso de influencia, algo que resulta muy lógico pero sin embargo es inmensurable y muy difícil de contrarrestar. Puede decirse que las actividades de lobby no consisten propiamente en tener un contacto cuya toma de decisiones tenga un cierto carácter parcial debido una influencia o sentido de pertenencia a uno de los círculos externos de presión y de interés. Pero sí se puede afirmar que la influencia de ciertos sectores económicos en la política para lograr designaciones en cargos clave, o a su vez, la captación de personas que se han desempeñado en puestos que dicho grupo de interés considera importantes para un desarrollo más ventajoso de sus actividades, respecto de su competencia o la legislación existente, se llevan a cabo a través de la gestión directa o indirecta.

La Puerta giratoria tiene dos caras. Una es la faceta conocida, como reubicación de

personas que ocupan cargos estratégicos en el mundo privado tras un paso por el mundo público. La otra parte es la ubicación estratégica de “dosis política” en sectores estratégicos del mercado o del mapa económico nacional. Es decir, el cargo privado que pueda ser desempeñado por algunas personas más políticas que otras, tiene una especial connotación dentro del ámbito comunicativo y de gestión, en especial cuando se trata de actividades que se encuentran dentro de un rubro industrial o económico cuya actividad puede variar dramáticamente según los cambios legislativos.

Diversos instrumentos de derecho internacional público y distintas normas de rango constitucional, consagran la libertad de trabajo y empleo como manifestación del derecho al trabajo. No obstante, una de las formas en que esta libertad puede ser limitada es a través de la regulación del efecto de puerta giratoria. Esta limitación representa un conflicto en sí misma; no regularla puede llevar a situaciones muy comprometedoras para los estándares de transparencia, probidad y conflicto de intereses, y regularla de manera excesiva o rigurosa en extremo puede terminar lesionando uno de los derechos mencionados.

Hay actividades económicas que mantienen siempre una relativa estabilidad de flujos: el ir y venir legislativo no presenta una mayor alteración. No obstante, otras industrias de carácter fundamental para el desarrollo del país, están bajo constante tensión por cualquier modificación legislativa que pudiera representar un cambio drástico en su participación y poder de mercado. No siempre se trata de las mismas empresas, pero suelen repetirse, dada la integración de los mercados por los grupos económicos que concentran participación. Al estar en constante tensión con la elaboración de leyes, resulta útil tener una persona que pueda llevar a cabo con propiedad las acciones de comunicación de intereses, saltándose al clásico intermediario, al lobbista. Entonces resulta conveniente, al tener alguien que pueda desenvolverse entre los suyos, teniendo en una mano las lealtades y el conocimiento operativo, y en la otra los intereses económicos que representa.

Por un lado, la anterior versión se acopla a los parámetros tradicionales de puerta giratoria. Por otro lado, es un giro que tiene la actividad tradicional de lobby, haciendo a un lado al intermediario y ejerciendo la gestión directamente, por un agente que tiene una doble representación.

Generalmente, la bibliografía especializada ha situado a la regulación de puerta giratoria

en conjunto a la legislación sobre las prácticas del lobby, debido a que apuntan a solucionar problemas y situaciones de conflicto de interés. La puerta giratoria entonces puede incluirse como manifestación del lobby y puede ser tratado como tal, debido a esta situación en que el sujeto puede pasar a ocupar legalmente un puesto de trabajo siendo especialmente susceptible a la influencia de determinados grupos de poder, o usar de manera ventajosa y desleal cierta información privilegiada.

El Concepto de La Puerta Giratoria.

La puerta giratoria se identifica como el paso de personas del mundo público al mundo privado y viceversa, ocupando cargos de gran importancia, con acceso a información relevante, y con poder de toma de decisiones, así como influencia y contactos que les dan una posición ventajosa. Como bien describe Renato Garín “*[it is] the movement of personnel from public office to private industries affected by their work as public official.*”¹²⁸

No puede ser catalogado como algo malo o algo bueno ex ante, sin arriesgar caer en una absurda caricatura que solamente perjudicaría la labor regulatoria eficiente y efectiva; optar entonces por acoger la posición de que el Lobby y las situaciones en las cuales se ve reflejado, como lo es la puerta giratoria, son per se dañinas para la democracia y la transparencia de la administración, la legislación y la toma de decisiones, no sería nada más que optar por detenerse en una postura ideológica simple e infantil la cual le restaría dinamismo y capacidad de adaptación a las políticas y a los instrumentos regulatorios.

Igual de iluso sería adoptar la posición de optar por no regular o actualizar la regulación y fiscalización de los escenarios de puerta giratoria, basándose en el supuesto de que la economía y los mercados se benefician del traspaso de información relevante sin tener esta que pasar por los canales burocráticos y regulares; esta posición resulta igualmente ciega. No se hace cargo de los conflictos de interés, en los cuales, por más que se busque maximizar la eficiencia en el traspaso de información, no se tiene en cuenta que ésta no tiene por qué ser

¹²⁸ GARÍN, Renato. *The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism*. University of Oxford. Magister Juris. p. 25.

usada para fines beneficiosos de las empresas de acuerdo a las normas del mercado, y de las estructuras mismas de las sociedades.

