

# REFORMA A LA LEY N° 20.730. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA REGULACIÓN DEL *LOBBY* EN CHILE

## REFORM TO LAW 20.730. PROPOSALS FOR A NEW REGULATION OF THE *LOBBY* IN CHILE

---

Ángelo Palomino Díaz<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo tiene por objetivo proponer un conjunto de mejoras legales, reglamentarias y de gestión para avanzar hacia una mejor regulación del *lobby* en Chile. Para ello, luego de este primer acápite introductorio, se aborda la regulación en la materia, desde los proyectos iniciales, hasta los contenidos y el funcionamiento de la actual ley N° 20.730. Luego se esbozan los principales proyectos de ley y propuestas planteadas por diversos actores que han buscado introducir cambios a la normativa de *lobby*. Finalmente, se presenta un conjunto de propuestas que pueden considerarse para una actualización de la forma actual en cómo se regulan y se gestionan las acciones de *lobby* y gestiones de intereses particulares.

**Palabras clave:** ley N° 20.730 – *lobby* – gestión de intereses particulares – reforma ley de *lobby*

### Abstract

This paper proposes a set of legal, regulatory and management improvements to move towards a better regulation of lobbying in Chile. For this purpose, after a first introductory section, it addresses the regulation on the matter, from the initial projects to the contents and operation of current Law No. 20.730. Afterwards, it outlines the main bills and proposals contemplated by who have sought to introduce changes to lobbying regulations. Finally, it presents a set of proposals that could be considered for an update of the current way in which lobbying and private interest actions are regulated and managed.

---

1 Analista político de la Universidad de Santiago de Chile, Magíster en Relaciones Internacionales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y Magíster en Estudios Políticos de la Universidad de los Andes. Asesor de la Comisión de Integridad Pública y Transparencia, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y profesor de Ciencia Política en la Universidad de las Américas.

**Keywords:** Law No. 20.730 – lobby – management of particular interests – Lobby law reform

## Introducción

---

La regulación en materia de *lobby* es una pieza fundamental de la integridad pública y la lucha contra la corrupción en un país. En nuestro caso, la ley N° 20.730, que regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, fue promulgada y publicada durante marzo de 2014 y tuvo una implementación gradual. En términos generales, primero se exigió el cumplimiento del gobierno central, luego a nivel regional y posteriormente a nivel local o comunal.

Con el transcurso de más de once años de debate previo a la ley y luego de casi nueve años de implementación, ya han transcurrido varios años en los cuales ha sido posible tener un panorama respecto de cómo avanzar hacia una mejor regulación del *lobby*, teniendo a la vista los aspectos positivos y aquellos que son perfectibles en la ley N° 20.730, por su necesidad de precisión, alcance, carencia, entre otros.

Una eventual reforma a la ley de *lobby* involucra, por cierto, una discusión y distinción entre perspectivas de fondo para abordar la materia. En primer lugar, es relevante considerar cuál es el rol y valoración del *lobby* en la sociedad. En general suele predominar una visión negativa sobre la actividad de *lobby* y también una visión positiva del mismo. En el primer caso, suele haber una especie «demonización» de la actividad del *lobby* o al menos un uso peyorativo del concepto, pues dicha actividad podría implicar una sobrerrepresentación intereses particulares, como lo que ocurre –en un caso extremo– con el fenómeno de la «captura regulatoria», en que determinados grupos influncian excesivamente las decisiones públicas, en beneficio de sí mismos –o de lo que ellos consideran adecuado– y en detrimento del resto de la sociedad y del interés general o del bien común.

Por otro lado, hay una valoración relativamente positiva de la actividad de *lobby*, que señala que no existe un interés general o público «estático» o preconcebido, sino que este, en un contexto democrático debe construirse colaborativamente, permitiendo la participación de diversas voces de la sociedad, reconociendo en ello un activo valioso para el proceso de toma de decisiones públicas (Del Solar Agüero, 2019). Este argumento está en bastante sintonía con la concepción de lo público que trae consigo el paradigma de «Gobierno Abierto» y «Estado Abierto».

En segundo lugar, otra relevante discusión de fondo sobre la regulación del *lobby* dice relación con el modelo que se busca seguir. En general, hay dos

macromodelos para las regulaciones de *lobby*. En primer lugar, un modelo representado por la experiencia inicial del Reino Unido y Europa, que rechazaron la regulación estatutaria y dieron acento a la autorregulación y la transparencia de las decisiones, con incentivos para el cumplimiento. En cambio, hay un segundo modelo, representado principalmente por la experiencia estadounidense, que involucra una extensiva regulación en la materia, con obligaciones de registros, con mayor foco en los sujetos activos o industria del *lobby* y con un sistema de sanciones para el incumplimiento (García García, 2008). En cualquier caso, con el paso del tiempo, en general los países han ido avanzando hacia sistemas obligatorios y con regulaciones claras, incluso aquellos que han sido parte del primer modelo (Bertók, 2019:46-47).

De modo más o menos independiente de estos aspectos de fondo, durante los años de discusión y de implementación de la ley, han surgido una serie de planteamientos, críticas y alternativas que consideran necesario una reforma a la actual regulación sobre la materia. Estos planteamientos han venido de diversos lugares: desde el gobierno, el Congreso, el Consejo para la Transparencia, centros de estudios, organizaciones no gubernamentales, especialistas, académicos, entre otros.

El actual trabajo tiene por objetivo proponer un conjunto de mejoras legales, reglamentarias y de gestión para avanzar hacia una mejor regulación del *lobby* en Chile. Para ello, luego de este primer acápite introductorio, se aborda la regulación en la materia, desde los proyectos iniciales, hasta los contenidos y el funcionamiento de la actual ley N° 20.730. Luego se esbozan los principales proyectos de ley y propuestas planteadas por diversos actores que han buscado introducir cambios a la normativa de *lobby*. Finalmente, se presenta un conjunto de propuestas que pueden considerarse para una actualización de la forma actual en cómo se regulan y se gestionan las acciones de *lobby* y gestiones de intereses particulares.

