

Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile

El lobby es el producto de una industria especializada, por lo que genera una competencia con la participación ciudadana en el esfuerzo por incidir en las decisiones públicas. Para regular la forma en que se representan los intereses particulares frente a las autoridades, en Chile se aprobó la Ley de Lobby después de más de una década de debate parlamentario. Pese a los avances, urgen reformas que permitan que la legislación incorpore mecanismos tendientes a realizar los principios de igualdad de influencia política, fomento de la participación ciudadana y mayores estándares de integridad en el sector privado.

MANUEL ARÍS

La democracia supone que las decisiones en el ámbito público sean alcanzadas por medio de la deliberación. En un modelo de democracia representativa, la delegación de poder en la autoridad a través del voto no significa la clausura de esa deliberación, pues la legitimidad de las decisiones depende en buena parte de su concordancia con el interés general, que es configurado en el diálogo entre autoridades y ciudadanía. Los problemas se presentan precisamente cuando hay interferencias en el establecimiento de esa relación. Por ejemplo, ¿es conveniente que la autoridad elegida, en el momento de tomar una decisión, tome en consideración el punto de vista que se le plantea desde la ciudadanía? Si la autoridad o un gobierno ya fue elegido mediante

Manuel Arís: es sociólogo y magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile). Ha trabajado en temas vinculados a políticas anticorrupción en organizaciones de la sociedad civil como Ciudadano Inteligente y Espacio Público, y también en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

Palabras claves: igualdad, lobby, participación ciudadana, transparencia, Chile.

Nota: esta es una versión resumida del artículo «Avanzar en integridad y participación ciudadana. Balance y modificaciones de la Ley de Lobby», Serie Análisis N° 8, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2017, disponible en <library.fes.de>.

las reglas del juego democrático, defendiendo o portando un programa a implementar, ¿por qué dudar sobre las decisiones a las que se comprometió? ¿A quién debe escuchar? ¿Solo a sus partidarios? ¿A los afectados por esas decisiones? Estas preguntas son inherentes al ejercicio de un poder democrático y no ha sido posible encontrarles una respuesta definitiva. El estilo de liderazgo y la forma en que se concibe el poder, e incluso aspectos psicológicos de la autoridad que ejerce un cargo, serán elementos que van a condicionar las respuestas. Pero así como estas preguntas son inherentes al ejercicio del poder en democracia, también lo es una regla inequívoca en el establecimiento del diálogo entre autoridad y ciudadanía: la deliberación democrática requiere que los ciudadanos que pretenden influir en el diálogo participen en igualdad de condiciones. El negocio de la representación de intereses actúa entonces como una distorsión, pues se genera en torno de él una industria especializada en la gestión de influencias, que moviliza contactos personales, favores, promesas y un acabado proceso que rompe la regla de igualdad que el diálogo deliberativo supone. Por esto es indispensable regular la actividad de lobby.

Existen varios modelos que se han puesto en práctica para regular el lobby en el mundo. En el caso de Chile, hubo una larga discusión sobre la mejor forma que debía tener esta regulación. En 2014 se publicó la Ley que Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares ante Autoridades y Funcionarios, basada en un modelo inédito de transparencia de la agenda de las autoridades públicas. En estos casi cuatro años, su implementación ha producido una enorme cantidad de datos sobre las audiencias del gobierno central, de los municipios o del Parlamento. Pero ¿es esta información suficiente para garantizar que la regulación adoptada en Chile constituya un avance en la restitución de la igualdad de influencia política en las decisiones públicas? En este artículo pretendo explorar los avances que ha significado esta norma y las necesidades de regulación de la industria que continúan pendientes.

