PERFECCIONAMIENTOS A LA LEY DE LOBBY

Marcelo Drago • Jorge Sahd • Paul Miller
János Bertók • Alberto Bitonti • María Jaraquemada
Felipe del Solar

Centro UC
Estudios Internacionales
CEIUC

consejo para la Transparencia

PERFECCIONAMIENTOS A LA LEY DE LOBBY

Perfeccionamientos a la Ley de Lobby
Centro de Estudios Internacionales UC
Consejo para la Transparencia

Santiago de Chile, abril 2019.

ISBN: 978-956-9058-25-7
Registro de propiedad intelectual: 302.743
© Centro de Estudios Internacionales UC
© Consejo para la Transparencia

Diseño y diagramación: María Soledad Sairafi, Orjikh editores limitada
orjikh.editores@gmail.com

Impresión: Editora e imprenta Maval Spa.

PERFECCIONAMIENTOS A LA LEY DE LOBBY

Centro UC
Estudios Internacionales
CEIUC

consejo para la Transparencia

ÍNDICE

Prólogo 8
Marcelo Drago

Prólogo 14
Jorge Sahd

Documento de trabajo • Hacia una Ley de Lobby 2.0 17
Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia

Parte I • Definición y discusión del tema del lobby 27
- Paul Miller 29
- Alberto Bitonti 38
- János Bertók 44

Parte II • Seguimiento y cumplimiento del conjunto de regulaciones sobre el lobby 49
- Paul Miller 51
- Alberto Bitonti 56
- János Bertók 62

Preguntas finales 65

Breve historia de una Ley de Lobby 73
María Jaraquemada

Cinco reflexiones sobre el lobby 85
Felipe del Solar

Marcelo Drago

Presidente Consejo para la Transparencia

Prólogo

En la actualidad, el estudio, la reflexión y la generación de propuestas en materia de transparencia y probidad emergen como centrales para la protección de las democracias a nivel mundial.

La puesta en jaque a la confianza ciudadana en las instituciones en los últimos años, ha generado un impacto profundo en el sistema social y evidenció la necesidad de poner la integridad como un elemento central de un conjunto de principios y acciones que sustenten la protección y estabilidad de los sistemas democráticos.

A diez años de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia y de la creación del Consejo para la Transparencia (CPLT), hemos trabajado en promover y cooperar con la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile y hemos estado en los temas e instancias en que la ciudadanía ha demandado nuestra presencia como actor institucional.

La columna vertebral en este trabajo es garantizar el derecho de las personas a acceder a la información pública en poder de los órganos de la Administración del Estado, pero también hemos ido impulsando y materializando una serie de otros esfuerzos que consideramos sustanciales para fomentar la confianza en la función pública.

Así hemos propuesto paquetes de recomendaciones que persiguen avances normativos importantes en diversos ámbitos vinculados a la probidad e integridad, junto con el desarrollo de herramientas que, puestas al servicio de la ciudadanía, se están transformando en componentes esenciales de estrategias orientadas al fortalecimiento del sistema.

En materia legislativa, estamos avanzando en una nutrida agenda en la que destacan los aportes del CPLT en el proyecto de Ley de Integridad Pública, la Ley N°21.121 que modifica el Código Penal en lo relativo a delitos de cohecho, aumentando las penas, tipifica los delitos de corrupción entre particulares y de administración desleal, el proyecto sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados, el que moderniza la gestión de Carabineros, la Ley de Protección de Datos Personales y el proyecto de Ley que modifica la Ley de Transparencia, entre otros.

Estas son algunas muestras concretas de los progresos que como sociedad hemos sido capaces de impulsar, resultado de un trabajo proactivo mediante el cual nuestra institucionalidad se está haciendo cargo de una serie de elementos que han contribuido a la profundización de la crisis de confianza que estamos enfrentando desde hace algunos años.

Todas estas acciones persiguen un fin común: profundizar la transparencia, mejorar en materia de probidad e integridad y, con ello, aportar en la construcción de una mejor democracia.

En el documento de trabajo que tienen en sus manos, podrán conocer detalles de lo que fue una de las iniciativas de nuestro trabajo como Consejo en materia de creación de espacios de debate y análisis de cuerpos normativos cuya aplicación incide de manera directa en el ejercicio de la función pública. En este caso en particular de la Ley que regula el Lobby para continuar avanzando en la línea de elevar los estándares de transparencia y abrir a la ciudadanía espacios en los que la opacidad colabora con el aumento de la percepción negativa de las personas. Esto no solo sobre una actividad totalmente lícita sino también respecto del proceso de toma de decisión de nuestras autoridades.

A cuatro años de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.730, y motivados principalmente por generar instancias de debate público que permitan avanzar en la modernización de la normativa vigente —la llamada "Ley del Lobby 2.0"—, organizamos conjuntamente con el Centro de Estudios Internacionales (CEIUC) de la Universidad Católica nuestro seminario "Perfeccionamientos a la Ley del Lobby".

En el desempeño de un rol incidente, convocante y republicano, congregamos a algunos de los expertos más destacados en materia de Lobby de Europa y Estados Unidos, lobbistas, autoridades e instituciones del Estado, académicos y sociedad civil.

Fuimos protagonistas de una instancia de intercambio sumamente valiosa, en la que pudimos conocer distintas opiniones y debatir sincera y abiertamente sobre lo que queremos que sea en el futuro nuestra Ley del Lobby. Fomentar el diálogo sobre una actividad lícita y necesaria es de suma relevancia, por cuanto permite entregar a ciertos actores clave para el sistema democrático y otras autoridades, información técnica valiosa para el proceso de toma de decisión.

Como Consejo consideramos que la normativa actualmente vigente ha permitido abordar desafíos sustantivos en la materia, a partir del fortalecimiento de la integridad y la promoción de la confianza en las

instituciones. Esta ley posibilitó el establecimiento de un mecanismo que cumple con transparentar ciertos ámbitos específicos de la actividad del lobby, imponiendo mayoritariamente obligaciones y cargas en las autoridades públicas.

Sin embargo, la Ley N° 20.730 no considera ninguna obligación que recaiga sobre quienes ejercen la actividad de lobby o de gestión de intereses, poniendo todos los deberes sobre las autoridades consideradas sujetos pasivos de lobby, debiendo estos, principalmente, informar sobre sus acciones de manera de poder ponerlas en el ojo público, mediante el registro de las audiencias de lobby que otorguen, de los viajes realizados y de los donativos recibidos.

Como consignamos en esta cita del 2018, tenemos que actualizar las reglas del juego e introducir mejoras a nuestra legislación con miras a elevar los estándares en transparencia. En concreto, debemos trabajar en pro de un mayor conocimiento de los procesos de toma de decisiones, en favor del fortalecimiento de la probidad, del combate contra la corrupción, y, por ende, de una mejor democracia.

En la actualidad resulta imprescindible redoblar nuestros esfuerzos y dar el paso siguiente: regular no solo a las autoridades sino que al lobbista y a las empresas que contratan lobby, una materia que sigue pendiente.

A nuestro juicio, se requiere regular un estándar de transparencia activa aplicable a los sujetos que desempeñan la actividad del lobby. Así también, creemos necesario avanzar en la propuesta de crear un registro público de lobbistas y gestores de intereses —administrado por el CPLT—, de manera de permitir que se conozcan a qué intereses representan y con ello facilitar un mejor y más eficaz control social de los conflictos que pueden presentarse respecto de las decisiones adoptadas por las autoridades.

Paralelamente, hemos planteado la necesidad de profundizar no solo la entrega de información oportuna y veraz a las autoridades por parte de aquellas personas que realicen actividades de lobby o de gestión de intereses, sino también, establecer un régimen de sanciones que no se centre, como en la actualidad, en la responsabilidad administrativa que le cabe a las autoridades que no cumplen adecuadamente con los registros de agenda pública que se regulan en la ley.

Una regulación de la actividad de lobby que ponga el foco en el ejercicio de los lobbistas y gestores de intereses particulares, debiera necesa-

riamente analizar modalidades de cumplimiento de la legislación. El establecimiento de sanciones especiales y la designación de un órgano de control especializado para ello, permitirá introducir mejores herramientas de monitoreo y fiscalización de la ley.

De esta manera, serán los sujetos activos los que deberán dar cumplimiento efectivo a todas sus obligaciones, en particular en cuanto al registro y a la calidad de la información que este contenga, facilitando con ello el acceso a la información relativa al lobby y la gestión de intereses. En este sentido, de la revisión de la legislación comparada, se observa que la amenaza de una sanción penal constituye un importante método disuasorio que resulta fundamental para el cumplimiento de la legislación de lobby.

Pero también hemos contemplado la ejecución de acciones que van más allá de propuestas para modificar el marco regulatorio. Hoy trabajamos en mejoras a partir del uso herramientas tecnológicas que permiten disponer de gran cantidad de información, facilitando el control ciudadano. Es el caso de las dos plataformas administrados desde el Consejo para la Transparencia: Infolobby.cl e Infoprobidad.cl.

Infolobby.cl es una plataforma que centraliza y disponibiliza información sobre sobre audiencias de lobby, viajes y donativos o regalos recibidos por los sujetos pasivos definidos por la Ley N° 20.730. En 2018 y a partir de la necesidad de poner el énfasis en las necesidades de la ciudadanía, implementamos un rediseño de este sitio web como de Infoprobidad.cl.

Este proceso de perfeccionamiento impulsado durante 2018, nos permitió dar un giro en 180 grados, y poner a disposición de la sociedad civil más de un millón de registros, incluyendo información de lobbistas y gestores de intereses con valor agregado, empleando tecnologías de cruce y análisis de datos. Esto ha permitido elevar los niveles de conocimiento de las acciones de estos actores, como por ejemplo con quién se reúnen y los temas que abordan, entre otros aspectos relevantes.

En definitiva, el portal Infolobby, así como también el sitio Infoprobidad —en el que se publican las declaraciones de intereses de las autoridades—, nos han permitido poner al servicio de la transparencia un conjunto de herramientas digitales comparativas y estadística avanzada al servicio de la transparencia.

Todas estas acciones e iniciativas tienen como principal objetivo el perfeccionar nuestro sistema de integridad, avanzar en la reducción de espacios de opacidad y posibilitar un mejor manejo de conflictos de interés en el sector público, abriendo puertas a la participación y el escrutinio ciudadano, a través de la profundización de las reglas de transparencia en nuestro país.

Nuestro propósito central es fomentar y promover el acceso a información pública, exponiendo las decisiones y acciones de los organismos del Estado al conocimiento y escrutinio ciudadano: reducir los espacios de discrecionalidad y arbitrariedad en el quehacer público y hacer partícipes a nuestros conciudadanos y conciudadanas de las decisiones y actos del poder.

Marcelo Drago

Presidente Consejo para la Transparencia

Jorge Sahd

Director Centro de Estudios
Internacionales UC

Prólogo

Para el Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEIUC), las temáticas de transparencia, probidad y buen gobierno han constituido un eje central en su investigación y formación a nivel nacional y global. Entre otras materias, el CEIUC ha promovido el estudio sobre las regulaciones del lobby y la acción de los grupos de interés en América Latina, en un diálogo con la comunidad, el Estado y la academia sobre cómo dotar de mayor transparencia e información el proceso de toma de decisiones públicas.

El presente libro *Perfeccionamientos a la Ley del Lobby* es producto de estos esfuerzos. Basado en un taller con representantes del sector público, privados dedicados a la actividad de lobby y expertos del mundo académico, la publicación constituye una reflexión sobre la actual legislación chilena y los espacios de mejora hacia el futuro, tomando como referencia mejores prácticas de otros países.

Entre los expertos del presente documento, destaca el análisis comprehensivo de János Bertók, Jefe de la División de Integridad del Sector Público de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), quien ha participado en la construcción de capacidades institucionales en numerosos países. Por su parte, el profesor Alberto Bitonti, académico la Universidad de Roma y del Instituto de Perugia en Italia, realiza una contribución relevante en el estudio del lobby a partir de sus investigaciones sobre las fortalezas y debilidades en los países de la Unión Europea. Finalmente, la mirada práctica sobre la gestión de intereses está a cargo de Paul Miller, cientista político de la Universidad de Wisconsin, con vasta trayectoria profesional en Estados Unidos, país precursor en la materia.

La publicación se inserta en un contexto donde Chile ha enfrentado escándalos políticos y financieros que han afectado la confianza pública hacia las instituciones del Estado y han hecho necesarios mayores esfuerzos en materia de transparencia e integridad pública. En el pasado, la ausencia de una ley que regulara las actividades de lobby fue particularmente sensible, con sectores de la economía fuertemente regulados en materia de energía, recursos naturales y mercado de capitales, entre otros. La falta de información y de mecanismos efectivos para ejercer el derecho de petición de los ciudadanos ante la autoridad, eran signados como deficiencias críticas de nuestro sistema.

A partir de la incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la posterior integración a la Alianza para el Gobierno Abierto, el país definió como uno de sus compromisos prioritarios la dictación de una ley que regulara el lobby y la gestión de intereses, de manera de promover mayor transparencia, rendición de cuentas, igualdad de trato y control social en la acción de los grupos de interés y el Estado.

Lograr la dictación de la ley tomó tiempo e implicó definir el ámbito de regulación en distintas propuestas legislativas. Once años de tramitación y dos intentos previos frustrados reflejaron las dificultades de impulsar este tipo de reformas.

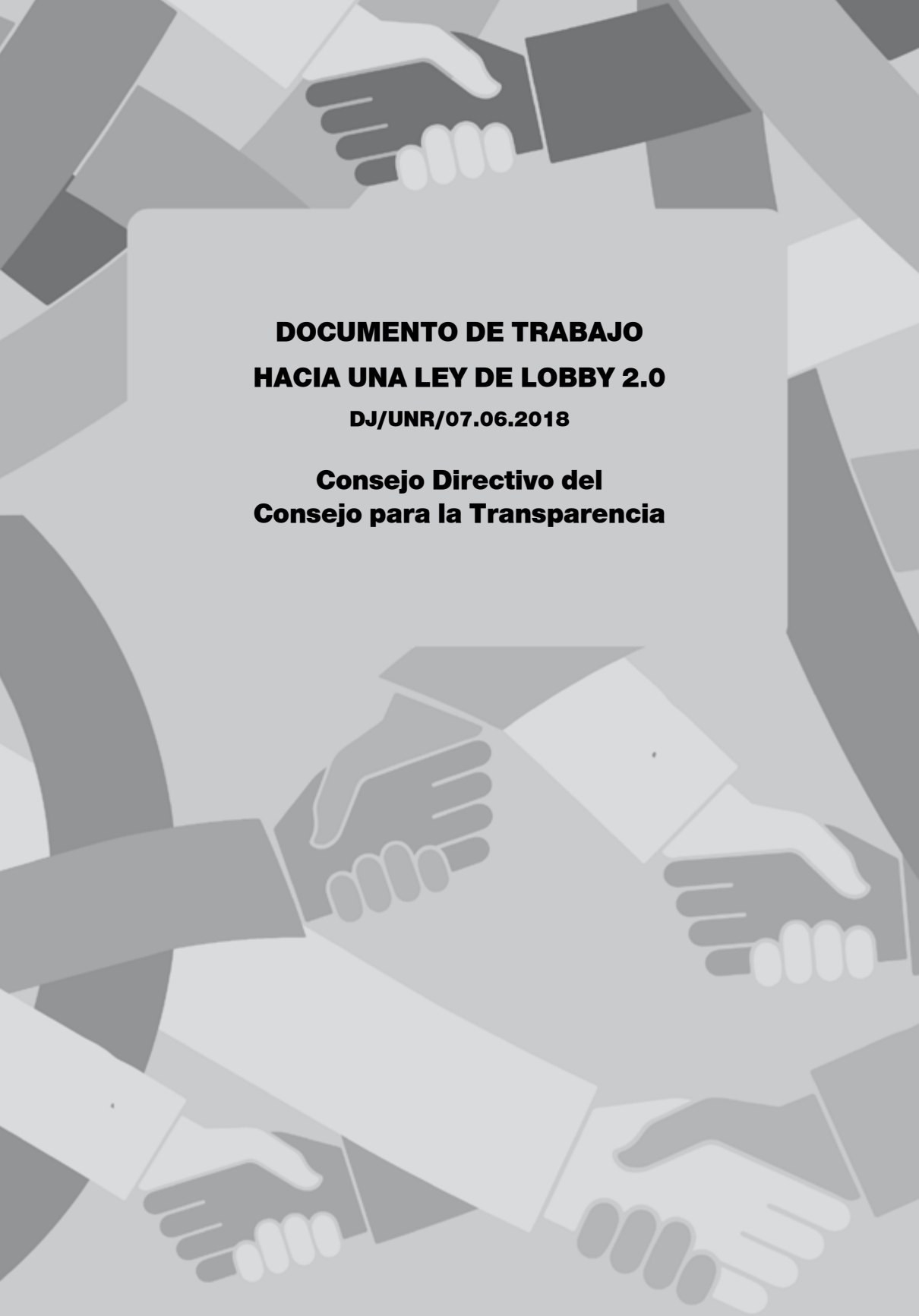
Una vez aprobada y habiendo transcurrido cinco años desde la dictación de la ley, el presente libro pretende hacer un análisis profundo sobre los avances realizados y los pasos necesarios para perfeccionar la regulación vigente.

De este modo, el CEIUC pone a disposición de la comunidad una nueva obra en temáticas de transparencia y buen gobierno, sumándose a diversas iniciativas en esta línea, como anteriores publicaciones en materia de anticorrupción, formación académica a funcionarios públicos y alianzas estratégicas con organismos de la relevancia del Consejo para la Transparencia, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Red de Integridad del Banco Interamericano de Desarrollo y la OECD, y el Foro de Transparencia y Buen Gobierno Chile-España.

Especiales agradecimientos al Consejo para la Transparencia por la concreción de la presente publicación. Han sido doce años de trabajo conjunto en pos de aportar a las políticas públicas de Chile y la región. Frente a múltiples desafíos en sociedades cada vez más complejas, la alianza del Consejo y el CEIUC ha contribuido a la búsqueda de respuestas a los dilemas públicos.

Esperamos que esta publicación constituya una materia de interés para los gobiernos de Latinoamérica y un insumo necesario para quienes se dedican al estudio y la actividad del lobby.

Jorge Sahd K.
Director Centro de Estudios Internacionales UC



DOCUMENTO DE TRABAJO

HACIA UNA LEY DE LOBBY 2.0

DJ/UNR/07.06.2018

Consejo Directivo del
Consejo para la Transparencia

DOCUMENTO DE TRABAJO
HACIA UNA LEY DE LOBBY 2.0

DJ/UNR/07.06.2018

Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia

I. Definición del sujeto activo de la actividad de lobby

1. La regulación actual en la Ley N° 20.730

La Ley N° 20.730, que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante las Autoridades y Funcionarios, establece la diferencia entre lobbistas y gestores de interés, basada en el criterio de percibir o no una remuneración por la realización de gestiones particulares ante los sujetos pasivos a nombre de otra persona (artículo 2°). En efecto, el N° 5 del citado artículo señala que lobbista es "*la persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean estos individuales o colectivos*".

A su vez, se define lobby 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*".

En consecuencia, en nuestra legislación el sujeto activo de la actividad de lobby se define a partir de quienes realizan actividades de lobby, entendiendo esto como aquella que pretende influir en las decisiones de la autoridad, defendiendo o representando cualquier interés particular. Por lo tanto, se perciba o no remuneración por el ejercicio de la actividad de lobby (lobbista y gestor de intereses particulares, respectivamente), lo relevante es el ejercicio de la actividad de lobby, quedando en ambos casos sometidos al mismo régimen jurídico que regula el lobby ante las autoridades públicas. Asimismo, de acuerdo a nuestra legislación, nada obsta a que la gestión de intereses se realice en representación de intereses propios, ya sea como persona natural o como miembro de alguna asociación determinada.