Muchas otras veces, se usa para evadir la normativa vigente, y tomar posición ventajosa respecto a los demás agentes del mercado, los cuales no han podido tener acceso a dicha información, o a los contactos que la proveyeron¹²⁹. Esto puede apreciarse en un informe de la OCDE del año 2009, el cual tiene por objetivo mostrar las distintas facetas y etapas de la discusión en torno al fenómeno de puerta giratoria en el sector financiero, con respecto a la crisis económica y financiera que se estaba viviendo en aquel momento en todo el mundo.

La puerta giratoria es un concepto que a menudo ha sido catalogado como el paso de personas que se desempeñan en puestos claves de la estructura estatal hacia puestos importantes y cruciales del mundo privado y la gestión empresarial. “*The aim of revolving door regulation is to prevent the flow of strategic information, know-how and networks from the public sector to private corporations*”¹³⁰. La OCDE ha definido este fenómeno como el movimiento de gente desde y hacia cargos cruciales en la generación y aplicación legislativa y de políticas públicas (en el ya mencionado informe, el cual se enfoca en la injerencia que tuvo el lobby y las distintas prácticas que de este se desprenden para la crisis financiera que se vivía en ese momento¹³¹). En este informe, se toma una posición de resguardo frente a estas actividades, estableciendo el riesgo que pueden estas personas presentar por un tema de legislar, aplicar las políticas públicas, o dirigir su gestión en favor de aquellos intereses particulares cuestionados o que se encuentra bajo la sospecha de ser favorecidos en desiguales condiciones, debido a una “simpatía” especial de estas personas, las cuales adoptan dichas conductas ya sea porque desembarcan a los cargos públicos desde los puestos clave y con poder de toma de decisión y acceso a la información del mundo privado, o porque planean en un futuro, desde el sector público, acceder a los ya mencionados puestos de la actividad particular. Dicho informe identificó, para ese entonces, cuatro grandes tipos de “puerta giratoria”:

¹²⁹ Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis. Expert Group on Conflict of Interest, 2009, OECD. p. 9.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibid.

- De la Industria al Gobierno, en la cual básicamente los altos cargos del mundo corporativo son designados en cargos de relevancia dentro de la administración pública o las agencias regulatorias o fiscalizadoras, pudiendo tener un cierto desempeño parcializado o en favor de las actividades empresariales.
- el Gobierno a la Industria, en el cual los funcionarios del servicio público buscan mejores oportunidades en cargos de importancia del mundo privado, en los cuales pueden hacer un valioso uso de su conocimiento, información y contactos adquiridos en el sector público.
- Lobbista al Sector Público, en el cual estas personas pasan de su actividad privada desarrollada en agencias de Lobby, *think tanks*, entre otros, a desempeñarse en el sector público
- Del Sector Público a ejercer actividades relacionadas al Lobby, en las cuales estas personas pasan directamente a ejercer actividades de intermediarios en favor de particulares ante autoridades reguladoras, fiscalizadoras, de ejecución de políticas públicas o ante los mismos legisladores.¹³²

Por supuesto, este es un tema que a raíz de la debacle económica global generada por la crisis financiera denominada *subprime* en el año 2008, pasó a estar en la mira de los mismos legisladores y los mismos organismos reguladores y fiscalizadores de los países. Al detectarse diferentes capturas de instituciones reguladoras en favor de intereses particulares que en algunos casos cruzaban el límite de lo legal, y en otros se ubicaban en esa difusa zona de resquicios y maniobras cuestionables, hubo un giro hacia una política de regulación de conflicto de intereses en las relaciones público-privada, enfocándose la regulación y la creación de políticas regulatorias en las situaciones que podían dar lugar a estas situaciones, siendo por supuesto el lobby o las situaciones de puerta giratoria uno de los supuestos en que se podría dar la inclinación parcializada por un beneficio infundado en favor de cierto agente (que podría o no significar un perjuicio ya fuere a la normativa o también al mercado).

¹³² OECD 'Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis'. 28-08-2009.

No obstante, es necesario tener en cuenta que se trata de supuestos los cuales no pueden ser criminalizados (tampoco deben serlo), pues esto solamente crearía una absurda situación de establecer penas a grados de comunicación y traspaso de información de menor o mayor relevancia los cuales son difíciles de probar como hecho, lo cual carece de sentido desde la perspectiva del derecho sancionatorio. Esto último, puede apreciarse en diversos informes, como el informe *Managing Conflict of Interest in Public Service (2003)*, el cual analiza y compara distintas legislaciones de países pertenecientes a la OCDE¹³³, o también el ya citado informe *Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis. Expert Group on Conflict of Interest*.

Los estados se han perfilado por la regulación en vez de la penalización; a través del establecimiento de diversos principios rectores de la materia, como también de líneas generales, se permitirá tanto el intercambio positivo entre entidades públicas y agentes particulares y se respetará el derecho básico de libertad de desempeñar actividades laborales, siempre y cuando, se adapte a la normativa correspondiente. La consagración explícita de principios base para la regulación, puede parecer un tanto inútil, o que simplemente no abarca las complejas relaciones de intercambio sobre las cuales se dan los conflictos de interés. No obstante, el hecho que dichos principios tengan una mención oficial, permitirá precisamente mantener vigente la regulación según vayan evolucionando los mercados, los vehículos e instrumentos financieros, así como la normativa financiera y empresarial, y no caer en la obsolescencia como ocurre a menudo con las políticas reguladoras. Así mismo, permitirá fácilmente identificar cuándo un agente fiscalizador o regulador, o incluso la dictación de una norma o la aplicación de una política pública se alejan de los principios que pretenden trazar las directrices de dicho entramado legal. La OCDE, en el tan aludido informe del 2009, presentó principios rectores:

- Servir el interés público.
- Promover la transparencia y el libre escrutinio.