## 1. La ley de *lobby* y su funcionamiento en Chile

---

La experiencia chilena en relación con el tratamiento regulatorio de materias relacionadas a la transparencia y la anticorrupción ha sido, en general, de carácter reactivo, como respuesta a escándalos de corrupción que han constituido situaciones de emergencia donde la legitimidad del gobierno se ha visto perjudicada (Rajević Mosler, 2013). Sin embargo, la ley N° 20.730 constituyó una excepción a lo anterior, pues su motivación e impulso no estuvo motivada por un escándalo de corrupción en específico (Jaraquemada Hederra, 2019).

Esto no significa, por cierto, que la normativa de *lobby* estuvo exenta de dificultades en su camino. En efecto, la regulación chilena sobre *lobby* tardó cerca de once años de tramitación y discusión parlamentaria, sobrepasando con creces el tiempo promedio de tramitación de leyes vinculadas a la transparencia e integridad (Jaraquemada Hederra, 2019: 75). Su extensión se prolongó desde 2003 a 2014, pues contó con tres iniciativas distintas: dos proyectos de ley y una indicación sustitutiva.

El primer proyecto fue presentado en 2003, a través de un mensaje del ejecutivo, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (boletín N° 3407-07). Su tramitación se extendió hasta inicios del siguiente gobierno, siendo aprobado en 2008. Sin embargo, el gobierno de ese entonces hizo uso de su facultad de veto, y tras no alcanzar acuerdo, se retiró la urgencia y su tramitación no concluyó.

El segundo proyecto de ley sobre *lobby* fue presentado en 2008, a través de un mensaje del ejecutivo, durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (boletín N° 6189-06). Tras no lograr el objetivo esperado con el veto presentado anteriormente, este constituyó el segundo intento por dotar al país de una ley de *lobby*. Sin embargo, a pesar de concluir el primer trámite constitucional, el proyecto no siguió avanzando por no contar con la debida urgencia del ejecutivo.

Finalmente, en 2012, durante el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera, se presenta una indicación sustitutiva al proyecto anterior. Esto constituyó un cambio considerable en el enfoque de la regulación de *lobby*, pues, entre otros aspectos, puso acento en las autoridades y funcionarios por sobre los lobistas. Finalmente, tras diversas discusiones y presiones de actores políticos, académicos y de la sociedad civil, el proyecto terminó siendo aprobado a inicios de 2014 y publicado el 8 de marzo de dicho año.

De este modo, y luego de once años de tramitación, Chile cuenta desde 2014 con una regulación en la materia, a través de la *ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Esta normativa y su puesta en funcionamiento contienen ciertos elementos centrales sobre los que corresponde detenerse, pues dan algunas luces precisamente respecto de que perfeccionamientos pueden ser necesarios para una ley de *lobby* 2.0 y un mejor funcionamiento.

En primer lugar, cabe indicar que la ley N° 20.730 se enmarca en los diversos esfuerzos del Estado para avanzar en transparencia y probidad. Así lo indica en efecto el primer artículo de la ley, que señala que el objetivo de la normativa es fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado, regulando la publicidad en la actividad de *lobby* y en las gestiones que representen intereses particulares. Esto es de relevancia, porque distingue entre una actividad que se denomina *lobby* y otra que se denomina gestión de intereses particulares.

En ambos casos, se trata de una gestión o actividad que se realiza con la finalidad de influir en aquellas personas que son parte de los procesos de toma de decisiones públicas, a través de la promoción, defensa o representación de algún interés particular. Para la ley, la diferencia se encuentra únicamente en que el *lobby* es una actividad remunerada, mientras que la gestión de interés particular no involucra una remuneración por realizar esta actividad o gestión (ley N° 20.730, artículo 2°). Esta distinción es muy relevante, pues pretende distinguir entre aquellos actores que son parte de la industria o mercado del *lobby*, frente a un conjunto de actores que están más vinculados a lo que suele denominarse sociedad civil y no a una empresa.

Esta diferenciación parece relevante, porque en una democracia naturalmente no existe un interés público con contornos del todo definidos, o comprendido como un concepto acabado sobre lo cual no haya nada que aportar o decir (Del Solar Agüero, 2019). Es la esencia de una democracia el permitir las múltiples expresiones de una sociedad plural, a través de instituciones y autoridades que escuchen o atiendan esas expresiones provenientes de quienes pueden tener intereses particulares. Sin embargo, la capacidad de influir con ese interés particular y los riesgos asociados a esas actividades de influencia hacia las autoridades y los poderes públicos son muy distintos entre quienes pueden acceder a una empresa para su realización y a aquellos que no pueden hacerlo.

Además, la ley de *lobby* distingue entre dos tipos de sujetos: los sujetos activos y los sujetos pasivos. Los sujetos activos son aquellos que realizan las acciones de influencia y que, en línea con lo indicado precedentemente, pueden ser de dos subtipos: lobistas –que son remunerados– o gestores de intereses particulares (no remunerados).

Los sujetos pasivos, en tanto, son aquellas personas frente a las cuales se realiza la actividad de *lobby* o gestión de intereses particulares, pues se desempeñan en cargos públicos y, por tanto, son parte de los procesos en los que se toman decisiones públicas. Estos sujetos deben representar y velar por el interés general. Además, cabe indicar que la normativa permite tres vías de incorporación de sujetos pasivos: primero, hay un listado taxativo de cargos que están expresamente indicados en la ley N° 20.730, por ejemplo, ministros, subsecretarios, embajadores, jefes de servicio, diputados, senadores, consejeros regionales, alcaldes, concejales, integrantes de comisiones evaluadoras, entre otros (ley N° 20.730, artículos 3° y 4°); en segundo lugar, la normativa también permite una incorporación flexible, para funcionarios que, aun cuando no estén contenidos en el listado anterior corresponda agregarlos, a través de una resolución fundada, en virtud de su capacidad decisoria, o por la decisiva influencia en quien tenga dicha capacidad decisoria (ley N° 20.730, artículo 3°); y por último, la normativa también contempla otra opción de incorporación flexible, a través de la posibilidad de que cualquier persona pueda realizar una solicitud para incluir algún funcionario público en el listado de sujetos pasivos de una institución (ley N° 20.730, artículo 4°).

