

INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

REPRESENTACIÓN DE INTERESES ANTE EL PODER EJECUTIVO CHILENO

Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales.

Candidata: Sofía Nicolai Manaut
Profesor Guía: Ricardo Gamboa Valenzuela

Santiago de Chile
Septiembre de 2018

A Juan Manaut Contreras, quien me enseñó a hacer preguntas, escuchar, y crear.
Gracias por acompañarme en cada paso de mi vida.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a mis papás, Anita y Christian, por todo su apoyo en las decisiones y caminos que he decidido tomar. Porque sin su esfuerzo y amor no sería la persona que soy hoy día, y sus vidas son un ejemplo de la persona que quiero llegar a ser. Gracias a Christian, Francisco, Juan José, y Anita. Mis hermanos son un pilar fundamental de mi día a día: juntos compartimos los logros, frustraciones, alegrías y tristezas cotidianas. Gracias por sus chistes, empuje, cariño, y jornadas de trabajo en la casa. Gracias a Clarita, por ser mi segunda mamá, y haberme regalado durante todo el proceso.

Agradecer también a Pedro, por todo su amor y compañía incondicional a lo largo de este proceso. Por cumplir juntos el sueño de ir a Canadá a investigar, conocer, y seguir construyendo juntos. Gracias por tus palabras y consejos tranquilizadores cada vez que los necesité, por ser mi cable a tierra, y por creer en mí en todo momento.

Quisiera extender mi más sincero agradecimiento a mi profesor guía, Ricardo Gamboa, por sus consejos, críticas, y ayuda, sin las cuales esta tesis no hubiese sido posible. Si bien el proceso no fue fácil, ha sido un camino de mucho aprendizaje, y el profesor Gamboa siempre estuvo disponible para cualquier duda. Gracias por creer en este proyecto desde el principio.

Agradecer también al profesor Manuel Balán, quien me recibió para una estadía corta de investigación en la Universidad de McGill, Montreal. Infinitas gracias por tu ayuda y consejos desinteresados, por hacer preguntas difíciles y ayudarme a reflexionar sobre el trabajo que iba realizando. Gracias también por tu disposición y los innumerables consejos para aprovechar mi tiempo en Montreal.

De igual forma, agradecer al profesor Rodrigo Cuevas por su ayuda en la etapa final de mi tesis y su constante disposición a enseñar y resolver los problemas que iban surgiendo. Al profesor Miguel Ángel López, de quien recibí consejos incluso antes de comenzar la tesis. Gracias por su entusiasmo y por motivarme a realizar la estadía de investigación en el extranjero, la que ha sido una de las decisiones más felices de mi vida. Agradecer también a los funcionarios del Instituto con los que compartí prácticamente todos los días. Muchas gracias a Patricia Cavieres, Guido Arias, Héctor Gaete, Carlos Mardones, José Olmedo y Alfredo Cortés, por su paciencia, buena disposición, cariño, y amistad.

Agradezco profundamente a los amigos que conocí en el magíster, con quienes espero seguir compartiendo sueños y caminos. Gracias a María Ignacia, Felipe, y Omar por

su complicidad, por las tallas, risas, y carcajadas. Por las jornadas de estudio, y mutuo apoyo en cada etapa del magíster. Gracias por su compañía y amistad, han sido fundamentales en este proceso, y son el mayor regalo que me llevo de estos años en el IEI. Gracias a Felipe también por toda su ayuda en el proceso de escritura de la tesis.

Quisiera agradecer a Stephanie, por su amistad, paciencia, aguante, y por esas jornadas de trabajo en el GAM o el archivo. Por mantenerme siempre con el ánimo arriba, y por dedicar largos ratos a conversar de esta tesis.

Finalmente agradecer a CONICYT por financiar mis estudios de posgrado (CONICYT-PCHA/MagísterNacional/2016-22161036).

Resumen.

El año 2014 logró ser aprobada la primera ley de regulación del lobby en Chile. Dentro de sus principios se encontraba garantizar el derecho de los ciudadanos de hacer ver sus puntos de vista frente a las autoridades del Estado. A tres años de su entrada en vigencia, surge la duda de si la representación de intereses ante el poder ejecutivo chileno es equilibrada entre los distintos actores de la sociedad.

Esta tesis se enfoca en tres preguntas de investigación: (i) quién hace lobby ante el poder ejecutivo chileno, y cómo se distribuye; (ii) qué variables explican dicha distribución; y (iii) si los hallazgos del caso chileno son comparables con los de Estados Unidos y la Unión Europea.

Para responderlas se utilizan los datos otorgados por los registros de la Ley de Lobby, que por primera vez entrega acceso a información de las audiencias sostenidas por autoridades del Estado. A partir de esa información se construyó una base de datos con las cerca de 3700 audiencias sostenidas por ministros y subsecretarios entre noviembre de 2014 y diciembre 2016. Con dicha base de datos se desarrolló el análisis de distribución y sus variantes asociadas, para posteriormente realizar el análisis comparado de los hallazgos.

Los resultados obtenidos apuntan a un sistema de representación de intereses desigual en favor de grupos empresariales. Además, se observa que a nivel temático existe una mayor concentración de lobby en los ministerios de carácter económico. Estos hallazgos van en línea con la literatura desarrollada para el estudio del lobby a nivel legislativo en el caso chileno, y también para otros casos de estudio, como lo son Estados Unidos y la Unión Europea. Por lo tanto, no existe una participación equitativa entre los distintos actores de la sociedad, demostrando que las audiencias de lobby, como forma de acudir a las autoridades del Estado, no son una herramienta a la que todos los ciudadanos accedan por igual.

Palabras clave: Lobby, grupos de interés, representación de intereses, políticas públicas.

TABLA DE CONTENIDO

1	Introducción	1
1.1	Objetivos	3
1.2	Metodología de investigación	3
2	Discusión teórica e hipótesis.	5
2.1	Cómo se han estudiado los grupos de interés en el tiempo.....	5
2.2	Literatura para el caso chileno	8
2.3	Patrones de distribución del lobby	9
3	Descripción de los datos y metodología adoptada	12
3.1	Contexto chileno	12
3.2	Fuentes de datos y variables a considerar.....	14
3.3	Recolección de datos.....	16
3.4	Codificación de los datos	17
4	Resultados.....	23
4.1	Estadísticas descriptivas generales.	23
4.2	¿Quiénes participan? Patrones de distribución del lobby.....	26
4.3	Análisis descriptivo de los grupos de interés empresariales	28
4.3.1	La participación de los gremios empresariales.....	30
4.4	Distribución del lobby según materia del ministerio	33
4.5	Participación de los grupos de interés según tema	36
5	Análisis comparado.....	43
5.1	Hallazgos para el caso chileno.....	43
5.2	Análisis comparado del caso chileno con Estados Unidos y la Unión Europea...	45
6	Conclusiones.....	48
7	Referencias Bibliográficas.....	52

Índice de gráficos

Gráfico 1. Distribución de audiencias según ministerio. Total de Audiencias: 3.786	24
Gráfico 2. Distribución temporal de las audiencias. Total de audiencias: 3.786	25
Gráfico 3. Tamaño grupos empresariales	29
Gráfico 6. Agrupaciones empresariales. Total de empresas analizadas: 2.151	30
Gráfico 7. Distribución temática de las audiencias sostenidas por gremios empresariales. Total de la muestra: 669 audiencias	31
Gráfico 8. Distribución temática del lobby. Total de audiencias: 3786	36
Gráfico 9. Distribución de los grupos de interés según ministerio.....	37
Gráfico 10. Distribución de los grupos de interés empresarial según su tamaño, por organismo público	38
Gráfico 11. Distribución de los grupos de interés según ministerio	39
Gráfico 12. Distribución del total general de audiencias, por grupo de interés y según carácter del ministerio	40

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Carácter económico/no económico de los distintos ministerios	19
Tabla 2. Distribución por grupos de interés	27
Tabla 3. Gremios empresariales con mayor número de audiencias	33
Tabla 4. Ministerios con mayor número de audiencias	34
Tabla 5. Ministerios con menor número de audiencias.....	35
Tabla 6. Tabla de contingencia variables "Asunto del ministerio" y "sujeto activo"	41
Tabla 7. Participación por grupos de interés. hallazgos para el caso chileno	44
Tabla 8. Hallazgos más relevantes sobre la participación de grupos de interés	45
Tabla 9. Tipo de grupos de interés y materia del lobby. Columnas de porcentaje	47

1 INTRODUCCIÓN

La actividad de los grupos de interés tiene un rol clave en el proceso decisorio. Se discute frecuentemente qué intereses son los que están siendo representados en el sistema político, qué grupos participan más, o por qué se toman ciertas decisiones. La actividad de los grupos de interés se desarrolla no sólo en manifestaciones ciudadanas como marchas y protestas, sino también en reuniones de lobby que distintos actores llevan a cabo con autoridades del Estado.

Si bien en el mundo se ha desarrollado una amplia discusión académica respecto del lobby, la representación de intereses, la participación de los grupos de interés, su distribución e influencias, en Chile no se han desarrollado investigaciones al respecto. Lo que se ha estudiado hasta ahora refiere a grupos de interés específicos, tales como estudiantes o empresarios (Arriagada, 2004; Campero, 2003; Fleet, 2011; Muñoz, 2011; Silva, 2002); su relación con políticas específicas (Bull, 2008; Gamboa, 2008); y el lobby legislativo (Gamboa, Avendaño, & Segovia, 2016). La estructura de la representación de intereses en el poder ejecutivo chileno no ha sido estudiada aún.

La falta de investigación respecto a la representación de intereses en el sistema político chileno se debe principalmente a la falta de datos e información al respecto. Recién desde el año 2014 que Chile cuenta con una legislación que transparenta algunas cuestiones como las reuniones que sostienen las autoridades, los donativos que reciben, y los viajes que desarrollan. Por tanto, el problema de investigación es que, si bien sí se cuenta con la información necesaria, aún no se ocupan dichos datos para investigar la realidad del lobby en Chile. En ese contexto es que esta tesis apunta a contribuir en la investigación empírica del sistema de representación de intereses en Chile, específicamente en el caso del poder ejecutivo.

Las preguntas de investigación son tres: (i) quiénes hacen lobby en el poder ejecutivo chileno, y cómo se distribuye; (ii) qué variables van asociadas a esos patrones de distribución; y (iii), si los resultados son consistentes con la evidencia encontrada para el caso de Estados Unidos y la Unión Europea. Gracias a la Ley N° 20.730, por primera vez contamos con información que nos permite responder estas preguntas, ya que las audiencias sostenidas por autoridades del Estado son publicadas en línea por el Consejo de Transparencia.

Para responder dichas preguntas, se sistematizará la información otorgada por la Ley de Lobby respecto de las audiencias sostenidas por ministros y subsecretarios del Estado chileno, desde la entrada en vigencia de la ley en noviembre de 2014 a diciembre de 2016. Este período de tiempo de poco más de dos años es suficiente para evaluar si existen o no tendencias en la distribución del lobby.

Posterior a la recopilación y sistematización de la información, se establecerá un mapa de representación de intereses que indique los principales patrones de distribución: qué intereses son los que se ven representados, quiénes los representan, a qué ministerios recurren, y con qué frecuencia. Como tercer paso, se hará un análisis descriptivo y se revisará qué variables van asociadas a la distribución del lobby.

El aporte y la originalidad de este trabajo consiste en la utilización de información con la que no se contaba anteriormente, permitiendo desarrollar una investigación descriptiva que funcione como primer paso para seguir avanzando en el estudio de la representación de intereses en Chile. Una segunda contribución es el análisis comparado que se hará al final de la investigación, que permitirá comparar los hallazgos para el caso chileno con otros más antiguos y estudiados, como lo son Estados Unidos y la Unión Europea.

La investigación es relevante por tres motivos principales. Primero porque constituye un avance en el estudio de representación de intereses para el caso chileno, abordando el poder ejecutivo. El ejecutivo chileno tiene un rol muy activo en los procesos de diseño de políticas públicas, ya que cuenta con la capacidad de presentar proyectos al Congreso y dar urgencia a los proyectos que desee, acortando los tiempos de su tramitación. Esto hace que sea atractivo para los grupos de interés destinar tiempo y recursos en ir a hacer lobby ante las autoridades de los ministerios chilenos, marcando sus posiciones respecto de distintas políticas o discusiones que se den.

En segundo lugar, porque la investigación permitirá contar con una visión empírica de quiénes y cómo representan intereses antes el poder ejecutivo chileno, lo que ayuda a una mejor comprensión del sistema político en su conjunto. Finalmente, se contribuirá en el desarrollo de un análisis comparado, testeando las principales hipótesis del caso estadounidense y de la Unión Europea en el caso chileno.

La tesis está organizada en 8 capítulos. El primero corresponde a la presente introducción al tema de investigación, la presentación del problema de investigación, las preguntas, y los objetivos. En segundo lugar, se presentan la discusión teórica y las hipótesis

de la investigación. El tercer capítulo realiza una descripción de los datos utilizados y la metodología empleada para su sistematización. El cuarto capítulo muestra y analiza los resultados encontrados, describiendo el sistema de representación de intereses ante el ejecutivo chileno y mostrando las relaciones encontradas entre las variables estudiadas. En el capítulo cinco se lleva a cabo el análisis comparado con los casos de Estados Unidos y la Unión Europea. Finalmente, el capítulo seis presenta las principales conclusiones.

1.1 OBJETIVOS

En línea con lo descrito en la sección anterior, esta tesis está enfocada en evidenciar la distribución de la representación de intereses ante el ejecutivo chileno, para poder dar una primera visión empírica de esta realidad. Concretamente, la investigación tiene tres objetivos generales. En primer lugar, describir el sistema de representación de intereses ante el poder ejecutivo chileno: quiénes ven sus intereses más o menos representados, respecto a qué temáticas hacen lobby, y con qué frecuencia. En segundo lugar, evaluar qué variables permiten explicar dicha distribución del lobby. Finalmente, realizar un análisis comparado entre los resultados obtenidos para el caso chileno y las principales hipótesis postuladas para los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea.

Para lo anterior, se elaboró una base de datos con las audiencias sostenidas por ministros y subsecretarios de Estado. Una vez sistematizada esa información, se describió y clasificó a los grupos de interés respecto de sus características centrales, llevando a cabo un análisis de la información obtenida para establecer el mapa de representación de intereses, que permitió establecer la veracidad o falsedad de las hipótesis propuestas.

1.2 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En primer lugar, se recopilaron los datos otorgados por los portales de transparencia de los ministerios del poder ejecutivo chileno, información publicada por el Consejo de Transparencia y disponible en el sitio web de cada Ministerio desde la entrada en vigencia de la Ley del Lobby (N° 20.730)¹. A partir de esos datos se generó una base de datos con la

¹ Revisar <http://www.infolobby.cl/> (Consejo Para La Transparencia, 2018)

información de todas las audiencias sostenidas tanto por ministros de Estado como subsecretarios, desde noviembre de 2014 hasta diciembre de 2016.

En segundo lugar, se caracterizó quiénes o qué organizaciones son las que van a realizar lobby al poder ejecutivo: qué intereses representan, quién acude a las reuniones, y sus niveles de actividad. Para llevar a cabo esto se implementó una codificación de las variables relevantes para el análisis, que permitió una mejor sistematización de la información para pasar al análisis estadístico, e identificar la distribución del lobby y las variables asociadas a la misma. Para estos análisis estadísticos fue utilizado el programa STATA.

Finalmente, se llevó a cabo un análisis comparativo respecto a hipótesis ya desarrolladas y estudiadas para la representación de intereses en Estados Unidos y la U.E, evaluando si dichas hipótesis son similares al caso chileno. Esto se hizo a partir de datos agregados en ambos casos: ver, por ejemplo, para el caso estadounidense (Furlong & Kerwin, 2004; Yackee & Yackee, 2006); y para el caso de la Unión Europea (Dür, Bernhagen, & Marshall, 2015; Klüver, 2012; Unión Europea, 2017).

2 DISCUSIÓN TEÓRICA E HIPÓTESIS.

2.1 CÓMO SE HAN ESTUDIADO LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL TIEMPO

Los grupos de interés han sido estudiados desde hace largo tiempo por la Ciencia Política debido a su importancia en los sistemas de representación política, movilización social, y el desarrollo de agendas políticas. Se desarrolló en un principio el 'group approach', uno de los primeros enfoques puramente conductistas de la disciplina (Baumgartner & Leech, 1998). Este enfoque del group approach pretendía resolver qué efectos tenían los grupos sobre las instituciones, las políticas y sus outcomes, además de los efectos de estos procesos en los mismos grupos de interés (Baumgartner & Leech, 1998, pág. 45). Los principales referentes del group approach fueron Dahl (1956), McConnell (1966), y Truman (1951). Este enfoque creció hasta el punto de ser dominante no sólo en los estudios de política estadounidense, sino también en política comparada.