■ Los efectos del lobby en la democracia

El lobby actúa como canalizador entre los intereses privados de grupos y personas y las autoridades públicas en general, por lo que se concibe como un aspecto importante del proceso de deliberación que supone todo ejercicio democrático de la autoridad. Pero su legitimidad se pone evidentemente en entredicho cuando se configura como una actividad que sitúa en una posición de privilegio a aquellos que pueden pagar actividades de cabildeo sobre los tomadores de decisión, en detrimento de aquellos cuyos intereses no encuentran más mediación que la mera participación electoral o mecanismos

de participación ciudadana menos intensivos, más precarios, desarticulados y carentes de la eficacia que la venta de servicios de lobby supone. Pero ¿es el

**El lobby compite con la
participación ciudadana,
pero es un error concebirlo
como una forma de
participación ciudadana ■**

lobby una forma de participación ciudadana? La respuesta es no, pues media el dinero para acceder a él. Sí lo es la gestión de intereses. El lobby es una industria, un negocio, una actividad remunerada que implica un intercambio entre dinero y acceso a determinadas redes de poder. En cierto sentido,

el lobby compite con la participación ciudadana, pero es un error concebirlo como *una forma* de participación ciudadana.

El lobby no es una industria común y corriente, con un producto totalmente claro e identificable. En términos generales, las empresas de lobby pueden vender a sus clientes cuatro tipos de productos: habilidad de negociación, red de contactos y acceso a las autoridades, conocimiento sobre los procedimientos de toma de decisión pública y acceso a los medios de comunicación. Este tipo de productos se alcanzan contando con un *staff* con un capital social desarrollado en el tiempo o bien con ex-autoridades que mantienen contactos y cierto grado de influencia sobre otros tomadores de decisión.

La venta de estos servicios requiere estar compenetrado tanto con las grandes corporaciones como con las redes de poder. Es un posicionamiento de largo aliento, que requiere el establecimiento de confianzas mutuas con las autoridades. La connotación negativa del término lobby no se debe solo a su potencial para erosionar la igualdad en el ejercicio de influencias sobre las autoridades, sino a que esta actividad se encuentra muy cerca del límite que separa las acciones de incidencia probas de las corruptas. Tráfico de influencias, negociación incompatible, conflictos de intereses, clientelismo y financiamiento irregular de la política son algunas de las modalidades en las que podrían incurrir los lobistas con cierta facilidad, dada la naturaleza de su negocio. Los casos de corrupción conocidos en el último tiempo muestran que las empresas cuestionadas por prácticas de corrupción generalmente combinan métodos legales con otros ilegales en el proceso de «captura del Estado» o en el ejercicio de influencias para beneficio propio. Bernard Manin señala el riesgo de que la *discusión*, en la que se intenta producir un cambio en un interlocutor, se transforme en *regateo*, en el que se producen ofrecimientos de dinero, bienes o servicios a cambio de decisiones políticas. Este es el riesgo de las actividades de lobby debido a la permeable frontera entre la legítima exposición de un interés particular y la transacción económica. De ahí

la importancia de los estándares de probidad y transparencia exigidos a quienes desarrollan esta actividad. Si el lobby tiene éxito al *influir* en una autoridad, existe cierto consenso en que esta influencia se alcanza por medio de un intercambio entre financiamiento y determinada decisión, lo que pone a la industria del lobby y sus procedimientos en una situación de legitimidad bajo sospecha.

Se ha dicho en favor del lobby que facilita la toma de decisiones, pues pone a disposición de las autoridades visiones particulares y conocimientos técnicos que de otra forma les resultarían muy costosos. Pero este potencial beneficio no es más que una transposición de los beneficios que efectivamente tiene la participación ciudadana para el ejercicio de la autoridad, pero tal beneficio no se realiza cuando se ponen a disposición de los decisores solo una visión particular del asunto y estudios técnicos convenientes a ese interés particular. El lobby se desenvuelve entonces como una potencial competencia con la participación ciudadana, que aprovecha el mecanismo de derecho a petición consustancial a los sistemas democráticos. Este derecho faculta a la ciudadanía a solicitar a las autoridades la atención respecto de sus necesidades o inquietudes frente a asuntos públicos¹, por lo que se ofrece como contexto tanto para la gestión de intereses de cualquier ciudadano común como para la representación de intereses corporativos mediante los servicios provistos por una empresa de lobby. Esto acentúa en su funcionamiento ciertas brechas de desigualdad de influencia política que ya existen en las sociedades y permite que los grupos de mayores recursos tengan mejores capacidades para expresar intereses y generar cambios en los procesos de decisión.