Tal como se indicó anteriormente, el enfoque de la ley N° 20.730 está, principalmente, en la transparencia que debe brindar el sujeto pasivo, estableciendo una mayor carga de deberes para estos sujetos.

Estos deberes involucran registrar y dar publicidad a sus registros de la agenda pública. Dicha agenda pública incluye tres tipos de registros: las audiencias o reuniones que son realizadas con los sujetos activos –de manera presencial o por videoconferencia–, en la que estos buscan influir en las decisiones que deban adoptar los sujetos pasivos; los viajes que realiza el sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones; y los donativos que recibe el sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones, pero solo si estos regalos son de carácter protocolar, oficial o que autoriza la costumbre como manifestación de cortesía y buena educación, pues de lo contrario no resulta procedente ni probo el recibirlos.

Cabe indicar también que la ley N° 20.730 establece que los sujetos pasivos, además del deber de registrar y publicar sus registros de agenda pública –audiencias, viajes y donativos–, deben brindar también igualdad de trato cuando se trata de las solicitudes de audiencia. En principio, los sujetos pasivos no están obligados a aceptar las solicitudes de audiencia, pero el deber de igualdad de trato les obliga a aceptar solicitudes cuando estas se tratan de temáticas sobre las cuales ya se han brindado audiencias. Esto permite que no se establezcan discriminaciones arbitrarias en el momento de que el sujeto pasivo decida aceptar una audiencia y otra no. Si hay dos solicitudes de audiencia que tratan de una misma materia, el sujeto pasivo debería aceptar ambas. Así, sería una vulneración al principio de igualdad de trato si un sujeto pasivo sostiene una audiencia con una empresa y luego rechaza una solicitud de una junta de vecinos que versa sobre la misma materia respecto de la cual conversó con la empresa.

La ley N° 20.730 también indica que hay plazos que deben cumplirse por parte de los sujetos pasivos respecto de sus registros de agenda pública. Sobre las solicitudes de audiencias, los sujetos pasivos deben responderlas en un plazo máximo de tres días hábiles (decreto 71, 2014, artículo 10). Sobre el registro de audiencias sostenidas, viajes realizados y donativos recibidos, los sujetos pasivos deberán mantener actualizada dicha información el primer día hábil de cada mes (decreto 71, 2014, artículo 9°).

Por otro lado, La ley N° 20.730 estableció que el Consejo para la Transparencia tendría un rol esencial para transparentar los registros que se generan en materia de *lobby*. Dicho organismo tiene la función de brindar publicidad respecto de los registros de agenda pública, además de publicar los listados de sujetos activos, sean lobistas o gestores de intereses particulares (ley N° 20.730, artículo 9°). Tal como señala el artículo 16 del decreto 71, 2014, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Consejo para la Transparencia debe poner a disposición de

las personas estos registros, a través de un sitio electrónico. Esto es efectuado a través del portal Infolobby del Consejo para la Transparencia<sup>2</sup>.

Ahora bien, para cumplir con el propósito de publicar la información de *lobby*, y que esta quede a disposición de la ciudadanía para efectos del debido control social, el portal Infolobby recibe los registros ya gestionados por parte de los sujetos pasivos y sus organismos.

La mayoría de los registros de *lobby* recibidos y publicados por Infolobby provienen de la Plataforma de *Lobby*<sup>3</sup>. Esta plataforma es administrada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y fue desarrollada por dicha repartición del Estado con el propósito de ser una herramienta práctica de uso compartido, que permitiese gestionar los registros de *lobby*. Es utilizada por la mayoría de los organismos públicos que tienen sujetos pasivos –más de siete centenas de organismos–, entre los que se encuentran ministerios, subsecretarías, servicios públicos, gobiernos regionales, delegaciones presidenciales, municipalidades, corporaciones municipales, entre otros<sup>4</sup>. Es a través de esta plataforma, que los organismos pueden enviar consolidadamente los registros que posteriormente publica Infolobby.

La Plataforma de *Lobby* es fundamental, porque, antes de que los registros de *lobby* se publiquen y transparenten en Infolobby, se requiere de una instancia digital previa, a través de la cual se pueda realizar la debida gestión de la información. Por lo tanto, esta plataforma permite cumplir con las disposiciones normativas de la ley N° 20.730 y también con las funciones prácticas que se derivan de esas disposiciones. Para ello, cuenta con una serie de perfiles. Un primer perfil o usuario externo, corresponde al sujeto activo –quien solicita audiencias–, y además, cuenta principalmente con tres perfiles o usuarios internos.

El primero es el administrador institucional de *lobby*, cuya función principal es mantener actualizado el registro de sujetos pasivos de su organismo, pues alguien debe encargarse de crear los perfiles de aquellas personas que ocupan cargos que les hacen ser sujetos pasivos, y también dar de baja esos mismos perfiles cuando dichas personas dejan sus respectivos cargos y, por tanto dejan de ser sujetos pasivos.

El segundo perfil interno corresponde al sujeto pasivo, que debe cumplir con recibir y responder –en tres días hábiles– las solicitudes de audiencia que les envían los sujetos activos, para aceptarlas –y agendarlas–, o rechazarlas –fundadamente–, o bien encomendarlas –derivándolas a otro sujeto pasivo–.

---

2 Véase en: <https://www.infolobby.cl/>

3 Véase en: <https://www.leylobby.gob.cl/>

4 Su listado puede verse en: <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones>

También debe registrar los viajes que realiza y los donativos que recibe, a través de formularios determinados que tiene la plataforma.