De manera general, el pluralismo creció como una teoría que desafiaba la primacía estatal que defendía la teoría institucionalista. En ese sentido, la 'group theory' asumía desde el pluralismo que los mejores outcomes políticos resultaban del conflicto entre los grupos (Baumgartner & Leech, 1998, pág. 48). La actividad de los grupos de interés era vista como crucial para el funcionamiento de la democracia, donde la democracia con mejor funcionamiento era aquella con el sistema de representación de intereses más activo, sensible, y balanceado. Se desarrollaba entonces una competencia entre los grupos en que "no single group could have significant influence, but where a multitude of competing groups would be the safeguard of democracy through the free competition of ideas" (Baumgartner & Leech, 1998, pág. 53).

Fue dicho sistema de equilibrio entre los distintos grupos de representación de intereses el que fue desafiado desde los años 60'. Las críticas fueron variadas. En primer lugar, se criticaba que no existía una sola voz, ya que el pluralismo no era una teoría como tal sino más una perspectiva de estudio. Debido a su forma de concebir las problemáticas y las metodologías empleadas, carecía también de hipótesis testeables (Baumgartner & Leech, 1998, pág. 53). Por otro lado, también fueron criticadas sus ambigüedades respecto a cuál era su objetivo, si uno empírico o normativo, y su incoherencia teórica, producto de la falta de conceptos claros.

Fue Mancur Olson (1965) quien realizó la crítica más fuerte, al negar la idea de la representación equitativa de intereses. Olson mostró que el sistema de grupos de interés nunca iba a ser reconocido por proveer un sistema de representación de intereses justo o equitativo, derribando la intención normativa del group approach. Dentro de la lógica de la acción colectiva propuesta por Olson, encontramos que debido a que las ganancias de un grupo son disfrutadas por todos sus miembros, quienes no contribuyen en nada a lograr el objetivo del grupo conseguirán tanto como quienes sí aportaron.

No existen entonces garantías que indiquen que por el solo hecho de existir un interés común se llegue a la formación de una organización que avance o defienda dicho interés (Heywood, 2013, pág. 252). Por lo tanto, mientras no existan incentivos selectivos para fomentar la participación en dichos grupos, los individuos preferirán no actuar y dejarán que otro desarrolle la acción por ellos. Los grupos que son capaces de sobreponerse a este dilema lo hacen producto de que cuentan con incentivos selectivos para sus miembros, con lo que los individuos participan y contribuyen en los grupos de interés en virtud de dichos incentivos. Según Olson no todos los grupos de interés pueden proveer dichos incentivos, lo que resulta en una representación desigual de intereses.

Debido a la lógica de 'transacciones' de la teoría desarrollada por Olson y varios académicos más, esta ha sido catalogada como la "perspectiva económica" dentro de las teorías que estudian la representación de intereses (Lowery & Gray, 2004). Esta corriente se dedicó a analizar las formas en que estos grupos de interés persiguen sus intereses. En otras palabras, cómo ejercen su influencia. Una de las conclusiones de estas investigaciones es que los intereses organizados proveen un reflejo muy pobre de los intereses que subyacen en la sociedad (Peltzman, 1976; Stigler, 1971), con lo que más que ser positivas para una democracia, pueden suponer un riesgo para la misma.

Desde el surgimiento de la perspectiva económica con Mancur Olson fueron surgiendo críticas que desafiaban algunos presupuestos de dicha teoría. Esa crítica se vio aumentada en la década de 1990, donde si bien se valoraba la teoría del dilema de la acción colectiva, se pasó a considerar como un elemento más en el estudio de la representación de intereses, ya no como paradigma central.

Muchas de estas investigaciones tienen una base teórica común, planteando que si bien el dilema de acción colectiva es importante, no es tan severo como se planteó en un principio, y por tanto, se puede superar. Es por ello que muchos y diversos tipos de organizaciones entrarían a la arena política y a comunidades de lobby, reflejando una

multiplicidad de intereses. Junto con reconocer esta heterogeneidad, sostienen que los procesos de movilización de dichos grupos no son fáciles, y que además nunca serán un fiel reflejo de la distribución de los intereses de una sociedad (Lowery & Gray, 2004, pág. 166). Esta corriente teórica es la que se conoce como *neopluralismo*.

Uno de los puntos centrales de la perspectiva neopluralista consiste en el estudio del contexto. No entiende la organización de intereses como acumulación de outcomes, sino que las características de la sociedad en que dichos intereses se desenvuelven también deben ser estudiadas, ya que influyen en las dinámicas de movilización y las herramientas de influencias más utilizadas. Un segundo punto que marca diferencias profundas con la perspectiva económica es que los neopluralistas ponen atención en la competencia que se desarrolla entre dichos grupos en las distintas etapas de los procesos de influencias y del diseño de las políticas públicas. Ponen bastante énfasis en la competencia entre grupos similares y con intereses relacionados, en tanto luchan por ganar un nicho temático.

Estos nichos temáticos refieren a temas más bien específicos. Browne identifica más de 400 nichos temáticos en el sector agrícola estadounidense. Por lo tanto, al buscar identificarse con un nicho temático, se da una fragmentación de intereses en donde los grupos evitan competir entre ellos (Browne, 1990). De esta forma los grupos de interés se acomodan entre ellos mediante la concentración de sus esfuerzos de lobby en temas muy acotados, y una vez situados en su nicho temático, evitan situaciones de conflicto.

Esta investigación se centra en las estructuras de la distribución del lobby presentes en el poder ejecutivo chileno. Por tanto, se adoptó una definición conductista de grupos de interés, entendiéndolos como “not only membership organizations but also advocacy organizations that do not accept members, businesses, and any other organization or institution that makes policy-related appeals to the government” (Baumgartner & Leech, 1998, pág. XXII)². La definición de Baumgartner y Leech resulta funcional a los objetivos del trabajo, que es estudiar a los grupos de interés basados en su comportamiento y actividades políticas observables. Si bien los grupos que sostienen audiencias son sumamente diversos, todos tienen en común la intención de influir en la agenda política y la implementación (o no implementación) de políticas públicas. Las características internas del grupo, como sus miembros o políticas internas, no son relevantes en este estudio.

² Esta cita fue referenciada en inglés deliberadamente, por considerar que la traducción al español no era lo suficientemente clara.

2.2 LITERATURA PARA EL CASO CHILENO

Debido a que la Ley del Lobby comenzó a operar apenas a fines del año 2014, antes de esa fecha la representación de intereses ante el Estado no se encontraba regulada. Al no contar con información, no se desarrolló una discusión académica que abordara estas temáticas en el caso chileno. Sin embargo, hay ciertos temas en los que sí se avanzó. Existe bastante investigación relativa a la organización y la participación en el mundo político de los grupos de interés empresariales (Arriagada, 2004; Montero, 1997; Scapini, 2006; Silva, 2002). Hay también investigadores que han analizado la participación de grupos empresariales en el desarrollo de política públicas específicas como por ejemplo tratados de libre comercio (Bull, 2008; Gamboa R. , 2008; Paredes, 2011).

Por otro lado, se ha ido desarrollando investigación respecto de actores estudiantiles en Chile. Esto se debe principalmente a las grandes olas de movilización estudiantil que hubo en el país en los años 2006 y 2011, y la continua presencia de actores estudiantiles como federaciones de estudiantes universitarios, la CONFECH (Confederación de Estudiantes de Chile), y agrupaciones de estudiantes secundarios como la CONES (Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios) o la ACES (Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios) en la arena política y de discusión pública nacional. Muchas veces movimientos sociales, como el movimiento estudiantil chileno, destinan recursos para realizar lobby y se conforman como un actor más en la representación organizada de intereses (McFarland, 2007, pág. 54). La literatura al respecto ha estudiado la composición de estos grupos, su historia, características, formas de movilización, y estrategias políticas (Donoso, 2013; Fleet, 2011; Garretón *et. al.*, 2011; Muñoz, 2011; Ruiz, 2013; Somma, 2012).

Finalmente, en cuanto a estudios sobre representación de intereses y su distribución, encontramos el artículo de Gamboa *et. al* (2016) que analiza los procesos legislativos de 571 proyectos de ley aprobados por el Congreso chileno entre los años 2006 y 2014. Los autores investigan la distribución de los grupos de intereses en dichos procesos legislativos, y sus capacidades de influenciar dichos proyectos. Ese artículo es el primero que se dedica a investigar la distribución del lobby en el legislativo chileno, y la medición de las influencias que tienen los grupos de intereses en dichos procesos de policy making. La presente tesis se propone seguir el aporte en dicha línea de investigación mediante el estudio empírico del lobby en el ámbito del poder ejecutivo chileno.

2.3 PATRONES DE DISTRIBUCIÓN DEL LOBBY

Como indica la literatura economicista y neopluralista, en los sistemas de representación de intereses es muy probable que haya ciertos grupos que tiendan a ver sus intereses más representados que otros. En su investigación sobre los niveles de éxito de los grupos de interés empresariales al hacer lobby en la Comisión Europea, Dür, Bernhagen, & Marshall (2015) destacan que existen algunos recursos que aventajan a los grupos empresariales a la hora de intentar asegurar los outcomes que prefieran en los procesos de toma de decisiones.

En primer lugar, los grupos empresariales cuentan con lo que los autores definen como una serie de recursos políticamente útiles como dinero y expertise en ciertos temas, que pueden ser intercambiados por acceso a los tomadores de decisiones o decisiones políticas favorables a sus intereses. Por otro lado, muchas veces cuentan con información acumulada durante años, lo que les permite influir en virtud de la información relevante que poseen. En tercer lugar, corporaciones y empresas generalmente se preocupan de investigar el ambiente político y averiguar las consecuencias de las distintas políticas públicas tanto para ellos mismos como otros actores involucrados. Finalmente, los autores recalcan que en un sistema capitalista como el de la Unión Europea, o el chileno, estos grupos tienen una posición privilegiada ya que son ellos quienes toman las principales decisiones de inversiones económicas, lo que incentiva a los funcionarios públicos a acomodar las necesidades del empresariado por sobre las políticas (Dür, Bernhagen, & Marshall, 2015, pág. 955)

Entendiendo que los grupos empresariales cuentan con mayores recursos, y mejores posibilidades de influenciar la toma de decisiones para lograr los resultados que les acomoden, es lógico que sean de los grupos que más participan en el proceso decisorio. En su investigación sobre los procesos de comentarios en el rule-making process en Estados Unidos, Furlong & Kerwin muestran cómo las asociaciones de comercio y grupos de negocios participan más del doble que todos los demás grupos de interés, con una participación global del 76% (2004, pág. 359). Estas cifras de participación de grupos empresariales son similares a las encontradas por Baumgartner & Leech (2001), Baumgartner *et al* (2009), Binderkrantz *et al* (2014), Klüver (2012), y Yackee & Yackee (2006).

Para el caso chileno existe una investigación desarrollada por Gamboa *et al* que estudió la representación de intereses ante el poder legislativo chileno entre los años 2006 y 2014,

en la que también se señala que los grupos empresariales eran los que más participaban. Lo anterior sin importar qué variable se considerase: por un lado, del número total de los grupos que intervinieron en procesos de tramitación de leyes, el 41,5% corresponde a empresarios, superando a los demás grupos. Por el otro, los autores señalan que en el número de intervenciones realizadas por grupos de empresarios llegaba al 38,9%, siendo también los que más representación tuvieron (2016, pág. 153). A partir de toda la evidencia anterior, es que llegamos a la primera hipótesis:

H1: “El sistema de representación de intereses chileno, medido como actividad de lobby ante el poder ejecutivo, es desigual en favor de los empresarios”.

Profundizando en los motivos que hacen que los empresarios tengan mayor capacidad de organización y de hacer lobby, nos encontramos con el artículo de Yackee y Yackee, quienes testean la hipótesis de que la burocracia federal estadounidense tiene un sesgo hacia los empresarios durante los procesos de ‘notice’ y ‘comment’ de la elaboración de políticas de Estados Unidos. Su conclusión es que efectivamente los grupos de interés empresariales tienen más probabilidades de modificar el contenido de una regulación respecto de otros grupos, lo que se explica porque disponen de más funcionarios dedicados a hacer comentarios y emiten, proporcionalmente, un número mayor de comentarios respecto de cada regulación (Yackee & Yackee, 2006, pág. 135) . En el fondo, los grupos empresariales cuentan con mayores recursos para labores de lobby.

En su trabajo sobre la influencia de los grupos de interés en la Unión Europea, Michalowitz (2007) suma a los elementos ya nombrados, el hecho de que si bien la participación y el accountability son acciones importantes y deseables en una democracia, éstas pueden ser explotadas de mejor manera por aquellos que pueden hacer el uso más profesional y estratégico de la interacción público-privada. Tanto los puntos de Yackee & Yackee como de Michalowitz indican que los empresarios tienen mayor capacidad de lobby por la cantidad de recursos (no solo monetarios) que poseen. Sin embargo, surge la duda de si esta realidad corresponde a la de todas las empresas o únicamente ciertos sectores del empresariado. Si las empresas ven sus intereses más representados que otros grupos debido a sus recursos, entonces en Chile habrá empresas que tampoco tengan esa capacidad de organización, lo que conduce a la segunda hipótesis de este trabajo:

H2: “La representación de intereses también es desigual dentro del grupo de los empresarios, pues ésta se concentra en el gran empresariado”.

Si de forma general los grupos de interés empresarial participan más que otros grupos, esto se acentúa si la materia en discusión es de carácter económico. Esto significa que, si el lobby apunta a influenciar una regulación o política pública de carácter económico, los grupos empresariales tendrán una actividad aún mayor. Por tanto, en asuntos de carácter no económico, la desigualdad en la representación de intereses debiese ser menor.

En la investigación que Binderkrantz *et. al.* desarrollan respecto de los procesos de consulta en el parlamento danés entre 2009 y 2010, concluyen que los grupos empresariales son los que más participan en regulaciones de carácter general, con un 37,8% sobre el total, subiendo a un 60% si las consultas dicen relación con regulaciones económicas (Binderkrantz *et al*, 2014, pág. 889). Lo anterior es respaldado en el caso del lobby legislativo en Chile, estudiado por Gamboa *et. al*, quienes señalan que el número de intervenciones de dichos grupos pasa de un promedio de 38,9% en general a un 50,8% si la materia es de carácter económico. Asimismo, los grupos ciudadanos, instituciones públicas, y asociaciones profesionales aumentan su participación en materias no económicas (2016, pág. 155). A partir de lo anterior es que surgen la tercera y la cuarta hipótesis:

H3: “A nivel temático, existe una mayor concentración de lobby en materias relacionadas a regulaciones económicas”.

H4: “El sistema de representación de intereses es menos desbalanceado cuando la materia es de carácter no económico”.

Una de las posibles explicaciones a este fenómeno de concentración temática del lobby es la existencia de nichos temáticos descrita por Browne (1990). El autor explica que los grupos de interés intentan desarrollar identidades específicas y reconocibles para el resto, para pasar a ocupar nichos temáticos específicos, donde rara vez realizan alianzas o se enfrentan con otros grupos de interés. Más que aliarse o luchar por espacio, los grupos se acomodan unos con otros enfocándose en temas bastante específicos, evitando situaciones de conflicto (Browne, 1990, pág. 477). Si bien la investigación caracteriza estos nichos temáticos de forma muy específica, podríamos usar la misma lógica analítica para plantear que dentro de los ministerios de carácter económico participarán en su mayoría los grupos de interés empresarial, mientras que en el caso de los ministerios no-económicos, los grupos que dominen dichas audiencias serán otros, como los sindicatos y/o las organizaciones sociales.

3 DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS Y METODOLOGÍA ADOPTADA

3.1 CONTEXTO CHILENO

En Chile las grandes actividades económicas – como lo son medio ambiente, minería, mercados financieros, servicios – se encuentran reguladas por el Estado, por lo que los empresarios históricamente han tenido una relación de influencias con el sector público (Sahd & Valenzuela, 2016). Esto era un factor conocido en la arena política chilena, y dada la ausencia de regulación del lobby, las autoridades y/o funcionarios del Estado tenían muy poco accountability respecto de las actividades que realizaban día a día en el marco de sus funciones.