¹³³ *Managing Conflict of Interest in Public Service*, 2003, OECD. p. 25-27.

- Promover la responsabilidad individual del agente y su integridad como oficial público.
- Generar una cultura organizacional intolerante de los conflictos de interés.²⁷

Ahora bien, estos no son los únicos principios, sino más bien los principales (*core principles*). Se elabora a partir de éstos otra serie de principios los cuales deben ser observados por el legislador de cada estado al momento de dar forma a la política regulatoria rectora en cada escenario.

Si bien la actividad relacionada al Lobby y a las situaciones de puerta giratoria han históricamente, en diferentes ordenamientos jurídicos, dado lugar a situaciones de graves irregularidades que terminaron con la dictación de condenas y revisión de la normativa, así como también de las entidades reguladoras, se ha hecho un énfasis en reforzar la regulación y no en tipificar delitos sobre la figura o concepto de lobby o puerta giratoria.

Es Chile, nos encontramos ante un universo laboral y técnico de un carácter elitista y reducido, en el cual la abundancia de profesionales especializados y técnicos no es la regla general del mercado laboral. Matamala expresa esto planteando a la vez una interesante y necesaria pregunta. *“Es comprensible que, en una economía tan concentrada como la chilena, muchos de los mejores expertos de cada área estén trabajando (y vayan a volver a trabajar) en empresas de los grandes grupos económicos. Así y todo, el riesgo para la democracia es obvio. No es un asunto de experiencia, sino de incentivos. ¿La lealtad de ese funcionario estará por el interés general, o con los intereses de sus previos (y, posiblemente futuros) empleadores?”*¹³⁴. Se puede dar, entonces, que aquellos que han ocupado cargos relevantes en empresas de ciertas áreas y lo han hecho de manera exitosa, sean pretendidos o requeridos para desempeñarse en ciertas áreas de la administración pública. Por lo tanto, desde una óptica más realista, es normal que estos cambios ocurran, puesto que existe la libertad laboral. No obstante, debe también, por los motivos ya expresados, trazarse líneas a seguir en ciertos casos.

Uno de los temas más conflictivos del lobby y del concepto de la puerta giratoria, es la cantidad y el calibre de información (muchas veces información confidencial) que llevan

¹³⁴ MATAMALA, Daniel. Op. Cit. (2015). p.136.

consigo personas que van del ámbito público al ámbito privado y viceversa. Esto se ha dado en todos los estados; por ejemplo, en el año 2014, el Ombudsman de la Unión Europea, alertó acerca de 54 casos de puerta giratoria que resultaban sensibles para la transparencia y probidad de las instituciones y el cumplimiento de la normativa en dicha materia, haciendo así un llamado a la Comisión Europea a reforzar la legislación que buscare evitar conflictos de interés ¹³⁵. Apoyándose en este hecho, Garín establece que la regulación del lobby debe incluir también la regulación de puerta giratoria para regular así este traspaso de influencia a través del manejo de información relevante y ventajosa. “...*lobbying regulations must include revolving door rules, because the influence of lobbying can be greater in cases where the subjects have been connected to the public agencies.*”¹³⁶ Como consecuencia, se estableció que las regulaciones de lobby debían abordar a la puerta giratoria. Si bien la regulación que existe acerca del uso de la información privilegiada es tema de otro análisis, hay que decir que no toda la información intercambiada es privilegiada. Puede entonces decirse que, aunque no sea privilegiada, esta puede tener una potente relevancia respecto a ciertas áreas del mercado, cierta toma de decisiones, cierto modo de operar, y una infinidad de variables las cuales, inevitablemente, pueden llegar a usarse para sacar un provecho desleal o tener una posición ventajosa en desmedro de otros competidores, de la entidad fiscalizadora y de la ciudadanía. Por lo tanto, es necesario que a través de la regulación se persiga una cierta equidad respecto al acceso a esa información.

¿De qué manera podría evitarse entonces el uso desleal de esta información? En el caso del tránsito de información relevante que resulta de mucha utilidad a un sector, puede decirse que hay mayor complejidad cuando el vehículo con el cual se pone en marcha la función es a través de la misma persona que realizaba una labor legislativa o regulatoria, y ahora pasa a desempeñarse dentro del mundo privado. No solo se trata de información, sino también de una serie de factores, como *know-how* y “*networking*”. En palabras de Hula, alguien que se haya desempeñado en el sector público “... *trae conocimiento de las posiciones adoptadas en el*

¹³⁵ Revolving doors: Ombudsman will step up supervision of senior EU Officials. 23/09/2014.