En tercer lugar, también está el perfil de asistente técnico, que corresponde a un rol colaborador del sujeto pasivo, pues aunque no tiene la obligación legal, colabora en la práctica con el cumplimiento de la ley al actuar en nombre del sujeto pasivo, pudiendo responder sus solicitudes de audiencias, registrando sus audiencias realizadas, sus viajes efectuados y sus donativos recibidos. Esto cobra especial relevancia entre aquellas autoridades que, por motivos de tiempo, deben delegar la gestión de la plataforma.

Así, el cumplimiento de la ley N° 20.730 requiere de ciertos mecanismos y gestiones que son provistos por la Plataforma de *Lobby*. De este modo, el portal Infolobby es administrado por el Consejo para la Transparencia, está orientado a los ciudadanos y su propósito es la transparencia y visualización de los registros de *lobby*. En cambio, la Plataforma de *Lobby* es administrada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, está orientada a los actores que intervienen en las acciones de *lobby* y su propósito es la gestión de los registros de agenda pública de los sujetos pasivos. La mayoría de la información que es publicada por el portal Infolobby proviene de la Plataforma de *Lobby*.

## 2. Proyectos y propuestas para introducir cambios al *lobby* en Chile

---

Ahora bien, con el trascurso de casi nueve años de implementación de la ley, han surgido una serie de propuestas de modificación. Por ejemplo, se ha propuesto, en línea con lo indicado en el proyecto de ley ingresado durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, excluir expresamente del ámbito de aplicación de la ley N° 20.730, las actuaciones de las juntas de vecinos, sindicatos, iglesias, comunidades indígenas, clubes deportivos sin fines de lucro, organizaciones juveniles y culturales, asociaciones de representación estudiantil, Bomberos de Chile, Cruz Roja y la Defensa Civil (boletín N° 10.276-07).

Otro proyecto también planteó que el ámbito de aplicación de la ley debería ser solo dentro del territorio nacional, que los intereses de los Estados extranjeros y de las organizaciones internacionales no se deberían entender como particulares, y establecer una mayor precisión respecto de los viajes y donativos que se deben registrar (boletín N° 9.852-07).

Otro proyecto buscó modificar la ley N° 20.730 con el objetivo de aclarar que existe la obligación de agendar y publicar las audiencias donde se promuevan intereses particulares, independientemente de si fueron previamente programadas o no,

independientemente del lugar donde se realicen y de cualquiera sea la persona que lo solicita (boletín N° 10,643-07).

Otro proyecto buscó incorporar como sujetos pasivos a los candidatos presidenciales, desde el momento de la inscripción de su candidatura y hasta por seis meses siguientes a la elección presidencial, debido al alto nivel de influencia que tendrían en las autoridades del país y en las decisiones públicas (boletín N° 12.705-07).

Otro proyecto buscó modificar la ley N° 20.730 para establecer la obligación de incluir un registro de audio y video de las audiencias y reuniones sostenidas en el marco de esta normativa. Todo ello, porque se estimaba que los actuales registros de *lobby* solo se sostienen en el principio de buena fe, porque no es posible para la ciudadanía verificar si la información de un registro es estrictamente lo tratado durante la audiencia, o si faltó información relevante (boletín N° 13.284-07).

También está el actual proyecto que fortalece la integridad pública, que pretende evitar el fenómeno de la «puerta giratoria» –el tránsito entre labores públicas y privadas–, pues impide a quienes hayan realizado *lobby* durante los últimos doce meses, su ingreso como ministro, subsecretario o jefe de servicio del respectivo organismo en que realizó dicha actividad previa. Además, quienes hayan sido sujetos pasivos en entidades fiscalizadoras tendrían prohibido desarrollar actividades de *lobby* o gestión de intereses ante ese mismo organismo en que desempeñaron funciones, por un período de doce meses después del cese de sus funciones. De igual forma, quienes hayan sido parlamentarios tampoco podrían realizar actividades de *lobby*, por un período de doce meses desde el cese de sus funciones (boletín N° 11.883-06).

Finalmente, también cabe destacar el actual proyecto de «transparencia 2.0», que también postula una modificación en materia de *lobby*, pues establece que los consejeros del Consejo para la Transparencia tendrán prohibido realizar *lobby* o gestión de intereses particulares durante el ejercicio de sus cargos y también con posterioridad al cese de sus funciones, por un período de un año. Además, dado que existe cierto riesgo o la posibilidad de que puedan manifestarse acciones propias del *lobby* o la gestión de intereses particulares, el proyecto establece que deberán publicarse las audiencias entre las altas autoridades de Estado, por ejemplo, entre ministros de Estado y subsecretarios, diputados y senadores, ministros y fiscales judiciales de los tribunales superiores de justicia, fiscal nacional y fiscales regionales, entre otros (boletín N° 12.100-07).

Entre otras recomendaciones o propuestas de modificación, María Jaraquemada Hederra y Manuel Arís Alonso han planteado que se deberían realizar evaluaciones constantes a la interfaz, la experiencia del usuario y la información publicada en Infolobby; resolver la escasa información respecto de los clientes de los lobistas; mejorar los registros sobre las materias de las audiencias, pues

son muy amplias o genéricas; establecer mejores sanciones, pues las actuales constituyen sanciones muy bajas, entre otras (Jaraquemada Hederra & Arís Alonso, 2019).