Lo anterior cambió con la entrada en vigencia de la Ley del Lobby, N°20.730, que vino a transparentar la actividad de los grupos de interés en su relación con el Estado de Chile. La información entregada por el Consejo de Transparencia³ respecto de audiencias, viajes, y donativos incluye a varias autoridades y funcionarios del Estado, por lo que ahora existe información pública que permite avanzar en estos temas de investigación académica.

Es importante destacar que la Ley de Lobby no es una política aislada, sino que forma parte de una agenda pro-transparencia, probidad, y los principios del buen gobierno (Sahd & Valenzuela, 2016). Esta agenda incluyó los decretos de probidad administrativa, ley de declaración de bienes e intereses, y la reforma de la función pública, el Consejo Anticorrupción, y más recientemente las reformas al financiamiento de la política.

El primer proyecto de ley para regular la actividad de lobby fue presentado por el presidente Ricardo Lagos Escobar el año 2003, sin embargo, fue retirado el año 2008. Dos meses después de su retiro, el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet presentó un nuevo proyecto, el que incorporaba observaciones que parlamentarios y especialistas habían expresado durante la tramitación del proyecto anterior.

El proyecto siguió su trámite constitucional para en 2012 ser modificado por el gobierno del presidente Sebastián Piñera mediante indicación sustitutiva. Si bien las modificaciones mantuvieron el espíritu de la Ley, el ámbito de aplicación fue ampliado: se incorporaron

³ Organismo mandatado por la Ley 20.730 para publicar los registros correspondientes a la Ley de Lobby.

entidades cuyas actividades no se consideraban lobby, se incorporó la noción de gestiones de intereses particulares, y por último, se incluyeron en la ley las gestiones que apuntaran a la omisión de un acto o decisión, no sólo las que perseguían la dictación o adopción de decisiones por parte de la autoridad o funcionario público (Historia de la Ley N° 20.730, 2014). Dicho texto fue aprobado el 8 de marzo de 2014.

La Ley N°20.730 entró en vigencia de forma paulatina, en tres etapas. El 28 de noviembre de 2014 comenzó a regir para altas autoridades del Estado, como ministros, subsecretarios, contralor, y miembros del Congreso nacional. En abril de 2015 se incorporaron los jefes de servicios, directores regionales de servicios públicos, intendentes, gobernadores, entre otros. Finalmente, la Ley concluyó su entrada en vigencia el 28 de agosto de 2015, incluyendo a autoridades municipales como alcaldes, concejales, directores de obras municipales, además de consejeros regionales (Ley 20.730, 2014).

La Ley del Lobby regula la transparencia de la actividad de lobby en tanto hace públicas las reuniones que sostienen las autoridades del Estado. En ese sentido, la ley contiene dos conceptos claves respecto de la representación de intereses. En primer lugar, define lobby como la “gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídica, chilenas o extranjeras, que tienen por objeto promover o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos” (Ley 20.730, 2014). Por otro lado, nos encontramos con el concepto de gestión de interés particular, que se diferencia del lobby únicamente por consistir en una actividad no remunerada.

Así también, la ley establece diferentes sujetos según la actividad que éstos desarrollen. El lobista es quien representa intereses de una entidad mediante una labor remunerada, mientras que el gestor de intereses particulares no es remunerado. El tercer sujeto es el sujeto pasivo, que corresponde al funcionario público o autoridad a la que se recurre a hacer lobby. Algunos de los sujetos pasivos son por ejemplo ministros, subsecretarios, senadores y diputados, jefes de servicios, embajadores, intendentes, seremis, entre otros.

La ley indica que se deben registrar audiencias y reuniones que digan relación con lobby o gestión de intereses, viajes realizados por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones, y donativos oficiales o protocolares. Existen sin embargo algunas excepciones, como lo son las reuniones, audiencias o viajes que digan relación con la seguridad nacional

o comprometan el interés general de la nación; reuniones o asambleas de carácter público o que tengan relación estricta con el trabajo en terreno propio de las tareas de la autoridad; y declaraciones hechas por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones (Ley 20.730, 2014).

Es el sujeto activo, lobista o gestor de intereses, quien debe completar una solicitud online para sostener una audiencia, informando el motivo y los asistentes. Dicha audiencia puede ser aceptada, rechazada, o derivada a una autoridad competente. Posterior a la realización de las audiencias, y de forma periódica, los organismos públicos hacen llegar la información de éstas al Consejo de la Transparencia, que se encarga de hacer públicos dichos datos en el portal <http://www.infolobby.cl/#/inicio> (2018).

3.2 FUENTES DE DATOS Y VARIABLES A CONSIDERAR

La elección de los sujetos a estudiar se llevó a cabo pensando en quiénes eran las máximas autoridades en el poder ejecutivo, que corresponden a los ministros y subsecretarios de Estado. Siendo las autoridades que encabezan los distintos ministerios del poder ejecutivo, tienen mayores niveles de poder e incidencia en la agenda política y el policy making. En un primer momento se evaluó incorporar a los Jefes de Gabinete de cada ministro y subsecretario, debido a que podría mostrar tendencias distintas respecto a qué lobistas/gestores de interés eran recibidos por cada autoridad. Sin embargo, al realizar la recolección de datos la muestra quedaba en casi 4.000 audiencias, y dado el alto número de jefes de gabinete, la base de datos quedaría con un número de casos demasiado amplio.

Para esta investigación fueron incluidos los veintiún ministerios del Estado de Chile, sin dejar de lado al Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes (CNCA), que, si bien fue un servicio autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no tuvo el carácter de Ministerio de la República hasta ser reemplazado en marzo de 2018 por el Ministerio de las Culturas, las Artes, y el Patrimonio. Se incluyó también al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que contaba con las mismas características del CNCA, y fue reemplazado a mediados del año 2016 por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Por tanto, los organismos públicos considerados suman en total veintitrés.

Debido a los tiempos de entrada en vigencia de la Ley N°20.730, existe información de las audiencias desde el 28 de noviembre de 2014. Se decidió que un período de dos años otorgaba suficiente tiempo para identificar tendencias respecto a dichas audiencias,

por lo que el marco temporal elegido fue desde el 28 de noviembre de 2014 a diciembre de 2016, que corresponde a 25 meses. Dicho período de dos años también permite realizar un análisis respecto a si existió o no un período de aprendizaje en la implementación de la ley, para esclarecer si en un principio su aplicación fue más lenta o tuvo ciertas características particulares en términos estadísticos.

En cuanto a las fuentes de información, es trabajo del Consejo para la Transparencia hacer públicos los registros generados por los distintos Ministerios. Debido a que cada organismo público está encargado de hacer llegar los registros, durante la recopilación de datos se hizo evidente las diferencias que existen entre los registros de un ministerio u otro. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ellos proveían al Consejo de Transparencia no sólo de la materia ingresada por el solicitante de la audiencia, sino también de un acta de lo efectivamente conversado en la reunión.

Esto lo diferencia de los demás registros, ya que entrega información más certera y completa respecto a la materia de las audiencias. De contar con esa información para cada caso, el estudio de las materias de cada audiencia podría haber sido más completo, y haber considerado incluso la medición de influencias de los grupos de interés. Como cada ministerio lleva sus propios registros, sin estandarizarlos, es natural que existan diferencias entre la información que otorgan las distintas carteras.

Respecto de los lugares donde se encuentra la información, existen dos sitios web en que se publican estos registros. En primer lugar, existe el portal <http://www.infolobby.cl/#!/inicio> (Consejo Para La Transparencia, 2018), donde se encuentran los registros de todas las autoridades sujetas a la Ley N°20.730, y la información de sus audiencias, viajes, y donativos recibidos. Este sitio contiene un buscador que permite buscar por autoridad, lobista, temática, o fecha y su posterior descarga en formato pdf o Excel.

En segundo lugar, cada Ministerio cuenta con un minisitio específico de la Ley de Lobby. El acceso a estos minisitios es a través de las páginas web de cada ministerio. La interfaz y el formato en que la información es publicada es igual en todos los ministerios. En estas páginas se puede ver la información por autoridad: es decir, en el minisitio de Economía encontramos a todos los sujetos pasivos asociados a este ministerio, con contrato vigente o ya finalizado: ministro, subsecretarios, jefes de gabinete, secretarios

regionales, entre otros.⁴. Si bien el formato es más amigable que el de infolobby, estos minisitios no contienen buscador, y no permiten la descarga de la información en formato Excel.

La información registrada en cada audiencia es la siguiente:

- Fecha de la audiencia y duración.
- Nombre de la autoridad (sujeto pasivo) y su cargo.
- Organismo público correspondiente.
- Nombre sujetos activos.
- Persona o entidad a la que representa el/los sujetos activos.
- Materia de la audiencia.

Para la presente investigación todos los campos mencionados fueron considerados relevantes excepto el nombre social de los sujetos activos, y la duración de las audiencias. Las demás categorías fueron consideradas para el análisis, y en varios casos se aplicó una categorización y/o codificación de estas.

3.3 RECOLECCIÓN DE DATOS.

El proceso de recopilación de los datos de audiencias sostenidas por ministros y subsecretarios se llevó a cabo en una primera etapa en el sitio web de infolobby, por las facilidades de descarga de la información. Una vez descargados los datos correspondientes a cada autoridad, se juntaron todos los datos en una sola base de datos, revisando una por una que las audiencias estuviesen ingresadas correctamente. En esta etapa fueron detectados una serie de errores e información no ingresada, y diferencias en la información entregada por cada ministerio. Hubo ministerios que subían un acta sobre los temas efectivamente tratados en las audiencias, mientras que otros (la gran mayoría) simplemente entregaban los registros tal cual habían sido enviados por el sujeto activo al momento de solicitar la audiencia.

Las diferencias entre la información registrada por cada ministerio se suman a que los individuos que solicitan las audiencias muchas veces no completaban toda la

⁴ Ver por ejemplo el Minisitio del Ministerio de Economía, <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AH001/cargos-pasivos> . Revisado por última vez el 30 de mayo de 2018.

información solicitada, o lo hacían de forma incorrecta. Existen casos de información repetida entre el nombre social del solicitante y el representado; audiencias sin representado; o audiencias sin materia a tratar. De los 3.857 casos encontrados al recolectar los datos (previo a cualquier categorización o modificación), 457 presentaban el campo del representado vacío. De esas 457 audiencias sin representado, 32 tampoco presentaban el nombre del sujeto activo. Resulta difícil de creer que se hayan aceptado audiencias por parte de subsecretarios o ministros sin saber quiénes asistirían a la reunión, por lo que dicha ausencia de información llama la atención. Por otro lado, en 34 oportunidades se dejó en blanco el campo de materia de la audiencia.

Finalmente, nos encontramos con que había audiencias repetidas o que derechamente no correspondían a la autoridad que se indicaba. Por ejemplo, la audiencia estaba ingresada como si el ministro/subsecretario hubiese sostenido la audiencia, pero en el campo de materia de la audiencia, se indicaba que ésta había sido derivada a un asesor, coordinador de prensa, u otro. Este caso se repitió sobre todo en el Ministerio de Agricultura, con 24 audiencias registradas con la autoridad errónea. Tanto las audiencias repetidas como las sostenidas por otra autoridad (que no correspondiese ni al ministro ni al subsecretario) fueron borradas de la base de datos sobre la que continuamos trabajando.

Debido a que 457 casos presentaban información incompleta, la segunda etapa de trabajo consistió en subsanar dichas faltas de información. Para lo anterior, se realizó una comparación entre lo publicado en infolobby versus los minisitios de cada ministerio, que en varios casos otorgaban más información. Posteriormente, para los casos que aún no tenían representado, buscamos dentro de la misma base de datos si el/los solicitantes se repetían. Finalmente, se llevó a cabo una búsqueda en internet de los solicitantes, muchos de los cuales correspondían a empresarios reconocidos, lo que facilitó el reconocimiento respecto de a qué empresa representaban. El resultado fue que pasamos de tener un 12% de los casos sin representado, a un 1,1% (tan solo 44 casos).

3.4 CODIFICACIÓN DE LOS DATOS

Con la intención de facilitar el análisis y poder responder las preguntas de investigación de forma más directa es que se optó por codificar las variables claves. Fueron codificadas las variables: *fecha*, *organismo público*, *representado*, y *materia* de la audiencia. En el caso de que el representado correspondiese a un grupo de interés empresarial, se

crearon variables para llevar a cabo una caracterización más detallada de dichos grupos, para poder verificar o falsear las hipótesis 3 y 4.

La codificación fue llevada a cabo según se describe a continuación:

1. Fecha: las fechas fueron reducidas para considerar solamente el mes y año de la audiencia, en pos de facilitar el análisis agrupado de las fechas en STATA. Posteriormente se creó también una nueva variable en STATA que agrupara las audiencias en trimestres.
2. Organismo público: esta variable fue codificada según el carácter económico o no-económico del Ministerio correspondiente. Para el caso de audiencias sostenidas por subsecretarios, se consideró el ministerio al que pertenecía la subsecretaría. Con miras a facilitar el análisis comparativo entre la representación de intereses en Chile, es que basamos nuestra codificación en los criterios utilizados por Gamboa, Avendaño, & Segovia (2016). En su investigación, los autores clasificaron los proyectos de ley según el comité legislativo por el que pasaran durante su tramitación en el Congreso, asociando los de tipo económico a actividades de un carácter mayormente regulatorio por parte del Estado. Así, los proyectos trabajados en las comisiones de Agricultura, Economía, Hacienda, Pesca, Minería, Obras Públicas, Trabajo, y Transportes, fueron considerados de carácter económico. Los proyectos que pasaron por otras comisiones correspondían a no económicos. Utilizando el mismo criterio clasificamos uno a uno los ministerios (ver tabla N°1).

TABLA 1. CARÁCTER ECONÓMICO/NO ECONÓMICO DE LOS DISTINTOS MINISTERIOS. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Económico	No-Económico
Agricultura	Ambiente y Desarrollo Sostenible
Economía	Bienes Nacionales
Energía	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes ⁵
Hacienda	Defensa
Minería	Deporte
Obras Públicas	Desarrollo social
Transporte y Telecomunicaciones	Educación
Trabajo	Interior
	Justicia
	Relaciones Exteriores
	Salud
	Secretaría General de Gobierno
	Secretaría General de la Presidencia
	Servicio Nacional de la Mujer ⁶
	Vivienda

3. Representado: esta categorización se llevó a cabo para caracterizar los distintos grupos de intereses representados en las audiencias.

Las categorías utilizadas en esta sección son bastante similares a las utilizadas por Furlong & Kerwin (2004, pág. 358) en su investigación sobre el proceso de comentarios del rule-making process en Estados Unidos y las ocupadas por Gamboa *et. al.* (2016, pág. 153) en su investigación sobre la actividad de representación de intereses en el Congreso chileno. El uso de categorías similares a la de los dos autores mencionados no es casual. Esto permite una acumulación de conocimiento que facilita el análisis comparativo que se pueda desarrollar más adelante. Fueron establecidas seis categorías:

⁵ Desde marzo de 2018, Ministerio de las Culturas, las Artes, y el Patrimonio.

⁶ Desde junio de 2016, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

- i. Empresas. Se consideraron todas las empresas y gremios empresariales. Ejemplos: Cámara Chilena de la Construcción, Banco Santander, Codelco.
 - ii. Organizaciones Sociales. En esta categoría fueron incluidas organizaciones ciudadanas como por ejemplo ONG, Juntas de Vecinos, Fundación Ciudadano Inteligente.
 - iii. Gremios Profesionales. Esta categoría refiere a las organizaciones de personas que comparten una misma profesión. Si bien en Chile los gremios profesionales de peso son pocos, hay varios que acuden de forma organizada a dar cuenta de sus intereses. Ejemplos: Colegio Médico, Colegio de Periodistas, Colegio de Profesores.
 - iv. Instituciones Públicas. En esta categoría se hace referencia a otras instituciones tanto del Estado de Chile como otros Estados. Incluye embajadas, municipalidades, Instituto de Previsión Social, entre otros.
 - v. Sindicatos. Organizaciones de trabajadores tanto a nivel nacional como de una empresa o sector específico. Ejemplos: Federación de Supervisores del Cobre, Central Unitaria de Trabajadores, Sindicato de trabajadores a honorarios del sector público.
 - vi. Otros: en esta categoría quedaron tanto los casos sin representado, las audiencias en que el representado se identificaba como un individuo, o casos que no correspondiesen a ninguna de las categorías anteriores. Ejemplos: Big Chile, Santiago en Off, Bienal de arquitectura.
4. Materia de la audiencia: este campo corresponde a la información ingresada por el/los solicitantes de la audiencia, quienes tienen que dar cuenta de la temática a abordar en la reunión. Si bien parecía importante mencionar los asuntos que motivaban a los distintos grupos de interés a hacer lobby, la información que provee la Ley del Lobby no parece ser el mecanismo adecuado para hacerlo. Las materias se clasificaron en las seis categorías presentadas a continuación:
 - i. Relaciones públicas. Considera todas las audiencias solicitadas para saludar a la autoridad, conversar sobre el país, presentar alguna autoridad de la organización solicitante, entre otros.