De esta forma, el sujeto activo de la actividad de lobby es denominado lobbista (si recibe remuneración por su actividad), o gestor de intereses (si no recibe remuneración). Sin embargo, más allá de su definición, la Ley N° 20.730 no establece ninguna obligación sobre quienes ejercen la actividad de lobby o de gestión de intereses, poniendo todas las deberes y obligaciones sobre las autoridades que son consideradas como sujetos pasivos de lobby, debiendo estos, principalmente, llevar un registro de las audiencias de lobby que otorguen, de los viajes realizados y de los donativos recibidos.

2. Antecedentes de Derecho Comparado

Los artículos 5 y siguientes de la *Lobbying Act* de Canadá se distinguen tres categorías de lobbista: a) ***Consultant Lobbyist***, persona que, mediante el pago de remuneración, comunica u organiza reuniones con autoridades públicas, en representación de cualquier persona u organización; b) ***In-House Lobbyist (Corporations)***, persona que trabaja para una corporación con fines de lucro y que se comunica con autoridades públicas; c) ***In-House Lobbyist (Organizations)***, persona que trabaja para una organización sin fines de lucro y que se comunica con autoridades públicas.

Po su parte, en el Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia de la Unión Europea, si bien no presenta una definición propiamente tal de lobbista, señala en su Capítulo III que el registro es para todas las organizaciones y personas, sea cual sea su estatuto jurídico, que participen en actividades que se lleven a cabo con el objeto de influir directa o indirectamente en la elaboración o aplicación de políticas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del lugar en que se lleven a cabo o del canal o medio de comunicación utilizado.

De la revisión de estas y otras definiciones de los sujetos activos de lobby en la legislación comparada, se observa que la normativa intenta comprender dentro de la actividad cualquier contacto de lobby con las autoridades, independientemente del estatuto jurídico que tenga quien realiza el contacto.

3. Propuesta de discusión

En principio, la definición de sujeto activo de la actividad de lobby (lobbista o gestor de intereses particulares) comprendida en nuestra le-

gislación, parece abarcar de manera bastante amplia y satisfactoria las distintas posibilidades que incluyen el ejercicio del lobby. En efecto, no solo ejercen lobby quienes, en representación de intereses de terceros y por intermedio del pago de una remuneración, intentan influir ante la autoridad en beneficio de esos intereses que representan, sino que también es frecuente que el lobby sea ejercido directamente por miembros de la agrupación que pretende influir ante la autoridad, como ocurre, por ejemplo, con sindicatos, asociaciones gremiales, empresas o agrupaciones de estas, organizaciones no gubernamentales, centros de estudios, pueblos originarios, o cualquier otro tipo de organización que se agrupe en defensa de intereses comunes.

Propuestas para la discusión:

1. ¿Quiénes deben ser regulados como lobbistas?
2. ¿Qué régimen debe aplicarse a ONGs, sindicatos, centros de estudios, pueblos originarios, entre otros?
3. ¿Qué umbral de actividades o contactos de lobby son necesarios para calificar como sujeto activo de lobby y sujeto a las obligaciones de la ley?
4. ¿Qué periodicidad debe exigirse para contabilizar los contactos de lobby a efectos de determinar el sujeto activo de lobby?
5. ¿Debe emplearse un criterio de porcentaje de la actividad profesional dedicada a actos de lobby como criterio para el umbral?
6. ¿Cuáles son los posibles riesgos de infra o sobre regulación en la materia?

II. Obligaciones de transparencia de los sujetos activos de lobby

1. La regulación actual en la Ley N° 20.730

La legislación que regula el lobby no establece ninguna obligación que recaiga sobre los sujetos activos de la actividad de lobby. No existe un registro de lobbistas ni de gestores de intereses, ni tampoco es posible saber qué intereses se encuentran representando. La obligación solo recae en la autoridad que es sujeto pasivo de lobby, la que debe llevar un registro de las audiencias otorgadas, aunque sin transparentar mayores antecedentes sobre los lobbistas más que los consignados por las mismas autoridades a partir de las respectivas audiencias. Por lo tanto, la Ley N° 20.730 es más bien en una ley de agenda pública de las autoridades, más que en una ley que regula la actividad de lobby.

Si bien el artículo 7° de la ley establece la obligación por parte de cada órgano o institución de mantener un registro público de lobbistas y de gestores de interés particulares, dicho registro solo se va conformando a partir de las audiencias de lobby que recibe cada autoridad, no estableciéndose obligaciones específicas de transparencia para los sujetos activos de lobby, ni para los particulares que contraten estas gestiones.

Por lo tanto, se requiere **regular un estándar de transparencia activa que debe ser fijado respecto de los sujetos activos de lobby, creando obligaciones de transparencia de las actividades de estos, como también la obligación de registrarse**, lo que permite un mejor y más eficaz control social de los conflictos de intereses respecto de las decisiones adoptadas por las autoridades.

2. Antecedentes de Derecho Comparado

En cuanto a la obligación de registrarse, la legislación comparada muestra diferentes ejemplos acerca de la necesidad de que exista un registro público de quienes se dedican al ejercicio de la actividad de lobby. Así, por ejemplo, en el 5.1.2 de las Directrices de Ejecución del Registro de Transparencia de la Unión Europea, se establece la obligación de registrarse para "*todas las organizaciones que pretendan influir —directa o indirectamente— en la elaboración y aplicación de políticas y/o en el proceso de toma de decisiones de las instituciones de la Unión Europea*". Por su parte, la *Lobbyng Disclosure Act* de Estados Unidos establece que el registro es requerido para aquellos lobbistas remunerados y para los agentes extranjeros, a más tardar dentro de los 45 días de comenzadas las comunicaciones y actividades de lobby. A su vez, las firmas de lobby que tengan empleados, socios o asociados que hacen lobby a favor de clientes extranjeros, deben también llenar un registro separado, por cada cliente representado, identificando al lobbista, al cliente y el asunto u objeto de lobby.

De igual manera, junto con el registro de lobbistas y de gestores de intereses, se exige en la legislación comparada que, periódicamente, estos mantengan actualizada y permanentemente a disposición del público, cierta información de relevancia en el ejercicio de la actividad de lobby que realizan. Entre otras cosas, deben informar las autoridades con las cuales se han reunido, qué intereses han representado en dichas reuniones, quiénes se ven beneficiados por la actividad de lobby, descripción de las materias que son objeto de lobby, resultados esperados con la comunicación de lobby, etc. Por ejemplo, de acuerdo

a lo establecido por el artículo 4.b de la Lobbying Disclosure Act de Estados Unidos, la información que deben contener estos registros incluye, entre otra, una descripción de las principales actividades realizadas, como la información de cualquier organización que contribuya con más de 10.000 dólares a las actividades de lobby realizadas, o tenga interés directo en las actividades de lobby a realizar. Asimismo, se debe identificar a sus clientes.

3. Propuesta de discusión

En este sentido, se propone discutir la incorporación de una norma que establezca obligaciones de información respecto a lobbistas y gestores de intereses particulares y la posibilidad de obligar a estos a remitir, con determinada periodicidad, diversos antecedentes que permitan identificar claramente a quienes ejercen la actividad de lobby.

Propuestas para la discusión:

1. ¿Debe crearse un registro obligatorio de lobbistas y gestores?
2. ¿Es necesario inscribirse en el registro antes de iniciar las actividades de lobby o la inscripción debe operar ex post?
3. ¿Qué tipo de información deben comunicar los lobbistas y gestores a efectos de la transparencia de su accionar?
4. ¿Qué tipo de periodicidad debe establecerse al deber de informar?
5. ¿Cómo debe publicarse la información que proporcionen los lobbistas y gestores?
6. ¿Qué tipo de supervisión estatal debe aplicarse a los deberes de información?

III. Cumplimiento de la legislación y sanciones

1. La regulación actual en la Ley N° 20.730

En el artículo 12º de la Ley de Lobby se establece que aquellas personas que realicen actividades de lobby o de gestión de intereses deberán cumplir con obligaciones tales como proporcionar información oportuna y veraz a las autoridades; informar a la persona a la que se le soli-

cita la audiencia el nombre de las personas representadas y si se recibe alguna remuneración por la gestión; e informar de forma oportuna, en el caso de personas jurídicas, su estructura y conformación. Esto obedece a una lógica en donde toda la carga recae sobre la autoridad que es el sujeto pasivo de la actividad de lobby y así esta última pueda cumplir con sus obligaciones de registro y publicidad que se establece en la ley.

Por esta razón también, el régimen de sanciones contemplado en la ley se centra principalmente en la responsabilidad administrativa que le cabe a las autoridades que no cumplen adecuadamente con los registros de agenda pública que se regulan en la ley.

Sin embargo, una regulación de la actividad de lobby centrada en el ejercicio de esta por parte de los sujetos activos, debe necesariamente modificar el foco de las sanciones a efecto de que lobbistas y gestores de intereses particulares, den cumplimiento efectivo a todas sus obligaciones y, en particular, en lo relativo al registro y a que se notifique toda la información que se debe contener en este.

2. Antecedentes de Derecho Comparado

La legislación canadiense sanciona, tanto civil como penalmente, a los sujetos activos de lobby que no presenten la declaración a sabiendas o hacer cualquier declaración falsa o engañosa, en cualquier actualización o documento presentado a los Comisionados, con multas que pueden llegar hasta los 200.000 dólares o encarcelamiento hasta por un período de dos años.

La *Lobbying Disclosure Act* de Estados Unidos, establece en su artículo 7° multas de hasta 200.000 dólares para aquellas personas que, de manera consciente, no corrijan una presentación defectuosa o no cumplan con cualquiera de sus obligaciones establecidas por la ley. Asimismo, contempla penas de hasta cinco años de cárcel para aquellas personas que de forma intencional y corrupta no cumplan con lo establecido por la ley.

Por su parte, Inglaterra sanciona la realización de actividades de lobby sin haberse registrado previamente, el reporte en el registro de manera incompleta o errónea o no efectuarlo dentro del plazo y no efectuar el reporte habiendo sido apercibido para ello, con multas de hasta 7.500 libras.

3. Propuesta de discusión

Se sugiere discutir distintas modalidades de *enforcement* de la legislación, mediante el establecimiento de sanciones especiales y la eventual determinación de una autoridad de un órgano de control especializado para ello.

Propuestas para la discusión:

1. ¿Es suficiente el sistema de supervisión y control de la Ley N° 20.730?
2. ¿Qué tipo de sanciones deben establecerse a la infracción de las reglas de la Ley N° 20.730?
3. ¿Debe establecerse tipos penales para favorecer el cumplimiento de la Ley N° 20.730?
4. ¿Es necesario una agencia especializada para la supervisión y control de la Ley N° 20.730?
5. ¿Qué tipo de facultades debiese tener una agencia de tal naturaleza?

PARTE I

Definición y discusión del tema del lobby

**¿Quién debe ser regulado como lobbista?
Discusiones sobre el registro, ¿qué se debe informar?,
¿cuál debería ser el estándar?**

PAUL MILLER[1]

Buenos días. Quiero agradecer al Consejo para la Transparencia y al Centro de Estudios Internacionales UC por invitarme a participar aquí hoy. El último día y medio ha sido de discusiones muy positivas e interesantes, por lo que agradezco esta oportunidad.

En primer lugar, voy a ser muy honesto con ustedes sobre el sistema actual de lobby en Estados Unidos, porque si bien tenemos un muy buen sistema cuando hablamos de lobby, creo que está muy desactualizado y necesita algunos cambios. En ese sentido, créanme que lo que están haciendo aquí hoy es muy valioso. De hecho, estoy un poco avergonzado de haber venido hasta aquí para hablar sobre qué deberían cambiar o hacer cuando se trata de reformar el lobby, mientras que en mi propio gobierno tenemos mucho trabajo pendiente. Así que, nuevamente, les agradezco que me permitan hacerlo.

Nuestro sistema ha cambiado. Tenemos un Presidente nuevo que hace las cosas de manera muy diferente y que ha revolucionado Washington de muchas maneras. Estoy seguro de que han leído los diarios y han visto las noticias donde en cada día, a cada hora y en cada minuto se publica algo nuevo sobre nuestro Presidente, no necesariamente siempre tan positivo. Pero debo admitir que hay algunas cosas que rescato de este Presidente.

Yo represento a muchas instituciones pequeñas en Estados Unidos y en muchos casos, para conseguir votos y aprobar legislaciones, debemos asegurarnos de que los liderazgos en ambos lados del Congreso estén efectivamente dispuestos a hacer avanzar estas leyes ya que, en general, si no contamos con ese apoyo, la legislación que pretendemos impulsar nunca va a avanzar. Con este Presidente por lo menos ahora sentimos que tenemos una oportunidad, porque con un *tweet* o una declaración en los medios puede cambiar el juego en cosa de minutos. Fue el caso, en nuestro país, con el tema de la salud, donde hace un año votamos cuatro veces por el cambio de nuestro sistema de salud. Eso no tiene precedentes.

1 Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Wisconsin Whitewater. Es Presidente del National Institute for Lobbying and Ethics y co-propietario de la firma de lobby Miller/Wenhold Capitol Strategies. Su vasta experiencia en la profesión de lobby lo llevó en enero de 2006 a presentar el primer programa de certificación de lobby para la profesión, un programa diseñado para ayudar a los lobbistas a mantenerse al día con la profesión y sus estándares.

Como mencioné, lo que más rescato de este Presidente es que está agitando las cosas, haciendo todo de manera diferente. Y en cuanto al lobby, nuestros clientes tienen muchas más oportunidades de que sus voces sean escuchadas.

Lo negativo es que en cuanto al cambio de mentalidad sobre la importancia de combatir la corrupción, creo que como gobierno vamos hacia la otra dirección, una dirección incorrecta, una dirección de **menos ética**. Por ejemplo, tenemos un funcionario de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (US EPA) bajo importantes cuestionamientos de ética y que a pesar de eso, sigue en su cargo. Como ven, este cambio de administración tiene aspectos positivos y también negativos.

Yo dirijo el National Institute for Lobbying and Ethics, una asociación profesional para la comunidad de lobby. Es muy importante que en Estados Unidos tengamos estos grupos de intercambio que representen a todas y cada una de las industrias. Uno de los mayores valores que los lobbistas encuentran en lo que hacemos, es la **ética** y la **educación** que proporcionamos. He estado involucrado en este tema desde el año 2005 cuando en Estados Unidos hubo probablemente el mayor escándalo relacionado con el lobby ¿no sé si a alguien conoce el nombre Jack Abramoff? Bueno este es nuestro mayor escándalo cuando se habla de la profesión de lobby. Fui a la televisión y a los diarios e hice todas las entrevistas que pude para hablar sobre la profesión de lobby y explicar qué estábamos haciendo, pero a nadie le importaba. En Estados Unidos la aprobación de legislaciones se apresura cuando existen escándalos.

Luchamos fuertemente desde 2005 hasta 2007 para oponernos a cualquier legislación que estuvieran intentando aprobar en estas materias. No porque no quisiéramos las regulaciones, sino porque estas regulaciones que estaban intentando aprobar no hacían ninguna diferencia para cambiar realmente las cosas. Jack Abramoff no fue condenado por romper las leyes de lobby, fue condenado por engañar a sus clientes. De hecho, aquellos que rompieron las leyes del lobby sí fueron a prisión. Entonces, en esos años estaban intentando cambiar nuestro sistema solo por lo que hizo una persona y que lamentablemente se convirtió en la cara de quiénes somos. Esto es algo contra lo que realmente luchamos enérgicamente.

Finalmente, se aprobaron leyes del lobby en 2008, lo cual creo que empeoró el sistema porque proporcionó muchas lagunas. Una de ellas se

relaciona con la prohibición de dar regalos a los miembros del Congreso, con lo cual estoy totalmente de acuerdo. El problema es que, en vez de tener un almuerzo de 30 minutos con un miembro del Congreso para hablar de algún tema específico, lo que sí se puede hacer ahora —y que es una laguna importante— es invitar al miembro del Congreso a pasar una, dos o más horas, tener su atención para hablar sobre cualquier tema que yo quiera y al final, cuando nos vamos, les damos un sobre o un cheque diciendo *"oh, por cierto, aquí está su contribución a la campaña"*. Entonces, invitar a un miembro del Congreso a una comida de 25.000 a 30.000 dólares para hablar sobre un tema, era más corrupto que darle un cheque de campaña directamente y tener su atención durante todas esas horas. Esto creó muchas lagunas.

Durante el último año y medio tuvimos la revisión de nuestras leyes de lobby, donde realmente entramos en detalles sobre lo que funciona y lo que se ha hecho hasta el momento. El año pasado publicamos un detallado informe con cambios realmente significativos que nos gustaría que se apliquen, porque desde que esta administración asumió, observamos que existen ciertas debilidades que en cualquier momento conducirán a otro escándalo, mucho mayor que el de Jack Abramoff. Por ejemplo, cosas que pueden haber escuchado recientemente en la prensa: Paul Manafort está actualmente en prisión esperando un juicio; el General Michael Flynn, que fue declarado culpable de dos violaciones a las obligaciones de transparencia de lobby; Rick Gates es otro colega de Paul Manafort que también se declaró culpable; y tenemos el caso personal del Presidente, que si bien está en la mira por muchas cosas, parte de estas tienen que ver con el lobby. En mi opinión, él hacía lobby sin registrar a sus clientes y conseguía mucho dinero por eso.

Sin embargo, estos sujetos ya ni siquiera lo esconden. Tenemos a Corey Lewandowski que es uno de los primeros consejeros y jefes de campaña más cercanos al Presidente, que abandonó la administración. Corey es muy cercano al Presidente y no duda en decir que tiene ese acceso, que el presidente lo escucha y que puede llamarlo en cualquier momento, lo que puede resultar en un buen negocio.

Un cliente para el cual trabajo quería contratar a Corey Lewandowski. Uno de sus miembros pensaba que eran amigos y que sería una buena oportunidad para tener la atención del Presidente, por lo que me pidieron coordinar una llamada y no decir nada, solo escuchar la conversación. Rápidamente colgué y después les dije básicamente que si contrataban a Corey Lewandowski podían rescindir mi contrato. No voy a

estar en las portadas de los diarios salvando las espaldas de nadie debido a conductas poco éticas. Y eso era lo que iba a pasar si seguíamos las propuestas de Lewandowsky, que no me hicieron sentir cómodo. Afortunadamente no lo contrataron, pero les comento este hecho para que tengan una idea de dónde estamos ahora en Estados Unidos.

Algo que no hemos logrado como comunidad de lobbistas, es que el Congreso preste atención a nuestras leyes de lobby actuales y a la necesidad de realizar reformas, por lo que tenemos algunos desafíos por delante. Aplaudo lo que están haciendo aquí en Chile. Creo que en algunas áreas han ido mucho más allá de lo que hemos sido capaces de llegar o de lo que hemos querido hacer en EE.UU. y una de esas cosas es que, si bien en Chile el sistema de registro es voluntario en la actualidad, existe un importante seguimiento de las reuniones que se tienen con los funcionarios públicos. Esta es una gran iniciativa que en los Estados Unidos lamentablemente no es algo que vaya a suceder.

Nuestra profesión es probablemente la más regulada en los Estados Unidos. Presento mis documentos cuatro veces al año, que contienen información sobre a quiénes represento, los temas en los cuales estoy trabajando, cuáles son mis honorarios y si estoy entregando estos servicios a alguien más. Todos tienen acceso a esto, pero esa información no está siendo utilizada por el público. Si preguntas en cualquier comunidad en los Estados Unidos si es que alguien mira el registro de lobbistas, podría apostar que nadie lo hace. Esa información es importante para dos personas: para que mis **competidores** puedan conocer y seguir los temas en los que estoy trabajando y con qué comités me voy a reunir, y, para los **medios de comunicación** que pueden publicitar, por ejemplo, situaciones donde hubo errores o algo no fue informado o cuánto dinero estamos efectivamente ganando.

Insisto, creo que lo que están haciendo aquí es muy importante. Creo que tienen una oportunidad que, por supuesto, tiene un valor especial para Chile, pero que también puede transformarse en un modelo para otros países. Tuvimos varias conversaciones en el último día y medio sobre la comunidad internacional y sobre cómo se puede replicar algo así. No sé si eso tiene respuesta fácil, pero al menos creo que pueden lograr un modelo que sea exportable y ajustable a la medida de las necesidades de otros países. Les diría que utilizaran el modelo de Estados Unidos, pero realmente estamos desactualizados por ahora y hasta que no nos pongamos al día, no podría recomendar nuestro modelo a nadie.