<http://www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/56332/html.bookmark>

¹³⁶ GARÍN, Renato. The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism. University of Oxford. Magister Juris. p. 27.

pasado por otros grupos, y aumenta la capacidad de una organización para anticipar la posición que los antiguos empleadores del representante tomarán sobre nuevos asuntos."¹³⁷

Precisamente es esto lo que genera una asimetría la cual debe ser regulada, permitiendo así la libertad de trabajo, por un lado, y la contratación de personas altamente calificadas para desempeñar tareas dentro del mundo privado o del mundo público, sin resultar estos partícipes de reiterados conflictos de interés. Es menester recordar que, tanto en el mundo público como en el mundo privado, la información y las conexiones son bienes escasos, y en ciertos casos puede ser considerada un bien de lujo. Por lo tanto, la manera más eficiente de cautelar el acceso a la información, es precisamente, transparentándola. Para concluir este punto, se puede establecer que regular la puerta giratoria tiene por objetivo evitar tanto la fuga de información relevante, como de conocimientos y contactos útiles, sin limitar por completo la libertad laboral, y haciéndolo en pos de la probidad.

En el año 2005 la organización sin fines de lucro Public Citizen, bajo el título de *Congressional Revolving Door*, realizó un completo informe acerca de la actividad de Lobby y sus correspondientes derivadas, entre la cual se encuentra la puerta giratoria. El análisis apunta a identificar el mapa general de los miembros del congreso que pasan a la actividad de lobbistas, por su cuenta o a trabajar en las firmas de lobby reconocidas, así como lo relacionado a los caudales de dinero que se mueven, entre ingresos de las oficinas de Lobby, aportes a campañas de congresistas y senadores, así como los porcentajes de parlamentarios que pasan temporal o permanentemente a ejercer estas actividades¹³⁸. Este extenso informe busca, a través de exhibición de estadísticas y porcentajes, analizar el número de congresistas que, tras dejar sus cargos, asumieron puestos en firmas de lobby desde el año 1998, que fue cuando por primera vez se exhibió en internet dicha información. Public Citizen en este informe analizó cientos de documentos del registro de lobbistas publicados a partir de la *Lobbying Disclosure Act* y de la *Foreign Agents Disclosure Act*. Fueron examinados reportes de prensa e informes emitidos por agentes de la industria del lobby (sujetos activos y pasivos), que daban información detallada del tránsito lucrativo desde los cargos de elección popular (específicamente del congreso) a las

¹³⁷ HULA, Kevin. *Lobbying*, Limusa, New Mexico, 2002, p. 82.

¹³⁸ *Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street*. Public Citizen's Congress Watch. 2005. Washington DC.

empresas de lobby, a través del mecanismo de puerta giratoria¹³⁹. Dicho informe tiene por finalidad aportar datos duros al debate del problema surgido de la puerta giratoria, no necesariamente a empresas u organizaciones particulares, sino directamente el paso de congresistas a las firmas que realizan tareas de presión en favor de privados, precisamente hacia el sector público, que es el mismo mundo donde estos antes se habían desenvuelto. En ese informe se da cuenta de lo enriquecedora que puede ser la industria del lobby, y de lo idóneos que resultan los congresistas para realizar dichas labores.

Una de las herramientas lógicas que se implementan para evitar los conflictos en estas situaciones transicionales es el “*período de enfriamiento*” (en la literatura jurídica comparada es denominado *cooling-off period*). Esta herramienta regulatoria no es más que una inhabilidad temporal de desempeño en ciertos cargos para personas que tenían determinada la investidura. El respectivo informe se limitaba a tratar el tema de diputados que pasaban a las actividades de lobby. Lo que proponía Public Citizen, que fue posteriormente incorporado por la administración de Barack Obama, era extender el período de inhabilidad existente, a una duración de dos años, que es equivalente a la duración del cargo como congresista¹⁴⁰. Desglosando esta herramienta regulatoria, puede observarse en primer lugar que lo que se ataca no es ni el lobby ni que la persona en el futuro no pueda desarrollar ciertas actividades. Se busca inhabilitar a la persona que posee “*información sensible*”, y puede tener influencia ajena y determinante sobre procesos legislativos vigentes, o personas que participaren activamente en estos. La falta de esta regulación puede terminar en riesgosas captaciones personales por parte de grupos de interés, y precisamente dicha manera de influir, debiese regulada directamente o al menos ser celosamente observada. Matamala dice lo siguiente respecto a este tipo de conflictos; “[*Necesitamos una regla estricta de puerta giratoria entre las empresas y el mundo político, que corte los vínculos por dos años, como ocurre en países desarrollados*] dice el experto en lobby Renato Garín. [*Una autoridad gana capital social y técnico, que luego coloca en el mercado. Se produce un flujo permanente de información y contactos estratégicos*] explica. Por eso la legislación internacional fija distintos estándares: En Francia existe una

¹³⁹ Idem, p. 4.