- ii. Política pública general. En esta categoría se incluyeron todas las audiencias que mencionaran alguna política pública en el motivo; ya sea para expresar rechazo, críticas, o apoyo.
- iii. Actividades particulares y económicas: esta categoría consiste principalmente en reuniones solicitadas por empresas, en las que se da cuenta de actividades de la empresa, desempeño de la misma, iniciativas propias.
- iv. Invitaciones gremiales y/o presentación de problemáticas gremiales. Esta categoría considera dos tipos de solicitudes. En primer lugar, invitaciones a participar en actividades organizadas y coordinadas por la entidad solicitante, tales como seminarios o foros, que abordan temáticas particulares (no políticas públicas). Por otro lado, las reuniones en que se presentaban problemáticas de tipo gremial o particular: fluctuaciones de precios, petición de apoyo en dinero para alguna actividad organizada por el solicitante, necesidades de industrias específicas.
- v. Relaciones internacionales. Dentro de la categoría de relaciones internacionales se incluyeron todas aquellas audiencias solicitadas por actores internacionales (tales como ONG, embajadas, o casas culturales) que tuviesen como motivo el fomento de la cooperación internacional en cualquier ámbito: económico, científico, desarrollo humano.
- vi. Otros. En esta categoría se encuentran los casos en que el tema no correspondiese a ninguna de las categorías anteriores, y las audiencias que fueron llevadas a cabo sin que el solicitante ingresara datos en el campo de materia de la reunión.

En un principio, se consideró que crear categorías que ayudasen a dar cuenta de los temas tratados era importante y podía otorgar información relevante para el análisis general. Sin embargo, y si bien la clasificación y codificación sí fue realizada, esta información no fue ocupada en el análisis por dos motivos. En primer lugar, pues cada solicitante ingresaba información de manera distinta, algunos sin ningún tipo de profundidad. En segundo lugar, en la gran mayoría de los casos no existe certeza de que eso haya sido efectivamente el tema tratado en la audiencia.

5. Caracterización del actor “empresas”: para poder responder de manera más adecuada las preguntas de investigación, fueron creadas nuevas variables de carácter descriptivo, que permitiesen estudiar y comprender de mejor forma al empresariado que ve sus intereses representados en el poder ejecutivo.
 - i. Tamaño de la empresa. Se utilizó información del Servicio de Impuestos Internos (SII) para clasificar a las empresas según su tamaño (Servicio de Impuestos Internos, 2018). En un primer momento se utilizaron las categorías según facturación que provee la información del SII. Por ejemplo, empresas categorizadas como 10, 11, 12, y 13 correspondían a grandes empresas. Posteriormente se codificó a los gremios empresariales, y se juntaron las grandes empresas señaladas por el SII con dichos gremios. De esta forma se obtuvo una categoría de grandes empresas, versus las pequeñas y medianas, y una tercera categoría de ‘otros’, que corresponde a empresas extranjeras o sin información.
 - ii. Asociación. En esta variable se clasifica a las empresas de acuerdo a si asistían de forma individual o el asistente correspondía a un gremio empresarial.
 - iii. Nacionalidad. Se clasificaron las empresas según su nacionalidad, diferenciando las chilenas de las extranjeras.
 - iv. Carácter público o privado. Esta categoría fue creada para diferenciar las empresas públicas de las puramente privadas.

4 RESULTADOS

4.1 ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS GENERALES.

La base de datos final incluyó un total de 3.786 audiencias. De éstas, un 58,3% fueron sostenidas por Ministros de Estado, y un 41,6% por Subsecretarios. La primera audiencia data del 28 de noviembre de 2014, y la última del día 30 de diciembre de 2016.

A nivel de distribución general, si se observa el número de audiencias sostenidas por cada organismo público mostrado en el Gráfico N°1, hay algunos ministerios que concentran un alto porcentaje de las audiencias. De los veintitrés ministerios, los tres que concentran mayor número de audiencias (sobre las 300 audiencias cada uno) son Transportes y Telecomunicaciones con 549, Energía con 392, y Minería con 344. Si consideramos los diez ministerios con mayor número de audiencias, estos acumulan el 75,9% del total de las audiencias realizadas, versus un 24,1% de los trece ministerios restantes. Por otro lado, si se suma únicamente la participación de los dos ministerios con mayor participación, suman entre ambos un 24,8% del total de audiencias.

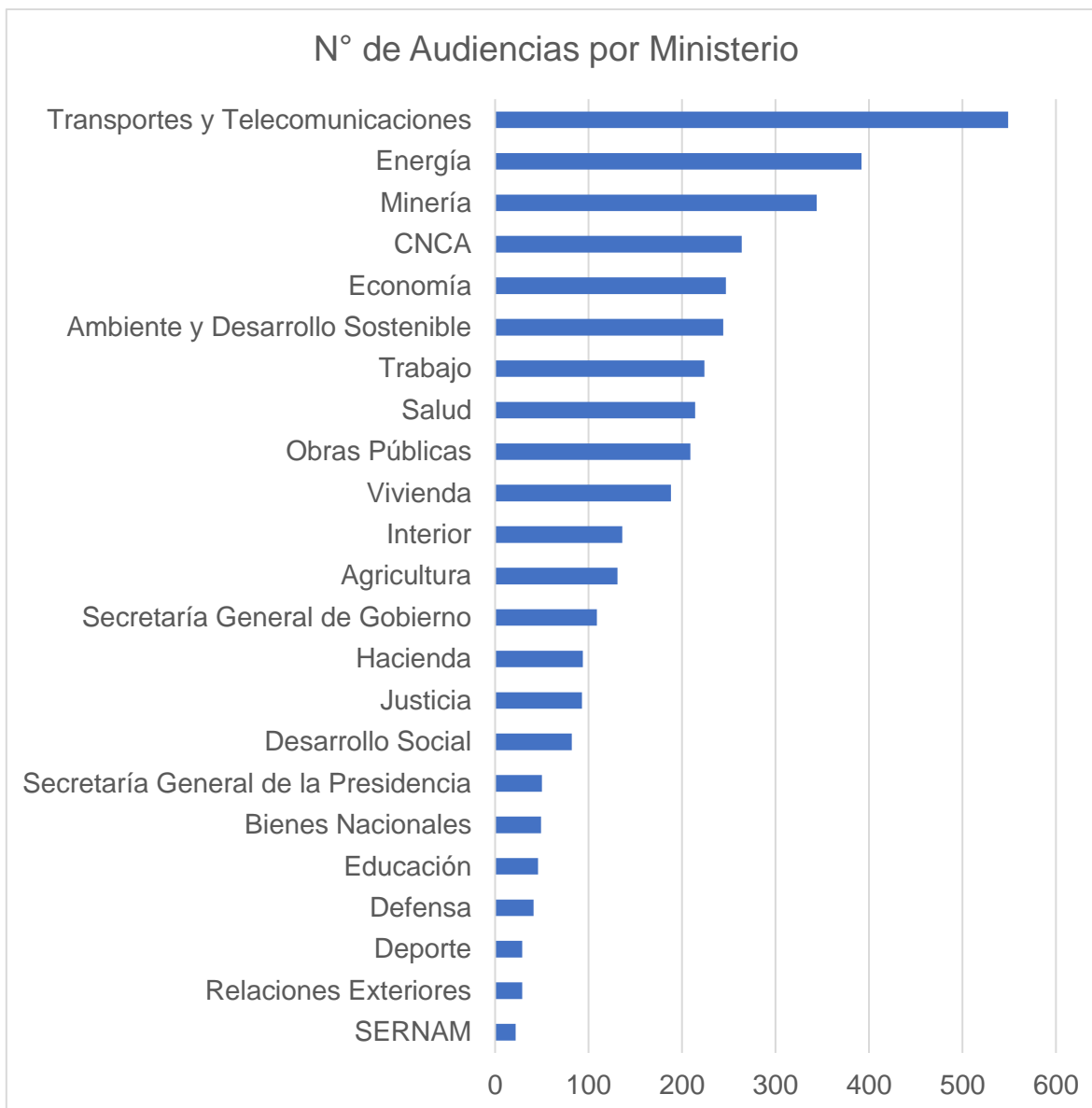


GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DE AUDIENCIAS SEGÚN MINISTERIO. TOTAL DE AUDIENCIAS: 3.786. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/inicio) .

Por otro lado, existen tres ministerios con menos de 30 audiencias realizadas en los dos años estudiados en esta investigación. Estos son el Ministerio del Deporte con 29 audiencias, Ministerio de Relaciones Exteriores también con 29, y el SERNAM con 22 audiencias. Como vemos en el Gráfico N°1, la distribución del número de audiencias es desequilibrado entre los ministerios, y se encuentra altamente concentrada en los tres que aparecen en la parte superior.

Lo anterior sólo nos indica de manera empírica las audiencias que cada ministerio sostiene y, por tanto, en cuáles de estos organismos públicos los distintos grupos tuvieron

mayor oportunidad de ver expresados sus intereses políticos. Sin embargo, es difícil realizar un análisis respecto al por qué de tanta diferencia. La plataforma del Consejo por la Transparencia sólo hace públicas las audiencias efectivamente realizadas, por lo que resulta imposible saber si los ministerios con mayor número de audiencias realizadas son también los que más solicitudes reciben. Lo mismo con los organismos públicos con números de audiencias bajas: ¿el ministerio del Deporte, el SERNAM, o Relaciones Exteriores no reciben solicitudes de audiencias y por eso realizan tan pocas? ¿O sí las reciben, pero las derivan o rechazan? Sería importante contar con la información de las audiencias solicitadas para realizar la comparación con las que efectivamente fueron llevadas a cabo.

Al realizar el análisis cronológico de las audiencias, queda en evidencia que en términos generales el número de audiencias mantiene cierta tendencia a lo largo de los meses. Como se ve en el Gráfico N°2, en el análisis realizado por trimestres la línea de tendencia se muestra más o menos estable, manteniéndose sobre las 350 audiencias trimestrales. Cabe recalcar que tanto en el 2015 como 2016 los trimestres con mayor actividad fueron el segundo y tercero, que corresponden a los períodos entre abril-junio y julio-septiembre respectivamente.

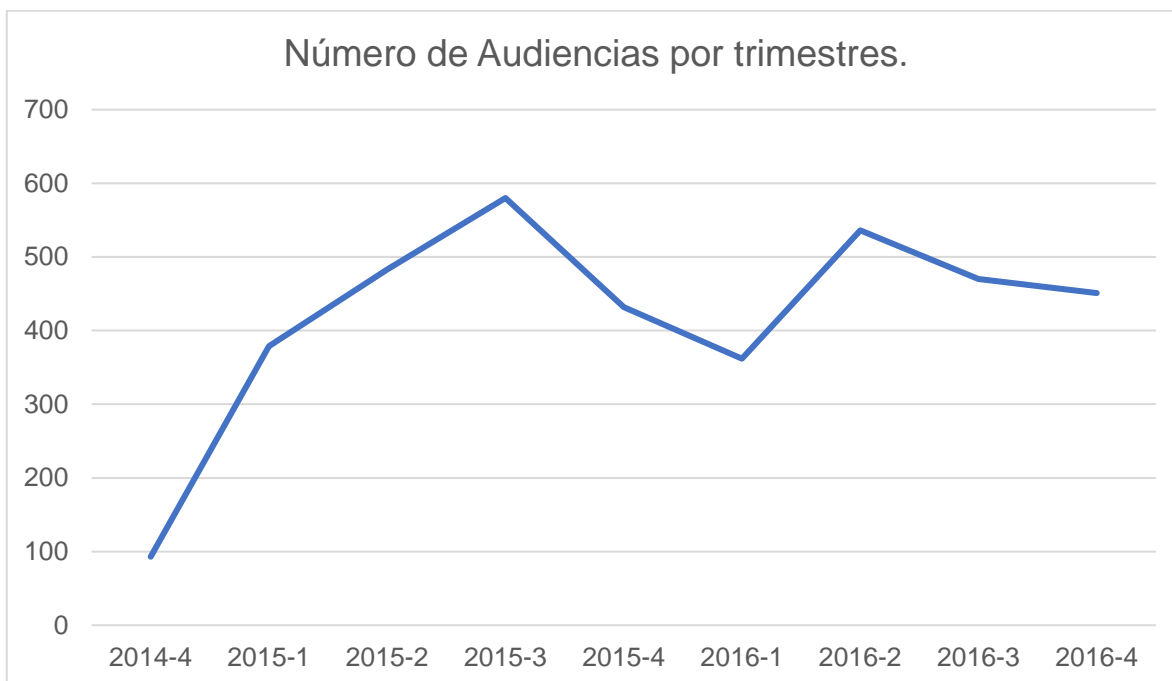


GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN TEMPORAL DE LAS AUDIENCIAS. TOTAL DE AUDIENCIAS: 3.786. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/inicio) .

Los trimestres menos intensos en cantidad de audiencias realizadas fueron el último trimestre de 2014, y el primer trimestre tanto de 2015 como de 2016. Las pocas audiencias realizadas a fines de 2014 se explican por la entrada en vigencia de la ley, que fue en noviembre de dicho año. La primera audiencia registrada fue realizada el día 28 de noviembre, por lo que lógicamente dicho trimestre, además de ser más corto, corresponde a un período de aprendizaje y adaptación a la nueva normativa impulsada.

Respecto del primer semestre del año, tanto en 2015 como en 2016, la poca actividad se debe a que muchas de las autoridades y funcionarios públicos toman sus vacaciones en febrero, con lo que ese mes tiene un nivel de actividad mínimo: 77 audiencias en febrero de 2015 y 60 en febrero de 2016.

4.2 ¿QUIÉNES PARTICIPAN? PATRONES DE DISTRIBUCIÓN DEL LOBBY.

Uno de los primeros y principales puntos de interés de la tesis es dilucidar quiénes son los que participan en esta esfera de representación política de intereses. La primera hipótesis apuntaba que el sistema de representación de intereses chileno, medido como actividad de lobby ante el poder ejecutivo, es desigual en favor de los empresarios. La Tabla N°2 contiene la evidencia encontrada, mostrando la distribución del número de audiencias según el tipo de grupo de interés solicitante.

De las seis categorías de grupos de interés utilizadas, los grupos de interés empresarial dominan ampliamente con un 56,8% del total de audiencias. Bastante más atrás le siguen las Organizaciones sociales con un 24% de participación, menos de la mitad de las reuniones que sostuvo el empresariado.

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE INTERÉS. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL#!/INICIO](http://www.infolobby.cl#!/inicio) .

Tipo de Grupo	Número de Audiencias	Participación en %
Empresas	2151	56,8%
Gremios Profesionales	131	3,5%
Instituciones Públicas	194	5,1%
Organizaciones Sociales	909	24%
Sindicatos	297	7,8%
Otros	104	2,8%
Total	3786	100,0%

Ya con menos de un 10% de participación sobre el total se encuentran los Sindicatos, con un 7,8%; Instituciones Públicas con 5,1%; y Gremios Profesionales con 3,5%. Como es posible evidenciar, la desigualdad en la representación de intereses es considerable.

Los datos proveen evidencia que apoya la primera hipótesis, dando cuenta de un sistema absolutamente desbalanceado en favor de los grupos empresariales. Al existir dicha desproporción entre los actores que acuden a las más altas autoridades del poder ejecutivo, se entiende que sólo algunos puntos de vista se ven representados. No existe por tanto una participación equitativa entre los distintos actores que componen la sociedad, y las audiencias con autoridades no es una herramienta a la que todos los ciudadanos accedan por igual.

Es interesante hacer el ejercicio de sumar la participación de los grupos no-empresariales, dejando fuera las categorías de *Otros* y la de Instituciones Públicas, ya que más que representar intereses ciudadanos esta última se trata de municipalidades, embajadas u otros organismos que velan por intereses institucionales. La suma de la participación de los grupos no-empresariales llega al 35,3% del total, 20% menos que los empresarios, lo que señala cuán grande es la diferencia entre la participación de dichos actores. Estas cifras visibilizan las diferencias en el acceso al poder político.