Solía decir que "las políticas guiaban la política". Hoy creo que "la política guía las políticas" y eso significa, en este caso, que tenemos dos componentes: el del lobby y el de las **contribuciones de campaña**. Además de las cuatro veces que debo registrar mi actividad de lobby con el gobierno federal, debo registrar cuatro veces por año mis contribuciones de campaña. Debo hacerlo dos veces por año a nombre personal y otras dos veces en representación de la firma de lobby que dirijo. La información entregada incluye: cuántas contribuciones he hecho, a quién, cuánto, cuándo y específicamente el destino de ellas. El trámite está hecho y la información está ahí disponible. Yo simplemente dudo si esa información está siendo usada y coordinada de una manera que tenga sentido y sea útil para cualquiera que vaya a usarla.

Tenemos esos requerimientos y es ahí donde estamos en EE.UU. cuando hablamos de lobby. En este sentido, debemos hablar de las contribuciones de campaña y del financiamiento de la política, porque estos temas están interconectados con el lobby y es difícil separarlos hoy. Por ejemplo, conocemos a la perfección cuáles son las oficinas donde, si haces una llamada para solicitar una reunión, existe el *"espera un momento"*. Te dejan con la llamada en espera y no te están haciendo esperar porque tengan otra llamada, te hacen esperar porque están revisando cuáles son tus contribuciones de campaña. Sabemos cuáles son esas oficinas que responden de una forma u otra según la expectativa que tienen de tu contribución.

En este mismo sentido, un antiguo miembro del Congreso que ahora es parte de la administración de Trump, básicamente sin culpa alguna hace unos meses admitió que cuando era congresista él reaccionaba a la lógica de *play for pay*. Siempre se trataba de dinero cuando se reunía con lobbistas. Se reunía feliz con sus electores "sin costo", pero si como lobbista querías su tiempo, sabías lo que tenías que hacer. Estas declaraciones generaron un fuerte impacto, tanto en nuestra comunidad, como en el Congreso.

Es decir, él es un antiguo miembro del Congreso que ahora tiene un cargo de empleado gubernamental, capaz de admitir sin escrúpulos este tipo de comportamientos. Ahí es donde nos encontramos en mi país.

Creo que, cuando entregamos nuestras recomendaciones, el mayor problema para nosotros es **cómo definimos el lobby** hoy. Hacer lobby en Estados Unidos ha cambiado de manera dramática durante los últimos cinco años o más y tenemos una definición anticuada de lobby

que no representa lo que es la profesión hoy. Por ejemplo, si el 20% de tu trabajo se relaciona con hacer lobby (hacer contacto con los oficiales de gobierno o formuladores de política pública), tienes que registrarte como lobbista. Bajo esa definición, hoy es posible hacer trampa muy fácilmente.

En el año 2009 el Presidente Obama llegó con la gran idea de prohibir la participación de los lobbistas importantes, lo que perjudicaba especialmente a los lobbistas registrados. A la administración de Obama no les gustaban los lobbistas. Entonces, como respuesta a estas prohibiciones había gente que sacaba su nombre del registro.

Hoy tenemos menos de 10.000 lobbistas registrados por primera vez en más de una década. No es que las personas estén abandonando la profesión, no es porque la gente esté retirada, es porque la gente simplemente ya no está registrada. Hablé con una persona la semana pasada que me dijo que su cliente ahora no está registrado porque no quería figurar en algún espacio contrario de la administración de Trump. Y se entiende en cuanto a que esta administración está siendo muy vengativa. Un *tweet*, un comentario en la prensa y las acciones de tu empresa pueden caer inmediatamente. Esta persona me dijo que no estar registrado era lo mejor que habían hecho porque su negocio estaba en auge. Tengo colegas con los que me encuentro semanalmente y les pregunto por qué no están registrados. Su argumento es que ya no están haciendo lobby, sino que están *"educando"*. Bueno, creo que necesito salir del registro entonces porque mi día completo se trata de educar.

Existen muchas lagunas en nuestro sistema. Como mencionaba, creo que la laguna más grande y que más me gustaría arreglar es la definición de lobbista, porque hay tantas personas ahí fuera siendo lobbistas de manera informal. La tecnología ha hecho tan fácil llegar a las masas que hoy por hoy tenemos firmas especializadas en el manejo de campañas en redes sociales. ¿Por qué ellos no están llamados a registrarse? Es curioso, porque objetivamente están llegando a más personas de las que yo puedo llegar en un mes o incluso en un año. Existen empresas de relaciones públicas que ahora se están especializando y posicionando en ciertos temas específicos y para ciertos tipos de campaña ¿Por qué no se les está pidiendo que se registren?

Y la mayor laguna que tenemos en este sentido es con las instituciones dedicadas a la caridad. Está la Iglesia Católica y todas las otras religiones que vienen a Washington a hacer lobby con sus miembros del

Congreso y aun así no tienen que registrarse porque son de caridad y su argumento es *"no estamos haciendo lobby, estamos educando"*. Parece que todos quieren tener esa excepción.

En este sentido, nuestra motivación más importante hoy es proponer una forma diferente de delimitar la actividad del lobby que remplace el umbral del 20%, porque no es una regla justa. Les doy un ejemplo: el CEO de la Cámara de Comercio de Estados Unidos es probablemente uno de los lobbistas más poderosos del país. Cuenta con la atención de cada presidente, habla con ellos y con la administración, aboga por negocios en los Estados Unidos y no está registrado porque estas actividades no alcanzan a ser el 20% de su trabajo, dice él. Pero es de hecho una parte muy importante de su trabajo.

Es por ello que nos gustaría proponer un **umbral financiero**. Que en lugar del 20% de tu trabajo, cualquiera que haya pagado 5.000 dólares o más durante un período de más de tres meses para interceder por algún tema, debe estar registrado como lobbista en los Estados Unidos. En esta profesión hay mucho dinero negro y hay también mucho lobby en las sombras del cual he estado hablando. Y con eso me refiero a todas esas personas que no están registradas pero que están haciendo exactamente lo mismo que estamos haciendo nosotros. Necesitamos dedicar más tiempo a analizar este tipo de situaciones.

Tenemos también muchos ex miembros del Congreso o de la administración que entra en la profesión del lobby justo después de haber estado en el gobierno. Son personas que en general estuvieron cerca de dos años en el sector público y que después emigran al sector privado para hacer dinero. Y en este sentido, es una preocupación para mí, pensando por ejemplo en que se acerca una votación crítica y se está en la duda de si se logrará incluir cierto tema en el que estoy trabajando en la legislación, ¿Qué se hace? Se llama a un ex miembro del Congreso o de la administración que trabajó en esa área y se les dice *"te voy a pagar 100.000 dólares por hacer una llamada de teléfono. Necesito que llames a cierto comité y les pidas incluir ciertos conceptos en su legislación"*. Entonces el ex Senador toma el teléfono y dice *"hey, hemos trabajado juntos durante 20 años, sabes que estoy trabajando en tal lugar y que este es un tema importante para esta empresa, ¿existirá una manera de incluir esto?"*. Es una llamada de cinco minutos que no representa el 20% de sus actividades laborales. Nadie va a notar que se hizo esa llamada y nadie va a saber que tal empresa pagó dinero por ella.

En nuestra opinión, nos tenemos que mover a un umbral financiero basado en la manera en la que funciona el sistema financiero de Estados Unidos. Pensamos que 5.000 dólares son un corte mínimo para captar a mucha gente que está actualmente no registrada y que debería registrarse para transparentar su actividad, los temas en los que están trabajando y para quiénes.

No estoy a favor de más regulación, no soy una persona de regulaciones. Nuestra industria, nuestra profesión, realmente se auto-regula. Contamos con un sistema de leyes que debemos seguir y que están bajo la jurisdicción de nuestro Departamento de Justicia. Pero en la realidad, no hay ningún lobbista procesado por mal comportamiento relacionado con el lobby. Si Paul Manafort va a la cárcel, no va a ser por la actividad de lobby. Si Michael Flynn recibe cualquier tipo de condena, no va a ser en relación a la actividad de lobby. Rick Gates, lo mismo. Si estas personas son condenadas, va a ser por otras cosas en las que estaban involucrados, relacionadas principalmente con la campaña Trump.

En nuestro sistema, si no presentamos los formularios recibimos una notificación por correo diciendo "*hey, te olvidaste de registrar esto y necesitas arreglarlo antes de esta fecha"* y si lo haces todo estará bien. Si no lo haces y lo dejas ir, después te van a perseguir, dependiendo de quién seas. No he visto ninguna multa en varios años, por lo que no estoy seguro de que tengamos muy bien desarrollado el mecanismo de cumplimiento de la ley.

Y es aquí donde creo que nuestra industria, nuestra asociación profesional, el National Institute for Lobbying and Ethics, es fundamental. Hacemos nuestra parte educando a nuestros miembros, contamos con un código de ética y al final del día, si rompes ese código de ética, lo que más podemos hacer es sacarte de esta organización. Pero podemos asegurarte que ser expulsado será un problema de imagen pública para ti, para tus clientes y para todo lo que se relacione a ello.

La profesión se ha ido auto regulando de esta manera. La única forma en que realmente te "atrapan" es si alguien te descubre haciendo algo inadecuado. Generalmente sucede con amigos o colegas que cuando tienen información sobre alguna irregularidad, llaman a los diarios o al Departamento de Justicia y los instan a investigar ¡lo que en la práctica realmente pasa!

Jack Abramoff estaría todavía operando si no fuera por un hombre que estaba trabajando para él, que se había comprometido con una mujer

joven, iban a casarse y a último momento él anuló el compromiso. La novia llamó al Washington Post y proporcionó toda la información y los documentos necesarios para meter a Jack Abramoff en prisión. No era uno de nosotros el que lo delató, sino una mujer comprometida con alguien que trabajaba para Jack Abramoff y que la abandonó. Tenemos ese tipo de problemas.

Estoy muy preocupado sobre lo que estamos viendo en Estados Unidos y creo que es momento para nosotros de seguir sus pasos y realmente poner atención a las regulaciones del lobby existentes, específicamente sobre la transparencia y divulgación de información de quienes efectivamente realizan actividades de lobby. Tenemos sistemas y procesos diferentes, pero creo que esto es algo que ustedes están haciendo y que podemos replicar en nuestro país. Les aplaudo por eso y estoy muy contento de ser parte de ello. Así que muchas gracias por la invitación.

ALBERTO BITONTI[2]

Primero quería agradecer a todos, principalmente al Consejo para la Transparencia y al Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica por invitarme hoy. Me siento muy honrado de estar aquí y de contribuir a esta discusión.

Me gustaría comenzar compartiendo una pequeña experiencia. Cuando llegué ayer a Santiago, salí a dar un paseo para conocer la ciudad. En mi paseo de repente vi este póster fuera del Museo de Bellas Artes que promocionaba una exhibición llamada "El Bien Común". Considerando mi área de investigación me sentí naturalmente atraído por lo que entré y comprobé que esta exhibición recibía su nombre por la famosa pintura de finales del siglo XIX, "La Fundación de Santiago" de Pedro Lira, sobre la fundación de la hermosa ciudad en la que nos encontramos hoy.

Mientras visitaba la exhibición y seguía reflexionando sobre la idea del bien común, pensé que el enfoque más importante en la discusión que hoy nos convoca, debería ser sobre la comprensión de lo que entendemos por "bien común". Probablemente está relacionado con nuestras instituciones, con nuestro "estar juntos", con nuestra democracia y con los procesos a través de los cuales tomamos decisiones. Dado que no contamos con la posibilidad de tener un legislador todopoderoso omnisciente, por muchas buenas razones filosóficas, la única discusión productiva que veo en cuanto al bien común o al interés público, tiene que ver específicamente con cómo funciona la democracia y las "reglas del juego", uniéndonos a todos, como Estado.

Tenemos el deber de proteger este bien común —la democracia— de algunas amenazas, tal como lo haríamos con aquello que consideramos nuestro bien más preciado. Específicamente, tenemos dos peligros importantes delante de nosotros: uno es la desconfianza, la falta de confianza que está amenazando muchas democracias avanzadas en el mundo. El otro —conectado con el anterior— es la crisis de la legitimidad padecida tanto por las instituciones políticas como por las políticas públicas. Y no me estoy refiriendo a la legitimidad formal, sino a

2 Doctor en Ciencias Políticas y Profesor Adjunto de Metodología de las Ciencias Sociales en LUISS Guido Carli (Roma). Es Profesor de política en IES Abroad Rome e investigador postdoctoral y profesor de política en la Università della Svizzera italiana en Suiza. Coordinó un proyecto de investigación comparativa internacional sobre el lobby en la Unión Europea (www.lobbyingineurope.com).

una legitimidad sustancial, política y social. La ausencia de estas es lo que conduce a la desconfianza.

Estos dos fenómenos son observables alrededor de todo el mundo, en muchos países diferentes, dando espacio al descontento general y a respuestas populistas, incluso en democracias consolidadas. Esa es la razón por la que creo que tratar el tema sobre cómo funciona la democracia es crucial y debemos comprender seriamente dónde están los problemas e intentar ofrecer soluciones.

Una manera de tratar esto es imaginar el siguiente paso de la evolución de la democracia en la nueva era digital. Ese siguiente paso es la democracia colaborativa. Lo veremos enseguida.

Come dije, si queremos "arreglar" la democracia, necesitamos comprender qué cambios la están afectando.

Mientras trabajaba en el libro[3] que Marcelo (Drago) y Jorge (Sahd) mencionaron, fuimos capaces de obtener un resumen de las tendencias generales que estaban afectando las democracias europeas, las cuales también podían ser observadas en otros lugares (con sus diferencias, por supuesto). Un elemento en común es evidentemente la desintermediación de la política, producida principalmente por la posibilidad que la tecnología da a los ciudadanos de llegar a sus representantes o a los tomadores de decisión de manera directa.

En el área social y política, la representación en sí misma está cambiando. Tenemos una sociedad fragmentada y, por lo tanto, una representación más fragmentada. Los actores tradicionales —partidos, sindicatos o grandes asociaciones— claramente ya no son suficientes. Hoy en día existe un mayor número de actores que esperan tener acceso al proceso de formulación de políticas y esa es la razón por la que nos encontramos ante un escenario mucho más fragmentado y complejo que en el pasado, donde los antiguos sistemas de grupos de interés neo-corporativista son cada vez más pluralistas.

Más aún, en el aspecto institucional, en muchos países podemos observar un cierto cambio en el equilibrio de poder hacia los poderes ejecutivos, a expensas del peso de las asambleas legislativas, tal vez como una especie de respuesta indirecta a la creciente complejidad creciente y especificidad de los temas donde hay que tomar decisiones.

3 *Lobbying in Europe* (eds. por A. Bitonti and P. Harris, Palgrave Macmillan, Londres 2017). Más Información en www.lobbyingineurope.com.

Estas son solo algunas tendencias generales, entre muchas otras. De todas maneras, la pregunta es: ¿cómo respondemos a los desafíos planteados por este nuevo escenario cuando se trata de la regulación del lobby?

Bien, antes de describir lo que yo llamo el triángulo ideal de las buenas regulaciones de lobby, en primer lugar, quisiera resaltar dos enfoques básicos que pueden ser encontrados en la experiencia chilena y que nunca me cansaré de elogiar, principalmente por su sabiduría (aviso: se acercan las felicitaciones).

En primer lugar: necesitamos ser proactivos, evaluar de manera constante y ajustar las políticas públicas. Ustedes aprobaron una ley sobre el lobby en el 2014 y después de cuatro años aquí están, evaluando su efectividad y discutiendo cómo mejorarla. Este es un enfoque astuto e inteligente que los formuladores de políticas, en general, deberían adoptar para todas sus políticas públicas, sin tener que esperar que existan problemas o escándalos (lo que es una típica razón para preocuparse de regular el lobby) o el surgimiento de disfunciones.

En segunda lugar: el enfoque que le quisieron dar a su ley de lobby está muy adecuadamente focalizado en los formuladores de políticas o legisladores y no en los lobbistas. Muchas regulaciones de lobby en el mundo tienen fallas y presentan muchas lagunas porque su foco está en el lado incorrecto, es decir, en los lobbistas. Evidentemente los lobbistas deben estar cubiertos y juegan un papel importante, pero el punto de inicio esencial —y ese es ya el enfoque de su ley— es el proceso de la toma de decisiones públicas y la formulación de políticas. Esa es la idea más importante de la filosofía del gobierno abierto, lo que debería ser una "estrella polar" en este campo.

Vamos ahora a hablar de lo que yo llamo el *triángulo ideal de las buenas regulaciones de lobby*, que consiste en la combinación de tres herramientas de gobierno abierto.

Una esquina del triángulo está representada por las agendas públicas de los legisladores, algo con lo que ya cuenta la ley chilena. Las agendas públicas han sido implementadas también en la Comisión Europea desde hace ya un par de años, lo que supone que si te quieres reunir con un Comisionado Europeo o algún miembro del Gabinete, tu nombre termina ineludiblemente en estas agendas públicas de reuniones.

El objetivo de las agendas públicas no es el *voyerismo*, no es observar lo que alguien está haciendo hoy o mañana (aunque muchos piensan que

esto es útil de todas maneras, como lo que sucede con la programación presidencial de la Casa Blanca por ejemplo, publicada diariamente). La importancia de estos datos está en el nivel agregado si lo que queremos es analizar la transparencia en el lobby. Es decir, si al final del año sé que un Ministro se ha reunido con un lobbista varios cientos de veces y solamente diez veces con otro, entonces se pueden hacer ciertas evaluaciones. Por supuesto, es un tema de transparencia y rendición de cuentas, pero recopilar esta información es de real utilidad a nivel agregado, como dije.

El segundo ángulo del triángulo está representado por el registro de transparencia. Por registro de transparencia no me refiero a un registro de lobbistas o lobbistas profesionales sino a un registro de las organizaciones que los emplean, sus clientes, sus *stakeholders*, todas las organizaciones interesadas en la participación de los procesos de formulación de políticas. Esto es crucial. No se trata de los profesionales por separado representando a alguien, sino sobre el grupo de interés que quiere jugar un rol en cierto proceso de toma de decisiones, el interés que está detrás de los lobbistas.

Entonces, en este tipo de registro de transparencia se cuenta con la lista de *stakeholders* y también información sobre los profesionales que representan estas organizaciones, sean lobbistas consultores o lobbistas *in-house* u otras personas, incluso voluntarios haciendo este trabajo, no nos debería importar. Centrarnos en los lobbistas de forma individual en lugar de sus organizaciones, como algunas regulaciones en el mundo lo hacen, nos traería tantas lagunas que terminaríamos teniendo regulaciones que la gente no cumpliría o que serían prácticamente inútiles.

El tercer ángulo del triángulo —y probablemente el más importante— está representado por la huella legislativa. ¿Qué es? Imaginemos un informe donde de alguna forma se archiven (como una huella) todas las contribuciones de los diferentes *stakeholders* a través del proceso que conduce a la aprobación de una decisión, generalmente una ley, pero que esto pueda ser aplicado a cualquier decisión pública.

De hecho, encontré una versión diferente de esta herramienta explorando la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, donde sus leyes son presentadas. Es un portal muy interesante porque en él se pueden encontrar las diferentes versiones de cada ley (desafortunadamente en PDF y no en un formato abierto de búsqueda, algo que definitivamente podrían cambiar), los cambios que se le han

hecho al proyecto, el texto final de la ley y, en algunos casos, también contenidos adicionales tales como la Jurisprudencia o un link a la página *Ley Fácil* (algo de lo que realmente me enamoré) donde explican las leyes de una manera fácil para todos.