Arís Alonso también ha planteado una serie de reformas a corto y largo plazo. Entre las reformas a corto plazo se encuentran: incluir las comunicaciones escritas y telefónicas; suprimir a exclusión de no registrar las reuniones convocadas por autoridades; considerar un período de vigencia para estar activo en los registros de lobistas y gestores de intereses; aumentar el nivel de fiscalización, especialmente porque pueden existir lobistas que se registran como gestores de intereses y porque suelen haber registros de audiencias con información demasiado vaga sobre la materia tratada; mejorar el funcionamiento de la ley en el Congreso, pues hoy se carece de un órgano de control independiente. Como reformas en el largo plazo están: la existencia de un registro obligatorio y habilitante para los lobistas; una regulación de «la puerta giratoria»; la prohibición de donar a campañas políticas por parte de quienes trabajen en una empresa de *lobby*; la existencia de una declaración que indique cualquier tipo de relación existente o pasada con tomadores de decisiones o asesores de estos, para esclarecer cualquier potencial conflicto de interés; exclusión de actividades que puedan considerarse interacciones ciudadanas sobre asuntos privados; sanciones proporcionales y disuasivas para los lobistas; mayor fiscalización a organizaciones no gubernamentales, fundaciones y centros de estudios, que suelen actuar como gestores de intereses pero que podrían actuar como lobistas al recibir donaciones o tener contratos con empresas (Arís Alonso, 2017).

Por su parte, Rodrigo Mora Ortega ha indicado que, dentro de las posibles reformas en esta materia, se encuentran la introducción de un registro con obligaciones asociadas para lobistas y gestores de intereses; la intrascendencia de las subcategorías de sujetos activos –lobistas por un lado y gestores por otro–, proponiendo regular seriamente a la industria del *lobby*; mejorar los datos para el control social, para enfocar, por ejemplo, un registro de viajes y donativos de mayor relevancia; y, por último, ampliar los registros de sujetos pasivos, pensando en mecanismos regulatorios de agenda abierta.

Otras situaciones a resolver dicen relación con los siguientes aspectos: la mayoría de las obligaciones recaen en el sujeto pasivo, de modo que existe una gran desproporcionalidad respecto de lo que debe cumplir el sujeto activo; las sanciones para los sujetos activos son solamente multas, de modo que son sanciones poco disuasivas; la ley y el reglamento no señalan que autoridad u organismo deberá aplicar las sanciones a los sujetos activos; la ley no contempla las comunicaciones a través de correos electrónicos u otros medios relacionados; además, la ley excluye toda información entregada a una autoridad, lo que podría generar situaciones de influencia que no son registradas, como la entrega de documentos o informes relevantes de un sujeto activo a un sujeto pasivo (Jordán Palet, 2017).

Desde el Consejo para la Transparencia también han surgido propuestas para el perfeccionamiento de la ley N° 20.730. Se ha planteado que es necesario un reenfoque de la regulación, hacia los sujetos activos, más que hacia los sujetos pasivos, indicando que la actual legislación es más un registro de agenda pública que una ley propiamente de *lobby*, pues la carga de deberes y sanciones está sobre las autoridades y funcionarios, más que sobre los lobistas y gestores de intereses particulares. En ese sentido, se ha indicado que es necesario regular más a los sujetos activos, establecer un régimen de sanciones para sujetos activos, un régimen de transparencia activa que les sea aplicable y un registro público de sujetos activos a cargo del Consejo para la Transparencia (2019: 9-25).

Además, Gloria de la Fuente, anterior presidenta del Consejo para la Transparencia, ha sostenido que las reuniones del presidente de la república deben ser públicas por ley N° 20.730. Indicando también «claras señales de agotamiento de la regulación de la actividad de *lobby* y gestión de intereses»<sup>5</sup>.

### 3. Algunas propuestas legales, reglamentarias y de gestión para una nueva regulación del *lobby* en Chile

---

El *lobby* es una actividad legítima, pues es parte relevante de un régimen democrático que las personas o sus asociaciones puedan participar libremente de las decisiones públicas. Es en los regímenes no democráticos en los que pueden existir cargos públicos que tomen decisiones públicas que no puedan ser objeto de la opinión, participación u objeción de la ciudadanía.

Sin embargo, es necesario establecer una arquitectura legal, reglamentaria y de gestión adecuada que permitan avanzar hacia una mayor transparencia, integridad y diversidad en el ejercicio de esta actividad de influencia en la toma de decisiones públicas.

A continuación, se presenta un conjunto de propuestas que pueden considerarse para avanzar hacia una mejor regulación del *lobby* en Chile, que pueden ser consideradas en un eventual proceso de reforma legal, reglamentaria y de gestión.

- 1. Ampliación de sujetos pasivos obligados a dar registro y publicidad:** se propone, en sintonía con lo planteado por diversos actores, ampliar la

---

5 <https://www.diarioconstitucional.cl/2021/09/05/cplt-sostiene-que-reuniones-del-presidente-de-la-republica-deben-ser-publicas-por-ley-de-lobby/>

nómina de servidores públicos que deben ser considerados como sujetos pasivos. En la actualidad, hay tres formas de tener la calidad de sujeto pasivo: –obligatoriamente– por encontrarse en alguno de los cargos mencionados expresamente en la ley N° 20.730; –de forma flexible– a través de una resolución del jefe de servicio en mayo de cada año; y –de forma flexible– a través de la aceptación de una solicitud ciudadana de incorporación de un servidor público.

A través de estas dos últimas modalidades, se ha vuelto generalizada la incorporación de ciertos cargos, pero que por su naturaleza y capacidad decisoria debieran ser incluidos de forma obligatoria. Es decir, debieran ser señalados expresamente en la ley –para ser incorporados a través de la primera forma comentada–. Por ejemplo, y dada la necesidad de acentuar la transparencia en el área municipal, deberían incorporarse todos los directores municipales –hoy solo está obligado el director de obras municipales–, el administrador municipal (hoy está solo el secretario municipal–, quienes sean jefes de gabinete de todos los cargos que sean sujetos pasivos –hoy solo lo son aquellos que son jefes de gabinete de los sujetos pasivos indicados en el artículo 3° de la ley–. En ese mismo plano, también deberían incluirse los directores de las corporaciones municipales, a propósito del dictamen de Contraloría (E160316, 2021) que, entre otros aspectos, en materia de transparencia, hace extensiva las obligaciones de *lobby* a los directores y secretarios ejecutivos, o a quienes cumplan estas funciones, en las corporaciones municipales. Además, también deberían estar incorporados en el listado de la ley N° 20.730 los directores del Consejo para la Transparencia –no solo los consejeros–, todos aquellos que sean jefes de división de las distintas subsecretarías, las principales autoridades de las universidades estatales y de los centros de formación técnica –y no solo los rectores–. Además, todos los directores de las fundaciones del gabinete presidencial, entre otros.