4.3 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EMPRESARIALES

Con un 56,8% de participación sobre el total de audiencias, es evidente que el grupo de interés que más utiliza estas audiencias de lobby como forma de participación política son las empresas. Es por esto que surgió la inquietud por caracterizar a dicho empresariado, verificar qué empresas son las que participan, y si comparten ciertas características.

Para lo anterior se generaron algunas variables que ayudasen a caracterizar dichas empresas. Estas variables son (i) el tamaño de la empresa, (ii) si se trata de una empresa chilena o extranjera; (iii) si corresponde a una empresa de carácter público o privado; y finalmente (iv) si la empresa acudió de forma individual o mediante un gremio empresarial.

La segunda hipótesis de investigación se refiere a lo anterior, afirmando que la representación de intereses ante el ejecutivo chileno también es desigual dentro del grupo de los empresarios, pues ésta se concentra en el gran empresariado. La evidencia recolectada también apoya dicha hipótesis, como se puede ver en el Gráfico N°3.

De las 2.151 audiencias sostenidas por empresarios, cada caso fue revisado para verificar a qué empresa correspondía el sujeto activo, con lo que se procedió a hacer una clasificación por tamaño según los datos obtenidos a través del Servicio de Impuestos Internos. Una vez obtenidos estos datos, se simplificó la codificación para dejarla en tres categorías: 'grandes empresas', 'medianas y pequeñas empresas'; 'extranjeras'; y 'sin información'.

Si se observa el Gráfico N°3, la amplia mayoría de los grupos de interés empresarial corresponden al gran empresariado. De acuerdo a la codificación utilizada, esto se traduce en que el 62,5% de los grupos de interés que sostuvieron audiencias con autoridades del poder ejecutivo durante 2015 y 2016 corresponden a empresas con ventas desde los 100.000 UF anuales, que es el primer rango de Gran Empresa definido por el SII (Servicio de Impuestos Internos, 2018), o a los grandes gremios empresariales como SOFOFA, la Cámara Chilena de la Construcción, COPSA, o CPC, por nombrar algunos ejemplos.

Gráfico N°3. Tamaño Grupos Empresariales.

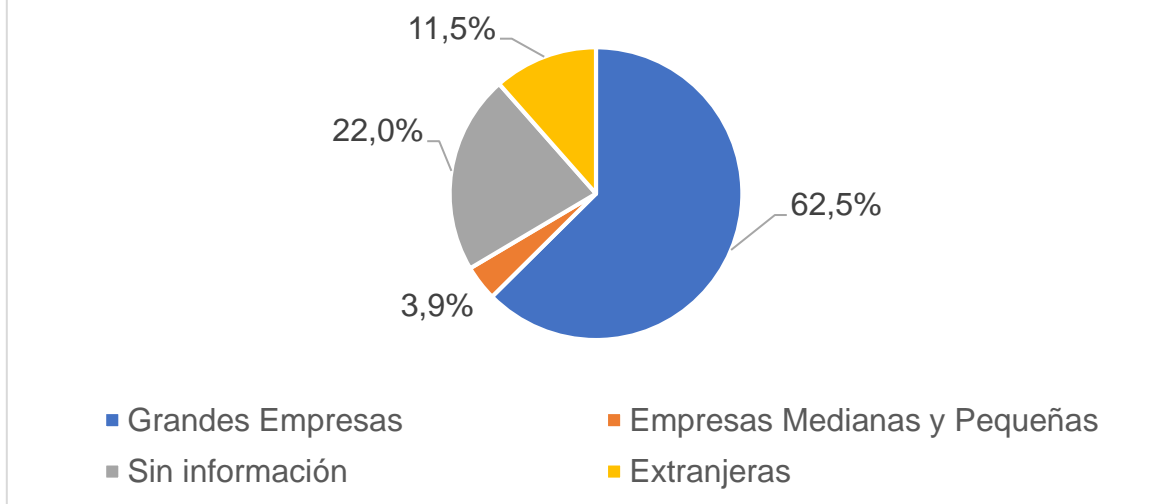


GRÁFICO 3. TAMAÑO GRUPOS EMPRESARIALES. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/INICIO) .

El 11,5% de las empresas que acudieron a hacer lobby corresponden a empresas extranjeras. De éstas, la mayoría corresponden a grandes firmas, pero no fue posible clasificarlas ya que no aparecen en la base de datos de facturación que entrega el SII. Mismo caso de las empresas sin información, que corresponde al 22% de los casos.

Finalmente, las pequeñas y medianas empresas alcanzaron un 3,9% de participación en audiencias. Estas empresas corresponden principalmente a agrupaciones de pequeños empresarios, como lo son agrupaciones de kiosqueros, Consejo Nacional de la Pequeña y la Mediana Empresa (CONAPYME), la Confederación Nacional de Taxistas de Chile (CONFENATACH), la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH), por nombrar algunos.

Por tanto, efectivamente existe un desequilibrio entre las empresas que componen a ese 56,8% del total de lobistas empresariales que acudieron a hacer lobby ante el poder ejecutivo entre 2014 y 2016. Una vez más queda en evidencia que existen ciertos grupos que tienen mayores y/o mejores capacidades (económicas, organizacionales, u otras) para poder representar sus intereses en el sistema político. Con sólo un 3,9% de participación, el pequeño y mediano empresariado no ve sus intereses representados al menos en esta esfera del Estado chileno.

Respecto de la nacionalidad de las empresas, los datos muestran que el 60,5% son empresas chilenas, mientras que el 37,8% son empresas extranjeras. No se encontraron

datos para el 1,6% restante, pero esta cifra nos muestra la diversidad de empresas que dedican tiempo y recursos a realizar lobby. Representar sus intereses ante la esfera política resulta importante tanto para las empresas nacionales como extranjeras. Finalmente, respecto del carácter público o estatal que tienen algunas empresas en Chile, se creó una variable para distinguirlas, pero las audiencias de empresas estatales no alcanzaron el 1%, con tan sólo 19 audiencias realizadas durante el período de estudio.

4.3.1 LA PARTICIPACIÓN DE LOS GREMIOS EMPRESARIALES.

Por otro lado, una de las interrogantes que surgió fue respecto de los niveles de actividad de lobby de los gremios empresariales. Los grandes gremios como la Cámara de la Construcción, SOFOFA, o la CPC, son muy activos en el contexto nacional, sus autoridades se ven constantemente en los medios de prensa participando de los principales debates del país. Es por esto que se hizo una comparación entre los empresarios que acudían a hacer lobby de forma individual (representando a su propia empresa), o si se presentaban mediante un gremio empresarial, como se muestra en el Gráfico N°4.

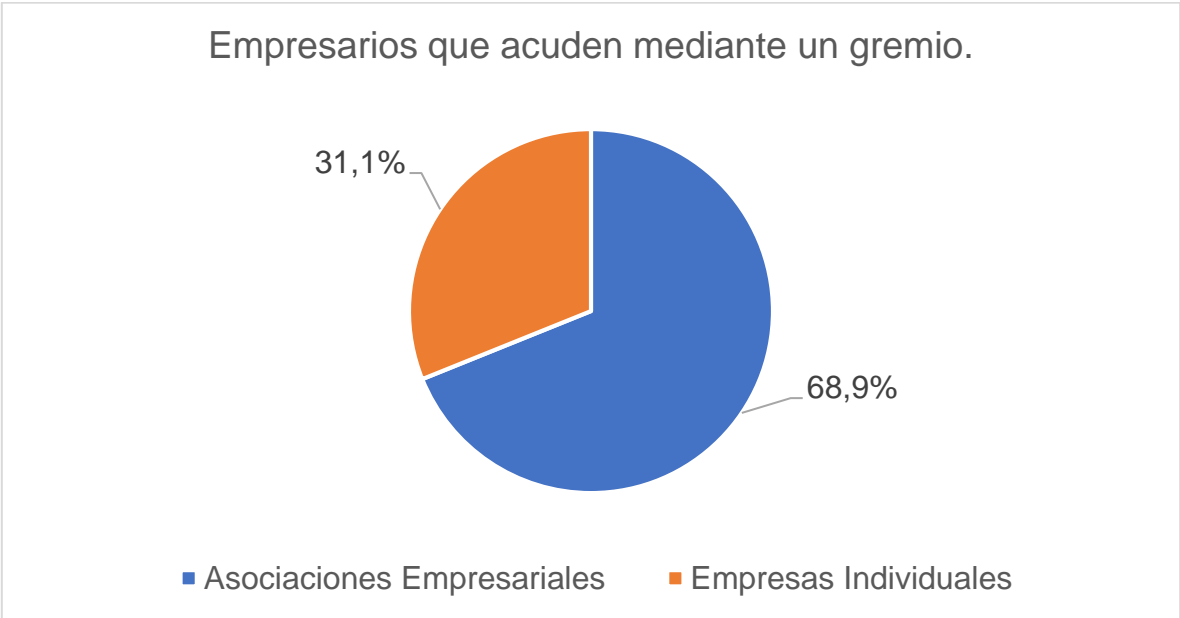


GRÁFICO 4. AGRUPACIONES EMPRESARIALES. TOTAL DE EMPRESAS ANALIZADAS: 2.151. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/inicio) .

Los gremios empresariales tuvieron en términos absolutos 669 audiencias en el poder ejecutivo entre noviembre de 2014 y diciembre de 2016. Esto no es menor si consideramos la capacidad de organización que implica sostener dicha cantidad de reuniones, y también

la multiplicidad de intereses que dichos gremios son capaces de representar en las esferas del Estado.

Este último elemento llamaba la atención, por lo que se realizó un cruce entre las variables de Organismo Público y Agrupaciones empresariales versus empresas individuales, con la que se puede observar la distribución de las audiencias. Como se puede observar en el Gráfico N°6, los organismos en que los gremios empresariales tuvieron mayor número de audiencias fueron Transportes y Telecomunicaciones, Economía, Energía, Obras Públicas, y Trabajo, con más de 50 audiencias en cada uno de estos ministerios.

Por el contrario, los ministerios en que menos audiencias sostuvieron fueron la Secretaría General de la Presidencia, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia, Bienes Nacionales, Educación, SERNAM, y Deporte, todos con menos de 10 audiencias cada uno, y en el caso de Deporte, 0 audiencias realizadas.

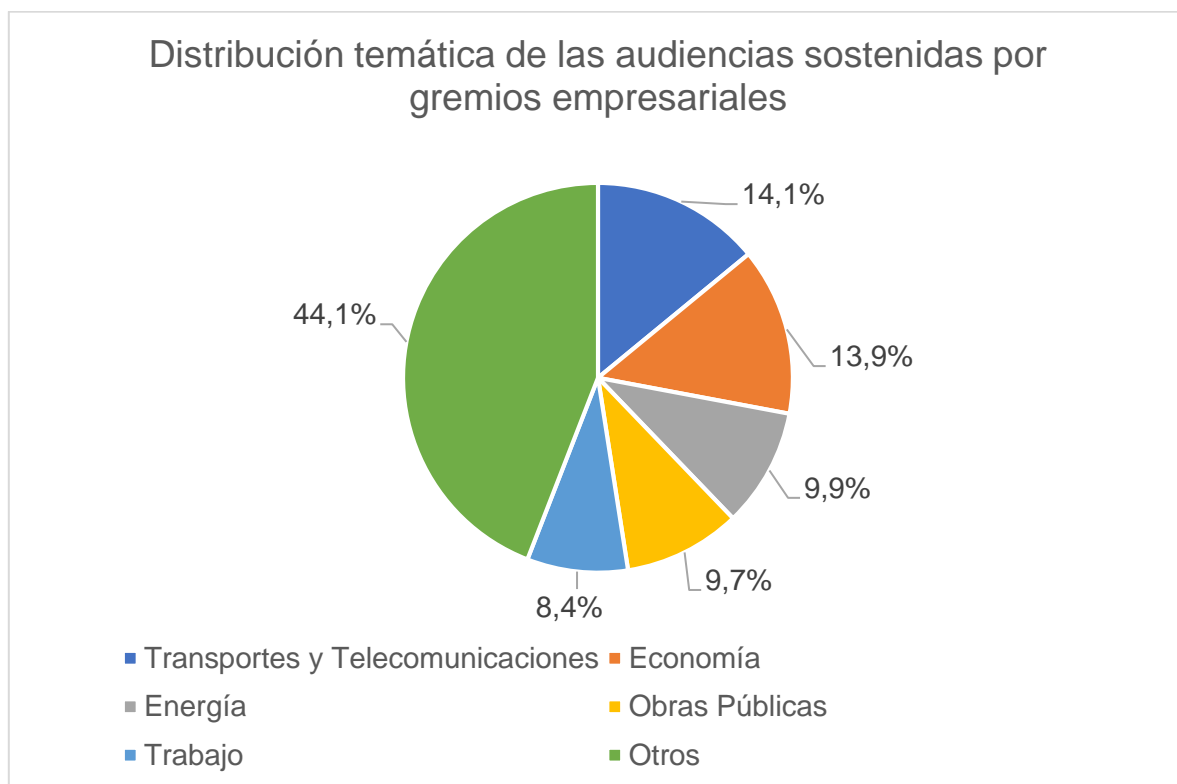


GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN TEMÁTICA DE LAS AUDIENCIAS SOSTENIDAS POR GREMIOS EMPRESARIALES. TOTAL DE LA MUESTRA: 669 AUDIENCIAS. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/INICIO) .

Destaca además el caso del Ministerio del Trabajo, donde los gremios tuvieron más audiencias que las empresas que acudieron de forma individual. Este patrón fue poco común, y sólo se dio en tres casos más: Hacienda, Secretaría General de Gobierno, y Salud. De esto se puede desprender que tanto los gremios empresariales como las empresas que acudieron de forma individual se despliegan de forma estratégica en los distintos campos temáticos. Trabajo es una cartera complicada históricamente para los empresarios, pues se desarrolla una pugna entre sus intereses y los de los sindicatos, considerando además discusiones nacionales como el sueldo mínimo, que se discute anualmente, o la reforma laboral promulgada por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet el año 2016. El mismo argumento puede ser aplicado para el caso del Ministerio de Hacienda, que en Chile corresponde a la cartera encargada del presupuesto del poder ejecutivo, un tema que suele generar controversia entre los distintos actores de la sociedad, incluyendo a las instituciones públicas. Lo anterior genera que la estrategia del empresariado sea acudir a esas carteras mediante los gremios que los representan, para así tener una voz más fuerte en dichas discusiones.

Dentro de los gremios empresariales que han sido descritos, existen varios que se repiten, sosteniendo varias audiencias cada uno. Como muestra la Tabla N°2, hay doce gremios empresariales que sostuvieron más de diez audiencias cada uno durante el período de estudio. La mayoría de estos gremios tienen que ver con las grandes actividades productivas del país, como lo son la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (COPSA), la Sociedad Nacional de Pesca, el Consejo Minero y la Sociedad Nacional de Minería, y la Federación de Productores de Fruta de Chile.

Por otro lado, también con un alto número de audiencias cada uno, nos encontramos con dos gremios del sector de transportes, la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (ACTUS), y la Federación Gremial Nacional de Buses del Transporte de Pasajeros en Santiago (FENABUS). Los dos restantes corresponden a gremios de medios de comunicación, como lo es la Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHI), y la Asociación gremial de Canales Regionales de Televisión de señal abierta. En total, estos 12 gremios suman 181 audiencias, que corresponde al 27% del total de audiencias sostenidas por gremios empresariales.

TABLA 3. GREMIOS EMPRESARIALES CON MAYOR NÚMERO DE AUDIENCIAS. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/INICIO).

Gremio Empresarial	N° de Audiencias
CChC	47
SOFOFA	18
COPSA	15
Sociedad Nacional de Pesca	14
Consejo Minero	12
Sociedad Nacional de Minería	12
Asociación gremial de Canales regionales de televisión de señal abierta	11
Cámara Nacional de Comercio, Servicios, y Turismo de Chile	11
FEDEFRUTA	11
ARCHI	10
ACTUS	10
FENABUS	10
Total	180

El caso con mayor frecuencia de audiencias corresponde a la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), con 47 audiencias concretadas. Llama la atención que la CChC esté tan por encima de los demás gremios, superando por mucho a la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), que lo sigue con 18 audiencias. Cabe destacar que la CChC sostuvo audiencias en ministerios variados: acudió principalmente a Obras Públicas (16 audiencias) y Vivienda (12 audiencias), pero también hizo lobby en las carteras de Energía, Hacienda, Salud, Transportes y Telecomunicaciones, Interior, y Trabajo. Lo anterior da cuenta de su fuerte organización y capacidad para acudir a distintas autoridades e intentar influir en diversos temas.