Adoptando el modelo del triángulo ideal de la regulación de lobby y combinando las tres herramientas mencionadas, es decir, cruzando digitalmente la información en los tres grupos de datos derivados de: el registro de transparencia, las agendas públicas de los legisladores y la huella legislativa (nada especialmente difícil en realidad), podrían dar un paso adelante en el camino del gobierno abierto y de la regulación inteligente del lobby.

La ley chilena ya cuenta con algunos elementos de este modelo, lo que los sitúa en una posición muy avanzada en este camino. Créanme amigos cuando digo que la ley chilena ya es muy buena y es una de las experiencias más avanzadas sobre regulación de lobby en el mundo.

Al final, la idea es abrir el proceso de toma de decisiones habilitando a todos —o casi todos— a participar en la creación de políticas, especialmente donde puedan aportar valor agregado a lo largo del ciclo de la política pública. Muchos problemas en las regulaciones de lobby provienen del hecho de que todos se centran solo en la transparencia, olvidando el otro valor crucial de la filosofía del gobierno abierto: estoy hablando de la participación, la inclusión de voces, el ACCESO.

Adoptar este modelo de gobierno abierto cambia la manera de cómo funciona la democracia. No se trata de reemplazar la democracia representativa, se trata de mejorar la democracia representativa, porque la responsabilidad sobre la decisión final pertenece al tomador de decisiones públicas y esto no debería cambiar. Pero si son capaces de dar un espacio a todas las diferentes voces relevantes en el proceso de creación de políticas, incluyendo a aquellos que hoy no tienen acceso, tendrán procesos deliberativos más informados y completos y, por lo tanto, mejores decisiones de política pública.

Esta es el enfoque *Better Regulation*[4], promovido por organizaciones tales como la Unión Europea y la OCDE con su informe sobre cómo

4 Las directrices del enfoque *Better Regulation* establecen los principios que sigue la Comisión Europea al preparar nuevas iniciativas y propuestas, y al gestionar y evaluar la legislación existente. Para más información: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

construir mejores regulaciones, que también proporciona profundos e importantes conocimientos sobre regulación del lobby.

Como he mencionado, en Chile están en una muy buena posición para seguir adelante por este camino. El portal de la Biblioteca del Congreso puede ser mejorado, por ejemplo trabajando en su diseño e interfaz gráfica y mejorando la experiencia del usuario (UX).

En relación al *registro de transparencia* y la elección entre las versiones obligatoria o voluntaria, mi modelo favorito puede ser descrito como un registro de transparencia condicional. Este es el modelo adoptado por la Unión Europea donde la lógica es la siguiente: si quieres tener acceso a los tomadores de decisiones públicas tales como el miembro de la Comisión Europea (y no estoy hablando solo del acceso a los edificios públicos de las instituciones), es requisito registrarse y proporcionar algo de información sobre quién eres y otros datos sobre tus actividades. Así es como funciona el portal de transparencia de la Comisión Europea y el del Parlamento Europeo. Además, ahí se encuentran estadísticas y una buena cantidad de información sobre los lobbistas y las organizaciones que intentan influenciar la creación de políticas.

Una buena solución para eso es que una vez que se revelan y liberan todos estos datos en formato abierto, otros actores tales como las ONGs o centros de investigación pueden participar de la difusión pública de los datos, por ejemplo a través de mejores herramientas de visualización. En el caso de los registros de transparencia de la Unión Europea hay un par de páginas web muy interesantes que utilizan los datos del registro y de las agendas públicas para proporcionar representaciones gráficas mejores y más efectivas de toda esa información.

Un portal conocido es *Lobby Facts* (www.lobbyfacts.eu), página web desarrollada por el *Corporate Europe Observatory* y *LobbyControl*, donde el usuario puede crear fácilmente rankings de las organizaciones presentes en el registro, aplicando filtros y listas de clasificación, según diversos criterios tales como el número de lobbistas a tiempo completo que tiene una organización o el monto de dinero gastado en actividades de lobby. El segundo es *EU Integrity Watch* (www.integritywatch.eu/), un portal creado por Transparencia Internacional que utiliza los mismos datos, donde se pueden crear tablas y gráficos para observar los datos de forma clara y accesible. Creo que estos modelos pueden ser una buena fuente de inspiración para Chile.

Afortunadamente, su ley es un muy muy buen lugar desde el cual empezar, así que ¡no la subestimen!

JÁNOS BERTÓK[5]

Aprecio mucho esta invitación.

La OCDE ha estado trabajando con el Consejo para la Transparencia y también con Chile en las áreas de política pública, por lo que este debate también es importante para nosotros.

En los próximos diez minutos me gustaría hacer una introducción general sobre las tendencias globales y cómo encaja Chile en ellas. Tenemos muchos datos, estadísticas, y me gustaría comenzar quizás haciendo muchas referencias a las intervenciones anteriores.

En primer lugar, si observamos el contexto general encontramos similitudes, no solo en Chile sino en los países miembros de la OCDE alrededor del mundo en las últimas décadas (o desde la crisis financiera), en relación a la existencia significativa de un declive en la confianza en el gobierno. No obstante, en Chile todavía es relativamente alto si lo comparamos con el continente Latinoamericano, sin embargo, es un 4% más bajo que el promedio OCDE. Insisto, esto relativamente alto si observamos el declive en Argentina, Brasil, México o Colombia, porque algunos de estos países tienen una caída del 18% de confianza en el gobierno, e instituciones de gobierno en general, en los últimos ocho a diez años.

¿Y por qué les estoy contando esto? Porque este contexto tiene una implicancia fundamental en las materias que estamos tratando hoy y hago referencia de nuevo a presentaciones anteriores, ya que el contexto determina los esfuerzos. Podemos observar que muchas reformas y "avances" en materia de integridad y transparencia están vinculados o funcionan como reacción a casos específicos de escándalos.

Estoy seguro que conocen los casos recientes en el Reino Unido o previamente en Irlanda y también en Estados Unidos, México y Brasil, donde los esfuerzos de regulación en estas materias han estado vinculados a situaciones concretas, por lo que las reformas han tratado de abordar estas situaciones específicas en lugar de adoptar una perspectiva a largo plazo. Creo y adhiero a comentarios anteriores una vez más, respecto a que ustedes tienen aquí una gran oportunidad. Les

5 Es abogado de la Universidad en Szeged, Hungría y PhD del Institute of Legal and Administrative Sciences de la Hungarian Academy of Sciences. Actualmente es Jefe de la División de Integridad del Sector Público en la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

daré información y datos de todo el mundo para explicarles que esta coyuntura es de hecho su oportunidad de tener una mirada a largo plazo para lograr consensos en esta materia.

El registro de lobby, la transparencia en el lobby y la integridad, están vinculadas a una agenda más amplia de buen gobierno, relacionada con gobierno abierto, con foco en el sector público y el proceso de toma de decisiones pública. Estas reformas buscan encontrar un equilibrio entre los recursos y proporcionar accesibilidad a los tomadores de decisión, pero también a incentivos de facilitación del proceso de registro y presentación de informes a través del uso de la tecnología.

Procederé con los datos.

El primero muestra que en Chile son todavía muy privilegiados, porque si observamos el nivel de confianza según datos del Foro Económico Mundial, el nivel de transparencia y confianza son todavía relativamente altos, principalmente en cuanto a los tomadores de decisiones políticas.

¿De nuevo, por qué es esto importante? Una nueva encuesta de la OCDE muestra, en base a ocho países que van desde Corea a Francia y de Alemania a los Estados Unidos, que el factor más influyente en relación a la confianza en el gobierno es la integridad. El segundo factor más importante es la apertura y posteriormente encontramos temas como la igualdad en los servicios de salud, educación y seguridad. Esto muestra que el lobby se encuentra en el centro del debate.

La encuesta OCDE también muestra que, tanto los tomadores de decisión pública como los lobbistas, coinciden plenamente en que la transparencia es una solución y que es necesaria. ¿Qué tipo de transparencia? ¿Quién se espera que sea transparente? La data de la encuesta OCDE muestra consenso entre legisladores y lobbistas sobre quiénes deberían ser parte de esta transparencia: esto determina el alcance del registro del lobby y las leyes de transparencia del lobby.

Naturalmente, estos son los lobbistas pagados, ya sean *in-house*, independientes o consultores. Hay mayor preocupación en relación a los representantes del sector privado que sobre los representantes provenientes de la Academia, *think tanks*, organizaciones de medios, iglesias u organizaciones benéficas. De todas maneras esto son datos agregados y es necesario observar el caso concreto de cada país para entender dónde están las preocupaciones y configurar una respuesta (regulación) hecha a la medida. La tendencia reciente en cuanto a le-

gislaciones específicas sobre transparencia en el lobby muestran que el alcance de estas regulaciones está yendo más allá de los lobbistas centrales (los lobbistas contratados) y están incluyendo otros grupos como los mencionados.

La experiencia irlandesa por ejemplo, muestra que, después de varios intentos, finalmente acordaron un enfoque muy inclusivo y exhaustivo en su ley incluyendo, de hecho, a casi todos como lobbistas. Pero también tienen un enfoque muy exhaustivo e inclusivo en cuanto a la definición del objetivo del lobbista y no solo en relación a las autoridades en niveles superiores del gobierno, sino también en cuanto a la administración, incluyendo el nivel sub nacional. La razón por la que comento el caso irlandés es porque comenzó varias veces como agenda política (durante tres gobiernos) y finalmente, derivó en una reforma muy exhaustiva y con bastante mirada de futuro.

Así es que cuando observamos la transparencia y, dentro de esto, qué tipo de actividades y qué tipo de información debería estar regulada o debería ser parte de una ley de transparencia, podemos ver que existen diferencias de opinión entre legisladores y lobbistas. A veces los lobbistas están mucho más interesados en la definición sobre qué tipo de información es necesario requerir porque quieren estar al tanto de todo lo que pasa en la arena del lobby. Esta información se obtiene de lo que declaran los lobbistas en el registro de lobby, lo que finalmente es un insumo para observar lo que los competidores están haciendo y si es necesario intervenir. En este sentido, la transparencia no es solo de utilidad para funcionarios públicos, sino que también es una fuente de información para lobbistas.

Observemos los últimos años (más de una década) cómo surge el consenso entre legisladores y lobbistas para hacer que estas medidas de transparencia sean obligatorias. Si analizamos de manera concreta, por ejemplo, la experiencia del Reino Unido o la experiencia irlandesa sobre cómo comenzaron con un sistema de base voluntaria, pero proporcionando incentivos para tener un sistema integral —pero voluntario— de transparencia para lobbistas, vemos que el cumplimiento siempre fue una preocupación y que de hecho el nivel de cumplimiento también ha llevado a preguntas sobre cuán visible es un sistema voluntario. Y el debate terminó con un sistema obligatorio para garantizar el cumplimiento en este sentido.

Sobre la nivelación del terreno de juego y quién está haciendo cumplir las reglas, podemos ver que los países cada vez avanzan más y más ha-

cia los sistemas obligatorios. Este es el modelo en el Parlamento Europeo y en las instituciones europeas, donde la experiencia muestra que los países, más comúnmente, están aplicando este enfoque obligatorio también.

¿Qué tipo de información se debe requerir? De nuevo, existe mucho consenso sobre publicar información tal como el nombre del contacto, el cliente, pero lo que es particularmente interesante es que hay cada vez una mayor preocupación sobre el dinero involucrado y las contribuciones al financiamiento de campañas.

Muchas gracias.

PARTE II

Seguimiento y cumplimiento del conjunto de regulaciones sobre lobby

PAUL MILLER

Gracias de nuevo. Esta es un área donde nuevamente seré muy franco: tengo opiniones divididas sobre nuestro sistema.

Desde el lado del *enforcement*, tenemos un sistema muy fácil de cumplir. En el pasado, hace quince o veinte años atrás, teníamos que tomar un formulario y efectivamente llenarlo en papel, de forma física, en una máquina de escribir o a mano, enviarlo por correo o entregarlo personalmente. Este era un proceso engorroso, especialmente si tenías muchos clientes ya que podías representar a cada cliente en diferentes temas, cada uno con sus complejidades. Había mucha escritura involucrada y tomaba mucho tiempo.

Ahora todo es en línea. Se ha hecho muy bien, quiero decir especialmente para un gobierno que no es muy bueno con la tecnología, esta es un área en la que han realizado un muy buen trabajo y han hecho que completar los formularios sea muy sencillo. Tú simplemente marcas algunas casillas, haces *click* y mueves el *mouse* sobre ellas, escribes el nombre y las cantidades y cosas por el estilo. Se hace muy fácil incluso para las clasificaciones de temas, se despliegan las barras con las clasificaciones para que no tengas que escribir y si no estás seguro a qué área pertenece tu tema, te darán una casilla extra para completar.

Y lo bueno de eso es que solo hay que hacerlo una vez. Por lo tanto, lo hago por primera vez en el primer trimestre y en el siguiente trimestre la información ya estará completada en ese formulario. Solo tengo que actualizar si me pagan más o menos, si estoy trabajando en un tema diferente o cosas por el estilo. Para una firma pequeña como la mía, con cerca de doce clientes, puedo hacer esto en aproximadamente una hora, una hora y media, lo que no es mucho tiempo. Las firmas más grandes tienen personal dedicado a hacer ese tipo de cosas, así es que no es tan problemático. Además, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, facilitan mucho el trabajo y si estás confundido o no estás seguro de cómo hacerlo, son muy accesibles por teléfono donde te guiarán en cuestión de minutos.

Por lo tanto, es fácil en el sentido del registro y también desde el lado del *enforcement*. No te multan cada vez que haces algo que tal vez fue puramente un accidente. Y ahí es donde también está nuestro Departamento de Justicia, ya que si no presentas algún formulario de los que debías presentar, generalmente recibirás una carta que dice *"no ha presentado su solicitud u olvidó llenarla y necesita completarla para cum-*

plir con el proceso". Pero si fallas y efectivamente toman acciones en tu contra, que no es tan común, la sanción es dura para firmas pequeñas como la mía ya que supone una multa de entre 20.000 y 200.000 dólares. De hecho, me sacaría del negocio tener una o dos de esas multas, pero para las empresas más grandes seguramente no es un problema. Quiero decir, si estás ganando millones de dólares al año (algo así como 10 o 20 millones de dólares), una de esas multas no es más que el costo de hacer negocios.

En este sentido, mi preocupación es que si una gran empresa está ganando 10 millones de dólares por un cliente por año, 15.000 dólares o 200.000 dólares es solo el costo de hacer negocios. Un costo menor para tratar de ganar más dinero engañando al sistema. Así que creo que tenemos que hacer nuestro trabajo tratando de pensar lo que sería un mejor sistema de sanciones que asegure el cumplimiento de las leyes, que podría estar basado en el tamaño de la empresa o en criterios de esa naturaleza.

Mi consejo es que hagan lo que hagan, conciban un proceso que sea **simple** y orientado a las personas que realmente deben trabajar en esto.

Yo solía odiar llenar los formularios de registro porque tardaba demasiado y me consumía. Como ya he mencionado, no soy un fanático de nuestro sistema de registro solo porque no creo que los formularios produzcan información realmente valiosa para nadie, aparte de mis competidores y los medios de comunicación. Pero lo hago porque son los requerimientos que tengo como lobbista registrado y estoy tranquilo con eso. No me importa si sabes a quién represento o los temas en los que estoy trabajando o cuánto me pagan. Eso está bien, no tengo ningún problema con eso, creo que eso es solo el costo del proceso de hacer negocios en esta profesión.

Pero insisto, lo que sea que hagan aquí en Chile, háganlo simple para que la gente esté dispuesta a cumplir. Creo que hay muchas personas en nuestra profesión que tienen la voluntad de hacerlo solo porque deben que hacerlo y quieren cumplir. No es ni tan difícil ni tan complicado.

En el año 2008 en Estados Unidos se realizaron regulaciones al lobby donde, por ejemplo, se eliminó la posibilidad de dar regalos. Antes de esa prohibición podíamos hacer regalos de hasta 50 dólares en la Cámara y 150 dólares en el Senado. Es decir, podías llevar a alguien a almorzar y darle entradas para un partido o algo así.

Ya no podemos hacer eso y lo apoyo. Creo que en ese sentido, muchos lobbistas celebran porque ya no hay que gastar dinero extra para comprar esos boletos o comidas. Sin embargo, desde otro punto de vista, tampoco es tan cierto que "compramos" a la autoridad solo por unos boletos a un juego de fútbol o baloncesto, o una comida. Lo positivo es que ahora tengo la oportunidad de sentarme a almorzar con la autoridad, pero pagando por separado, lo que nos da la posibilidad de tener una discusión honesta sobre cierto tema de interés. Así que este es un tema que creo que hicimos bien.

Tampoco se nos permite viajar con miembros del Congreso a eventos y, de nuevo, no tengo ningún problema con eso. El problema es que aquí también existe una laguna ya que, si bien un lobbista no puede viajar con ellos, el CEO de la empresa que contrató el lobbista si puede hacerlo. Entonces, si miramos esto desde un punto de vista de ganancia o de éxito, en realidad el cliente no es a mí a quién quieres en ese avión. Como cliente me quieres en Washington tocando puertas. Ese avión es solo un beneficio adicional para aumentar mi ego y mi visibilidad, pero en la realidad es conveniente que el CEO para el cual trabajo esté sentado en ese avión, hablando durante horas con ese miembro del Congreso asistiendo a un evento. Ahí es donde el éxito va a suceder y no estamos mirando esas cosas.

Una falla fundamental que creo que tiene nuestro sistema de lobby es que, al momento de crear leyes, los lobbistas nunca somos incluidos. La comunidad de lobby profesional nunca es consultada sobre qué se debe hacer. Solo podemos dar ideas de último momento siendo proactivos en tratar de generar esas ideas y que sean escuchadas, por nuestros propios medios.

Esto no es buen gobierno y genera muchas lagunas. Y aunque expliques estos riesgos —y lo hemos hecho recientemente— la respuesta es, en muchos casos, que no quieren sentirse avergonzados y parecer que han legislado sobre algo de lo que no saben nada. Creo que aquí es donde tiene que haber una calle de doble vía entre el gobierno y la profesión. Tenemos que trabajar juntos para generar buenas regulaciones, pero el problema es que no tenemos miembros de nuestra profesión en el Congreso y nuestro Congreso no nos considera un recurso en esta área. Al contrario, ellos simplemente diseñan lo que tenemos que hacer.

Si regresamos al 2005 y 2006 con el escándalo de Abramoff, literalmente se presentaron más de 300 proyectos de ley, desde la elimina-

ción de nuestra capacidad de reunirnos con miembros del Congreso, hasta exigirnos que informemos diariamente todas las actividades que realizamos. Y todo lo que se encuentra entre medio. Eso no es buen gobierno, no es un proceso correcto. Por eso, hagan lo que hagan aquí en Chile, creo que deben fomentar los espacios de diálogo como el que estamos teniendo aquí hoy, porque creo que son estas instancias las que van a lograr construir un mejor gobierno y un mejor sistema de lobby. Tal vez no inicialmente, pero creo que cuando lleven unos años en este camino van a ver que no fue tan malo como pensaban que iba a ser y no significó tanto tiempo o energía para hacerlo.

Otros temas susceptibles de generar lagunas —y que creo que hicimos un buen trabajo en nuestro país con la aplicación de las sanciones en este caso— es cuando se trata de **contribuciones de campaña**.

Si organizo un evento para recaudar fondos para un miembro del Congreso, tomo todas las contribuciones de ese evento y luego voy y lo administro para esa autoridad. Pero cualquier cosa que supere los 15.000 dólares obliga a presentar otro informe ante la Comisión Federal Electoral. Me gusta, en principio, pero, para firmas pequeñas como la mía, no quiero más trámites. Por eso dejé de hacer organizar este tipo de eventos y cuando me piden que forme parte de una instancia para recaudar fondos, mi respuesta es *"puedo asistir pero no quiero organizarlo porque no quiero tener ese requisito extra de papeleo para mí"*. Y, francamente, ser anfitrión no me entrega nada más que poner mi nombre para personas que realmente no son relevantes para mi profesión. Creo que tenemos que trabajar en temas tales como política y lobby y las contribuciones de la campaña.

