



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

LOBBY EN POLÍTICA EXTERIOR EN CHILE

Estudio de caso para optar al grado de
Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial

Candidata: Martha Elva Germán Sánchez
Profesor Guía: Ricardo Gamboa Valenzuela

Santiago de Chile, Julio de 2020



LOBBYING IN FOREIGN POLICY IN CHILE

Case study to qualify for the degree of
Master in International Strategy and Trade Policy

Candidate: Martha Elva Germán Sánchez
Guide Professor: Ricardo Gamboa Valenzuela

Santiago de Chile, July 2020

“Nada tiene tanto poder para ampliar la mente que la capacidad de investigar de manera sistemática y real todo lo que es susceptible de observación en la vida.”

Marco Aurelio

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, a ellos debo no sólo el ser, sino el entender parte de mi existencia a través del espejo. Gracias a ellos por el amor y la confianza. *A mi hermano*, de quien no podría estar más orgullosa y a quien agradezco por ser el mejor ejemplo de resiliencia y compromiso.

A Marcelo, mi compañero y cómplice, cuyo amor y fuerza me invitan a disfrutar el proceso de vivir. Su entusiasmo en este proyecto y su fe en mí, me han impulsado significativamente para alcanzar la meta trazada.

A Ricardo Gamboa, por su generosidad y paciencia para guiarme; sus palabras, sus reflexiones me han permitido clarificar y allanar el camino.

A mis profesores, quienes dentro y fuera del aula estuvieron dispuestos a la enseñanza.

Al personal del IEI, pero muy especialmente a *Patricia Cavieres*, por estar siempre dispuesta a ayudar, a *Guido Arias*, *Héctor Gaete*, *Carlos Mardones* y *José Olmedo*, por las risas y la compañía.

A mis compañeros, con quienes comparto recuerdos invaluable; las horas de estudio y las desveladas fueron parte de nuestro andar, pero también la complicidad y la alegría.

A Julio, por su apoyo, por estar siempre presente y por su amistad.

RESUMEN

El presente estudio se centra en la representación de intereses ante las instituciones encargadas de la política exterior en Chile. Este país cuenta con un marco legal que permite tener información de primera mano sobre las audiencias que se sostienen en las distintas instancias conforme con la Ley del Lobby, que entró en vigor a partir de noviembre de 2014.

Para realizar este trabajo, se partió de dos preguntas: 1. *¿Quiénes participan haciendo lobby ante las instituciones del gobierno encargadas de la Política Exterior en Chile?* y 2. *¿Son iguales los patrones de distribución en las dos administraciones de gobierno que comprenden el periodo en estudio?*

Para desarrollar la investigación en torno a dichos cuestionamientos, se accedió a la información que las instituciones encargadas de la política exterior proporcionan en virtud de la ley arriba mencionada; para ello se tomaron en cuenta a todos los servidores públicos de las instituciones encargadas de la política exterior obligados a rendir cuenta de las audiencias, es decir, se tomaron en consideración todos los cargos, con el fin de tener la información más objetiva posible. El periodo de tiempo que se estudió fue desde la entrada en vigor de la Ley del Lobby, es decir, noviembre de 2014, hasta diciembre de 2019.

Los resultados advierten un desequilibrio muy pronunciado en la representación de intereses a favor del empresariado, así como una desproporción entre las audiencias sostenidas en las dos administraciones de gobierno que comprenden el periodo en estudio.

Palabras clave: Lobby, grupos de interés, representación de intereses, política exterior.

ABSTRACT

This Case Study focuses on the representation of interests before the Foreign Policy institutions in Chile. This country has a legal framework that allows for first-hand information on the hearings which are held in front the different instances defined within the Lobby Law, in force since November 2014.

To carry out this work, we started formulating two questions: 1. *Who participates in lobbying the government institutions in charge of the Foreign Policy in Chile?* and 2. *Are the distribution patterns similar for the two government administrations included in the period under scrutiny?*

In order to develop the investigation around the above-mentioned questions, the information provided by the institutions in charge of the Foreign Policy in accordance with the Lobby Law. All public servants working for the Foreign Policy institutions who are bound to provide information on the hearings were taken into account, implying that all positions were considered in order to gather the most objective information possible. The period of time under study starts with the entry in force of the Lobby Law in November 2014, until December 2019.