4.4 DISTRIBUCIÓN DEL LOBBY SEGÚN MATERIA DEL MINISTERIO

Las hipótesis 3 y 4 de esta investigación refieren a un análisis de distribución de las audiencias de lobby según un criterio temático. La hipótesis 3 indicaba que a nivel temático, existiría una mayor concentración de lobby en materias relacionadas a regulaciones económicas.

Este tipo de análisis resulta interesante debido a que muestra qué carteras ministeriales son las que concitan mayor interés para los grupos, y si este interés temático varía dependiendo del grupo de interés. Para lo anterior se elaboró una variable que diferencia a los ministerios de carácter económico de los no-económicos.

En primer lugar, si se revisan los cinco ministerios que tuvieron mayor número de audiencias respecto del total (ver Tabla N°4), cuatro de ellos son ministerios de carácter económico. Destaca el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, con un 15% de participación sobre el total. Fue por lejos el organismo público más activo en términos de lobby. Le siguen Energía y Minería, sectores productivos en que el Estado chileno cumple un importante papel regulatorio.

TABLA 4. MINISTERIOS CON MAYOR NÚMERO DE AUDIENCIAS. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#!/INICIO](http://www.infolobby.cl/#!/inicio) .

Organismo Público	Porcentaje de audiencias respecto del total general
Transporte y Telecomunicaciones	15%
Energía	10%
Minería	9%
CNCA	7%
Economía	7%
Total de los 5 ministerios	48%

En cuarto lugar, se encuentra el CNCA, que sostuvo el 7% del total de las audiencias. Llama la atención que un organismo que no fue formalmente ministerio hasta el año 2018 (después del período de estudio) haya sostenido un número tan alto de audiencias, además de corresponder a un Ministerio de carácter no económico. Finalmente encontramos al Ministerio de Economía, con una participación del 7% respecto del total. Sólo estos cinco ministerios concentraron el 48% de las audiencias totales entre noviembre de 2014 y diciembre de 2016. Lo anterior es muy llamativo si se considera que en total existen 23 ministerios. La distribución del número de audiencias según ministerio es sumamente desbalanceada, como se indicó de modo general en el apartado 4.3.

En cuanto a los ministerios que recibieron la menor cantidad de audiencias, como muestran los datos de la Tabla N°5, la suma de la participación de éstos alcanza sólo un

5% sobre el total. Educación, Defensa, Relaciones Exteriores, Deporte, y el SERNAM corresponden a carteras de carácter no económico. Su participación en el total de audiencias es mínima.

TABLA 5. MINISTERIOS CON MENOR NÚMERO DE AUDIENCIAS. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#!/INICIO](http://www.infolobby.cl/#!/inicio) .

Organismo Público	Porcentaje de audiencias respecto del total general
Educación	1%
Defensa	1%
Relaciones Exteriores	1%
Deporte	1%
SERNAM	1%
Total de los 5 ministerios	5%

Si se considerasen los diez ministerios con menor número de audiencias, tendríamos que agregar a la Tabla N°5 las carteras de Hacienda, Justicia, Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia, y Bienes Nacionales. Todos con una participación del 2% o menos en el total general. Esto habla de que existen ciertos temas que concitan mayor interés por parte de grupos organizados, pues la diferencia en el número de reuniones es notoria.

Ahora, esta concentración del lobby por temas es aún más clara al ver la distribución según el carácter del ministerio, como se muestra en el Gráfico N°7. Si bien la diferencia entre audiencias realizadas en ministerios de carácter económico versus los no económicos no resulta aplastante, en términos absolutos es bastante amplia. Las 594 audiencias más que sostuvieron los Ministerios de carácter económico implican un esfuerzo en términos de recursos por parte de los grupos de interés, y un mayor diálogo de parte de la autoridad para con las personas e instituciones que recibía en dichas reuniones.



GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN TEMÁTICA DEL LOBBY. TOTAL DE AUDIENCIAS: 3786. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL#!/INICIO](http://www.infolobby.cl#!/inicio) .

Con los datos expuestos de la distribución de audiencias por ministerio, y su distribución a nivel global, según el carácter del ministerio, se comprueba entonces la hipótesis 3 que señala que *a nivel temático existe una mayor concentración de lobby en materias relacionadas a regulaciones económicas.*

4.5 PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS SEGÚN TEMA

La hipótesis 4 de esta investigación señala que *el sistema de representación de intereses es menos desbalanceado cuando la materia es de carácter no económico.* Esto tiene relación con qué actores deciden acudir (o son recibidos) a cuál o cuáles ministerios. Al indicar que el tema va de la mano con la distribución de los grupos de interés, y por tanto con qué tan balanceado es el sistema de representación de intereses chileno, la relación entre ambas variables podrían indicar una correlación importante. En este subcapítulo de la investigación también se implementará un test estadístico que de cuenta de la existencia (o no) de dicha correlación. De existir, ésta respondería la pregunta de investigación relativa a las variables explicativas de la distribución del lobby.

Para comenzar la verificación de esta hipótesis, se revisó qué actores recibía cada ministerio en las audiencias que autorizaba. El Gráfico N°7 muestra los ocho ministerios que

recibieron mayor proporción de empresarios respecto del total de audiencias que realizaron. Los ocho ministerios que muestra el gráfico son los que sostuvieron más del 50% de audiencias con grupos empresariales. Es decir, por ejemplo, de las 94 audiencias concretadas por el Ministerio de Hacienda, un 90% fueron sostenidas con grupos de interés empresariales. Eso deja tan sólo un 10% de las audiencias sostenidas por la cartera de Hacienda para los otros grupos de interés (gremios profesionales, instituciones públicas, organizaciones sociales, sindicatos, y otros).

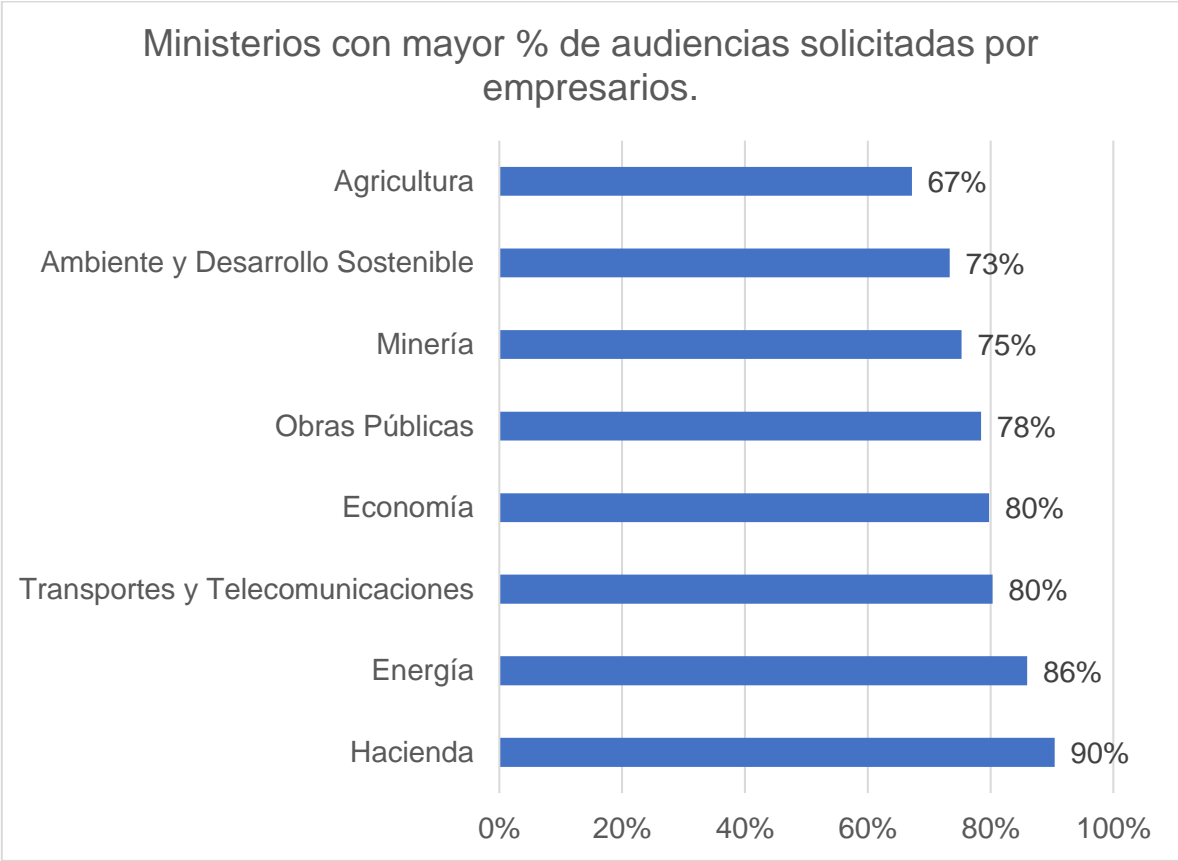


GRÁFICO 7. DISTRIBUCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS SEGÚN MINISTERIO. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#!/INICIO](http://www.infolobby.cl/#!/inicio) .

Llama la atención la poca representación que tienen los demás grupos en todos estos ministerios. Si bien todos son considerados como ministerios de carácter económico, lo natural sería que también hubiese intereses de carácter no empresarial que quisieran representar sus intereses en estas carteras. Por otro lado, en el Gráfico N°8 vemos de qué tamaño son las empresas que acudieron a audiencias en los ministerios con mayor participación de grupos empresariales. En los ocho ministerios en que más empresarios sostuvieron audiencias, más del 55% de estos grupos empresariales corresponden al gran empresariado.

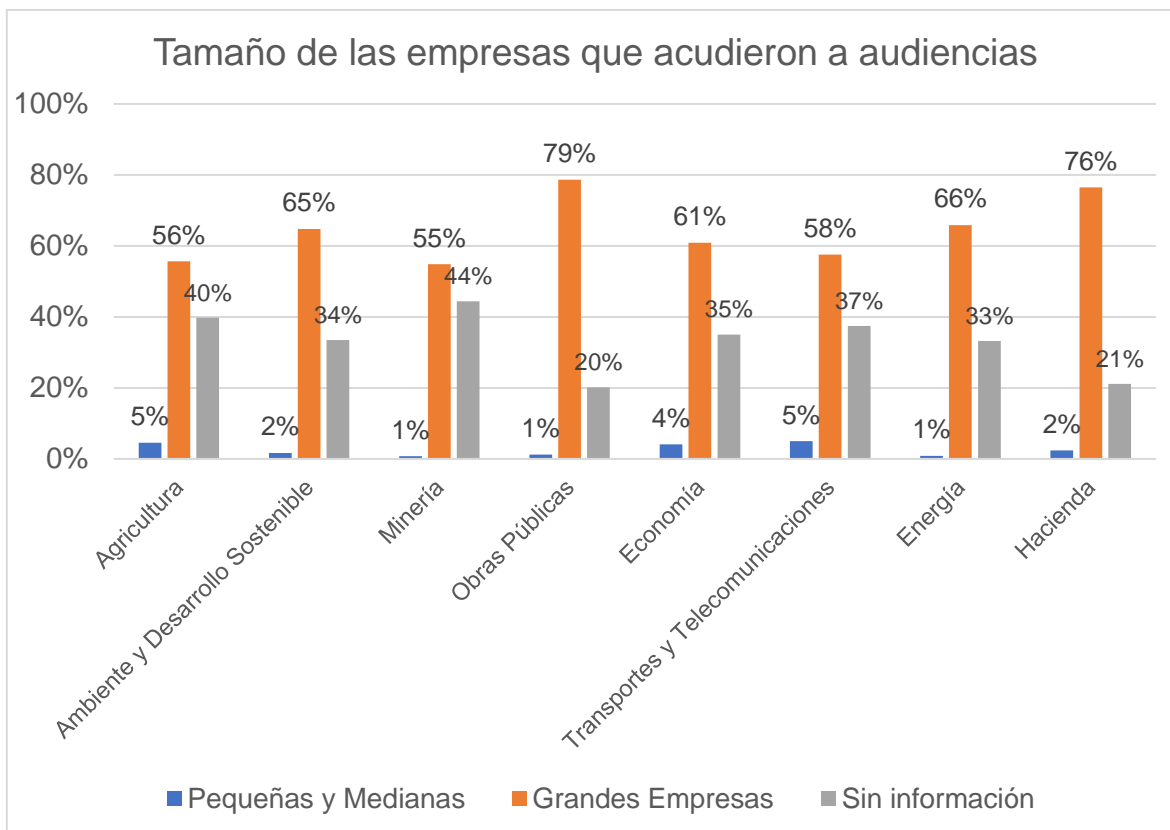


GRÁFICO 8. DISTRIBUCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EMPRESARIAL SEGÚN SU TAMAÑO, POR ORGANISMO PÚBLICO. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/inicio) .

Por otro lado, tenemos a los ministerios que recibieron mayor cantidad de audiencias solicitadas por Organizaciones Sociales. Como vemos en el Gráfico N°9, los ministerios de Relaciones Exteriores, Secretaría General de Gobierno, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes, Bienes Nacionales, Desarrollo Social, Deporte, SERNAM, y Vivienda son los que recibieron mayor cantidad de Organizaciones Sociales respecto del total de audiencias que sostuvieron.

Todos los ministerios de dicho gráfico corresponden a ministerios de carácter no económico. Sin embargo, si bien son de carácter no económico, la participación de las Organizaciones Sociales no es tan aplastante como sí es la de los empresarios mostrados en el Gráfico N°7. Si en los ministerios que más recibieron grupos empresariales dicha participación fluctúa entre el 67% y el 90%, en los ministerios que recibieron mayor cantidad de Organizaciones Sociales dicha participación se mueve entre el 38% y el 74%, lo que da señales de que la representación de intereses en los ministerios no económicos es menos desigual.

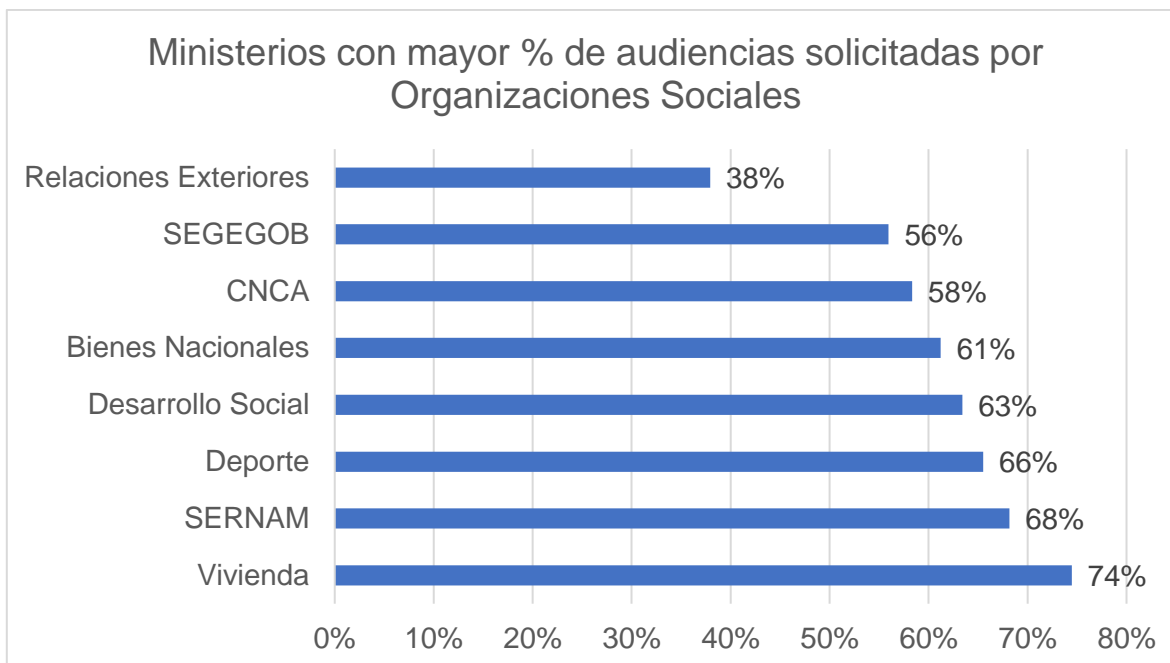


GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS SEGÚN MINISTERIO. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/inicio) .

Finalmente, contamos con datos más generales que muestran la distribución de las audiencias de cada grupo de interés, respecto del total general, según el carácter económico o no económico del ministerio. El gráfico N°10 muestra dicha distribución, señalando en barras azules las audiencias sostenidas en ministerios de carácter económico, y en barras naranjas para el caso de las audiencias en ministerios no económicos.