La otra laguna es sobre el *período de enfriamiento*. ¿Quién puede hacer lobby, quién no puede hacer lobby? Hay mucho debate todos los años en Estados Unidos sobre eso. ¿Deberían los miembros del Congreso estar inhabilitados de por vida para ejercer el lobby? Mi respuesta es no. O sea ¿dónde más, en nuestro país, prohibimos a las personas a ejercer una determinada profesión solo porque prestaste servicio en el gobierno? No creo que eso sea buen gobierno.

Tenemos un gran mantra en nuestro país, que dice que no deberías ser un servidor público de por vida, sino un funcionario de gobierno de corto plazo. Salir y entrar al gobierno. Si quieres gente buena entrando y saliendo del gobierno, no puedes poner tantas restricciones en su actividad privada. Y creo que la única restricción que tenemos es la prohibición de ejercer el lobby: dos años de inhabilidad para ex miem-

bros del Senado y un año para la Cámara de Representantes, creo que es suficiente como período de enfriamiento de cualquier persona. La oportunidad de tener una carrera debería ser gratificante, en vez de demonizar la profesión del lobby.

A pesar de las imperfecciones en nuestro **sistema de sanciones**, creo que tenemos un sistema bastante bueno. Estos mecanismos de sanciones no implican que nuestro Departamento de Justicia está constantemente rastreando nuestras espaldas y diciendo qué estamos haciendo mal. Y estoy de acuerdo con esto, porque una de las preocupaciones que tengo es que hay grupos de interés público que quieren que toda persona que ha cometido alguna falta en cuanto a la transparencia en el registro, sea expuesta públicamente, cuando el error podría haber sido un omisión involuntaria o un registro fuera de plazo. La exposición al público de estas situaciones puede ser muy perjudicial para algunos, sobre todo cuando simplemente puede tratarse de accidentes. Hemos trabajado arduamente para instar a nuestro Departamento de Justicia a no divulgar esos nombres al público general y a no bloquear personas cuando no hay razones para hacerlo y, de paso, dañar su imagen.

No creo que tenga que decir esto más de una vez, pero tenemos un Presidente muy polémico y hay mucho espíritu de venganza en este momento. Ahora mismo tenemos un miembro del Congreso que ha sido acusado de escándalos de abuso sexual cuando era entrenador de lucha en la universidad. Pero no sabemos qué es verdad hoy, así que personalmente preferiría que el Departamento de Justicia realmente tome en sus manos estos hechos y juzgue, en cada caso, si es necesario elevarlo a un nivel de intención criminal o si no fue más que una situación accidental. En general, creo que tenemos un muy buen sistema. No pretendo presionar al Departamento de Justicia para que haga más trabajo del que ya tiene, pero sí creo que tienen que ser responsables en este sentido.

Muchas gracias.

ALBERTO BITONTI

Permítanme compartir algunas observaciones sobre el interesante debate que acabamos de tener en el panel anterior sobre los alcances de una regulación de lobby.

La primera tiene relación con una observación hecha por un profesor quien destacó que al aprobar la ley de lobby en Chile en el 2014, efectivamente se habían observado otras experiencias anteriores en la materia de modo que, por consiguiente, esta ley era mejor.

Sin embargo, esto no necesariamente es así para todos los casos (¡lo que es un punto de mérito para ustedes!). En el Reino Unido, la ley de lobby también fue aprobada en el 2014 y —no sé si János (Bertók) está de acuerdo conmigo— esta resultó ser una ley muy pobremente concebida.

Por ejemplo, terminaron teniendo un registro que se enfocaba solo en lobbistas consultores al igual que otras regulaciones previamente adoptadas en otros lugares. Si observamos las estimaciones sobre las cifras relativas a las industrias de lobby en varios sistemas políticos, incluido el Reino Unido, de cada 100 lobbistas, 80 son lobbistas *in-house*, es decir, que trabajan para organizaciones específicas y 20 son consultores, es decir, que trabajan en firmas con múltiples clientes. Ahora, ¿qué pensarían ustedes sobre una regulación que solo cubre 1/5 de una industria? Por supuesto, que crea un desequilibrio muy injusto en el mercado.

Y esto llama más la atención aun si pensamos que la palabra *lobby* fue creada en Reino Unido en referencia al lobby (o *vestíbulo* en español) del Parlamento británico en Westminster. Definitivamente hubiéramos esperado algo mejor de ellos, ¡así que no demos por sentado que podemos aprender de los errores de otros!

La segunda observación es sobre el tema de la **participación**, destacada en muchas intervenciones en este taller. Creo que en términos de participación, realmente debemos pensar en consultar a los *stakeholders*, especialmente en la fase pre-legislativa. Utilizo la palabra "*stakeholders*" exactamente porque quiero incluir a todos: a los lobbistas y quienes trabajan con ellos, a las ONG, a las empresas, a las asociaciones, a quien sea.

Con el fin de poner en práctica la **democracia colaborativa**, necesitamos permitir que los *stakeholders* trabajen con los formuladores de políticas, por ejemplo al evaluar cuáles podrían ser los posibles resultados de las diferentes decisiones. Y para hacer esto, es necesario recoger los aportes de todos los que pueden agregar algo de valor al proceso, ya sea información específica, experiencia técnica que no necesariamente tengo como gobierno o simplemente ideas nuevas para resolver un problema ¡porque las ideas pueden venir de cualquiera!

Por eso, la **evaluación del impacto regulatorio** es importante. En muchos países hay medidas legislativas específicas sobre la evaluación del impacto regulatorio, pero casi nadie asocia esta práctica con la regulación de lobby y creo que eso es un gran error. Nos beneficiaríamos mucho si estableciéramos un marco único para estas actividades, es decir, las consultas, la participación, la evaluación del impacto regulatorio y la regulación del lobby en un enfoque único y coherente.

Estoy de acuerdo con lo que dijo Paul Miller sobre *compliance*. Creo que la mejor estrategia para asegurar el cumplimiento de un sistema o una regulación de lobby es *hacer las cosas fáciles*. Hagan las cosas fáciles para todos, para los formuladores de políticas y para los lobbistas y sus organizaciones. Si las cosas no son fáciles, simplemente no se cumplirán. En Dinamarca en el 2006 intentaron imponer una agenda pública a los miembros del Parlamento, con informes muy detallados de cada reunión que sostenían, información que debían llenar los propios parlamentarios. Simplemente no lo hicieron, no fue efectivo. Ellos no gastarían tanto tiempo ni delegarían tantos recursos para hacer un informe tan detallado.

Entonces, tenemos que encontrar una manera más efectiva o alguna medida más inteligente para lograr esto y también para la presentación de información. Tenemos que facilitarles la tarea, tanto a los formuladores de políticas como a los lobbistas, para que cumplan con el sistema sin tantos problemas. En este sentido, creo que el ejemplo que Marcelo Drago ha hecho sobre la Comisión Europea y, en general, los aportes que nos entrega el enfoque *Behavioural Insights* que también mencionó János Bertók anteriormente, son muy importantes.

Deben ser inteligentes al respecto, diseñando y proporcionando una forma sencilla para que las personas cumplan con el sistema, la regulación.

Realmente no soy un fanático de las **sanciones**, multas y penalizaciones. La evidencia real demuestra que al final no son tan efectivas. Esa

es la razón por la que, cuando pensamos en registros, obligatorios o voluntarios, apoyo firmemente el modelo europeo de **registro condicional**, donde solo se requiere el registro en la medida que se quiera tener acceso a los tomadores de decisiones. Y eso es todo. No estás obligado a hacerlo y definitivamente no es un tipo de requisito legal profesional.

¿Quién tiene **obligaciones** en este proceso? Bueno, creo que ambas partes necesitan tener ciertas obligaciones. Por el lado del lobby, se debe proporcionar información sobre las organizaciones o firmas de lobby, incluso si no es su negocio principal, además de información sobre las personas que trabajan para ella como lobbistas, ya sean consultores o *in-house*. Además, se deben entregar otras informaciones como lugar de operación, CEO, información básica sobre el número de miembros o empleados que tiene, misión, presupuesto, sitio web, entre otras. Es decir, una forma fácil de conocer quién eres.

También pensaría en construir un **código de conducta**. Un código de conducta es solo una forma de explicar a ambas partes, tanto formuladores de políticas como lobbistas, la forma correcta de interactuar entre sí, guiándolos en la dirección deseada. Estos códigos de conducta son muy importantes. Un ejemplo son las pautas breves y muy claras que ha desarrollado el Consejo para la Transparencia sobre otros aspectos. Pienso en algo como eso, un código de conducta que simplemente le dice a los formuladores de políticas y lobbistas: "*mientras interactúan, deben seguir estos principios y cumplir con estas políticas*".

Un ejemplo de la utilidad de esto puede aplicarse a los casos en que los lobbistas o grupos de presión y los formuladores de políticas se reúnen fuera de los lugares institucionales, en entornos no convencionales. Esta es una objeción típica a las medidas de transparencia: ¿cómo se puede imponer transparencia si se encuentran en un restaurante? Por supuesto, no hay formas de prevenir esas situaciones. Lo que sí se puede es hacerles saber a ambos, a través de un código de conducta o de pautas éticas, que existe un entorno "adecuado" para discutir las políticas como lo es una reunión de lobby, para que tanto ambos, como todos los demás en la comunidad, sepan que existe una conducta ética y que tienen que adherirse a estos principios, como por ejemplo, tener que informar una reunión en la agenda pública si se trata de una reunión de trabajo.

Tenemos que hacer que la transparencia y la integridad sean fáciles para todos, sin caer en políticas demasiado estrictas e imposibles de

aplicar. Por lo tanto, el código de conducta debe ser un requisito para todos aquellos que desean estar en el registro de transparencia. Y estar en el registro de transparencia debe ser una condición exigida por los formuladores de política para aceptar cualquier reunión con un lobbista. De esa forma, ellos además podrán saber con quiénes se están reuniendo realmente.

La otra pregunta es ¿**cuánta información** debemos pedir a los lobbistas? Bueno, creo que se debe solicitar tanta información como sea necesaria para que el proceso de rendición de cuentas sea lo más preciso posible. La información requerida por la Unión Europea, Comisión y Parlamento, es un buen modelo a seguir.

Sobre la **publicidad**, ¿debemos transparentar todo? Como dije anteriormente, hay tres ángulos a considerar. Creo que el *registro* debe ser público en todo momento para que todos puedan acceder a él y ver qué organizaciones están registradas, quiénes son y qué hacen. En lo que respecta a la *agenda*, algunos podrían alegar problemas de competencia, por ejemplo, cuando una corporación tiene una reunión sensible con un Ministro y sus competidores tienen acceso a información valiosa, solo por saber qué se está tratando en dicha reunión.

Como dije, el objetivo no es el voyerismo sino la rendición de cuentas, el *accountability*, por lo que no es necesario tener una agenda actualizada en tiempo real como la de la Casa Blanca. Ustedes podrían decidir transparentar la información sobre las agendas después de algún tiempo, digamos uno o dos meses. Por supuesto, en la legislación siempre hay un *trade-off* entre diferentes valores y es el legislador el que decide, en este caso, el equilibrio correcto entre transparencia, privacidad, *accountability* y las aprensiones sobre problemas de competencia.

En cuanto a la **huella legislativa**, tanto en la ley como en las decisiones en general, su publicación debería estar disponible, a más tardar, cuando se emite la decisión final. Esto es tal como el modelo que ya tienen en el portal de la Biblioteca del Congreso de Chile, pero agregando también un breve informe proveniente del lado de los formuladores de políticas, que "explique" cuáles fueron las posiciones de todos los *stakeholders* consultados durante el proceso de toma de decisión y cuáles fueron las razones que lo llevaron a ir en una dirección o en otra. En una plataforma digital incluso se pueden adjuntar *position papers* presentados por los distintos *stakeholders* a lo largo del proceso.

En marzo del 2016, dos cientistas políticos estadounidenses, Lee Drutman y Christine Mahoney, publicaron un artículo muy interesan-

te sobre grupos de interés y democracia donde proponían un sistema llamado POST-MAP-ASK[6] en el cual, a través de tecnología digital, se podían recolectar todas las contribuciones de los *stakeholders*, "mapear" sus posiciones y permitir (e incluso buscar activamente) las participaciones e intervenciones de las diversas voces interesadas, haciendo más fácil el *accountability* de este modelo. Entonces, al final, quien toma las decisiones puede decir: *"tomé esta decisión. En el proceso me reuní con estas personas, estas eran sus posiciones, esta es la razón por la que adopté mi decisión final"*. Por ejemplo, como en el caso que nos reúne hoy pensando en una nueva ley de lobby para Chile, con un sistema así se podría constatar que: (1) se consultó con expertos, académicos, practicantes, cualquiera de nosotros en esta sala; (2) luego se organizó un taller específico donde *estas* fueron las diversas contribuciones, las inquietudes y se prevé habrá otros debates. Entonces, cuando se llegue a una (3) decisión final sobre la ley de lobby, simplemente se revisará todo el proceso, es decir la huella legislativa, en un informe final. A través de la tecnología digital, incluso pueden lograr que esta operación sea casi automática, de una manera muy fácil y manejable.

Cuando hablamos de las regulaciones de lobby, creo que es importante prestar atención a una serie de otras políticas y leyes además de los registros, agendas y huellas legislativas. Por supuesto, se debe tener en cuenta el marco constitucional, pero también las previsiones sobre conflictos de interés, sobre contratación pública, sobre el acceso físico a edificios gubernamentales, etc. El **financiamiento político** también es un tema muy importante, porque las reglas sobre el financiamiento de partidos políticos y actores políticos, pueden cambiar completamente el escenario en el que operan los lobbistas. Un marco transparente de financiamiento de la política debería ser una parte importante en esta discusión también.

En lo que respecta a las **sanciones** en dicho sistema, por ejemplo, si no adherirse al código de conducta significa una suspensión o, en casos más extremos, la expulsión del registro, esto puede ser sanción suficiente. Si para un lobbista, como representante de un grupo de interés, estar en el registro es la condición fundamental para acceder a los tomadores de decisiones, no pertenecer al registro significa que simplemente no puede acceder a ellos. En ese caso, simplemente no es

6 Drutman, Lee y Mahoney, Christine (2016). *POST-MAP-ASK: Towards a More Democratic, Modern Lobbying Process*

conveniente no cumplir, también sobre una base de reputación. Creo que esa es una sanción suficiente.

O si por ejemplo, hay discrepancias o información incorrecta en el registro tales como datos desactualizados (¡y cuidado! esto también puede ser reportado por terceros por lo que cualquiera puede desempeñar el rol de "perro guardián" en este proceso), imagino que la autoridad a cargo del registro puede solicitar a la organización que actualice la información y en caso de incumplimiento, creo que las penas o sanciones "leves", como la suspensión o la expulsión del registro, pueden ser suficientes y funcionar de manera más inteligente que las multas o la prisión.

El último punto que el moderador nos pidió abordar es sobre la **autoridad** que debe encargarse de controlar esto. En este campo las experiencias internacionales son variadas. En mi opinión, es fundamental una autoridad independiente que controle el proceso. Mi versión ideal es realmente una institución como el Consejo para la Transparencia de Chile, debido a que exigen un alto estándar en la composición del Consejo, es independiente del gobierno, se encarga de controlar y supervisar todo el sistema (teniendo los recursos para hacerlo obviamente) y busca hacer las cosas fáciles para todos, proactivamente trabajando en el buen funcionamiento del sistema, además de promover la educación y proporcionar directrices sobre cómo cumplir con la ley.

En algunos países, solo designan una pequeña oficina del Parlamento para ocuparse de este tipo de registros que claramente no tienen los recursos ni, generalmente, las habilidades para realizar esta tarea de manera efectiva. Incluso en Bruselas, que es un modelo que yo apoyo firmemente, creo que se beneficiarían de una eventual expansión del equipo a cargo del registro de transparencia, con el fin de mejorar su trabajo y hacerlo más efectivo.

Entonces, para tener un cuerpo independiente, tal vez incluso un cuerpo Constitucional, el Consejo para la Transparencia es una muy buena opción ¡no solo porque son los anfitriones hoy!

¡Gracias a todos!

JÁNOS BERTÓK

Muchas gracias de nuevo por esta oportunidad.

El tema a abordar en este segundo panel es mucho más difícil si queremos apoyar este debate con información y datos sobre el impacto sobre el seguimiento y cumplimiento del conjunto de regulaciones sobre lobby. Desafortunadamente, en muchos de estos aspectos existe más información y datos disponibles sobre medidas formales y muy poca información sobre cuáles son los incentivos de los lobbistas para cumplir. Así que me gustaría destacar algunos aspectos en este sentido.

El primero es la realidad. ¿Cuál es el incentivo real de los lobbistas de cumplir con las regulaciones? ¿Y cuáles de ellas son menos limitantes o suponen menos restricciones en relación a la entrega de información y el registro? En la actualidad podemos ver que la más de la mitad de los lobbistas encuestados gastan al menos media hora para registrarse o haciendo informes. Esta es considerada como una de las restricciones más importantes al momento de cumplir.

El segundo tema es la implementación, que comienza con la sensibilización sobre las reglas. Es decir, cómo los lobbistas y los tomadores de decisión están al tanto de los estándares. Esta encuesta muestra las diferencias que existen sobre la forma en que los distintos actores prefieren conocer las normas: podemos observar, por ejemplo, que los lobbistas prefieren discusiones colectivas, como seminarios o talleres, a diferencia de los legisladores que prefieren, en general, que se les entregue la información directamente o a través de consulta en línea, por su carácter anónimo. De esa forma pueden obtener o verificar información que ellos ya tenían, sin exponerse a cuestionamientos.

Ustedes hicieron la pregunta sobre el tipo de sanciones que funcionan. En relación a las sanciones, la gran mayoría de los países comenzaron, como ya hemos visto, con sistemas voluntarios de registro. Esto es muy común. Pero a medida que las regulaciones han ido avanzando hacia sistemas obligatorios, más de la mitad de los países con legislación obligatoria en realidad también aplican sanciones penales. Así que ya no es un sistema de sanciones único.

Basado en la encuesta a lobbistas de la OCDE, fueron consultados sobre su opinión en relación a los códigos de conducta y sobre los mecanismos existentes para hacer cumplir las leyes. Y en este sentido pudimos observar que, aunque el conocimiento sobre los mecanismos y las regulaciones en general es relativamente alto, en general opinan que

los códigos de conducta o los mecanismos de cumplimiento de estos códigos, no son demasiado serios. En relación a los datos obtenidos en esta encuesta y si comparamos estos resultados con lo mencionado anteriormente sobre cuáles son los incentivos de cumplir para los lobbistas (es decir, que tan serias consideran que son las sanciones), podemos observar nuevamente que la gran mayoría cree que las sanciones no son realmente convincentes o serias.

Algunas lecciones: si entendemos la —cada vez mayor— falta de incentivos para el cumplimiento, apoyados por los aportes que nos entregan nuevos enfoques tales como *Behavioural Insights (BI)*[7], podremos comprender dónde se encuentran las principales lagunas y los riesgos más importantes al momento de configurar una regulación de esta naturaleza.

Sin embargo, por otro lado, la información sobre cuáles son los costos y beneficios es muy limitada. ¿Cómo podemos medir el impacto? Y me refiero no solo en cuanto al nivel de cumplimiento de las reglas (como el aumento o disminución del número de registrantes), sino también al impacto, por ejemplo, en el aumento de la confianza tanto en ciertas decisiones como en relación a todo el proceso de formulación de políticas públicas o la confianza en ciertos actores como los legisladores.

Por lo tanto, definiendo el impacto de estos factores y haciendo el vínculo con la información disponible, obtenemos como resultado un desafío significativo. Las leyes para lobbistas, tanto de integridad como de transparencia, no pertenecen a sistemas distintos, pero ¿cómo se integran estas medidas?, ¿cómo se vinculan con un sistema de integridad más amplio?, ¿cómo esto se vincula con un sistema de gobierno abierto más amplio? Garantizando la coherencia, por ejemplo, con medidas concretas, mencionadas en intervenciones anteriores, como la huella legislativa, haciendo las agendas públicas, conectando esas medidas de transparencia e integridad dentro de una agenda más amplia de integridad y gobierno abierto.