Ciertamente, existen organizaciones de la sociedad civil que se han especializado en la gestión de intereses y en el esfuerzo por influir en las decisiones de las autoridades. Esta realidad creciente –no solo en Chile– vuelve más complejo el abordaje para el diseño de una política de regulación del lobby realista, efectiva y tendiente a la realización de valores como la igualdad política, la transparencia y la probidad. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoció que existe una paulatina ampliación de los espacios de participación de la sociedad civil en el proceso legislativo en Chile, pero admite también que esta participación es esporádica, se concentra en discusiones particulares y no constituye un proceso permanente de seguimiento de las decisiones. Por esto es que también la sociedad civil considera que su participación es más bien formal y no sustantiva².

1. Artículo 19, número 14 de la Constitución Política de la República de Chile.

2. PNUD: *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno*, PNUD, Santiago de Chile, 2017.

Una de las consecuencias más nocivas del lobby en las democracias es lo que se ha denominado «captura reglamentaria», un escenario en el que las instituciones públicas que regulan los mercados comienzan a comportarse de acuerdo con los intereses de las industrias que deben regular y se distancian del objetivo de buscar el interés general. Este fenómeno –que no opera solo en el ámbito regulatorio– constituye el mayor riesgo que puede concebir una democracia enfrentada a una industria de lobby desregulada, sin estándares de integridad y que funciona en la opacidad.

■ La regulación

El lobby se encuentra regulado en pocos países del mundo. A mediados de 2015, solo alrededor de 20 países contaban con una ley nacional sobre esta actividad, aunque ha existido en los últimos años un creciente interés por dotar a los marcos jurídicos de herramientas efectivas para el control del lobby. Existen regulaciones de dos tipos: las basadas en la regulación de la industria y las que fomentan la autorregulación de los lobistas. El primer modelo

Existen regulaciones de dos tipos: las basadas en la regulación de la industria y las que fomentan la autorregulación de los lobistas ■

contempla generalmente un registro obligatorio de lobistas, con un carácter habilitante para la realización de gestiones de intereses, combinado con normas para que ex-autoridades o ex-funcionarios de gobierno no puedan circular entre el sector público y las empresas de lobby con facilidad; incluye también la prohibición de donaciones a campañas y partidos políticos por parte de empresas de lobby y de lobistas individuales. El segundo modelo privilegia la creación de códigos de conducta de lobistas que conduzcan a que sus actividades contemplen la preeminencia del interés general por sobre los intereses particulares; a que informen proactivamente sobre sus clientes y los motivos por los cuales contratan sus servicios; que les prohíban expresamente ofrecer, en el contexto de una gestión de intereses, cualquier tipo de beneficio a autoridades o funcionarios; y que establezcan el deber de abstenerse de representar intereses de clientes en conflicto.

En América Latina, solo Perú y Chile cuentan con una ley nacional sobre esta actividad. El caso peruano se ha transformado en un ícono de regulación deficiente del lobby, pues desde la promulgación en 2003 de la ley 20084, que regula la gestión de intereses en la gestión pública, su funcionamiento ha estado opacado por la incapacidad estatal para transformarla en un instrumento

de transparencia de la actividad y mejora de los estándares de su ejercicio. Esto se debe a las debilidades legales e institucionales contempladas en la norma, y también a una tradición de lobby informal predominante en la sociedad peruana. La ley establece un registro habilitante para lobistas, que deben presentar informes de sus actividades cada seis meses, e incluye también algunas reglas en relación con la «puerta giratoria», como la prohibición a funcionarios públicos de realizar lobby por el término de un año desde el momento en que dejan su cargo. Sin embargo, en 2016, solo cinco personas y una empresa se habían inscripto en el registro de lobistas. Las deficiencias de la regulación se atribuyen al débil trabajo de fiscalización de la autoridad competente en la materia, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, órgano similar al Registro Civil en Chile. También al engorroso proceso de registro y de información semestral de las actividades de lobby, que desincentiva que las empresas y personas dedicadas a esta actividad se sometan a la regulación estatal. Se considera, por último, una gran debilidad en el sistema de sanciones al incumplimiento de la ley. De estas deficiencias existe plena conciencia en la sociedad civil peruana, que ha incluido la modificación a la ley 20084 entre las propuestas para la Comisión de Integridad Presidencial creada por el gobierno peruano.