Como es posible observar, la desigualdad en la representación de intereses es bastante más acentuada en el caso de los ministerios económicos, donde los grupos de interés empresarial sostuvieron el 43% del total general de audiencias. Ninguno de los demás grupos supera el 5% de participación en ministerios de carácter económico.

Por el contrario, en el caso de los ministerios de carácter no económico existe una participación mayor por parte de los grupos que corresponden a Organizaciones Sociales, que sostuvieron el 19% de las audiencias en ministerios de esa clasificación. Siguiendo a las Organizaciones Sociales encontramos a los grupos de carácter empresarial, con una participación del 13%. Si bien esta participación se puede considerar como alta para el caso de ministerios no económicos, se explica debido a que el empresariado por sí mismo concentró el 56% del total de audiencias, con lo que su N° de audiencias es mucho mayor

al de las demás organizaciones. Los demás grupos de interés alcanzan el 3% del total de audiencias en ministerios de carácter no económico.

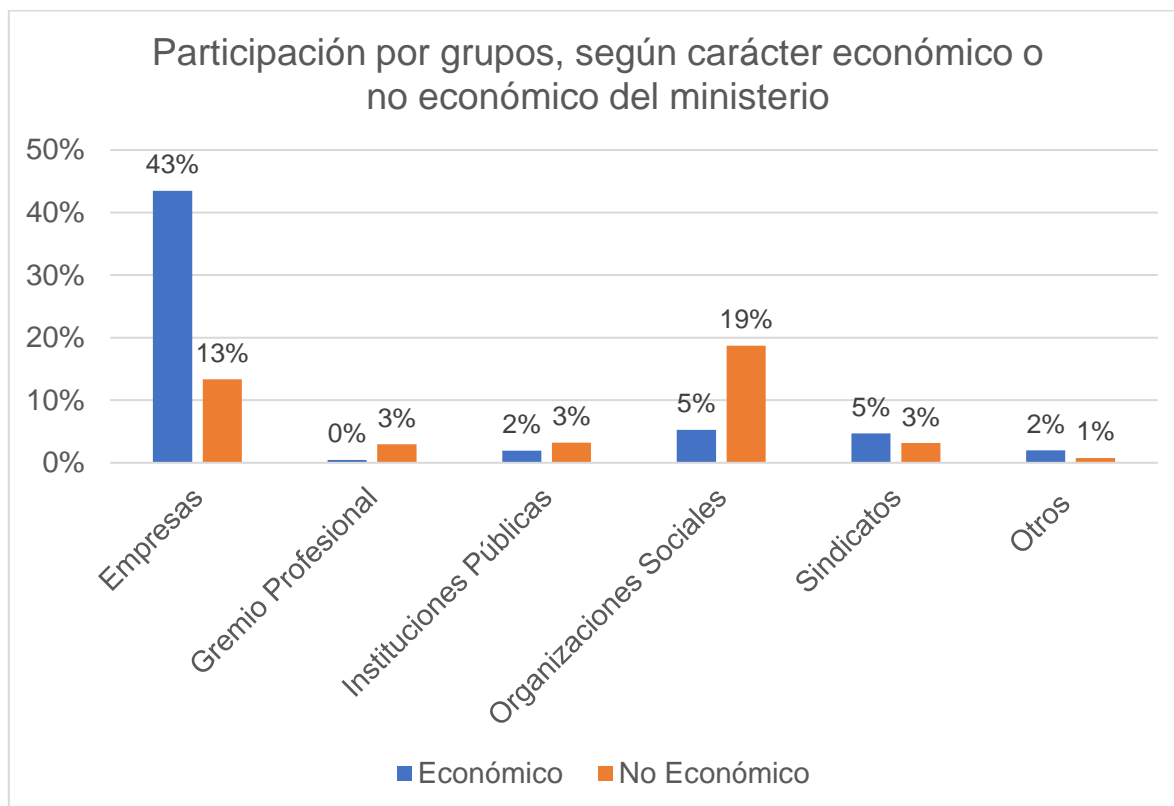


GRÁFICO 10. DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL GENERAL DE AUDIENCIAS, POR GRUPO DE INTERÉS Y SEGÚN CARÁCTER DEL MINISTERIO. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#/INICIO](http://www.infolobby.cl/#/INICIO) .

Por otra parte, estos datos son similares a los obtenidos por Gamboa et. al (2016), quienes encontraron que las empresas tuvieron un 50,8% de participación en debates parlamentarios de carácter económico, versus un 24,4% cuando el asunto en discusión no era de carácter económico. Y, al igual que en el caso del lobby ante el poder ejecutivo, cuando el asunto en discusión era de carácter no-económico, los grupos empresariales ya no eran el grupo más activo, siendo superados por los gremios profesionales, con 28,2% de participación, y seguidos de cerca por los grupos ciudadanos, quienes tuvieron un 17,8% de participación.

Por tanto, los datos dan evidencia que valida la hipótesis 4, mostrando que la desigualdad en la representación de intereses efectivamente disminuye cuando el asunto del lobby es de carácter no económico.

Para saber con mayor claridad y certeza si la temática del organismo público y la distribución de audiencias por grupo de interés son variables que se encuentran correlacionadas fueron aplicadas la prueba de chi-cuadrado y el índice de la V de Cramer. En primer lugar, la prueba de chi-cuadrado es una prueba frecuente para determinar si dos variables son o no independientes estadísticamente (Alaminos, Francés, Penalva, & Santacreu, 2015, pág. 34) . Se conoce como una medida de distancia, y para utilizarla como tal se debe calcular el coeficiente chi-cuadrado de la tabla de contingencia y extraer su raíz cuadrada. En este caso fue aplicado de forma automática con el programa STATA. El problema que presenta el chi-cuadrado es que su valor va a depender del tamaño de la muestra, por lo que su magnitud varía según la cantidad de casos.

Debido a lo anterior es que también se consideró una segunda prueba, que es conocido como el índice V de Cramer (ver la Tabla N°6). Este índice es una extensión del coeficiente de chi-cuadrado, ya que se encuentra normalizado para evitar que su valor varíe según el tamaño muestral (Rodríguez & Morar, 2001, pág. 6).

Según lo planteado por Acock, dentro de las ciencias sociales la relación entre variables es considerada débil si es que el valor de la V de Cramér se encuentra entre 0,0 y 0,19. Entre 0,20 y 0,49 la relación entre las variables es moderada, mientras que si el valor es 0,50 o más, la relación es considerada fuerte. Por tanto, si la V de Cramér es 0, las variables son totalmente independientes, mientras que si el valor es 1 corresponde a variables dependientes (2014, pág. 131).

TABLA 6. TABLA DE CONTINGENCIA VARIABLES "ASUNTO DEL MINISTERIO" Y "SUJETO ACTIVO". TABLA DE CONTINGENCIA CREADA EN STATA, CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#!/INICIO](http://www.infolobby.cl/#!/inicio) .

Asunto	Empresas	Gremios Profesionales	Instituciones Públicas	Organizaciones Sociales	Otros	Sindicatos
Económico	1646	18	73	200	75	178
	76,52%	13,74%	37,63%	22%	72,12%	59,93%
No Económico	505	113	121	709	29	119
	23,48%	86,26%	62,37%	78%	27,88%	40,07%
Total	2151	131	194	909	104	297
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Pearson $\chi^2(5) = 932.8665$

Cramér's V = 0.4964

Lo primero que llama la atención de la tabla de contingencia es lo desviada que está la distribución de las audiencias del grupo de interés empresarial hacia los ministerios de carácter económico, con un 76,5% de sus audiencias concretadas en ministerios de carácter económico. Por otro lado, las Organizaciones sociales concentraron el 78% de sus audiencias en los ministerios de carácter no económico. Finalmente hay que destacar que las audiencias de los sindicatos fueron realizadas en un 59,9% en ministerios de carácter económico. Al revisar de forma desagregada la información de los sindicatos, nos encontramos con que este grupo de interés tuvo la mayoría de sus audiencias en los ministerios de Trabajo, Justicia, Economía, y Minería (en ese orden), todas carteras de carácter económico, excepto Justicia.

El índice de la V de Cramér encontrado para el cruce de las variables Asunto del Ministerio y las clasificaciones de los sujetos activos fue de 0,496. Este valor es considerado como una relación moderada entre las variables, y está muy cerca de alcanzar el rango de valor que considera la correlación como fuerte. Que la intensidad de la relación entre ambas variables sea de tipo moderada-alta nos indica que el tipo de Ministerio (económico o no económico) condiciona de forma moderada qué grupos de interés acudirán a los distintos ministerios.

Al existir dicha correlación entre variables, podemos responder en cierta medida la pregunta planteada al principio de la investigación respecto a las variables que explican la distribución del lobby en el poder ejecutivo chileno. Existe por tanto una explicación relacionada al área de políticas públicas: el carácter económico o no económico del ministerio determina la distribución de las audiencias solicitadas por los grupos de interés.

5 ANÁLISIS COMPARADO

5.1 HALLAZGOS PARA EL CASO CHILENO.

Antes de llevar a cabo la comparación con otros casos de estudio, es importante realizar una síntesis de los resultados encontrados para el caso del lobby ante el poder ejecutivo y los hallazgos del caso del lobby en el Congreso chileno, estudiado por Gamboa, Avendaño, & Segovia (2016). Los autores estudiaron el trámite de 571 proyectos de ley en el Congreso entre los años 2006 y 2014.

Debido a las características del proceso legislativo, en la investigación se estudió la participación de los grupos de interés de acuerdo a dos variables: el número de grupos, es decir, cuántos empresarios o cuántas organizaciones sociales participaron en la discusión de los proyectos; y por otro lado, la cantidad de intervenciones hechas en los procesos de discusión de las leyes: cuántas intervenciones fueron hechas por empresarios, cuántos comentarios hicieron los grupos de carácter sindical, etc. En la presente tesis no se individualizó la cantidad de grupos que asistieron a audiencias, por lo que la comparación de resultados se realizará entre el número de intervenciones en los procesos legislativos, y el número de audiencias sostenidas por los distintos grupos de interés, como se observa en la Tabla N°7.

La principal conclusión al revisar la distribución de participación según los distintos grupos de interés es que esta distribución es aún más desigual en el caso del lobby ante el poder ejecutivo que ante el poder legislativo. Esto es relevante pues puede indicar que ciertos grupos participan más en el Congreso, donde los procesos de discusión de los proyectos de ley son más extensos y en cierta medida más públicos.

El lobby ante estas esferas del Estado responde a estrategias distintas por parte de los grupos de interés, ya que en el Congreso se discute y representan intereses sobre proyectos ya presentados, las opiniones son públicas, y los congresistas que reciben a los grupos de interés son electos. Por otro lado, cuando un grupo de interés asiste el poder ejecutivo su intención es incidir en la construcción y discusión de un proyecto de ley, previo a su presentación en el Congreso. Esto último si el interés es incidir en proyectos de ley, ya que también se puede buscar incidir en decisiones como decretos o reglamentos, que no pasan por discusión en el Congreso, o simplemente incidir en la agenda del gobierno de turno. Si se avanzara en el estudio de medición de influencias ante el poder ejecutivo, se

podría analizar si los índices de participación en las distintas esferas del Estado va de la mano con una percepción de mayor capacidad de incidir en las decisiones que se tomen en los procesos de construcción de políticas públicas.

Como muestra en la Tabla N°7, el grupo de Gremios Profesionales tiene mucha mayor participación en los procesos legislativos del Congreso que en el poder ejecutivo, con casi un 20% más de participación. El otro grupo que aumenta bastante su participación en el Congreso son los sindicatos, con un 16,1% de participación en el Congreso nacional versus el 7,8% que tuvo en el poder ejecutivo.

TABLA 7. PARTICIPACIÓN POR GRUPOS DE INTERÉS. HALLAZGOS PARA EL CASO CHILENO. ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS DE [HTTP://WWW.INFOLOBBY.CL/#!/INICIO](http://www.infolobby.cl/#!/inicio) Y GAMBOA ET. AL. (2016).

Tipo de Grupo	Gamboa et. al. (2016).		Lobby ante el poder ejecutivo	
	N° de intervenciones	Porcentaje	N° de Audiencias	Porcentaje
Empresarios	691	38,9%	2151	56,8%
Gremios Profesionales	412	23,2%	131	3,5%
Instituciones Públicas	141	7,9%	194	5,1%
Organizaciones Sociales	217	12,2%	909	24%
Sindicatos	286	16,1%	297	7,8%
Otros / Sin Información	30	1,7%	104	2,8%
Total	1777	100%	3786	100%

Si bien llama la atención que exista una variación de más de 15% en la participación de los grupos empresariales, la tendencia es la misma en ambos casos: éste es el grupo que más participa, en ambos poderes del Estado. A diferencia del lobby ante el ejecutivo, donde las organizaciones sociales fueron el segundo grupo con mayor participación alcanzando un 24% del total de las audiencias, en el Congreso el segundo grupo que más participó en las discusiones fueron los Gremios Profesionales, con 23,2%, seguidos por los Sindicatos con 16,1%, y las Organizaciones Sociales con 12,2%.

5.2 ANÁLISIS COMPARADO DEL CASO CHILENO CON ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA.

Como muestra la Tabla N°8, existen varias investigaciones similares a la presente que se han dedicado a estudiar la participación de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones. Dichos estudios abarcan distintos casos de estudio, como el Congreso estadounidense, la burocracia federal del mismo país, el parlamento danés, o la Comisión Europea.

En la Tabla N°8 se encuentran algunas de las investigaciones tomadas para realizar el análisis comparado con el caso chileno. Si bien hay que considerar que las metodologías de todos estos artículos son distintas, enfocándose en distintas esferas de poder, en marcos institucionales diversos, clasificando a los grupos de interés de forma distinta, y analizando períodos de tiempo distintos, sirven para realizar un análisis comparado entre los casos. Como se observa en la Tabla N°8, en términos generales en todos los estudios se detectó que los grupos de interés más activos eran los de tipo empresarial.

TABLA 8. HALLAZGOS MÁS RELEVANTES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Autor / Año	Estudio	Periodo de Estudio	Porcentaje Empresas	Porcentaje Sindicatos	Porcentaje Grupos Ciudadanos	Porcentaje Otros
Baumgartner y Leech, 2001.	Porcentaje de reportes presentados por los distintos grupos de interés. Congreso EE.UU.	1996	63%	2%	8%	27%
Binderkrantz et. al. 2014	Distribución de los grupos en los procesos de consulta del parlamento danés.	2009 - 2010	41%	20%	8%	31%
Nicolai, 2018. (Estudio base).	Distribución de audiencias de lobby ante el poder ejecutivo chileno.	2014 - 2016	56,8%	7,8%	24%	11,4%
Yackee y Yackee, 2006.	Distribución de la participación en procesos administrativos de creación de políticas, de agencias federales de EE.UU.	1994 - 2001	41%	20%	8%	31%

El caso de Baumgartner & Leech (2001) es el que muestra la distribución más desequilibrada, con los empresarios alcanzando un 63% de participación sobre el total. Esta cifra es bastante cercana a la obtenida para el caso de Chile en el poder ejecutivo, donde los empresarios sostuvieron el 56,8% del total de audiencias. En el caso de Yackee y Yackee (2006), ellos obtuvieron que en las agencias federales la participación del empresariado alcanza un 41%. Si bien se puede concluir que en Estados Unidos la distribución de la participación de los grupos de interés también es desequilibrada en favor de los grupos empresariales, en Chile lo es aún en mayor medida.

Otro elemento que llama la atención es que el segundo actor de mayor participación en el estudio de Yackee y Yackee (2006) son los sindicatos, que llegaron al 20%. En el caso del parlamento danés, investigado por Binderkrantz, et. al. (2014) los sindicatos también alcanzaron un 20% de participación. Estas cifras son muy superiores a la que tienen los sindicatos en el caso del poder ejecutivo chileno, donde sólo alcanzan un 7,8% de participación.

Pero si bien en los casos de la burocracia estadounidense y el parlamento danés los sindicatos alcanzan niveles de participación relativamente altos, en Chile destacan especialmente las Organizaciones Sociales como el grupo que sigue a los empresarios en niveles de participación, con un 24%. En ninguno de los otros estudios mencionados las organizaciones sociales y ciudadanas alcanzan tanta participación. De hecho, tanto en Baumgartner & Leech (2001); Binderkrantz, et. al. (2014); y Yackee & Yackee (2006), los grupos ciudadanos alcanzaron un 8% de participación.