The results of the study show a pronounced imbalance in the representation of interests in favor of the business community, as well as a disproportion between the audiences held in the two government administrations that comprise the period under scrutiny.

Key words: Lobbying, Interest groups, Interest Representation, Foreign Policy.

ÍNDICE

1.	Introducción	10
1.1	Objetivos	15
1.2	Metodología	15
2.	Los grupos de interés en la literatura comparada e hipótesis	17
2.1	Lobby en el contexto global	17
2.2	Participación de los grupos de interés	19
3.	Descripción de datos	23
3.1	Recolección de datos	25
3.2	Codificación de datos	26
4.	Resultados	32
4.1	Estadísticas descriptivas generales	32
4.2	Patrones de distribución del lobby	36
4.3	Análisis descriptivo por grupos de interés	38
4.4	Comparativo de audiencias por periodos presidenciales	49
5.	Conclusiones	56
6.	Bibliografía	59

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Total de audiencias por institución	33
Gráfico 2.	Nivel de cargo de los sujetos pasivos	34
Gráfico 3.	Audiencias sostenidas por año	36
Gráfico 4.	Audiencias por grupos de interés	37
Gráfico 5.	Tamaño de empresas	39
Gráfico 6.	Audiencias de empresas por institución	41
Gráfico 7.	Audiencias por tamaño de empresas en las distintas instituciones	42
Gráfico 8.	Audiencias de empresas extranjeras celebradas por la SUBRELEX	43
Gráfico 9.	Temas tratados por las empresas en las audiencias	45
Gráfico 10.	Audiencias de grupos de interés por instancia (no incluye empresas)	47
Gráfico 11.	Temas tratados por grupos de interés (no incluye empresas)	48
Gráfico 12.	Audiencias por año	50
Gráfico 13.	Comparativo de las audiencias de las administraciones de M. Bachelet y S. Piñera	51
Gráfico 14.	Audiencias por administraciones. Empresas	52
Gráfico 15.	Comparativo de audiencias por tipo de empresas en cada administración	54
Gráfico 16.	Audiencias de asociaciones gremiales por trimestre	55

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Codificación de sujetos pasivos	27
Tabla 2.	Codificación de nivel de cargo de los sujetos pasivos	27
Tabla 3.	Asociaciones gremiales con mayor número de audiencias..	40
Tabla 4.	Audiencias de empresas en otros países	44

1. INTRODUCCIÓN

La agenda de cualquier sociedad libre no debe encontrar su saciedad sólo con las elecciones derivadas del sufragio universal, sino complementándose con otros instrumentos de la democracia: rendición de cuentas de las autoridades, capacidad de respuesta de éstas ante las exigencias y/o demandas de la ciudadanía, derecho de audiencia/petición, así como la posibilidad de que la población forme parte de la toma de decisiones de manera directa o indirecta.

La democracia no lleva el mismo ritmo de avance en los diferentes países en los que se ha adoptado, pero en la historia de la humanidad, Samuel Huntington habla de las olas democratizadoras, compuestas por tres hitos a saber, de manera sintética: la primera ola (1828 -1926) derivada de los logros alcanzados por las revoluciones de Francia y EEUU, entre ellos la aparición de las primeras instituciones con visos democráticos; la segunda ola (1945-1960) surge al finalizar la II Guerra Mundial, algunos países empiezan a sentar bases más sólidas para garantizar la democracia; la tercera ola (1974-finales de los 80s) surge con la Revolución de los Claveles (Portugal) y se propagó hacia otros países, culminando con la desintegración soviética.

Lo que se ha ido logrando a través de todos estos procesos, es ver a la democracia no sólo como un sistema político, sino como una manifestación de la población que busca ver atendidas sus demandas. Todas estas “olas” han venido aparejadas de reivindicaciones de la sociedad civil y han permeado en los cuerpos legales de algunos países, esto es, la lucha social va alcanzando poco a poco sus objetivos; en este “estire y afloje” la democracia se va viendo de una manera más holística. En este orden de ideas, Morlino advierte que el ciudadano contribuye también en la concertación de las reglas sociales y el poder político, y en caso de controversia en los contenidos, manifiesta su voluntad.