- 2. Publicación de audiencias rechazadas:** se propone que todas las solicitudes de audiencias sean públicas. Actualmente solo se publican los registros audiencias efectivamente sostenidas –que previamente fueron aceptadas y realizadas–. Sin embargo, deberían ser públicas también las audiencias rechazadas, y no solo aquellas que efectivamente son realizadas, pues de ese modo es posible analizar el cumplimiento de los sujetos pasivos respecto del deber de igualdad de trato (ley N° 20.730, artículo 11).

Este importante deber no es vulnerado en la medida en que los sujetos pasivos no rechazan solicitudes de audiencia que versen respecto de una materia sobre la cual ya han aceptado audiencias previamente, pues aquello podría significar que, en su aceptación o rechazo, se realiza una distinción entre los solicitantes. Esto podría ser analizado y escrutado por la ciudadanía si también son públicas aquellas audiencias que son solicitadas pero rechazadas, pues sería posible realizar comparaciones entre solicitudes

aceptadas y solicitudes rechazadas, permitiendo detectar eventuales vulneraciones a la igualdad de trato y con ello posibles discriminaciones arbitrarias frente a ciertos intereses o segmentos de la población. Además, de conocer estadísticas sobre los niveles de aceptación o rechazo de las solicitudes.

3. **Mayor regulación a la industria del *lobby*:** en consonancia con lo señalado por diversos actores y especialistas, se propone una mayor regulación a la industria del *lobby*, es decir, un mayor foco y carga sobre la actividad misma del *lobby*, y no solo sobre los funcionarios o autoridades del Estado que tienen la calidad de sujetos pasivos. Algunos elementos específicos para considerar son: establecer un régimen de transparencia activa para la industria del *lobby*, con la obligación de las empresas de *lobby* de transparentar información básica –como directorio, misión, página web, dirección, un registro de su personal que trabaja como lobista, qué intereses representan, quiénes han sido sus clientes o empleadores, además de la obligación de mantener actualizada dicha información con una periodicidad al menos trimestral–. Además de ir acompañado de un significativo aumento de sanciones que se explicitan posteriormente.
4. **Aumento de sanciones y existencia de órgano fiscalizador para sujetos activos:** se propone establecer algunos incentivos y sanciones para evitar el incumplimiento de deberes por parte de sujetos activos, tales como: la suspensión de realizar la actividad de *lobby* tras la consecución de una determinada cantidad de faltas; la incorporación de una especie de indicador del «nivel de probidad o transparencia» en un –nuevo– registro obligatorio de lobistas –en Infobby a cargo del Consejo para la Transparencia–, señalando en dicho registro si hubo una falta o sanción, con un claro efecto reputacional sobre la empresa de *lobby*; aumento de las sanciones económicas –las actuales no son disuasivas para empresas grandes–; e incorporación de sanciones penales frente a infracciones graves por parte de lobistas. La normativa estadounidense 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 (Consejo para la Transparencia, 2019: 24).

Además, tal como se ha apuntado anteriormente, no existe una autoridad u órgano que se encargue de fiscalizar y sancionar los sujetos activos. Por lo tanto, debe considerarse la existencia de un organismo público que se encargue de dicha área y al cual se le asigne tal facultad. Por motivos de sus funciones, aquello podría recaer en el Consejo para la Transparencia, la Comisión para el Mercado Financiero, u otro relacionado con estas materias.

5. **Mayor precisión en las categorías de sujetos activos:** se propone que el mayor peso de la regulación propuesta recaiga sobre los lobistas, pero no sobre los gestores de intereses particulares. Pues, aquellas personas que

suelen estar en dicha categoría no están en igualdad de condiciones respecto de los lobistas –como agentes profesionales y remunerados– para que se les exija el cumplimiento de mayores controles. Piénsese, por ejemplo, en las juntas de vecinos, en iglesias, en organizaciones sociales diversas, en ciudadanos en general, o en ciudadanos con ciertas dificultades, incluso para realizar solicitudes a través de medios electrónicos por la presencia de brechas digitales. En estos casos, se suele hacer uso de la ley N° 20.730 como un mecanismo de participación ciudadana, como concreción del derecho de petición, como la posibilidad de ser oído por una autoridad frente a situaciones o problemáticas sociales específicas. De tal modo que, si se les exigiese a ellos lo mismo que a los lobistas, esto representaría una clara barrera de entrada en el acceso a la posibilidad de influir en la toma de decisiones públicas para ese conjunto de personas o grupos intermedios que cuentan con una capacidad organizativa o económica de baja intensidad.

Parte de estas consideraciones y argumentos estaban en los anteriores proyectos de ley comentados, en los que se buscaba excluir de la norma de *lobby* a aquellas organizaciones de la sociedad civil que no eran movidas por la presencia de un interés de carácter económico y que, por su propia naturaleza, no constituyen en realidad *lobby* propiamente tal, pues no se trata de una actividad de influencia de tipo profesional o remunerada.

Ahora bien, permitir que los gestores de intereses particulares sigan con los mismos deberes actuales, pero aumentar los deberes de los lobistas requiere de una mayor precisión sobre estas categorías, pues actualmente existe confusión en cómo aplicar la distinción respecto de la remuneración y es posible que, en la práctica, existan lobistas registrados como gestores de intereses particulares, y viceversa.