7 Behavioural Insights (BI): enfoque inductivo sobre la formulación de políticas, que combina conocimientos de la psicología, la ciencia cognitiva y las ciencias sociales con resultados comprobados empíricamente, usado para descubrir cómo los humanos realmente toman decisiones. Desde 2013, la OCDE ha estado a la vanguardia del apoyo a las instituciones públicas que están aplicando ideas de comportamiento para mejorar la política pública (http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm).

Pueden encontrar bastante información sobre lobby, confianza o sobre nuevos enfoques como *Behavioral Insights* y *Open State*[8], así como también sobre financiamiento y captura de la política en los informes proporcionados por la OCDE.

Estaré muy contento de participar en el debate y si tienen alguna pregunta o solicitud de información específica, estaré encantado de contestarles.

Muchas gracias.

8 En los últimos años, países de América Latina y el Caribe (ALC) han realizado grandes esfuerzos para diseñar e implementar reformas del sector público inspiradas en los principios de un gobierno abierto e innovador. Por ejemplo, algunos países de la región han comenzado a ser pioneros en la transición del concepto de Gobierno Abierto hacia el de Estado Abierto, al difundir los principios de gobierno abierto en todas las ramas del poder y los niveles de gobierno (OECD Network on Open and Innovative Government in Latin America and the Caribbean).

PREGUNTAS FINALES

PREGUNTAS FINALES

MARCELO DRAGO:

Hay un conjunto de obligaciones que uno puede establecer a los lobbistas y a las empresas que realizan lobby o los *think tanks*, etc. Pero ¿qué conjunto de obligaciones debiéramos imponer a los que contratan a las empresas de lobby? Y con esto me refiero a la empresa que efectivamente gasta los 3 millones de dólares anuales en actividades de lobby, perfectamente legítimo. Pero ellos directamente ¿no deberían tener también algún tipo de obligación de reporte?, ¿de transparencia? así como tiene obligaciones en materia financiera, dado sobre todo si son sociedades anónimas y tienen una serie de obligaciones que cumplir al regulador a nivel de valores. Quizás también, dado que participan de la vida pública y tratan de influir en las decisiones del Estado, de alguna forma, ¿no deberían también cumplir con un cierto estándar de transparencia directa, dado que invierten dinero en esta materia?

PAUL MILLER (P.M):

Nosotros en cierta forma ya hacemos eso. Si contratas lobbistas *in-house*, tu empresa tiene que presentar esos formularios. Ahí es donde me contratas para hacer eso. Tengo la obligación de identificarte como empresa, pero a medida que envejezco y ya he hecho esto por bastante tiempo, me he movido hacia la idea de que no me opondría a que las organizaciones o las empresas también tuvieran que registrarse, a pesar de que me contrataron para ello.

Puede que no sea una mala idea que la empresa llenara también estos formularios, solo para que entiendan lo que hacemos, porque conozco situaciones recientes de lobbistas que han estado haciendo algunas cosas irregulares y cierta compañía que los contrata después sufre las consecuencias de no haber sabido.

Por lo tanto, tal vez sea un poco más responsable si tuvieran que presentar un tipo de formulario similar. No sé exactamente qué es lo que pondrías en eso, aparte de lo que se supone que debe trabajar específicamente el lobbista y ese tipo de cosas racionales. Pero puede que no sea una mala idea.

ALBERTO BITONTI (A.B):

De hecho, creo que la necesidad de registro debe preocupar directamente a las organizaciones. No a los lobbistas, sino a sus clientes o empleadores.

Los registros que solo cubren lobbistas profesionales, en algunos casos incluso solo a los lobbistas "contratados" dejando fuera a los lobbistas *in-house*, como en el caso del Reino Unido que mencioné anteriormente, están esencialmente fuera de foco y muy mal concebidos.

Si el objetivo es lograr transparencia en la industria del lobby y en el entorno político, mejorar el proceso de toma de decisiones públicas y tratar de comprender lo que yo llamo democracia colaborativa, debemos darnos cuenta de que los *stakeholders*, los grupos de interés, desempeñan un papel importante como contrapartes de los formuladores de políticas públicas. Como consecuencia, el enfoque debe estar en ellos y no en los profesionales individuales que trabajan para ellos.

Por supuesto, se deben conocer tanto a los grupos de interés como a las personas que los representan y que trabajan para ellos como lobbistas. Ya sean *in-house* o contratados, no importa. En mi opinión, la única entrada en el registro de transparencia debería ser de preocupación de la organización y no de los lobbistas.

JÁNOS BERTÓK (J.B):

Por un lado, por supuesto que la solicitud de información sobre el cliente es cada vez más común. Pero lo que me gustaría plantear como una nueva perspectiva, se vincula al área del gobierno corporativo, es decir, a saber quién toma las decisiones sobre lobby, independiente si está vinculado al directorio y decide proteger el *status quo* o la influencia en asuntos no estratégicos. Consecuentemente, tomando una decisión responsable en relación al lobby en este sentido, creo que poner obligaciones de transparencia a las empresas que contratan lobbistas, podría ser también una buena herramienta de comunicación para una compañía.

JORGE SAHD:

Una cosa interesante de esta conversación es que hemos ido de lo más macro, global, a lo más específico y basado en la experiencia de János con distintos países y la investigación del profesor en la Unión Europea, ¿dónde han notado que hay errores comunes que cometen los países al diseñar o modificar las regulaciones de lobby? ¿Existen errores recurrentes?

P.M:

Cometemos muchos errores al momento de revisar y modificar las regulaciones de lobby, pero creo que el mayor error que cometemos es que no incluimos a los distintos *stakeholders*. Por lo general, tenemos una gran reacción ante un escándalo y, en base a eso, decidimos legislar y hacerlo rápido. Y esa rapidez no responde tanto al proceso, sino a cuestiones políticas donde determinado congresista se va a su casa y les dice a sus electores que "hizo algo para protegerlos".

Y creo que un gran problema que tenemos, es que seguimos considerando que "lobby" es una mala palabra. Me refiero a que, por ejemplo, solo con acercarnos a una elección en Estados Unidos, nos convertimos en los chivos expiatorios para todo lo que sale mal en Washington.

Tenemos que trabajar muy duro para ser percibidos como profesionales honestos y es por eso que cuando la gente dice "¿qué buscas con esta reforma de lobby, qué estás haciendo, cuál es el trato aquí?" No hay trato, quiero un mejor sistema. No planeo hacer esto por otros treinta o cuarenta años con suerte. Quiero un sistema que funcione porque conozco a personas que están haciendo trampa y que están ganando mucho dinero al hacerlo, sin cumplir ningún tipo de regulación y cuando son atrapados y suceden cosas malas, es a gente como yo a la que apuntan. Me gustaría eliminar esas cosas.

Me tomo mi trabajo muy en serio y la ética es una parte muy importante de eso. Diría que alrededor del 95% de quienes forman parte de esta profesión en los Estados Unidos se siente de la misma manera y es por eso que nuestra organización existe, porque es más ética.

Si bien involucrar a los distintos *stakeholders* en la discusión puede ser una incomodidad para los legisladores en ciertos momentos, generar esos espacios podría llevar a terrenos comunes. Es posible que existan algunos puntos difíciles que simplemente no se pueden abordar y que haya que evitar (de todas maneras alguien tiene que perder), pero creo que para la mayoría de las partes no son problemas tan complicados. Es fundamental encontrar este terreno común que satisfaga las preocupaciones de todos.

Me gustaría que en Estados Unidos pudiéramos revisar este tema como lo han hecho aquí en Chile durante más o menos una década. No sé qué tan difícil es aprobar leyes aquí, pero en los Estados Unidos es muy difícil, especialmente cuando es un gran problema como el lobby. Me encantaría que nuestro país pudiese revisar las leyes de lobby cada cinco años, como ustedes, porque los cambios se producen con mucha frecuencia. Por lo tanto, en este proceso de revisión de la ley, podrían considerar algún tipo de mecanismo formal que les permita continuar revisando, actualizando y modificando sus leyes a medida que se avanza. Eso es muy valioso.

A.B:

Creo que se pueden cometer muchos errores en la regulación de un fenómeno tan complejo como el lobby. Mencionaré dos de ellos que me parecen particularmente relevantes.

Una, es la idea de que aprobar una ley sobre el lobby es suficiente para regular el fenómeno. A veces terminamos con una legislación simbólica (que solo es útil para que los Parlamentos puedan afirmar que abordaron el problema), lo que en la práctica es totalmente disfuncional, ineficaz e incluso irrelevante.

Para regular esta área, debemos analizar las prácticas, los usos, las necesidades reales y afinar nuestro diseño regulatorio de acuerdo con el objetivo principal, que —nunca deberíamos olvidar— debe ser mejorar la formulación de políticas y las decisiones públicas. Adoptar una ley ineficaz solo para decir que se "hizo algo", es el primer error común a tener en cuenta. En cambio, debemos centrarnos en construir un marco regulatorio (no necesariamente una ley) que realmente pueda funcionar fácilmente para todos.

Esto nos lleva a un segundo error: la preservación (¡o incluso la creación!) de evidentes desigualdades en el campo de juego en torno al lobby. Por supuesto que tenemos desigualdades en la sociedad. Tenemos desigualdades entre los diversos grupos de interés presen-

tes en la sociedad en relación con su influencia, riqueza, relaciones, tamaño, organización, reputación y muchos otros aspectos. Estas desigualdades a menudo determinan quién ejerce más influencia política, así como quién es un *insider* y quién es un *outsider* en los procesos gubernamentales, sin tener en cuenta consideraciones tales como el mérito de cada grupo sobre la política a discutir.

No podemos deshacernos de estas desigualdades. Sin embargo, lo que podemos hacer es hacer que el proceso de formulación de políticas sea más inclusivo, creando un campo de juego más nivelado para los diferentes actores y evitando que estas desigualdades sean obstáculos insuperables para los *outsiders*. Una vez más, la tecnología digital y una regulación inteligente pueden ayudarnos mucho en este sentido.

Abrir el proceso de formulación de políticas, hacerlo lo más justo e inclusivo posible para todos, facilitar la participación de las partes interesadas en las diversas fases del ciclo de políticas de manera inteligente y procurar la rendición de cuentas de todos los actores (responsables políticos y lobbistas), son los desafíos más importantes en los que tenemos que pensar al discutir la regulación de lobby. Vale la pena hacerlo por el futuro de la democracia.

J.B:

Estoy totalmente de acuerdo con los comentarios de las intervenciones anteriores. Tienen una excelente oportunidad para mejorar el sistema ya que están pensando en soluciones con mirada de futuro y no regulando simplemente como reacción a un escándalo. Esa es una narrativa positiva en esta materia.

Efectivamente el lobby es percibido como una actividad negativa, pero en la realidad, es un gran negocio. Así que, un buen elemento es incluir la experiencia del lobbista, sus ideas y visiones, y asegurar que aquellos que no son escuchados también tengan voz y sean consultados a través de mecanismos más inclusivos, con el fin de complementar posiciones y garantizar una perspectiva más amplia del interés público.

BREVE HISTORIA DE UNA LEY DE LOBBY

María Jaraquemada

Breve historia de una ley de lobby

María Jaraquemada[1]

Introducción

El año 2014, tras una agónica votación en la Sala del Senado[2], la ley de lobby vio su primera luz para, tras once años de discusión en el Congreso y tres versiones, convertirse en ley de la república. Su tiempo de tramitación sobrepasa con creces el promedio de leyes relacionadas a transparencia o integridad, que comúnmente tardan alrededor de cinco años en ser despachadas[3] y cuentan con apoyos bastante transversales. En nuestro país, la transparencia y la probidad suelen ser caballos de batalla de personeros de diversos partidos y gobiernos y de hecho cada Presidente, desde el retorno a la democracia, ha tenido su agenda en la materia. Pero para ser justos, en general este tipo de iniciativas —que generalmente vienen a modificar cómo se relaciona el poder o a entregar más información a la ciudadanía—, son más bien impulsadas como reacción a determinados casos de corrupción de gran impacto público.[4]

---

1 Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha trabajado en el Consejo para la Transparencia en la implementación de la Ley de Transparencia, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia como asesora legislativa y en la Fundación Ciudadano Inteligente como Directora de Investigación e Incidencia.

2 Varias normas requerían 21 votos favorables para su aprobación y fue aprobado el informe de la Comisión Mixta por 24 votos contra 6, 3 abstenciones y un pareo. En la Cámara de Diputados, en cambio, su aprobación fue prácticamente unánime (95 votos a favor y 1 abstención).

3 OECD (2014), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing, Paris, p. 138.

4 Así ocurrió, por ejemplo, con el Caso Codelco y la creación de la Comisión de Ética Pública por el Presidente Frei Ruiz-Tagle en el año 1994, lo que derivó en modificaciones a Ley General de Bases de la Administración del Estado con la inclusión de mayores estándares de probidad; el caso Coimas que llevó al gobierno del Presidente Lagos a un Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento que, entre otras materias, llevó a la creación de Chile Compra, del Sistema de Alta Dirección Pública y a la regulación del financiamiento de campañas electorales; el año 2006, por su parte, con el estallido del caso Chiledeportes, la Presidenta Bachelet —en su primer gobierno—

La ley de lobby aprobada a fines de enero del 2014, viene a constituir una excepción a lo anterior, tanto en su larga tramitación como en que su impulso no estuvo motivado por un escándalo concreto. Su discusión no estuvo exenta de problemas, lo que incluso llevó a un ex parlamentario a señalar que "el lobby mató al lobby".

Previo a la aprobación de esta normativa, la actividad del lobby se ejercía de espaldas a la ciudadanía, por lo que muchas veces se confundía y no era realmente fácil distinguir entre una actividad legítima de intentar influenciar en un proceso de políticas públicas y el delito de tráfico de influencias. Por esto, los contactos personales eran clave para acercarse a las autoridades. No podemos decir que lo anterior ya no ocurra desde el año 2014, sin embargo, hay mayor transparencia de la actividad, claridad respecto de qué es legítimo y qué no, y la posibilidad de cualquier persona de solicitar una reunión o audiencia con una autoridad a través de un formulario web.

Son pocos los países que regulan esta actividad —aunque han ido en aumento en los pasados nueve años— sin embargo, luego de una larga discusión, en Chile nos convertimos en uno de esos pocos países de la región en contar con una ley en este ámbito.[5]

¿Dónde estuvieron las principales trabas para esta larga discusión? ¿Qué ocurrió para que, finalmente, en dos años se concretara una reforma en la materia?

Principales nudos

En general, las leyes que intentan regular la actividad del lobby —o cabildeo como se le dice en otros países de la región—, tienen los siguientes objetivos principales:

creó la Comisión de Probidad y Transparencia, aprobándose con posterioridad la Ley de Acceso a la Información Pública. Finalmente, el año 2015, como consecuencia de los casos Caval, Penta y SQM, se creó la denominada "Comisión Engel", con la consecuente aprobación de 13 leyes, entre ellas, las de financiamiento de la política, la Ley de Probidad en la Función Pública, los perfeccionamientos al Sistema de Alta Dirección Pública y la que crea la Comisión para el Mercado Financiero, entre otras.

5 Avanzar en integridad y participación ciudadana. Balance y modificaciones de la Ley del Lobby (2017), Manuel Arís, Serie Análisis N° 8/2017, Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 7.

- Emparejar la cancha entre diversos actores para acceder a las autoridades y participar de los procesos de adopción o implementación de una política pública.
- Transparentar la actividad tanto de autoridades como de privados que actúan en torno a decisiones públicas.
- Igualdad de trato por parte de las autoridades.
- Democratizar el acceso a la autoridad.
- Separar el lobby de actividades ilícitas como el tráfico de influencias y legitimar la actividad.
- Posibilidad de que las autoridades tengan más información antes de adoptar decisiones públicas.
- Fomentar la participación ciudadana en las actividades públicas de toma de decisión.

Durante los once años de tramitación legislativa, hubo tres iniciativas,[6] todas las cuales fueron objeto de críticas por parte de académicos, sociedad civil y parlamentarios. Las principales críticas provenían de qué se entendía por lobbista y cuáles eran las obligaciones y prohibiciones aplicables al ejercicio de esta actividad, así como una fuerte oposición de asociaciones gremiales, sindicatos e incluso abogados, de ser incluidos en esta categoría y, por tanto, ser regulados por esta normativa.

Lo anterior derivaba de la carga negativa que tiene en Chile —y muchos países de América Latina—, además de la usual oposición a someterse a nuevas regulaciones de una actividad, que para muchos, operaba cómodamente en la desregulación, con sus consecuentes ventajas.

Por su parte, la sociedad civil, así como organismos internacionales como la OCDE, han abogado por la necesidad de contar con legislaciones en torno a esta materia que permitan su transparencia, nivelar la cancha entre distintos actores, participar en la discusión y elaboración de políticas públicas, así como otorgar a los tomadores de decisiones de mayor información antes de adoptar políticas que pueden afectar a distintos sectores.[7]

6 Dos proyectos de ley y una indicación sustitutiva: Boletín 3407-07, proyecto de ley que regula el lobby, iniciado por iniciativa del Presidente de la República en noviembre del 2003; Boletín 6189-06, proyecto de ley que establece normas sobre la actividad de lobby, mensaje de la Presidenta de la República de noviembre de 2008; e, Indicación sustitutiva al segundo proyecto de ley, del Presidente de la República de mayo de 2012.

7 http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm

Por lo anterior, las regulaciones existentes varían desde unas más intensas con la industria —como la de Estados Unidos o Canadá— a otras que descansan más en la autorregulación de los participantes —como ocurre en la Unión Europea y en Reino Unido hasta hace unos años—.

Las dos primeras propuestas que se discutieron en Chile se asimilaban más a una regulación de la industria, con requisitos para ejercerla —como la obligación de registro previo— y ciertas prohibiciones asociadas, como la de realizar aportes a campañas políticas o normas de post empleo.

De este modo la primera propuesta del presidente Lagos se centraba principalmente en aquellos que se consideraban como "lobbistas profesionales", dejando fuera, por tanto, a otros grupos de interés que igualmente realizan actividades para intentar influencia u otorgar información a la autoridad sobre políticas públicas u otras decisiones que pueden adoptar. Así lo explicaba en su momento el ministro Eduardo Dockendorff: "El espíritu del proyecto, es normar la actividad cuando se vincula al ámbito económico, dejándolo de lado cuando se relaciona con aspectos valóricos o de otra índole, pues la influencia o presión que se ejerce en estos últimos no es equivalente".[8]

Sin embargo, luego de varios años de discusión en el Congreso, frente a varios reparos en su contenido, el proyecto de ley fue reemplazado por otro de la Presidenta Bachelet. Las principales críticas se referían a que no había un tratamiento equivalente a organizaciones gremiales, sindicales, ONGs, universidades, centros de estudios y otros grupos de presión, como pueden ser en ocasiones abogados o representantes de personas jurídicas o empresas.

Intentando hacerse cargo de estas críticas, se ingresó un nuevo proyecto de ley, definiendo al lobbista como la persona que realizaba este tipo de gestiones de un modo habitual y remunerado, dejando de lado nuevamente a ONGs, juntas de vecinos, iglesias y otras comunidades.[9]

8 Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el proyecto de ley que Regula el Lobby. 14-09-2004, p. 11, citado en Jaraquemada, María y Soto, Sebastián (2013), Regulación del lobby en Chile: historia de un proyecto, en Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios, editado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile, Año 5, Número 9, Valparaíso.

9 Jaraquemada, María y Soto, Sebastián (2013), Regulación del lobby en Chile: historia de un proyecto, en Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios, editado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile, Año 5, Número 9, Valparaíso, p. 148.

Lo anterior encontró una fuerte oposición de lobbistas profesionales, parlamentarios así como de la sociedad civil.