¹⁴⁰ GARÍN, Renato. The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism. University of Oxford. Magister Juris. p. 24.

veda de 3 años; en Estados Unidos, la restricción general es de un año, aunque no se aplica en todos los casos. En el Reino Unido no hay un plazo fijo pero sí una entidad, el Advisory Committee on Business Appointments, encargada de revisar los casos.”¹⁴¹

Retomando el punto anterior, en este momento, la realidad regulatoria chilena en temas de lobby y específicamente de puerta giratoria se parece más a la de Estados Unidos hace más de una década. Por lo tanto, el informe de Public Citizen resulta interesante pues realiza una excelente radiografía de los excesos de la actividad del lobby generados por la situación de puerta giratoria parlamentaria, y propone políticas regulatorias para subsanarlos. Chile no es ajeno a casos de puerta giratoria, y tampoco es ajeno a una legislación incompleta, carente de herramientas regulatorias para poder transparentar y dotar de carácter público y visible a aquellos canales operativos oscuros en los cuales muchas veces los intermediarios realizan estas labores de gestión de intereses. En el caso específico chileno, el “enfriamiento” está vagamente contemplado en el inciso final del artículo 58 de la ley orgánica constitucional de la administración pública, y el plazo contemplado es tan solo de 6 meses. *“Del mismo modo son incompatibles las actividades de las ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de ese organismo. Esta incompatibilidad se mantendrá hasta seis meses después de haber expirado en funciones.*”¹⁴²

Continuando con el análisis de la normativa chilena, es importante ver que adolece de un gran vacío regulatorio, sobre todo en comparación a legislación más avanzadas en la materia, como el caso estadounidense. Como bien menciona Garín¹⁴³, es importante establecer entonces lo que se entiende por institución fiscalizadora, las cuales están establecidas de manera taxativa en el artículo segundo del Decreto Ley 3551: *“La Fiscalía Nacional Económica, el Servicio Nacional de Aduanas, la Dirección del Trabajo y la Superintendencia de Seguridad Social, serán instituciones autónomas con personalidad jurídica, de duración indefinida, y se*

¹⁴¹ MATAMALA, Daniel. Op. Cit. (2015) p. 139.

¹⁴² Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración Pública.

¹⁴³ GARÍN, Renato. The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism. University of Oxford. Magister Juris. p. 28.

relacionarán con el Ejecutivo a través de los ministerios de los cuales dependen y se relacionan en la actividad. Estas instituciones serán denominadas para todos los efectos legales, como “Instituciones Fiscalizadoras” y el domicilio de ellas será la ciudad de Santiago con excepción del Servicio Nacional de Aduanas, respecto del cual será la ciudad de Valparaíso.”¹⁴⁴

Lo importante en este artículo, es precisamente la enumeración de instituciones fiscalizadoras de manera taxativa, lo cual limita única y exclusivamente a las personas vinculadas a estas instituciones la inhabilidad mencionada en el artículo 58 de la LOCBAP; es decir, el período de inhabilidad mencionado anteriormente, se limita única y exclusivamente a los casos en que eventualmente, algún funcionario de las anteriores instituciones deseara desempeñarse en labores particulares que implicaren la fiscalización de la institución previa. Esto es un gran problema si lo que se busca es reducir las situaciones donde se dan los conflictos de interés, ya que, desde una óptica más exegética, no habría puerta giratoria regulada en los casos en que personas ligadas al poder legislativo, o incluso al gabinete ejecutivo (como ocurre a menudo en el caso de muchos ministros)¹⁴⁵. Esto puede llevar a situaciones que a todas luces implican conflicto de intereses el cual debiese estar regulado, como por ejemplo que parlamentarios o miembros del gabinete, un día después del cese de sus actividades, pasen a formar parte de empresas privadas que se desempeñen en el mismo rubro de sus carteras o comisiones, abriendo lugar a la ya mencionada asimetría informativa, así como también la asimetría en know-how y proceder legislativo o ejecutivo, contactos o “*networking*”.

Uno de los casos donde mejor se puede observar el fenómeno de puerta giratoria como una manifestación de la actividad del lobby, es el caso del exministro de SEGPRES Jorge Insunza Gregorio de las Heras. Ha sido militante de varios partidos políticos (PC, PS y desde 1996 a la actualidad por el PPD), siendo electo diputado en dos ocasiones, en los períodos 2005 y 2013. Así mismo, ocupó el cargo de Ministro Secretario General de la Presidencia (SEGPRES), habiendo renunciado a su banca de diputado. Lo interesante, es que Insunza, entre los años 2011 y 2013, se desempeñó como gerente de comunicación estratégica en la ya mencionada empresa Imaginación Consultores, de Enrique Correa Ríos. Insunza deja el cargo

¹⁴⁴ Decreto Ley 3551.

¹⁴⁵ GARÍN, Renato. The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism. University of Oxford. Magister Juris. p. 30.

de gerente en esta empresa a fines de julio del año 2013, habiéndose definido ese mes la lista de candidatos al cargo de Diputado (que el integraría) con que su partido encararía la elección de noviembre de ese año. Resultaría electo diputado, en dicha elección. Así, Insunza pasaría de ser un hombre clave en una de las empresas de comunicación estratégica y lobby más importantes del país, a ocupar el cargo de legislador.