6. **Fortalecimiento del rol de Contraloría:** se propone brindar mayores responsabilidades a la Contraloría General de la República para que realice fiscalizaciones periódicas y curse mayores sanciones. Hasta donde es posible ver para el autor, no se han conocido sanciones públicas o de gran relevancia por incumplimientos a la ley N° 20.730.
7. **División de registros de sujetos activos y sujetos pasivos:** se propone dividir o distinguir entre los registros que corresponden propiamente al *lobby* y la gestión de intereses particulares, y el registro de las reuniones sostenidas entre autoridades del Estado. Esto se debe a que el proyecto de «transparencia 2.0» establece que se deberá dar registro a tales reuniones –sostenidas entre las principales autoridades–. Sin embargo, no es apropiado que esto se realice utilizando el mismo registro o plataforma, pues al proceder de ese modo se haría a costa de la pérdida del sentido, coherencia o lógica interna de la normativa de *lobby*. Este último tipo de registro es necesario y ha sido propuesto por diversos actores debido a la posibilidad de que una autoridad, haciendo uso indebido de sus facultades, inflencie inapropiadamente a otra autoridad en una reunión, al promover determinados intereses particulares.

Por lo tanto, parece adecuado normar y transparentar ese tipo de reuniones o influencias, pero sería inapropiado que se use el registro de *lobby* para ello, pues el sentido de la normativa involucra que los sujetos pasivos representan y velan por la consecución del interés general y no de un interés particular, de tal forma que cuando hay reuniones –por ejemplo, de trabajo– entre autoridades, estas no se registran en *lobby* porque lógicamente ambas partes representan el interés general –teóricamente no hay *lobby* entre sujetos pasivos–.

Además, la nomenclatura de «sujeto activo» y «sujeto pasivo» se deben precisamente a que es el sujeto activo quien realiza la acción de buscar influir a un sujeto pasivo, mientras que este último es un receptor pasivo de dicha influencia. Así, cuando una autoridad o servidor público es el que busca activamente la opinión de ciertas personas, no suele considerar una actividad de *lobby* (ley N° 20.730, artículo 6°). Por lo tanto, se propone una división de los registros en el caso de que se mantenga esta disposición en el proyecto de «transparencia 2.0». permitiendo el registro de reuniones entre altas autoridades, pero en un registro distinto a registro de *lobby*.

8. **Plazos claros y definidos para las publicaciones de los sujetos pasivos:** se propone establecer con claridad el plazo legal para el registro y publicación del registro de audiencias, viajes y donativos por parte de sujetos pasivos. La normativa actual señala que la información registrada debe ser remitida, por los órganos e instituciones al Consejo para la Transparencia, el primer día hábil de cada mes, por lo que hoy se subentiende de aquello –sin una mención totalmente expresa– que los sujetos pasivos deben tener sus registros publicados como máximo a fin de cada mes, pues de lo contrario se superpondría el envío que realiza el Ministerio Secretaría General de la Presidencia hacia al Consejo para la Transparencia, de los registros en la Plataforma de *Lobby* –que realizan los sujetos pasivos que utilizan dicha plataforma–.

Por lo tanto, debido a los procesos prácticos y al funcionamiento de la ley, se requiere de una mención reglamentaria clara respecto del plazo que tienen en particular los sujetos pasivos para registrar y publicar su información en la Plataforma de *Lobby*, un plazo claro para el envío que realiza el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de los registros que están en su plataforma, y un plazo claro para la publicación que realiza el Consejo para la Transparencia en Infolobby.

9. **Precisar el registro de viajes y donativos de los sujetos pasivos:** se propone establecer una mayor precisión respecto de los viajes y donativos que deben registrar y publicar los sujetos pasivos. La normativa actual no brinda mayores precisiones respecto de estos registros y, debido a ello, se suelen encontrar registros que, por sus características, no cumplen la finalidad de transparentar acciones vinculadas a las dinámicas propias del *lobby* o la

gestión de intereses particulares, acumulándose información que no va en sintonía con el espíritu de lo que realmente busca normarse.

En ese sentido, corresponde que se establezca una mayor exactitud sobre este tipo de registros. Por ejemplo, se podrían exceptuar aquellos viajes que son realizados en el ejercicio propio de las funciones públicas o que son parte relevante de un cargo y, en cambio, establecer el deber de registro solo en el caso de viajes en los que medie alguna invitación de carácter externo, en la que se pueda presumir razonablemente algún ejercicio de influencia sobre las decisiones que deba adoptar un sujeto pasivo, o viajes que sean costeados por actores distintos a la institución en la que trabaja el sujeto pasivo.

Cabe indicar que, respecto de los donativos, también podría evaluarse la pertinencia de precisar su registro, pues también suelen haber registros no adecuados para el sentido de la ley. Por ejemplo, lápices, carpetas, una botella de agua, u otros objetos relacionados sobre los que no sea razonable esperar que constituyan un ejercicio de influencia.

- 10. Actualización del código buenas prácticas para lobistas:** se propone realizar una actualización al actual «Código de Buenas Prácticas» del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El actual documento señala ser un código de buenas prácticas para lobistas, pero en realidad es más bien un código de ética, porque versa sobre los principios éticos que debería considerar el sujeto activo en sus actividades de *lobby*. En cambio, un código de conducta o de buenas prácticas contiene situaciones o ejemplos, más o menos concretos, sobre los que indica un curso de acción adecuado o deseable.

Al respecto, debería elaborarse un documento de carácter integral, que constituya tanto un código de ética como también de buenas prácticas, señalando principios éticos abstractos y también situaciones más específicas en las que se expresen conductas deseables o adecuadas en la actividad de *lobby*.

Además, sería pertinente también crear otro código para establecer criterios de decisión o buenas prácticas, pero enfocado en los sujetos pasivos –autoridades y funcionarios–.

- 11. Incorporación de un mecanismo de medición e incentivo al cumplimiento de los sujetos pasivos:** se propone incorporar la medición del cumplimiento por parte de los sujetos pasivos respecto de los plazos de respuesta ante las solicitudes de audiencia y de los plazos de publicación de registros – de audiencias, viajes y donativos–. Actualmente, el sistema de publicación de los registros puede ser fortalecido con la incorporación de datos que pueden ser de relevancia, tanto para la evaluación de la ley como también

para el control público, como los datos sobre los niveles o porcentajes de cumplimiento de los plazos establecidos en la ley N° 20.730.