En otros países de América Latina la regulación del lobby es parcial y se aplica solo a algunos poderes del Estado, como en el caso de México con los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, que no obstante carecen de efectividad en la definición de las actividades y de la industria del lobby. En Argentina, el decreto 1172/03 establece una regulación de lobby para el caso de altas autoridades del Poder Ejecutivo nacional, pero la norma tiene escaso cumplimiento y falta de disposiciones exhaustivas y específicas sobre la gestión de intereses. Actualmente se discuten en la Cámara de Diputados tres proyectos de ley sobre la materia, uno de los cuales ha sido presentado por el Poder Ejecutivo recientemente.

El primer proyecto para regular el lobby en Chile, presentado por el presidente Ricardo Lagos en 2003³, lo definía como aquella actividad que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés legítimo de carácter individual, sectorial o institucional, en relación con decisiones que deben adoptar las autoridades del Poder Ejecutivo o Legislativo. El proyecto consideraba que esta actividad podía ser remunerada o no, pero hacía una distinción entre el gestor de intereses y el lobista profesional, en el entendido de que

3. Boletín N° 3.407.

este último realiza gestiones de intereses de manera remunerada y habitual. Se entendía como *habitual* la realización de gestión de intereses cinco veces o más en un promedio de seis meses. Los lobistas profesionales debían, entonces, inscribirse previamente en los registros de lobistas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo para quedar habilitados para realizar las acciones de gestión de intereses. Este carácter habilitante del registro iba a ser fuente de conflicto en la discusión legislativa hasta el tramo final de tramitación que dio origen a la Ley de Lobby. El proyecto también definía ciertas obligaciones para los lobistas registrados: responsabilidad, información, prohibición de financiamiento electoral y de partidos políticos, incompatibilidades para evitar la «puerta giratoria» y prohibición de representar intereses opuestos.

El proyecto no logró generar los consensos necesarios para transformarse en ley, ante lo cual, en su primer gobierno, la presidenta Michelle Bachelet ingresó un nuevo proyecto que incluía una figura novedosa: los gestores de intereses⁴. Se definió entonces al lobista como aquel que hace gestión de intereses de manera habitual y remunerada, excluyendo a juntas de vecinos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, iglesias y comunidades indígenas. El proyecto avanzó tímidamente en su tramitación, hasta que el gobierno del presidente Sebastián Piñera ingresó una indicación sustitutiva que cambió incluso el nombre del proyecto por el de «Proyecto de Ley de Transparencia en la Actividad del Lobby y Gestiones que Representen Intereses Particulares». De esta forma, se modificó sustancialmente el foco de la regulación, que se corrió del lobby o gestión de intereses y se concentró en la autoridad o el funcionario público que es sujeto pasivo de lobby. En este último recaerían las obligaciones de publicidad de las actividades de lobby o gestión de intereses, cuestión que permitió alcanzar por estrecho margen los consensos necesarios para que el proyecto avanzara en el Parlamento y se transformara, finalmente, en ley.

Un aspecto positivo de esta última versión del proyecto fue la inclusión, entre las actividades que deben ser registradas, de la de presionar a la autoridad para que no se adopte una decisión o se realice determinada acción. También fue positiva la ampliación de sujetos pasivos, incluyendo a aquellos que no son nominalmente establecidos por la ley pero que tienen atribuciones de decisión relevantes sobre el tema sujeto a lobby⁴.

En su tramitación, el proyecto fue constantemente cuestionado por no regular la industria de lobby, hasta la última instancia. En la Comisión Mixta se discutió la pertinencia de que los lobistas tuvieran que inscribirse de manera

4. Boletín N° 6.189.

obligatoria en un registro antes de realizar la gestión de intereses. Y finalmente, si bien la legislación incluyó la creación de registros de lobistas y gestores de intereses particulares, no se establecieron las obligaciones que los proyectos anteriores habían incluido para las empresas de la industria.