Cambio de foco: transparencia

De este modo y para superar las trabas que impedían que finalmente se contara con una regulación en la materia, el primer gobierno del Presidente Piñera cambió el foco de la propuesta, pasando de normativas enfocadas en el sujeto activo, el lobbista, a una centrada en quien es sujeto pasivo del lobby, las autoridades, con el acento puesto en la transparencia de esta actividad. Asimismo, se pretendía no hacer diferencias entre quienes realizan esta actividad de modo profesional y los que lo hacen para representar intereses públicos, de gremios u otros. Para superar la oposición de estos últimos de ser tildados como "lobbistas", se les denominó gestores de interés particular.

Esto, que fue a priori criticado como una "solución a la chilena", no fue azaroso, sino que se basaba en los avances que nuestro país contaba en materia de transparencia con la entrada en vigencia el año 2009 de la Ley N° 20.285 de transparencia y acceso a la información pública que obligó, entre otras cosas, a una serie de autoridades y funcionarios públicos a difundir mensualmente información como sus remuneraciones.

Además, las iniciativas relativas a transparencia generan apoyos transversales[10] en el Congreso, razón por la cual se preveía que la oposición podría ser menor y también habría más éxito de implementación con las autoridades.[11] Finalmente, de este modo podía regularse a todas aquellas personas o entidades que intentaran influir en una política pública, independiente si lo hacían de modo remunerado, habitual o no.

Lo anterior no estuvo exento de críticas. Muchos reprocharon que se pusiera "bajo sospecha" o con la mayor carga a las autoridades y no a quienes ejercían esta actividad,[12] muchas veces opaca y al borde de la

10 El proyecto de ley que Modifica la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (boletín N° 7686-07) es una iniciativa de un grupo de diputados de diversas bancadas: Jorge Burgos, DC; Alberto Cardemil, RN; Marcelo Díaz, PS; Edmundo Eluchans, UDI; Felipe Harboe, PPD; y, Andrea Molina, UDI.

11 Como ocurre en el caso peruano, por ejemplo. Ver op. cit. de Manuel Arís, p. 7.

12 Informe de la Sala del Senado, p. ej: p. 7 y p. 14. Disponible en https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4396/HLD_4396_208b15088bb3823e3c01cf-

ley. Otros criticaron que no hubiera una regulación más intensa de la actividad, centrándose solo en la transparencia[13] y eliminando el registro habilitante.

El impulso final de la sociedad civil

En las últimas etapas de la discusión del proyecto y cuando quedaban pocas semanas para el término del gobierno del Presidente Piñera y del comienzo del receso legislativo —antes que asumieran los nuevos parlamentarios recientemente electos—, el proyecto de ley se comenzó a entrampar. Ante el riesgo de que nuevamente se paralizara su discusión o se ingresara una nueva iniciativa que tardara años en aprobarse, la sociedad civil inició una campaña con miras a su aprobación, que fue clave.

Si bien al principio varias organizaciones o académicos criticaron el nuevo enfoque del proyecto de ley, decidieron organizarse para, a través de una declaración pública[14] que contenía propuestas de perfeccionamientos al proyecto, este se aprobara por el Congreso.

Los cambios propuestos por la sociedad civil se centraban en:

- Un registro de lobbistas profesionales.
- Entidad autónoma a cargo de los diversos registros.
- Más obligaciones para lobbistas profesionales.
- Regulación de la puerta giratoria.
- Aumento de las sanciones.
- Información en formato de datos abiertos.

Una vez que parte importante de estas propuestas fueron recogidas en el proyecto, la sociedad civil comenzó una fuerte campaña en los

ce1f0098e3.pdf

13 Informe de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, boletín N° 6189-06, p. 31. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4396/HLD_4396_b2b1c2b21ad07208700417723fe2c360.pdf e informe de discusión en Sala del Senado, p. 34, disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4396/HLD_4396_bdc424f012ccdf4c0eda8cc4ba7abac9.pdf

14 http://oge.cl/declaracion-publica-en-apoyo-a-la-aprobacion-del-proyecto-de-ley-de-lobby/

medios de comunicación,[15] redes sociales,[16] con un sitio web especial creado para estos efectos[17] y reuniones con autoridades, así como asistencia al Congreso a la discusión del proyecto.

Esta campaña fue apoyada por personas y grupos transversales —cercana a 70— tales como importantes ONGs —como Greenpeace, Amnistía Internacional—, grupos pro transparencia, centros de estudios, movimientos políticos, sindicatos y académicos.

Finalmente, en los últimos días de actividad legislativa del Congreso, la ley fue aprobada y promulgada en marzo de 2014.

Implementación

La puesta en marcha de esta nueva regulación no estuvo ausente de polémicas y dificultades. A pocos días de la "hora de", parlamentarios y embajadores solicitaron su aplazamiento o su exclusión de la normativa y la ley fue incluso objeto de críticas por el gobierno recién asumido.[18]

Como señalaron varios parlamentarios y la sociedad civil, esta Ley de Lobby se trata de un buen primer paso, con muchos aspectos a destacar:

- Transparencia de las agendas y reuniones de tomadores de decisión, viajes y regalos. Por primera vez contamos con esta información de manera pública y mensual, de modo de poder ejercer un escrutinio en cómo se adoptan las decisiones públicas y las autoridades están sujetas a mayor rendición de cuentas.
- El poder solicitar audiencias o reuniones a autoridades, permite un acceso más equitativo a estas y mayor igualdad de trato. De este modo, el contacto personal deja de ser esencial para el acceso a las autoridades y poder presentar una propuesta a su consideración. Cualquier persona, en cualquier lugar del mundo puede solicitar una reunión a través de su celular o computador.

15 https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/01/08/mas-de-25-organizaciones-ciudadanas-fundaciones-y-centros-de-estudio-presionan-por-aprobacion-de-ley-del-lobby/

16 http://www.elrancahuaso.cl/video/regulemos-el-lobby-en-chile

17 http://leydelobby.cl/historia-del-proyecto.html

18 http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/11/978368/rincon-critica-ley-de-lobby-y-atribuye-su-contenido-a-pinera

- Se contribuye a la formalización de los procesos de toma de decisión, lo que dificulta las influencias ilegítimas.
- Toda la información se encuentra sistematizada en un portal web único (infolobby.cl), lo que hace más fácil la búsqueda de información. Además, se encuentra en formato de datos abiertos, lo que permite su reutilización de un modo más sencillo y mayor escrutinio social.

A pesar de lo anterior, hay muchos perfeccionamientos[19] que aún se pueden hacer para que esta ley efectivamente garantice el ejercicio del derecho de petición y fomente una mayor participación ciudadana en las políticas públicas. Algunos de los perfeccionamientos a ley de lobby son los siguientes:

- Crear una norma técnica de entrega de datos al Consejo para la Transparencia, que asegure una alta calidad de la información disponible en el portal de infolobby, ya que suele haber errores en la información publicada, en otras ocasiones no es completa y dificulta que realmente se pueda realizar el seguimiento de una determinada política pública y su cruce con otras bases de datos (declaraciones de intereses y patrimonio, asistencia a comisiones del Congreso, etc.).
- En cuanto a la fiscalización, esta es realmente compleja, por lo que no es de extrañar que hasta el momento no existan sanciones por infracción de la ley por parte de Contraloría de la República ni por el Senado.[20] Esto ocurre a pesar de que ha habido denuncias de incumplimiento tanto por privados como por medios de comunicación[21], de que se realizan reuniones con grupos de interés para influir en las decisiones públicas sin que estas sean publicadas o registradas.

19 Por no ser objeto de este trabajo, solo destacaremos algunas sin profundizar mayormente en una agenda de reformas en la materia. Algunas de estas propuestas provienen de la Comisión Engel —https://observatorioanticorrupcion.cl/cumplimiento.html#fulfillment-0— y de diversos trabajos y foros que se han realizado en la materia.

20 En la Cámara de Diputados ha habido sanciones, pero lamentablemente no contamos con la información completa. Al 2017 se habían aplicado cerca de una decena de multas: http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=373118

21 http://impresa.lasegunda.com/2018/05/16/A/MG3CQNR6/Q73CQV5O, https://www.latercera.com/noticia/las-trampas-de-la-ley-del-lobby/, https://www.elciudadano.cl/chile/la-silenciosa-reunion-de-barrick-gold-con-la-ministra-aurora-williams66/04/21/

- Las comunicaciones —como correos electrónicos, llamadas telefónicas y whatsapps— no están incluidas en los contactos que deben informarse por la ley, como sí ocurre en otros países como Estados Unidos. Se trata de una situación delicada donde, por un lado, hay que tener en cuenta la privacidad de las personas, pero por otra, no abrir un gran flanco de elusión de la ley.
- Por otra parte, se permite que no se registren reuniones que las autoridades convocan con ciertos gestores de interés particular, lo que también constituye una zona gris que debe ser revisada.[22]
- Además, una serie de autoridades ha entendido —de modo incorrecto— que solo deben registrarse las reuniones y audiencias sostenidas en oficinas públicas. Esto va directamente en contra del espíritu de la ley, que se enfoca en la actividad en sí al determinar que deben incluirse en los registros: "Las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5º"[23], sin hacer referencia al lugar u horario en el cual se sostuvo dicha audiencia.
- La regulación del lobby tiene una íntima relación con otras normativas de probidad y anticorrupción, como la de puerta giratoria y el financiamiento a la política, por lo que es necesario tener una mirada conjunta de esta materia para no crear vacíos por donde se pueda producir una influencia ilegítima. De este modo se ha propuesto por diversos expertos —entre ellos, la Comisión Engel— regular el tránsito de lobbistas al sector público y viceversa[24] y prohibición de los aportes a la política por parte de estos. Sobre esta última propuesta, creo que puede perder sentido con las nuevas normas de financiamiento a la política que establecen mayores estándares de transparencia y topes más estrictos para las donaciones.

22 Ver, por ejemplo: https://www.emol.com/noticias/economia/2015/06/02/719633/directiva-de-cpc-se-reune-en-privado-con-ministros-de-hacienda-e-interior.html

23 Artículo 8 N° 1 de la Ley N° 20.730, disponible en: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115

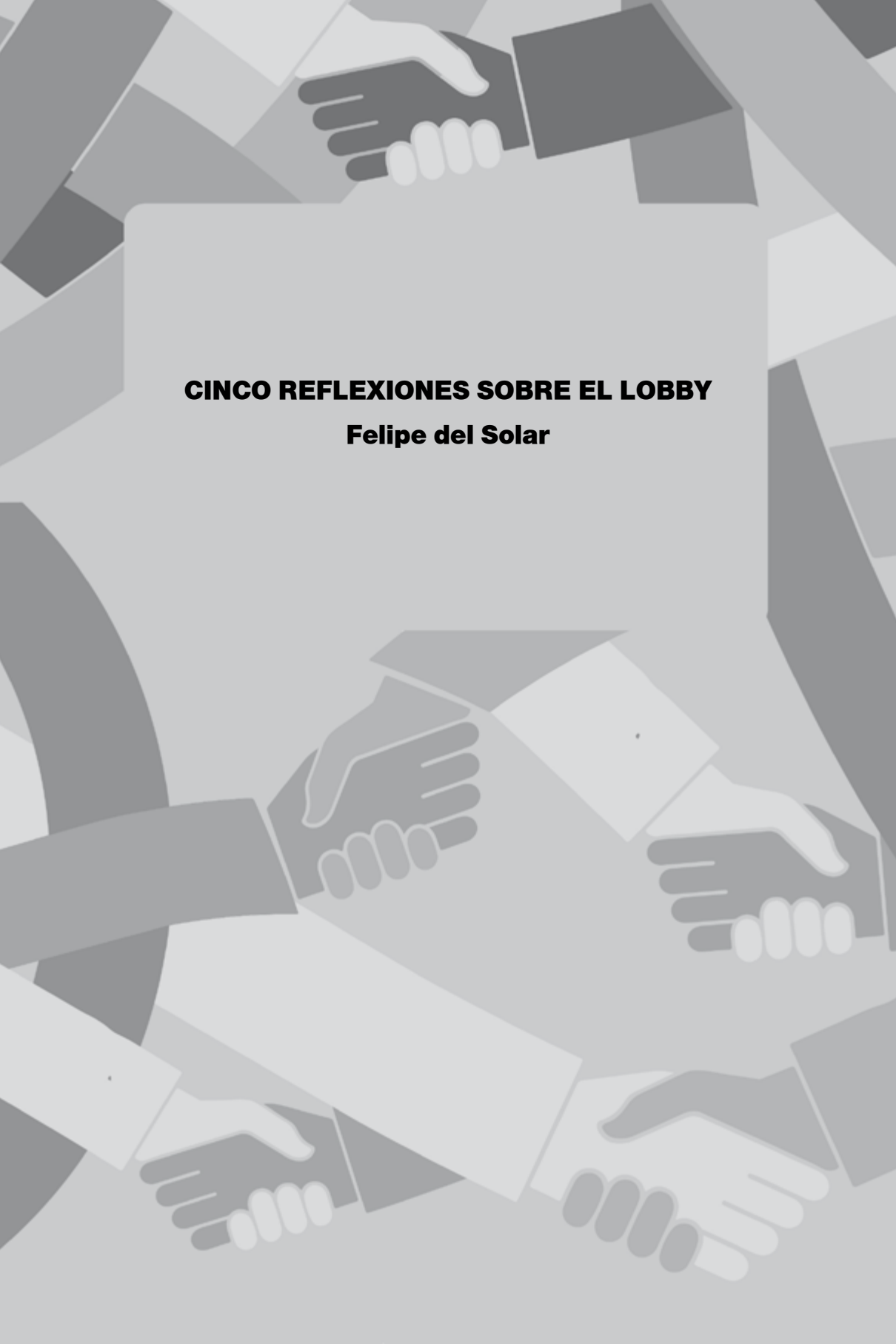
24 Esto se ha recogido en un par de proyectos de ley, tal como: Proyecto de Ley que Fortalece la integridad pública, boletín N° 11.883-06 (disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12394&prmBoletin=11883-06) y Proyecto de Ley que Previene y sanciona los conflictos de intereses, y modifica normas sobre inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública, boletín N° 10.140-07 (disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10563&prmBoletin=10140-07).

- Las sanciones no son lo suficientemente disuasorias —particularmente para grandes empresas— por lo que podría evaluarse establecer otras más graves, particularmente para las autoridades. Lo anterior sin perjuicio del reproche ético o de la opinión pública que puede operar cuando haya sanciones.
- Hay una falta de difusión y desconocimiento de la ley y las herramientas que esta entrega. De este modo, es difícil que se ejerza este derecho y se nivele la cancha, cuando no todos saben de la posibilidad de solicitar una audiencia o reunión a través de esta ley. Para lo anterior, es clave que se realicen campañas y actividades de difusión.

Lo anterior son solo algunas de las propuestas que se han discutido en diversas instancias sobre cómo se puede perfeccionar esta ley que, sin duda, constituyó un primer paso en sacar a la luz una actividad legítima, muy desprestigiada y que en ocasiones se confunde con un delito de corrupción. Se requiere un mayor y profundo análisis de su implementación y las regulaciones comparadas —particularmente las que se han adoptado con posterioridad a la chilena—, para poder hacer una propuesta completa al respecto.

Pero no perdamos de vista que las amenazas de retroceso son constantes. A pesar de contar con una regulación y más información sobre la actividad de lobby, aún sigue siendo mal mirado y muchos todavía prefieren reunirse a la sombra, al margen de la ley o hacer uso de vías informales a través de contactos personales.

Queda mucho por avanzar y varias de las dudas que se manifestaron en la larga discusión de esta regulación siguen presentes, como por ejemplo, si es necesario contar con un registro habilitante para profesionales y que transparenten más información sobre sus clientes y sus ganancias, como ocurre en países como Estados Unidos y Canadá.



CINCO REFLEXIONES SOBRE EL LOBBY

Felipe del Solar

Cinco reflexiones sobre el lobby

Felipe del Solar[1]

En estas pocas páginas quisiera abordar de manera sucinta y esquemática algunas preguntas que me parecen pertinentes sobre el lobby. Mi intención no es agotar la respuesta a cada una, sino más bien avanzar en una consideración comprehensiva sobre la materia y explorar unos primeros atisbos de respuesta para ellas. Las preguntas cuyas respuestas pretendo esbozar aquí son: ¿Es el lobby una actividad legítima en una sociedad democrática y por qué? ¿Existe algún tipo de valor público en el lobby y en qué circunstancias? ¿Qué se piensa habitualmente sobre el lobby y es relevante lo que se piense socialmente acerca de él? ¿Cómo debería regularse esta actividad o más bien debiera prohibirse? ¿Qué elementos constituirían la base de una buena regulación?

En las pocas páginas que siguen intentaré aportar algunos elementos para responder a estas preguntas. El debate por cierto, no se agota en estas páginas.

Primera pregunta: ¿es el lobby una actividad legítima?

La respuesta inicial es afirmativa, desde mi punto de vista. Pero es necesario fundamentarla y dejar abierta la puerta a una posible respuesta negativa si los fundamentos no se consideran suficientemente sólidos y consistentes. La legitimidad probablemente dependa sustantivamente de dos factores: i) qué entendemos por una sociedad democrática y abierta; y ii) cómo definimos lobby.

Respecto del primer factor, Alberto Bitonti (2017) ha escrito una espléndida reflexión acerca de la legitimidad del lobby como función del tipo de definición que aceptemos para el concepto de interés público, según el tipo de teoría política que consideremos preferible. Así, por ejemplo, para una concepción "sustantiva" del concepto de interés pú-

1 Periodista de la Universidad de Chile y Magíster en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Fue secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, socio-fundador de la Fundación Pro Acceso y jefe de estudios de Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional. Actualmente dirige el área de asuntos públicos de Extend Comunicaciones.

blico como las de Platón y Rousseau, y para la "procedimental", la idea de lobby como influencia sistemática sobre el proceso de definición de políticas públicas, resultará especialmente negativa. De acuerdo a esas teorías, el bien para la sociedad es un elemento conocido y que solo debe buscar el mejor camino para manifestarse plenamente. Cualquier interferencia de intereses especiales o particulares durante el proceso solo contribuyen a deteriorar el interés público genuino.

Para una concepción "formal" donde tiene más peso aquello que resulta expresado por una autoridad genuinamente legítima, el lobby se considerará moderadamente negativo. Aquí se acepta que el interés público puede definirse durante el proceso deliberativo, pero todavía estima que la incidencia de intereses especiales generará una consecuencia negativa. En la concepción "realista", donde el interés público no existe como elemento previo al proceso de decisión y su definición temporal depende del balance de poderes en un punto preciso del tiempo, la idea del lobby se considerará más bien neutra. Para Bitonti esta sería la idea de interés público propia de las teorías de Dahl, Olson y Weber. En cambio, para la concepción "agregativa" de interés público, aquella que se basa en los textos de Rawls, Schumpeter, Kelsen o Downs, la idea de lobby resultaría más bien positiva.

Esta última consideración tiende a coincidir con el concepto de democracia más bien formalista y procedimental. El interés público surge del debate de ideas, no existe en sí mismo con anterioridad y puede ir mutando a medida que muta la sociedad que lo define.

En una consideración meramente aritmética, constatamos que la mayoría de las teorías existentes tienen una opinión de carga negativa respecto de esta actividad. Y, a la inversa, dependiendo de la imagen que se tenga del lobby en general, alguien podría sostener que podrá identificar la teoría política estimada por el observador. De alguna manera uno podría decir: dime qué opinión tienes del lobby y te diré a qué teoría política adscribes.

Aquí, por cierto, suscribimos más bien una noción de interés público más cercana a la teoría "agregativa". Allí el interés público no está en la cabeza de nadie predefinido como aquello necesariamente justo y legítimo, y que solo es necesario eliminar todas las barreras que existan en el proceso político para que ellas puedan manifestarse fielmente. No, más bien pensamos que aquello que conviene a la sociedad es aquello que la propia sociedad define para sí misma y que no existe de forma

previa sino que es "consecuencia" del proceso deliberativo. Bastante similar a lo que algunos llaman "conocimiento social".

Existe una famosa cita del ex presidente de Brasil, Henrique Cardoso (2003), donde se refiere a este punto. Si bien la cita no remite específicamente al debate sobre el lobby sino más bien a la legitimidad de las políticas macroeconómicas, parece adscribir a la idea agregativa de interés público[2].