Entre los principales bastiones contruidos en torno a la democracia, se encuentran la participación ciudadana y la representación. Se puede observar que a medida que el tiempo transcurre, específicamente en Latinoamérica, la credibilidad de las instituciones es cada vez menor, pero en especial la de aquellas vinculadas a la democracia representativa (Latinobarómetro, 2018). Luego entonces, las personas físicas o morales que desean ver traducidas sus ideas en acciones concretas del Estado, buscarán ver representados sus intereses frente a éste; el espacio para concretar esta representación es el lobby.

Es así que podemos afirmar que en toda democracia participativa hay lobby y éste, a su vez, tiene una función democratizadora. Éste es pues, un mecanismo mediante el cual un individuo o grupo de individuos procura el acercamiento ante las autoridades para tratar de influir en los quehaceres de sus funciones.

La valía de instrumento no es mínima, pues la inmediatez con la fuente de interés puede venir aparejada de información técnica y práctica que coadyuve con la toma de decisiones, pero sobre todo, tiene la función de sensibilizar y nutrir a los funcionarios en temas en los que muchas veces, no tienen por qué ser expertos. Al respecto hay una frase que se le atribuye a John F. Kennedy: *“Los lobbistas me hacen entender un problema en diez minutos, mientras mis colaboradores tardan tres días”*.

A pesar de que a nivel global la discusión acerca del lobby es nutrida, en Latinoamérica aún se encuentra en ciernes, y para el caso específico de Chile hay muy poca literatura relacionada. Entre los contados documentos que podemos encontrar están estudios relativos a grupos de interés acotados (Arriagada, 2004; Campero, 2003; Fleet, 2011; Muñoz, 2011; Silva, 2002), así como la relación con ciertas políticas (Bull, 2008; Gamboa, 2008). Por lo que hace al lobby ante el poder legislativo, se cuenta con investigaciones que abarcan un periodo bastante amplio (Gamboa et al, 2016; Gamboa & Segovia, 2019).

Con relación al lobby ante el poder ejecutivo, en Chile resultaba impensable contar con un monitoreo de lo que acontecía al interior de las instituciones durante las reuniones con lobbistas y/o gestores de interés, pero al entrar en vigor la Ley N° 20.730 Ley del Lobby, se pudo contar con este tipo de material; dando cuenta de ello, en el país se hizo la primera investigación al respecto, haciendo un rastreo de todas las audiencias sostenidas ante las máximas autoridades (ministros y subsecretarios) de los distintos ministerios que conforman al poder ejecutivo, en un periodo comprendido de noviembre de 2014 a diciembre de 2016, es decir, 2 años y 1 mes (Nicolai, 2018). Este primer documento resulta un acercamiento muy valioso para darnos una proximidad de lo que sucede en el -antes opaco- mundo de los ministerios.

La entrada en vigor de la Ley del Lobby representa un antes y un después en la historia política de Chile y en la manera en que se deben conducir no sólo los funcionarios públicos, sino también los particulares que acuden ante estos. No es que antes de la entrada en vigor dicho cuerpo legal no hubiera lobby, ingenuo sería creer lo contrario, sino que al carecer de transparencia, las reuniones sostenidas por los servidores públicos se prestaban a muchas más especulaciones de las que puede haber hoy en día.

La información que se puede obtener de dichas reuniones -en teoría- no se limita al nombre de los asistentes y los representados, sino también los temas que se abordan durante las reuniones y los acuerdos a los que se lleguen, en caso de haberlos. Se hace la acotación de “en teoría”, dado que, ya sea porque el mecanismo es relativamente nuevo, o porque falta ser más estrictos con los responsables de la publicación de la información, hay algunas lagunas que se señalan más adelante, que hacen un poco complicado el monitoreo de las audiencias reportadas.