Hoy es posible saber con quién y con qué frecuencia se reúnen las autoridades, pero se desconoce si dichas autoridades cumplen con los tres días hábiles para brindar respuesta a las solicitudes de audiencia o si cumplen con el plazo de publicación de registros. Además, la incorporación de un sistema de medición de dichos plazos también puede ir aparejado con la implementación de un incentivo, a través de los programas de mejoramiento de la gestión, similar a como ocurre con el cumplimiento de la Ley de Transparencia, cuya gestión y cumplimiento es fomentado a través del «Programa de mejoramiento de la gestión de solicitudes de acceso a información pública». Sería pertinente considerar entonces un programa de mejoramiento de la gestión de *lobby*.

12. **Incorporación de los perfiles internos en el reglamento de *lobby*:** se propone incorporar el perfil de administrador institucional de *lobby* y el perfil de asistente técnico. En ambos casos, estos perfiles no están contemplados en la ley N° 20.730, allí solo es contemplado expresamente el perfil de sujeto pasivo. Sin embargo, ambos perfiles existen en la práctica, y son fundamentales para la gestión y funcionamiento de la Plataforma de *Lobby*, y a través de ello, fundamentales para el cumplimiento de las distintas disposiciones de la normativa. Por lo tanto, es pertinente que estos perfiles puedan estar presentes en el reglamento de la ley N° 20.730, indicando sus principales funciones o tareas.
13. **Actualización de *lobby* a través de gobierno abierto:** se propone que los eventuales cambios a la normativa de *lobby* se realicen a través de las instancias, mecanismos –planes de acción– o al menos considerando los principios de gobierno abierto. La sociedad civil y los diversos *stakeholders* vinculados a los asuntos de integridad, transparencia, probidad y uso de datos públicos, suelen ser actores altamente interesados en participar de los procesos de toma de decisiones. Seguramente también hay representantes del sector privado, particularmente de la industria del *lobby*, que también quieren ser parte de procesos deliberativos y participativos que permitan cocrear una propuesta de reforma a la ley N° 20.730, o al menos, cocrear un conjunto de ideas y propuestas para una actualización del código para lobistas.

A continuación, se presenta un cuadro con el resumen de las medidas que propone este artículo, indicando el tipo de cambio que se requiere implementar –si es de carácter legal, reglamentario o de gestión–.

| Nº | Medidas propuestas  | Tipo de cambio               |
|----|---|------------------------------|
| 1  | Ampliación de sujetos pasivos obligados a dar registro y publicidad.                          | Legal                        |
| 2  | Publicación de audiencias rechazadas.   | Legal/reglamentario          |
| 3  | Mayor regulación a la industria del <i>lobby</i> .  | Legal                        |
| 4  | Aumento de sanciones y existencia de órgano fiscalizador para sujetos activos.                | Legal                        |
| 5  | Mayor precisión en las categorías de sujetos activos.   | Legal                        |
| 6  | Fortalecimiento del rol de Contraloría.   | Legal                        |
| 7  | División de registros de sujetos activos y sujetos pasivos.                                   | Legal<br>–Transparencia 2.0– |
| 8  | Plazos claros y definidos para las publicaciones de los sujetos pasivos.                      | Legal/reglamentario          |
| 9  | Precisar el registro de viajes y donativos de los sujetos pasivos.                            | Legal/reglamentario          |
| 10 | Actualización del código para lobistas.   | Gestión                      |
| 11 | Incorporación de un mecanismo de medición e incentivo al cumplimiento de los sujetos pasivos. | Gestión                      |
| 12 | Incorporación de los perfiles internos en el reglamento de <i>lobby</i> .                     | Reglamentario                |
| 13 | Actualización de <i>lobby</i> a través de gobierno abierto.                                   | Gestión                      |

## Referencias

- **Arís Alonso, M. (2017).** *Avanzar en integridad y participación ciudadana. Balance y modificaciones de la ley de lobby.* Friedrich Ebert Stiftung.
- **Bertók, J. (2019).** Definición y discusión del tema del *lobby*. En *Perfeccionamientos a la ley de lobby*, 44-47. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica, Consejo para la Transparencia.
- **Del Solar Agüero, F. (2019).** Cinco reflexiones sobre el *lobby*. En *Perfeccionamientos a la ley de lobby*, 87-98. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica, Consejo para la Transparencia.
- **García García, F. (2008).** Modelos de regulación del *lobby* en el derecho comparado. *Revista Chilena de Derecho*, 35 (1), 107-134.
- **Jaraquemada Hederra, María. (2019).** Breve historia de una ley de *lobby*. En *Perfeccionamientos a la ley de lobby*, 75-84. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica, Consejo para la Transparencia.
- **Jaraquemada Hederra, M. y Arís Alonso, M. (2019).** *Regulaciones y estándares internacionales de prevención de conflictos de interés.* Espacio Público.

- **Jordan Palet, M. (2017).** Análisis de la ley N° 20.730: sus características y desafíos. *Revista de Derecho Público*, (86), 53-78.
- **Mora Ortega, R. (2021).** La implementación de la Ley de Lobby con énfasis en el rol de los funcionarios públicos. En: *Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Integridad, probidad y transparencia en Chile. Tres décadas de avances y desafíos*, 126-144. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- **Rajević Mosler, E. (2013).** La Probidad como motor de la Renovación del Derecho Administrativo chileno. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*. (13), 248-262.

### Normativa

- **Ley N° 20.730**, *Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios*. Publicada en el Diario Oficial de 8 de marzo de 2014. Última modificación 16 de febrero de 2022. <https://bcn.cl/2f8jc>
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2014).** *Decreto N° 71, de 2014, Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado*. Publicado en el Diario Oficial de 28 de agosto de 2014. <https://bcn.cl/2kp3x>

### Jurisprudencia

Contraloría General de la República. Dictámenes:

- N° 160.316 (2021)