Respecto de la distribución de la participación de los grupos de interés según tema, el estudio de Binderkrantz et. al (2014) realiza un análisis similar al de la presente investigación. Si bien los criterios utilizados para el análisis tienen algunas diferencias, la metodología es muy similar. Como se puede observar en la Tabla N°9, la clasificación de los grupos de interés incluye a los empresarios, sindicatos, instituciones públicas, gremios profesionales, grupos identitarios, hobby groups, y grupos de interés públicos. Por otro lado, una segunda diferencia es cómo clasificaron los tipos de regulación, ya que incluyen tres categorías: regulaciones comerciales, regulaciones generales, y regulaciones del sector público.

Al igual que en el caso chileno, la atención de los distintos grupos de interés se distribuye de forma desigual según el tema. Los grupos empresariales son más activos en

el caso de regulaciones de tipo económica, con una participación del 60% en el caso del parlamento danés y un 75% en el caso chileno. Este dominio de parte del empresariado se ve revertido cuando la materia no es económica, en ambos casos de estudio.

TABLA 9. TIPO DE GRUPOS DE INTERÉS Y MATERIA DEL LOBBY. COLUMNAS DE PORCENTAJE. FUENTE: BINDERKRANTZ ET. AL. (2014, PÁG. 889)

	Business regulation	General regulation	Public sector regulation	All bills	Population as measured in group survey
Business group	60,4%	37,8%	22,1%	41%	25,3%
Trade unions	14,2%	22,6%	25,5%	20,3%	14,2%
Association of authorities and institutions	7,3%	10,1%	26,3%	14,9%	6,3%
Professional groups	1,4%	5,2%	1,8%	2,4%	11,5%
Identity groups	3,7%	10,8%	15,9%	9,9%	14,4%
Hobby groups	2,5%	4,4%	4,4%	3,7%	12,7%
Public interest groups	10,5%	9,1%	4,1%	7,8%	15,6%
Total	100%	100	100	100	100
All groups	669	407	616	1692	1109
Chi square = 310,68, significant at the 0,001 level. Cramér's V = 0,303.					

Si bien las diferencias impiden realizar una comparación variable por variable, los autores analizan la relación entre las mismas variables estudiadas en este caso: tipos de grupos de interés y temática del lobby. El análisis de Binderkrantz et. al. (2014, pág. 890) arroja una V de Cramer de 0,303, que si bien es inferior al 0,496 encontrado para el caso chileno, es considerado como significativo de todas formas, por lo que también existe una correlación entre las variables del tipo de grupo de interés y la temática en la que se hace lobby.

6 CONCLUSIONES

Esta tesis propuso una investigación empírica del lobby ante el poder ejecutivo chileno, mediante el análisis de los datos de las audiencias sostenidas por los ministros y subsecretarios de Estado. Como se explicó al principio del trabajo, la literatura sobre este tema se ha enfocado principalmente en políticas o grupos específicos, por lo que mediante el uso de la información otorgada por la Ley del Lobby (a través del Consejo por la Transparencia), esta tesis pretende ser un aporte en la discusión de la representación de intereses en Chile. En primer lugar, la investigación aporta una mirada general a la representación de intereses políticos en la esfera ejecutiva, sistematizando y analizando la información que otorga la Ley de Lobby. En segundo lugar, se estudia la distribución de la actividad de los grupos de interés buscando sus posibles variables explicativas. En este caso se obtuvo que la materia del lobby está correlacionada con el número de audiencias de los distintos tipos de grupos de interés. Finalmente, es un aporte pues permite realizar análisis comparados con los estudios de casos que han sido más estudiados a lo largo del tiempo, como lo son Estados Unidos, la Unión Europea, o Dinamarca.

Se plantearon para la investigación cuatro hipótesis. La primera indicaba que el sistema de representación de intereses chileno, medido como actividad de lobby ante el poder ejecutivo, era desigual en favor de los empresarios. La evidencia encontrada valida esta hipótesis, mostrando grandes diferencias entre la participación de los grupos empresariales versus todos los demás grupos de interés. Los empresarios son por lejos el grupo más activo en términos de audiencias ante ministros y subsecretarios de Estado.

Una vez validada la primera hipótesis, se pasó a investigar y describir qué características tenían estos empresarios que acudían al poder ejecutivo a hacer lobby. Se revisó la nacionalidad de las empresas, si correspondían a empresas de carácter público o no, y lo más importante, el tamaño de las empresas. Con esta información se validó la segunda hipótesis, que indicaba que la representación de intereses también era desigual dentro del grupo de los empresarios, favoreciendo al gran empresariado. Dentro de las audiencias sostenidas por grupos empresariales, las medianas y pequeñas empresas alcanzaron una participación de apenas 3,9%.

Finalmente se plantearon las hipótesis 3 y 4, que referían a la distribución del lobby según tema. Para lo anterior se clasificaron los ministerios entre económicos y no económicos, pasando a analizar la distribución de las audiencias con este criterio. La evidencia muestra

que hay un mayor número de audiencias en los ministerios de carácter económico, siendo la única excepción el CNCA. La tendencia es que los ministerios de carácter económico concentran mayor actividad de los grupos de interés, por lo que se comprueba la tercera hipótesis.

Al analizar la distribución del lobby según el tipo de grupo de interés en los ministerios de carácter económico versus no económico, se observa que en el caso de los ministerios económicos el desbalance es mucho mayor que en el caso de los ministerios no económicos. Los grupos de interés empresarial tienen una participación del 43% de las audiencias en ministerios de carácter económico, lo que los convierte en el grupo más activo. Por el contrario, en el caso de las audiencias en ministerios no económicos el actor con mayor participación fueron las Organizaciones Sociales, con un 19%, seguidas de los empresarios que obtuvieron un 13% (ver Gráfico N°10).

Este hallazgo va de la mano con las conclusiones del estudio de Gamboa et. al (2016) que analizó el lobby ante el Congreso chileno, y el caso investigado por Binderkrantz et. al (2014), quien estudió el lobby ante el parlamento danés. Por lo tanto, se verifica la hipótesis 4, ya que el sistema de representación de intereses efectivamente es menos desbalanceado cuando la materia es de carácter no económico.

Sumado a la verificación de la hipótesis, se pudo comprobar mediante el análisis de contingencia realizado que existe una correlación significativa entre las variables, por lo que la participación de cada grupo de interés se ve influenciada por el carácter económico o no económico del Ministerio. Se descubrió por lo tanto que hay dos variables asociadas a la distribución del lobby: en primer lugar, los recursos con los que cuenta el grupo de interés, que explica por qué los empresarios participan más que el resto; y en segundo lugar, el tema sobre el cual se hace lobby, que en este caso corresponde al carácter económico o no económico de los ministerios.

Con lo anterior, fueron respondidas las preguntas de la investigación planteadas en un principio: (i) quiénes hacen lobby en el poder ejecutivo chileno, y cómo se distribuye; (ii) cuáles son las variables que van asociadas a dicha distribución; y (iii), si los resultados son consistentes con la evidencia encontrada para el caso de Estados Unidos y la Unión Europea. La distribución del lobby ante el ejecutivo es desbalanceada a favor de los empresarios, debido en principio a los recursos con que estos cuentan, y una segunda variable que influye es el carácter del Ministerio (económico o no económico), es decir: el tema sobre el cual se hace

lobby. Finalmente, si bien existen algunos matices, los hallazgos de esta investigación son consistentes con los encontrados para el caso de Estados Unidos y la Unión Europea.

Debido a que esta investigación es apenas el primer paso empírico en el estudio de la representación de intereses ante el poder ejecutivo chileno, deja planteadas varias preguntas a ser respondidas por la investigación que siga avanzando en esta temática. En primer lugar, sería interesante pasar de un estudio y descriptivo como el presente al estudio de las influencias que tienen los grupos de interés. Como las discusiones que se desarrollan en el poder ejecutivo no siempre son respecto de proyectos ya presentados o a presentar, no se podría medir las influencias comparando proyectos de ley. Pero se puede proceder de otras maneras, como por ejemplo hacer una revisión de diarios para poder establecer paralelos entre las audiencias llevadas a cabo y las discusiones públicas que se desarrollaban en el país en un momento determinado. Lo anterior podría servir para avanzar en las explicaciones de la distribución de la participación de los grupos de interés.

Por otro lado, quedan planteadas las dudas respecto a qué elementos explican la participación, menor o mayor, de los distintos grupos. El dominio empresarial podría explicarse por su capacidad de organización, recursos, pero también debido a estrategias que toman los distintos grupos. Las diferencias en participación pueden ser un indicador de cómo los distintos grupos de interés perciben estas audiencias como instancias poco efectivas para representar sus intereses ante el Estado, debido a que por ejemplo, el poder ejecutivo resuelve menos en temas relacionados a los sindicatos, o gremios profesionales. Para estudiar lo anterior se podrían plantear investigaciones basadas en entrevistas a personas relevantes dentro de los distintos grupos de interés, para ver cómo los grupos de interés eligen los espacios de participación y representación política (ver por ejemplo: Furlong & Kerwin, 2004).

En pos de seguir avanzando con la investigación de la representación de intereses, y con miras también a poder mejorar la información que otorga la Ley de Lobby, es que se debiesen subsanar ciertos errores en los procedimientos de la ley. Existe una limitación de los datos que entrega la Ley del Lobby mediante el Consejo por la Transparencia, puesto que para desarrollar investigaciones más exhaustivas se hace necesario saber quiénes solicitan audiencias, además de la información de las audiencias que se concretan. Actualmente el portal solo transparenta las audiencias que efectivamente se llevaron a cabo, por lo que surge la pregunta de si, por ejemplo, los sindicatos u organizaciones sociales tienen menor cantidad de audiencias que el empresariado porque solicitan menos audiencias, o porque sus solicitudes son rechazadas o derivadas a otra autoridad. Esto es

información relevante que debiese estar a disposición, no sólo para investigación académica sino también como mecanismo de accountability de la ciudadanía con sus autoridades de gobierno.

En cuanto al funcionamiento de la ley, existen tres elementos a mencionar. En primer lugar, no se está cumpliendo con el deber de protección de datos personales. En este punto existe una confusión respecto de quiénes son los responsables de velar por lo anterior: si el ministerio que envía la información de las audiencias, o el Consejo por la Transparencia mismo. Varios casos publicados en la web consignan información como el rut de las personas, números de celular, o historias personales que no debiesen ser información pública.

En segundo lugar, existen diferencias entre la cantidad y profundidad de la información de las audiencias según el Ministerio. Esto ocurre pues cada ministerio es responsable de hacer llegar dicha información al Consejo por la Transparencia, por lo que cada organismo tiene mecanismos distintos de registro de dichos datos. Existen ministerios que tienen una información mucho más completa de las audiencias, incluyendo actas breves de los temas abordados. Esta información es un gran aporte ya que va más allá de lo planteado por el grupo de interés en su mera solicitud, e informa qué fue efectivamente lo que se discutió en la reunión. Sin embargo, como no se cuenta con este grado de información para todas las audiencias, no se puede utilizar de forma sistemática realizar un análisis a nivel general.

Finalmente, sería relevante que el Consejo por la Transparencia mejorase el registro de lobbistas y gestores de interés, para que el análisis y uso de esa información fuera más sencilla. Al descargar la información resulta imposible sistematizar cuántos y cuáles grupos acudieron, puesto que si incluyeron un nombre social más o menos en la audiencia, o si una vez fue inscrito con mayúsculas y otra con minúscula, los registros quedan distintos. El registro correspondiente al representado (es decir, el grupo de interés al que se representa en la audiencia) debiese ser ingresado con mayor rigurosidad para evitar que se dupliquen registros que correspondan al mismo representado.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acock, A. (2014). *A Gentle Introduction to Stata*. Texas: Stata Press.
- Alaminos, A., Francés, F., Penalva, C., & Santacreu, O. (2015). *Análisis multivariante para las Ciencias Sociales I. Índices de distancia, conglomeraos y análisis factorial*. Ecuador: PYDLOS ediciones.
- Arriagada, G. (2004). *Los empresarios y la política*. Santiago: LOM.
- Baumgartner, F., & Leech, B. (1998). *Basic interests: the importance of groups in Politics and Political Science*. Princeton University Press.
- Baumgartner, F., & Leech, B. (2001). Interest niches and policy bandwagons: patterns of interest groups and involvement in national politics. *Journal of politics*, 1191-1213.
- Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D., & Leech, B. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who wins, Who Loses and Why*. London: University of Chicago Press.
- Binderkrantz, A., Christiansen, P., & Pedersen, H. (2014). A privileged position? The influence of business interests in government consultations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24, 195-224.
- Browne, W. (1990). Organized Interests and Their Issue Niches: a search for pluralism in a policy domain. *Journal of Politics* Vol. 52, No. 2, 477-509.
- Bull, B. (2008). Policy networks and business participation in free trade negotiations in Chile. *JLAS* 40 (2), 195-224.
- Campero, G. (2003). La relación entre el gobierno y los grupos de presión: el proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. *Revista de Ciencia Política* Vol. XXIII, N°2., 159-176.
- Dahl, R. (1956). *A preface to a democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Donoso, S. (2013). Dynamics of change in Chile: explaining the emergence of the 2006 pinguino movement. *Journal of Latin American Studies* 45 (1), 1-29.

- Dür, A., Bernhagen, P., & Marshall, D. (2015). Interest group success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? *Comparative Political Studies*, Vol. 48 (8), 951-983.
- Fleet, N. (2011). Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N°30*, 99-116.
- Furlong, S., & Kerwin, C. (2004). Interest group participation in Rule Making: a decade of change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, no. 3.
- Gamboa, R. (2008). Gobierno y empresarios en la formación de la política exterior chilena. El caso del Acuerdo de Asociación Chile Unión Europea. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*, 3., 29-54.
- Gamboa, R., Avendaño, O., & Segovia, C. (2016). Interest groups and policymaking: evidence from Chile, 2006-2014. *Interest groups and advocacy*. Vol 5., 141-164.
- Garretón, M., & al., e. (2011). Movimiento social, nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios. Los debates del Consejo Asesor para la Educación en el gobierno de Michelle Bachelet en Chile. *Polis 10 (39)*, 117-140.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. Palgrave Macmillan.
- Historia de la Ley N° 20.730*. (2014). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4396/>
- Klüver, H. (2012). Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20:1, 59-76.
- Ley 20.730. (2014). *Ley 20.730. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>
- Lowery, D., & Gray, V. (2004). A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 1, 163-175.
- McConnell, G. (1966). *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred Knopf.
- McFarland, A. (2007). Neopluralism. *Annual Review Political Science*. 10, 45-66.

- Michalowitz, I. (2007). What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU. *Journal of European Public Policy* 14 (1), 132-151.
- Montero, c. (1997). *La revolución empresarial chilena*. Santiago: Dolmen-Cieplan.
- Muñoz, V. (2011). *Generaciones. Juventud universitaria e izquierdas políticas en Chile y México. (Universidad de Chile-UNAM 1984-2006)*. Santiago: LOM.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Paredes, J. (2011). Ciudadanía, Participación, y Democracia. Deuda y déficit en los 20 años de "democracia" en Chile. *Polis* 10 (28), 473-499.
- Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics* 19, 211-240.
- Rodriguez, M., & Morar, R. (2001). *Estadística informática: casos y ejemplos con SPSS*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Ruiz, C. (2013). *Conflicto social en el "neoliberalismo avanzado": análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sahd, J., & Valenzuela, C. (2016). *Lobby Law in Chile: Democratizing Access to Public Authorities*. Santiago: Open Government Partnership.
- Scapini, J. (2006). *Los gremios empresariales en Chile*. Santiago: Tajamares Editores.
- Servicio de Impuestos Internos. (9 de Agosto de 2018). *Personas Jurídicas y Empresas*. Obtenido de Nómina de empresas personas jurídicas AT 2006-2016: http://www.sii.cl/sobre_el_sii/nominapersonasjuridicas.html
- Silva, E. (2002). Capital and the Lagos presidency: business as usual? *Bulletin of Latin American Research* 21 (3), 339-357.
- Somma, N. (2012). The Chilean student movement of 2011-2012: challenging the marketization of education. . *Interface: a journal for and about social movements*. Vol. 4 (2), 296-309.
- Stigler, G. (1971). The theory of Economic Regulation. *Journal of Econometrics and Management Science* 2., 3-21.

Truman, D. (1951). *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf.

Unión Europea. (2017). *Transparencia en la Unión Europea*. Obtenido de <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

Yackee, J., & Yackee, S. (2006). A bias towards business? Assessing interest group influence on the US Bureaucracy. *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 1. , 128-139.