Los principios rectores de la ley fueron probidad, transparencia e igualdad, y se pretendió regular la publicidad en la actividad de lobby y gestiones de intereses particulares. Tanto el lobby como la gestión de intereses particulares pueden ser realizados por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, con el objetivo de promover, defender o representar cualquier interés particular, teniendo como finalidad influir en las decisiones que deban adoptar los sujetos pasivos (autoridades o funcionarios públicos). La diferencia entre lobistas y gestores de interés particular es que los primeros realizan esta actividad de manera remunerada, mientras que los segundos no. La actividad de lobby o gestión de intereses se realiza en una audiencia o reunión a la que se accede por medio de un formulario de solicitud que deben disponer los servicios públicos. La audiencia se define como el acto de oír, de manera presencial o a través de videoconferencia, con lo que se excluye de esto cualquier ejercicio de influencia sobre autoridades que se realice por vía telefónica o comunicación escrita, como el correo electrónico, por ejemplo.

La diferencia entre lobistas y gestores de interés particular es que los primeros realizan esta actividad de manera remunerada ■

Es importante considerar otro aspecto relevante: los deberes de registro y publicidad se dan solo en el caso en que sea el sujeto activo de lobby quien solicita la audiencia o reunión con la autoridad, lo que abre una amplia zona gris bajo la cual pueden evitarse los controles. Los sujetos activos deben completar un formulario de solicitud de audiencia y responder a requerimientos de información adicional. El sujeto pasivo, por su parte, cuenta con tres días hábiles para dar respuesta a la solicitud de audiencia. La ley no obliga a aceptar las audiencias, ni a otorgarlas en algún plazo, como tampoco obliga a fundamentar la decisión de rechazo. La ley también establece el deber de registrar la «agenda pública de los sujetos pasivos», que contempla reuniones, viajes nacionales e internacionales y donativos o regalos que reciban. Aquellos también deben publicar los registros mencionados en el punto anterior y mantenerlos actualizados al primer día hábil de cada mes en los sitios de transparencia activa de cada servicio público. Y, por último, se contempla el deber de «igualdad de trato», que obliga a las autoridades a conceder

audiencia a quien la solicite para tratar una materia que discutió anteriormente con otro sujeto activo. En el reglamento de la ley se establece que se debe dar un trato respetuoso y deferente y brindar un tiempo adecuado al sujeto activo para exponer su punto de vista.

■ Los desafíos pendientes de la legislación chilena

Igualdad de influencia política, participación ciudadana efectiva y mayores estándares de integridad en la actividad privada son tres principios esenciales para el fortalecimiento de la democracia, indispensables a la hora de orientar una regulación a las actividades de lobby, sobre todo en sociedades que padecen altos niveles de concentración de la riqueza y zonas grises en las que el poder económico se confunde con el poder político. Una norma como la actual, basada principalmente en el principio de transparencia, difícilmente podrá ponerle coto a esta fuente de desigualdad. La igualdad de influencia política como principio remite a la vieja promesa que encarna la democracia. No significa democracia directa y no se ubica en oposición a la democracia representativa, sino que, por el contrario, la fortalece. Se trata de uno de los pilares básicos de la democracia, que tiene como punto de partida indispensable el principio de isogoría, que establece que cualquier ciudadano, independientemente de quien sea, está lo suficientemente calificado para que su opinión al menos merezca ser escuchada por los gobernantes. La Ley de Lobby debe ser capaz de encarnar este principio. Según Robert Dahl,

La participación ciudadana como principio implica proteger la gestión de intereses de la ciudadanía frente a la actividad de lobby ■

Se protege igualando la cancha por medio de la exigencia de mejores estándares a la industria y el fomento de condiciones de participación que permitan un diálogo genuino y permanente entre autoridades públicas y la ciudadanía. Quienes tienen acceso a la industria del lobby para movilizar sus intereses son portadores de una sobrerrepresentación que incide con un peso desproporcionado en las decisiones públicas y contribuye a que las autoridades tengan una visión limitada de la realidad.

la igualdad de influencia política es un ideal, y generar mecanismos y corregir disposiciones para alcanzarlo es una obligación moral⁵.