Vale remarcar, que durante su estadía en Imaginación, la empresa fue actor clave en la gestión de comunicación estratégica de la empresa SQM durante el denominado “*caso Cascadas*”, escándalo de gran impacto político para los partidos políticos que integraban la coalición de gobierno, a la cual pertenecía Insunza. Al pasar poco más de un año como diputado, el 11 de mayo del año 2015, Insunza asume como Ministro Secretario General de Presidencia, quedando así a la cabeza de liderar la relación legislativa del Gobierno con el Congreso. La estadía de Insunza en el ministerio duró tan sólo 27 días. El 7 de junio de ese mismo año, renuncia a la SEGPRES, al ventilarse en distintos medios que entre los años 1997 y 2014, Sistema Consultores, empresa de propiedad de Insunza, recibió por montos superiores a los 300.000 dólares por asesorías a Codelco. También se conoció que otra empresa de su propiedad, Vintus Consultores, prestó asesorías a la empresa Antofagasta Minerals, durante la época en que Insunza presidía la Comisión de Minería en la Cámara de Diputados.¹⁴⁶

¹⁴⁶ “Jorge Insunza renuncia a la Segpres tras cuestionamientos por asesorías a mineras”. Bio Bio Chile. [En línea] <<http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/06/07/jorge-insunza-renuncia-a-la-segpres-tras-cuestionamientos-por-asesorias-a-mineras.shtml>> Consultado: 2 de septiembre de 2017

8. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, hemos podido constatar la importancia de lobby y de su regulación en la vida pública nacional. La posibilidad de influir por parte de particulares en las decisiones de relevancia pública que toman las autoridades, es una cuestión totalmente legítima y a veces necesaria en cualquier democracia sana. El tema es que esta posibilidad sea en términos de igualdad de acceso e igualdad de trato ante la autoridad, de manera efectiva. También debe ser una actividad transparente, para evitar la corrupción y favorecer la participación y rendición de cuentas ciudadana.

Después más de 10 años de discusión legislativa, 3 proyectos de ley diferentes, 4 gobiernos distintos, y mucho lobby de diversos actores, por fin el año 2014 pudimos tener una ley de lobby. En un comienzo, en el año 2003, la idea era regular fuertemente a los lobbistas. Se pretendía crear para ellos un registro previo y obligatorio, establecer ciertas prohibiciones e incompatibilidades, mayor transparencia y obligaciones más estrictas para los sujetos activos en sus vínculos con la política. Incluso en ese intento, se quiso regular el tema de la puerta giratoria entre el sector público y privado. Esta orientación inicial del legislador, inspirada en gran medida en la ley de lobby estadounidense, fue imposible de conciliar y aprobar, debido a una fuerte oposición, tanto de los mismos grupos de interés y los lobbistas, como también parte importante de los parlamentarios de la época, especialmente del sector de la derecha. Irónicamente, sería durante un gobierno de derecha, el de Piñera, cuando finalmente se aprobaría una ley de lobby. Aunque no es tan irónico si pensamos que el contenido de esta ley, regula mucho más al Estado y sus funcionarios, que al mercado y los lobbistas. En la inspiración de la ley de lobby de Piñera y Larroulet, permanentemente se nota un dejo de desconfianza respecto de los sujetos pasivos.

Como pudimos analizar, la ley finalmente aprobada, dista mucho de ser una legislación fuerte que derechamente regule el lobby y a los lobbistas, sino que por el contrario, lo que se hizo fue eliminar casi todas las obligaciones, restricciones y regulaciones respecto de ellos que tenían los proyectos anteriores y pasar a centrarse casi exclusivamente en los sujetos pasivos (autoridades y funcionarios). Lo que hace la ley 20.730, principalmente, es establecer una obligación por parte de los sujetos pasivos de transparentar los llamados “registros de agenda pública” (audiencias, viajes y donativos). También incorpora otros principios importantes como

la igualdad de trato o de acceso a las autoridades por parte de los diferentes sujetos activos (distingue entre lobbistas y gestores de intereses particulares). Esto último es quizás uno de los avances o puntos más positivos de la ley.

El hecho de posibilitar formal y materialmente el acceso a las autoridades y funcionarios por parte de cualquier persona, sea lobbista o no, es un aspecto a valorar. Cualquier persona que quiera gestionar un interés, hacer valer un punto de vista o pretender influir en una decisión de una autoridad pública, puede (y debería) pedir una audiencia a través de un formulario de solicitud de audiencia. En el fondo lo que se logra es democratizar el acceso a las autoridades, para que no dependa de los contactos o “pitutos” la posibilidad de ejercer influencia. Ahora bien, el sujeto pasivo puede rechazar las audiencias, no está obligado a concederlas. Pero debe actuar con igualdad de trato, es decir, por ejemplo no puede recibir respecto de un mismo tema sólo a determinadas personas y rechazar a otras.

Aunque también, no seamos ingenuos. No porque se haya creado un procedimiento formal para ejercer influencia, significa que no existirán esfuerzos o mecanismos informales de influir en la autoridad. De todas maneras es un avance que al menos se establezca esta suerte de igualdad formal en el acceso a las autoridades, concretizando en la práctica el derecho a petición consagrado constitucionalmente. También se ayuda al control ciudadano, en el sentido de que las autoridades están más recelosas o cuidadosas de recibir influencia por conductos no regulares y preferirán que todo se haga por la vía formal, y, como es transparente, puede ser controlado por cualquier persona revisando los registros públicos por internet. En ese sentido, la ley ha creado cambios de conducta en pro de una mayor transparencia y probidad, como también, ha ordenado las agendas públicas, democratizando el acceso a las autoridades.