El segundo factor es la manera en que definamos "lobby". Para algunos la definición es más bien restrictiva y procedimental. Para otros es amplia y abarca casi todas las formas de influencia. La mirada restrictiva considera al lobby como el acto concreto del encuentro cara a cara (fundamentalmente presencial, aunque pueda existir la presencia electrónica, por ejemplo, vía teleconferencia), donde un actor o grupo de interés manifiesta su posición frente a un set de opciones regulatorias (incluida la opción de descartar una regulación). Esta mirada puede incluir también el envío de comunicaciones directas a los decisores por vías no presenciales. La mirada restrictiva tiene incluso una versión más extrema: aquella que afirma que el verdadero lobby es aquel que se realiza de manera remunerada como un servicio profesional a nombre de un tercero.

Una mirada más amplia, en cambio, incluye otros modos de influencia como el financiamiento político, las campañas de prensa, la organización y movilización de actores de la sociedad civil, las campañas en redes sociales, el financiamiento de centros de estudios, la contratación de informes económicos o en derecho, etc.

Entonces la respuesta a la pregunta acerca de la legitimidad del lobby podrá tener diferentes respuestas según la combinación que escojamos para la definición de interés público y la de lobby. En un extremo podremos encontrar una visión "sustantiva" de interés público y una mirada abarcativa del lobby. En ese escenario, la legitimidad de lobby

2 "Sabemos que la democracia tiene un método propio de definir políticas públicas, incluidas aquellas afectas a la gestión de la economía. Las decisiones no prescinden de deliberación. Resultan de un equilibrio negociado de intereses, conforme reglas transparentes, definidas en el espacio público. Los beneficios que de allí se obtienen para la conducción de la economía me parecen evidentes, comenzando por la credibilidad que asumen en democracia las normas que rigen el funcionamiento del mercado. Las políticas macroeconómicas dejan de reflejar la supuesta omnisciencia de tecnócratas iluminados y pasan a representar la depuración de intereses legítimos, en un concierto de voluntades, entre las cuales figura la del propio gobierno."

se verá severamente cuestionada. En el otro extremo, podemos considerar la definición "agregativa" de interés público y la consideración más restrictiva del concepto de lobby. Y entre ambos, dispondremos de una gama variada (en grados de un continuo) de mayor o menor legitimidad.

Segunda pregunta: ¿existe algún tipo de valor público en la actividad del lobby?

Para quien las políticas públicas resultan mejor diseñadas cuando su proceso de formulación está exento de cualquier interferencia o información externa, el lobby no aporta valor público alguno. Es más, probablemente considerará que esa interferencia tendrá siempre efecto negativo. Bajo ese supuesto, las autoridades de gobierno, los parlamentarios, los alcaldes, etc, deberían adoptar sus decisiones completamente aislados del mundo exterior que representan y —quizás solo guiados por el conocimiento experto de economistas, abogados, sociólogos, etc— definir las políticas que mejor servirán a sus representados.

Pero en muchas ocasiones quienes defienden esa tesis en realidad lo que hacen es establecer un parámetro más o menos oculto para decidir quién tiene derecho y quién no a esa interferencia. En ocasiones, ciertos grupos pueden legítimamente participar mientras que quienes tienen posiciones distintas o contrapuestas son considerados como quienes dañarían el proceso y el resultado. La verdad detrás de esta actitud es que el lobby es legítimo y aporta valor solo cuando proviene de quienes comparten mi ideario regulatorio, posición política o matriz ideológica. Y, por cierto, bajo ninguna circunstancia denominamos "lobby" a la participación de esos grupos. Lo llamamos "proceso participativo" de definición de las políticas públicas. El problema allí es que se ha generado un sesgo a favor de las preferencias de un grupo de la sociedad por sobre otros. Los que tienden a quedar fuera son los intereses económicos.

Algo similar ocurre cuando esos mismos poderes económicos ejercen influencia desproporcionada sobre determinadas decisiones y tienen garantizado un nivel de acceso a ciertas autoridades que los grupos menos privilegiados ni sueñan con tener.

Demasiadas veces se cataloga como "lobby" —con una fuerte carga negativa y tono de denuncia— aquella acción de influencia respecto de

una política cuando la propuesta defendida en esa acción contradice completamente mis preferencias.

Pero la verdad es que tienden a resultar mejor definidas las políticas públicas cuando su proceso de formulación ha sido sometido a un ejercicio de participación más abierto. Las autoridades, parlamentarios, asesores, funcionarios, etc, tienden a acceder a mejor información de parte de todos los interesados para poder adoptar decisiones altamente informadas. Muchas veces he asistido al momento en que una autoridad advierte un efecto no previsto de una propuesta regulatoria, representada por uno de los regulados en un ejercicio genuino de buena fe. Cuando el proceso de influencia se desarrolla de manera abierta, transparente y respetuosa todas estas virtudes que menciono generan grandes beneficios. Pero sería hipócrita no reconocer que en ese mismo espacio podrían producirse —y se han producido— acuerdos corruptos que distorsionan completamente el proceso y garantizan una influencia desproporcionada a quienes las cometen.

Pero —en abstracto— muchas veces la legitimidad de esta práctica se define en función del tipo de interés representado: es legítimo cuando se manifiestan las fuerzas que representan mis preferencias políticas y son perversas cuando representan intereses que considero indeseables.

El tipo de dilemas o posiciones ideológicas que las políticas públicas deben resolver constantemente se refieren a materias como: ¿debe existir la salud privada? ¿cuáles son los mecanismos adecuados de asignación de derechos para la explotación de los recursos naturales? ¿hasta dónde restringir ciertas libertades en pos de la seguridad? ¿a qué grado de soberanía deben renunciar los países para hacer frente a desafíos tales como el calentamiento global? ¿qué carga tributaria debe tener un país y cómo definir su progresividad e igualdad? O incluso, en lo más medular y fundamental: ¿debemos privilegiar la libertad o la igualdad? Si nos quedamos por un momento en este nivel de análisis, podemos encontrarnos, por ejemplo, con aquella atrevida afirmación de Ronald Dworkin (2003)[3]: "Cualquier disputa genuina entre la libertad y la igualdad es una disputa que la libertad ha de perder." El mismo Dworkin afirma que la disputa entre igualdad y libertad es esencialmente falsa y no existe contradicción entre ambas, pero en el día a día de la actividad legislativa estas tensiones están presentes de manera continua. ¿Entonces, debemos privilegiar la participación en

3 Página 141.

el proceso de definición de las políticas públicas solo cuando alguien comparte mi preferencia por la libertad, o cuando prefiere la igualdad o cuando asume como Dworkin que en realidad no existe contradicción real entre ambos ideales?

Una mirada del liberalismo clásico propondrá —junto con John Stuart Mill (1859, 2013)— que mientras más visiones, opiniones o ideas tengan espacio en el debate público mejor será la sociedad (estos serán probablemente los cercanos a la opción "agregativa" de interés público). Quienes promuevan una mirada más cercana al deber por la democracia directa de Rousseau considerarán que solo algunas ideas debieran prevalecer (estos serán los cercanos a la concepción "sustantiva" de interés público).

Como en la práctica vivimos en una democracia más cercana a la matriz "agregativa", nuestro cuidado debe estar en procurar políticas públicas que tengan legitimidad política y rigurosidad técnica. La legitimidad se dará cuidando el proceso y el modo en que los grupos de interés intervengan en él, evitando la corrupción y la captura regulatoria. La rigurosidad técnica estará dada por el nivel del análisis y la fundamentación de la política adoptada. Pero como todo esto ocurre en el ámbito político también es necesaria una dosis de realismo. Como afirma Steven Pinker (2018)[4], "la idea de que el bien supremo radica en usar el conocimiento para fomentar el bienestar humano deja fría a la gente."

Es aquí donde debe considerarse el riesgo de captura regulatoria. La OCDE (2017) ha definido este fenómeno como "el resultado o proceso a través del cual, las leyes, regulaciones o políticas se alejan del interés general de manera consistente y repetida, acercándose a los intereses de pequeños grupos de interés". Y ha advertido que puede ocurrir de manera perfectamente legal. Por ello se encuentra permanentemente elaborando propuestas comprehensivas para limitarla.

Si el lobby ha de tener algún tipo de valor público será solo si se desarrolla de manera abierta y transparente, completamente alejado de cualquier tipo de acto de corrupción. Pero también evitando la captura regulatoria, porque el proceso puede ser perfectamente legal pero aun así, el interés general puede resultar capturado por determinados intereses.

Para lograr esto, también será necesario contar con una política de participación en el proceso de formación de políticas públicas que sea

4 Página 59.

abierto, incidente y amplio. Si la única forma de participación efectiva en la definición de una política es el lobby (entendido en su definición restrictiva) entonces existirá considerable presión a través de ese mecanismo. Si, en cambio, existen otros modos de participación y propuesta a lo largo del proceso de formulación de las políticas públicas, como por ejemplo, cuerpos consultivos permanentes en ciertas instituciones, se consulta formalmente la opinión de los interesados a través de la publicación de white papers y green papers, se ponen en consulta borradores de regulaciones, etc, el peso relativo que pueda tener el lobby como mecanismo de influencia será menor.

En conclusión, considero que el lobby puede constituir una fuente de valor público importante, pero todo dependerá del cómo se realice realmente esa influencia o de si existen o no otros mecanismos de participación e incidencia real.

Pero resta todavía otro aspecto, menos explorado. El lobby entendido como encuentros presenciales tiene el potencial, pero no la garantía de contribuir a disminuir los niveles de desconfianza. Muchas políticas públicas han mutado de forma positiva en su proceso de formulación simplemente porque se han acortado las brechas de desconfianza o se ha generado el espacio para escuchar al otro. Algo tan sencillo —y a primera vista casi trivial o anecdótico— como verse las caras y escucharse, puede contribuir a políticas públicas que apunten efectivamente al objetivo que genera mayor valor social.

Alguien podría sugerir plausiblemente que el mejor mecanismo de intercambio de posiciones y búsqueda de influencia —para evitar cualquier comportamiento corrupto— sea un sistema electrónico de distribución de minutas y documentos, estudios, informes, etc., que prescinda completamente de las reuniones. Aparte de la razonable sospecha de que la tasa de lectura de esos documentos sería particularmente baja, dejaría fuera la posibilidad de una genuina conversación y la búsqueda del entendimiento del otro. Quizás, en el agregado, se trata de una ventaja o valor social más bien marginal, pero con todo, puede ir generando espacios de diálogo y entendimiento que no se producirían de otra forma. Mi modesta experiencia profesional, así lo atestigua.

Por supuesto que otras prácticas pueden contribuir de forma más amplia a este mismo objetivo. Los encuentros de mesas tripartitas para la definición de objetivos comunes han logrado esos avances de forma importante. Pero el encuentro personal e individual en vez de ser

minimizado, puede considerarse un valioso complemento. Muchas veces la simple desconfianza mutua entre el mundo empresarial y el político o entre el empresarial y la sociedad civil, generan conflictos innecesarios.

Tercera pregunta: ¿qué se piensa habitualmente sobre el lobby y es relevante lo que se piense socialmente acerca de él?

Como vimos en la sección anterior, la opinión positiva, neutra o negativa sobre el lobby es una función de distintos elementos: la idea de interés público que consideremos mejor, la definición que escojamos del lobby y las prácticas más bien estratégicas para denostarlo cuando promueve intereses que contradicen los propios. Pero la realidad muestra que, en general, la imagen del lobby es profundamente negativa. Una parte importante de la explicación subyace a los altos grados de desigualdad económica y social que se evidencia en nuestro país, la que tiene sus correlatos en desigualdad territoriales, de acceso a la educación y al mercado del trabajo, etc. Así lo han mostrado ya muchos estudios, el más comprehensivo y reciente provisto por el PNUD (2017) en su libro *Desiguales*. Allí se constata tanto la profunda desigualdad de influencia, como de acceso efectivo al poder.

Bajo ese prisma, es habitual percibir el lobby como una herramienta a la que puedan echar mano con extremada facilidad los principales grupos e intereses económicos, para prevalecer en el debate de las políticas públicas. Existen diversas evidencias y ejemplos contrarios, pero esa sigue siendo la imagen prevaleciente.

Esto constituye un problema y un desafío no solo para quienes ejercemos esta actividad, sino para la legitimidad global de nuestro sistema político. La sensación persistente de que las decisiones siempre privilegian a los poderosos, erosiona la confianza social. El grado de persistencia de esta imagen se explica fundamentalmente, primero, por la desigualdad real de base que tiñe todo el espectro social y político, y, segundo, por lo que la economía del comportamiento denomina sesgo de disponibilidad (Kahneman 2012). Este último es el mismo fenómeno que nos lleva a estar convencidos de que la sociedad avanza constantemente hacia su perdición y que el futuro depara un colosal desastre en muchos sentidos. Esto, a pesar de la contundente evidencia que muestra lo opuesto, como ha mostrado Steven Pinker (2018). Esta matriz evolutiva nos predispone a buscar las malas noticias, sos-

tener teorías de la conspiración y despreciar la evidencia que contradice nuestras creencias.

En este contexto, por cierto, no es solo la imagen del lobby la que se ve afectada. Pero una mala imagen del lobby tiene dos grandes consecuencias: i) desincentiva contactos que podrían generar mejores políticas públicas con más y mejor información; y ii) contribuye de manera importante a acrecentar el problema de la baja legitimidad de las instituciones políticas.

Por ello, resulta muy importante desarrollar esfuerzos por mejorar la imagen de esta actividad. Pero no con discursos o llamados a la calma sino que con pruebas, ejemplos, prácticas y regulaciones.

Cuarta pregunta: ¿qué elementos constituirían la base de una buena regulación?

Para quienes sostengan firmemente la posición "sustantiva" del concepto de interés público y consideren lobby toda la gama de acciones enumerada en la respuesta a la pregunta 2, probablemente la única solución sea la prohibición del lobby, entendido como encuentros presenciales. En esos encuentros verán solo perjuicios y la oportunidad para acuerdos corruptos e ilegales. Para quienes sostengan la opción "agregativa" y tengan en alta estima a Hayek, Nozik y Friedmann, probablemente consideren que cualquier intento de regulación del lobby es improcedente. La decisión en la mayoría de las democracias, incluida la chilena ha sido un punto intermedio: permitirlo, pero bajo ciertas condiciones regulatorias. Entonces procede la pregunta acerca de cuál estructura regulatoria podría dar más garantías tanto a los hayekeanos como a los rousseaunianos.

Como ha observado también la OCDE (2009, 2012, 2013, 2014), una regulación del lobby debe apuntar a nivelar la cancha en términos de capacidad de influencia, pero sin generar barreras innecesarias al acceso a los tomadores de decisión. Una de las principales herramientas en este sentido es la transparencia: que los contactos y acciones de los grupos de interés sean lo más abiertos y visibles que se pueda.

Resulta evidente —y no por ello deseable o aceptable— que en muchas ocasiones existe una desproporción en muchas ocasiones respecto de la real capacidad de incidencia de distintos grupos respecto de distintas materias. No solo en el sentido o contenido de determinadas políticas, sino también en la determinación de la agenda. Asuntos como los

derechos de las mujeres y el calentamiento global comienzan a adquirir prominencia a través de manifestaciones imposibles de eludir y necesarias. No discutiré aquí sobre las diversas teorías acerca del "agenda *setting*" y las "ventanas de oportunidad regulatoria", pero resulta claro que la agenda en las democracias avanzadas tiende a ser cada vez más permeable a los intereses reales de la población.

Algunos de los principios que una regulación debiese respetar son: i) que sea totalmente neutra respecto del tipo de interés de que se trate, sea o no un interés económico; ii) que equilibre sanamente ciertas exigencias de transparencia y reportabilidad, pero sin imponer barreras excesivas al acceso por parte de grupos de pocos recursos; iii) que sea capaz de verificar el cumplimiento de las obligaciones y restricciones establecidas; y iv) que sea capaz de sancionar los incumplimientos.

Nuestra actual regulación cumple satisfactoriamente con los dos primeros principios. Pero resulta particularmente débil en el tercero y cuarto. Esto significa que —en el papel— todo está muy bien, pero no tenemos cómo comprobar fehacientemente que la norma se cumple. Esto constituye un problema serio que debe abordarse en algún momento. Con todo, todavía podría avanzarse un poco más también en fijar ciertos parámetros para el ejercicio efectivo de la actividad y aumentar sus grados de integridad y visibilidad.

Pero es importante —más bien clave— que se respete la principal virtud de la regulación que tenemos hoy: que es completamente neutra respecto de la naturaleza del interés representado y de la vía que se utilice para representarlo. Muchas veces se tiende a pensar que la regulación del lobby es equivalente —y se limita o debe limitarse— a la regulación de las empresas de lobby. La experiencia regulatoria internacional demuestra que ese no es el mejor camino y no es lo que aconseja la OCDE (2013, 2014). En el ámbito internacional se regula de la misma manera tanto la actividad profesional desarrollada por un tercero en representación de un cliente, como las acciones que pueda desarrollar una entidad de forma directa (sin recurrir a una empresa de lobby). Es el caso de la ley federal de Estados Unidos, por ejemplo, donde los primeros son llamados lobbistas profesionales (*professional lobbyists*) y los segundos son denominados lobbistas internos (*in-house lobbyists*), pero están sujetos básicamente a las mismas obligaciones. Nuestra ley está diseñada de manera similar. A los primeros los llama "lobbistas" y a los segundos los denomina "gestores de interés". Pero toda la carga regulatoria se aplica de manera totalmente simétrica a

ambos. Cualquier modificación o perfeccionamiento que decidamos hacer a nuestra ley de lobby debería asegurarse de preservar esta característica esencial.

Conclusión

Como hemos visto, una mirada negativa, neutra o positiva acerca de la actividad de lobby depende en gran medida de la escuela de teoría política que utilicemos. Organismos internacionales como la OCDE avalan su carácter eminentemente democrático como parte del ejercicio de representación directa o del derecho de petición. Pero han de establecerse ciertas reglas mínimas que atenúen el riesgo de captura o corrupción y que garanticen una cancha lo más pareja posible. En la medida que ciertos estándares regulatorios están presentes parece más probable que se verifique el aporte de valor público que pudiera derivarse de una interacción virtuosa y no corrupta entre autoridades e intereses especiales. Nuestra liviana regulación parece haber sido un aporte en este sentido, pero probablemente existe todavía espacio para ciertos perfeccionamientos. Una regulación que fortalezca las exigencias de transparencia e integridad, además de nutrirse de nuevos elementos de fiscalización y sanción pueden ser factores importantes en el futuro.

Bibliografía

Bitonti, Alberto (2017). "The Role of Lobbying in Modern Democracy: A Theoretical Framework", en *Lobbying in Europe, public affairs and the lobbying industry in 28 EU countries*, Alberto Bitonti y Phil Harris, editores. Palgrave Macmillan, Reino Unido.

Cardoso, Fernando Henrique (2003). Conferencia en Cátedra Raúl Prebisch, Santiago de Chile. Accesado el 17 de marzo de 2019 en:
https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/12823/DISCURSOCARDOSO-final.pdf

Dworkin, Ronald (2003). *Virtud soberana: teoría y práctica de la igualdad*. Paidós, España.

Kahneman, Daniel (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Random House Mondadori, España.

Mill, John Stuart (2013). *Sobre la libertad*. Alianza Editorial, España.

OCDE (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1. Increasing transparency through regulation*. Francia.

OCDE (2012). *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 2. Promoting integrity through self-regulation*. OCDE, Francia.

OCDE (2013). "10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying". OCDE, Francia.

OCDE (2014). *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying*. OCDE, Francia.
OCDE (2017). *Preventing Policy Capture. Integrity in public decision making*. OCDE, Francia.
Pinker, Steven (2018). *En defensa de la ilustración: por la razón, la ciencia, el humanismo y el progreso*. Paidós, Argentina.
PNUD (2017). *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Uqbar Editores, Chile.

ISBN: 978-956-9058-25-7