La participación ciudadana como principio implica proteger la gestión de intereses de la ciudadanía frente a la

5. R. Dahl: *La igualdad política*, FCE, Buenos Aires, 2008.

Los estándares de integridad en el sector privado son un tema poco explorado aún en la legislación, aunque resultan indispensables para un funcionamiento armónico de cualquier regulación de las relaciones entre intereses particulares y autoridades públicas. Precisamente, un reiterado motivo de conflicto entre ambos son los intereses corporativos. Este principio debiera orientar la creación de una serie de estándares, procedimientos de fiscalización y sanciones aplicables que actúen como disuasivos y orientadores de la acción del sector privado en su relación con el Estado. Cualquier reforma a la Ley de Lobby debe considerar el contexto de reformas a las políticas anticorrupción recién sucedidas en Chile y las que se encuentran todavía pendientes, como también modificaciones que deben realizarse en el ámbito de la participación ciudadana. Se trata de reformas complementarias, pero indispensables si consideramos el conjunto de disposiciones normativas como un sistema de políticas para combatir la corrupción y mejorar la calidad de la democracia. Una de las más relevantes en relación con el lobby es la «puerta giratoria». Tal como señala Juan Hernández Viguera, la «puerta giratoria» es un factor determinante en el éxito de la industria del lobby. En Chile, la regulación es débil por la temporalidad considerada y en el alcance de los cargos sujetos de esta obligación⁶.

En términos simples, se entienden por «puerta giratoria» las idas y venidas en la trayectoria de individuos entre puestos de gobierno y cargos en el sector privado, a partir de las cuales se establece un estrecho vínculo entre poder político y poder económico. Este resulta perjudicial para la democracia si sus consecuencias implican una merma en la persecución del interés general por parte de autoridades públicas, pues tanto la proveniencia como las expectativas de carrera de los funcionarios influyen en sus decisiones en el sector público. Uno de los mayores problemas generados por el fenómeno de la «puerta giratoria» se vincula a las actividades de lobby que realizan los ex-funcionarios o ex-autoridades. La gestión de intereses realizada por ex-funcionarios públicos, con conocimiento y acceso a otros funcionarios públicos, es una ventaja importante al momento de realizar tareas de lobby, pues suele habilitar el acceso privilegiado a los tomadores de decisión y a documentación, así como la posibilidad de realizar consultas específicas que obviamente no se encuentran disponibles para otros actores.

6. Mariano Schuster: «El poder del lobby financiero en el capitalismo contemporáneo. Entrevista a Juan Hernández Viguera» en *Nueva Sociedad* edición digital, 3/2016, <<http://nuso.org/articulo/el-poder-del-lobbie-financiero-en-el-capitalismo-contemporaneo/>>.

Por estas razones, muchos países ya cuentan con una regulación de la «puerta giratoria» que contempla prohibiciones a la realización de lobby tras salir de la función pública. Canadá, por ejemplo, establece un periodo de cinco años después de dejar el cargo público en el que la ex-autoridad no puede realizar lobby. En Estados Unidos, la prohibición es de dos años y se aplica a ex-autoridades del Ejecutivo y a parlamentarios. En Australia, el «periodo de enfriamiento» es variable de acuerdo con el nivel del cargo del ex-funcionario. El piso es de un año de prohibición para realizar actividades de lobby, mientras que para ex-ministros y parlamentarios es de 18 meses.