Sin embargo, como pudimos ver de manera gráfica y detallada, en la implementación y cumplimiento de esta ley existen muchísimas deficiencias, infracciones e inobservancias a la misma, a 3 años de su entrada en vigencia. Existe un cumplimiento sumamente desigual dependiendo de la repartición pública que se trate y también dentro de cada organismo, el cumplimiento es muy dispar dependiendo del sujeto pasivo en específico que se trate. Como vimos, existen Senadores que registran 0 audiencias en 3 años, mientras que otros en el mismo tiempo, registran más de 150 reuniones. Del mismo modo, en el ámbito municipal hay una gran disparidad. Hay alcaldes que registran más de 7000 audiencias (muchas de las cuales no se

relacionan con lobby), mientras otros muy pocas o incluso ninguna. En ese sentido, urge mejorar la comprensión y el entendimiento de la ley por parte de los sujetos pasivos. Para ello es imperativo mejorar la capacitación y la aplicación de la ley en el sector público, como también es necesario promocionar y dar a conocer a todas las personas las posibilidades y derechos que otorga la misma ley.

Analizamos pormenorizadamente los datos y estadísticas de las diferentes plataformas de lobby creadas por la ley y dimos cuenta de sus defectos. Urge también mejorar la calidad de los registros y de la recopilación de datos para que estos tengan un efecto realmente útil en la ciudadanía. No puede ser que, por ejemplo, en la plataforma de Infolobby se consignen las alternativas “otros” o “sin información”, respecto de temas como las materias tratadas en las audiencias o de los asistentes a ellas. Como también que la descripción de las materias tratadas sea muy vaga o que no reporte mayor utilidad.

No es comprensible que a 3 años implementarse la ley no se haya cursado ninguna infracción ni multa a ningún sujeto pasivo ni activo. Considerando que, como fue analizado anteriormente, tanto la Contraloría como el Consejo para la Transparencia, han tenido conocimiento de múltiples incumplimientos e infracciones a la ley de lobby (como lo vimos del informe de auditoría de la Contraloría). Es imprescindible para una real eficacia de la ley que ésta se aplique correctamente, y en caso de incumplirse, que los infractores sean debidamente sancionados con apego a la ley, para reafirmar la vigencia de la ley y no transformarla en letra muerta.

También pudimos estudiar el funcionamiento de la industria del lobby. Conocimos su importancia tanto económica como política y expusimos detalladamente respecto de sus principales actores, gremios, oficinas de lobby y lobbistas. Respecto de los sujetos activos es donde más falta avanzar en un mejoramiento de la ley.

Creemos que esta ley si bien representa un avance en mejorar los niveles de transparencia del sector público, como también del acceso igualitario a la posibilidad de incidir en las decisiones públicas, no es menos cierto también que es una ley bastante débil en cuanto a regular como se debe a los lobbistas. No es una verdadera ley de lobby, sino más bien una ley de transparencia de agendas públicas de ciertas autoridades y funcionarios. Creemos que desde este piso mínimo se puede avanzar, no solamente en mejorar los estándares de la misma ley en cuanto

a la calidad de la información proporcionada y el nivel de transparencia, sino que también se puede avanzar, paralelamente en regular como se debe a los lobbistas, tal y como se hace por ejemplo en Estados Unidos. Necesitamos tener un registro previo y obligatorio, necesitamos transparentar los gastos en lobby, los vínculos de los lobbistas con campañas o partidos políticos, como también regular el tema de la puerta giratoria. Respecto del registro de lobbistas también creemos que podría haber un registro único y centralizado, y no como ocurre ahora, que existen múltiples registros de lobbistas, en cada organismo público o sujetos pasivo.

Por último, otra debilidad de la ley se ve reflejada en la falta de regulación de otras formas o manifestaciones de lobby. Como se analizó en el trabajo, el lobby tiene muchas formas de llevarse a cabo; una de estas, que se repite con muchísima frecuencia, es la puerta giratoria. El paso de personas, que han ocupado cargos de importancia, desde el mundo público hacia el mundo privado y viceversa, supone un desafío complejo y grande para la regulación del lobby. Estas personas, no solamente se trasladan de un lugar a otro con su oficio y capacidad individual para desempeñarse en ciertas áreas, sino que también con su red de contactos, información relevante y conocimientos sensibles. El hecho de no regularse correctamente el paso de personas a ciertas posiciones del mundo privado o público, habiéndose desempeñado en cargos que pudieren significarle un eventual conflicto de interés, representa una amenaza para la transparencia y la probidad. Esto pudo observarse claramente en los distintos casos analizados. De dejarse esto a la discreción de las empresas o quienes estuvieren a la cabeza de las instituciones públicas, podría incurrirse en irregularidades graves, generando conflictos de intereses, e incluso, desvirtuándose en situaciones penadas por la ley, como el tráfico de influencias. Es por estos motivos, que legislaciones comparadas han decidido regular de manera conjunta la puerta giratoria como manifestación del lobby.

9. BIBLIOGRAFÍA

-AGOSTINI, Claudio (2013). Desenmascarar el lobby en Chile. Columna en el Diario Mercurio. 20 de julio de 2013.

-(2010) “Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010”. Universidad Adolfo Ibáñez.

-ALONSO Piñero, Armando; El Quinto Poder: Teoría y Práctica del Lobbying, Macchi, Buenos Aires, 1992.

-BRIEBA, Daniel y AGOSTINI, Claudio (2013). Una ley de lobby para Chile. Horizontal-Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez.