Las reformas de largo alcance a la Ley de Lobby debieran tender a regular la industria en Chile. La actual normativa se consideró como un primer paso en la regulación de la gestión de intereses particulares, y los balances hasta el momento dan cuenta de que esta ha sido efectivamente un avance en algunas materias relacionadas con el acceso a las autoridades y la transparencia. Pero está pendiente regular eficazmente la industria del lobby. Además de la inscripción obligatoria, la regulación debería contemplar la prohibición de donar a campañas políticas a quienes trabajen en una empresa de lobby. Como ya hemos visto, en Chile se ha prohibido la donación de empresas a las campañas políticas, pero aún existe el riesgo de que a través de donaciones de personas naturales se intente reforzar esa relación de reciprocidad que toda actividad de lobby busca generar para desarrollar mejor su negocio. Esta prohibición se funda en la necesidad de no permitir sospecha alguna de potenciales sobornos. Las empresas inscriptas en el registro de lobistas deben cumplir con la presentación de una declaración que indique cualquier tipo de relación existente (familiar o de negocios) o pasada (contractual) con tomadores de decisión o asesores de estos, en un plazo prudente que permita esclarecer cualquier potencial conflicto de intereses. La declaración será pública y la omisión de antecedentes debe ser sancionada. En relación con la participación ciudadana, debe considerarse la exclusión del deber de regulación de una ley de lobby a cualquier actividad que pueda considerarse como una interacción ciudadana para asuntos privados, salvo aquella que implique la gestión de intereses económicos de envergadura.

Por otra parte, las ONG, fundaciones y centros de estudio deben ser activamente fiscalizados. Por lo general, este tipo de instituciones promueve reformas legales y decisiones públicas de acuerdo con sus objetivos específicos. Pero también pueden actuar como lobistas encubiertos, al recibir donaciones o realizar contratos con empresas y personas que desean promover un interés particular en algún tipo de decisión pública. La legislación debe contemplar esta posibilidad y prohibir que este tipo de instituciones realice gestiones en ámbitos en que sus donantes tengan intereses.

■ Retos pendientes

La ley fue definida como un primer paso y deja ver su insuficiencia para los propósitos para los que fue diseñada: una mayor transparencia en la relación entre autoridades y grupos de interés. La actual crisis de legitimidad y concentración del poder que afecta a la sociedad chilena requiere de regulaciones que tracen líneas divisorias claras entre la actividad pública y los negocios. Actualmente, la Ley de Lobby es incapaz de trazar esta distinción. El funcionamiento de la ley nos ha permitido percatarnos de algunos aspectos positivos de su puesta en práctica, como la sistematización de los registros, la obligatoriedad de informar por parte de las autoridades y, sobre todo, el mecanismo de igualdad de trato, por lo que cualquier modificación debería procurar mantener estos aspectos positivos de la actual regulación. Sin embargo, la ley contempla una amplia zona gris, en la que se vuelve muy vulnerable y no produce confianza de la ciudadanía en la actividad de lobby ni en las autoridades. Pero los cuestionamientos a la norma al momento de su entrada en vigencia bien pueden significar que esta, por muy insuficiente que sea en relación con estándares óptimos de probidad y transparencia, se enfrentó a una cultura política, a una forma de hacer las cosas en tensión con la transparencia, la probidad y la igualdad de trato. Esto presenta un desafío mayor ante la evidente necesidad de ampliar las disposiciones de la ley hacia una regulación efectiva de la industria del lobby.

La mejora del funcionamiento de la industria del lobby, si no se lo acompaña de una mayor solidez de la sociedad civil –organizada o no– en su capacidad para promover demandas y defender intereses, genera una inequivalencia lesiva para la democracia. Por esto, urge que las reformas a los mecanismos de participación ciudadana se realicen también en favor del fortalecimiento de la sociedad civil y que su derecho a intentar incidir en las decisiones públicas se ejerza sin los contrapesos de una industria especializada en estas materias.

Muchos en Latinoamérica estarán indicando la experiencia chilena de regulación al lobby como un ejemplo a seguir. En el debate que surja en cada uno de los países en los que decidan discutir una regulación de este tipo, debe tenerse en cuenta que la legislación chilena ha sido exitosa en transparentar ciertos aspectos de la relación entre el sector privado y las autoridades públicas, pero que aún se encuentra lejos de ser una regulación efectiva de la industria del lobby, que garantice integridad, participación e igualdad de influencia política. ☐