- CORDERO, Luis (2010). “¿Que nos está enseñando Barrancones?”. Ciper Chile.

-CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary (2010). Regulating lobbying: a global comparison. Manchester University Press: Manchester and New York.

-CHILE TRANSPARENTE (2010) Transparencia en el ámbito público y privado. 2010. Balance y desafíos pendientes. Estado de la Agenda de Probidad: Necesidad de culminar su implementación.

-CORREA, Enrique (2010). Comunicación: lobby y asuntos públicos. Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Cuaderno 33, pp.101-110.

-DRAGO, Mario (2003) Presentación El lobby y su regulación, Programa de Derecho y Economía Universidad Diego Portales. 27 de noviembre de 2003.

-FERNANDEZ, Miguel Ángel y otros; Informe en Derecho, Proyecto de Ley que regula el Lobby en Chile. Universidad Alberto Hurtado, Inédito, Santiago de Chile, sin fecha.

-GARCIA, José Francisco. Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. Revista Chilena de Derecho 35(1), pp. 107-134.

- Lobby, ¿Qué se debe regular?; Serie Informes Políticos, Instituto Libertad y Desarrollo, 17p, disponible en

<http://lyd.org/biblioteca/serie/politico/86_serie_informe_politico.pdf.>

-GARÍN, Renato. *El Lobby Feroz*. Santiago. Catalonia. 2016.

The Chilean Lobbying Act: Legal Analysis and Criticism. University of Oxford. Magister Juris

Elites y Regulación: Conflictos de Interés, Lobby y Puerta giratoria. Centro de Análisis e Investigación Política (CAIP).

- HULA, Kevin. *Lobbying*, Limusa, New Mexico, 2002
- MATAMALA, Daniel. *Poderoso Cabalero: El peso del dinero en la política chilena.* Santiago. Catalonia, Periodismo UDP, 2015
- MONCKEBERG, Cristián. “*Esfuerzos legislativos por regular el lobby en Chile: avanzando en la dirección correcta*”. En Revista Hemiciclo N°9, 2013. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile.
- MONCKEBERG, María Olivia; *El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno.* Ediciones B, Santiago de Chile, 2001.
- SAHD, Jorge y VALENZUELA, Cristián. (2016) *Lobby Law in Chile. Democratizing Access to Public Authorities.* Open Government Partnership.
- SOTO, Sebastián y JARAQUEMADA, María. *Regulación del lobby en Chile: Historia de un proyecto.* En Revista Hemiciclo N°9, 2013. Revista de Estudios Parlamentarios. Academia Parlamentaria, Cámara de Diputados de Chile.

Artículos de periódicos electrónicos

- JARA, S. y FIGUEROA, J.P. *Minera Dominga: El lobby, los vacíos ambientales y los nexos con Piñera sin investigar.* Biobio Chile . 21 de agosto de 2017. [En línea] <http://www.biobiochile.cl/especial/noticias/reportajes/reportajes-reportajes/2017/08/21/minera-dominga-el-lobby-los-vacios-ambientales-y-los-nexos-con-pinera-sin-investigar.shtml> [Consulta: 1 de octubre de 2017]
- Ley de lobby fue aprobada en comisión mixta con fórmula mixta de registro.* La Nación. 8 de enero de 2017. [En línea] <http://lanacion.cl/2014/01/08/ley-del-lobby-fue-aprobada-en-comision-mixta-con-formula-mixta-de-registro/> [Consulta: 1 de octubre de 2017]
- BERTIN, X. *Las complejidades de aplicar la ley de lobby en los municipios abren debate sobre sus efectos.* La Tercera [En línea] <http://www.latercera.com/noticia/las->

[complejidades-de-aplicar-la-ley-de-lobby-en-los-municipios-abren-debate-sobre-sus-efectos/](#)> [Consulta: 1 de octubre de 2017]

-COBO, S. Un aporte a la regulación del lobby en Chile. Universidad de Chile en internet. [En línea] <<http://www.uchile.cl/noticias/41171/un-aporte-a-la-regulacion-del-lobby-en-chile>> [Consulta: 1 de octubre de 2017]

-Teletrece Online “El correo del dueño de Penta a Ernesto Silva pidiendo gestiones en la Ley de Isapres”, www.t13.cl . 6 de enero de 2015. [En línea]

<<http://www.t13.cl/noticia/actualidad/el-correo-del-dueno-de-penta-a-ernesto-silva-por-gestiones-en-ley-de-isapres>>

- Radio Cooperativa. Jaime Mañalich: “Yo he sido víctima del lobby de la industria tabacalera”. [En línea] Disponible en:

<<https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/tabaco/jaime-manalich-yo-he-sido-victima-del-lobby-de-la-industria-tabacalera/2013-01-03/094158.html>>

-EMOL. Diputado Accorsi denuncia que el lobby de tabacaleras influyó en votación de ley. El Mercurio. 27 de enero de 2012.

[En línea] <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/01/27/523597/accorsi-denuncia-gran-lobby-de-tabacaleras-previo-a-votacion-de-ley.html>>

Sitios de Internet:

www.infolobby.cl

www.leydelobby.gob.cl

www.camara.cl

www.senado.cl

www.gobiernodechile.cl

www.infoprobidad.cl

www.observatorioanticorrupcion.cl/