Por lo que respecta al presente trabajo, se busca enfocar la investigación en el lobby que se realiza ante una parte muy acotada dentro del poder ejecutivo: aquellas instituciones encargadas o vinculadas directamente con la política exterior de Chile. Lo

innovador de este documento radica en el nivel de profundización que se pretende, pues se tomarán en cuenta todas las audiencias sostenidas en las instituciones señaladas, por todos los funcionarios obligados en virtud de la Ley del Lobby; ésta resulta una herramienta que coadyuva a transparentar algunas de las actividades que realizan los funcionarios públicos del poder ejecutivo, entre las que se encuentran: audiencias celebradas, viajes realizados y obsequios recibidos.

En materia de lobby sobre política exterior chilena, hasta el momento no se cuenta con antecedentes de un trabajo similar, por lo que se considera importante desarrollar el rubro aprovechando la herramienta descrita en el párrafo inmediato anterior. Una de las interrogantes que surge con relación al lobby frente a las instituciones encargadas de la política exterior de este país, es quiénes acuden y a qué autoridades procuran. En éste sentido, la primera pregunta de la presente investigación es:

1) ¿Quiénes participan haciendo lobby ante las instituciones del gobierno encargadas de la Política Exterior en Chile?

Ahora bien, como ya se ha dejado asentado, se cuenta con información a partir de la entrada en vigor de la Ley del Lobby, es decir, de noviembre de 2014; en ese momento estaba en funciones de Jefa del Ejecutivo, Michelle Bachelet, quien deja el cargo el día 11 de marzo de 2018 y a partir de entonces toma posesión el actual Presidente, Sebastián Piñera. Es decir, la información con la que se cuenta comprende parte de cada una de las administraciones comentadas.

Lo anterior resulta sumamente trascendente, pues con ello podemos dar respuesta a una serie de interrogantes que deriven de un comparativo, pero a fin de centrar y tener una línea para partir, buscaremos responder a la siguiente interrogante:

2) *¿Son iguales los patrones de distribución en las dos administraciones de gobierno que comprenden el periodo en estudio?*

Para poder arribar a ambas respuestas, se ha integrado una base de datos con los elementos allegados por la Ley del Lobby, pues entre la información que proporcionan los funcionarios públicos obligados, se encuentran las reuniones y audiencias que celebren con los lobbistas y/o gestores de intereses que así lo hayan solicitado.

Este estudio abarcará entonces, desde noviembre de 2014 hasta el último día del mes de diciembre de 2019. Es decir, el periodo para la presente investigación constará de 5 años y 2 meses, tiempo que se presume suficiente para obtener información necesaria.

Reiterando, con este estudio se busca profundizar en las audiencias que sostienen todos los funcionarios públicos de las instancias relacionadas con la política exterior y obligados a rendir información al amparo de la Ley del Lobby, sin importar el nivel que ostenten. Esto para tener una visión lo más realista posible de quiénes acuden ante dichas autoridades y a qué grupos representan.

Asimismo, y dado que el periodo que se analizará contempla dos administraciones de distinta filia (centro-izquierda y centro-derecha), podremos identificar si el comportamiento de las audiencias varía en función de qué administración se trata, tanto por el número de audiencias como por los actores que acuden y en representación de qué intereses lo hacen.

1.1 Objetivos

El presente estudio busca evidenciar quién o quiénes son los actores que se reúnen a hacer lobby con los encargados del quehacer de la política exterior de Chile, y entender si hay un desequilibrio entre los diversos grupos de interés identificados; asimismo, y tomando en consideración que el periodo en estudio abarca dos administraciones diferentes, se pretende responder si el comportamiento en la solicitud de audiencias por parte de los lobbistas y/o gestores de interés ante las autoridades relacionadas con la política exterior de Chile, ha variado con relación a las mismas. A nivel internacional la literatura respecto del lobby es amplia, no así para el caso de Chile, por lo que con este trabajo se busca contribuir en este aspecto.

En este sentido, esta investigación tiene dos objetivos, el primero consiste en exponer cómo se desarrolla el lobby ante las instancias involucradas con el hacer de la política exterior en Chile: quiénes acuden y qué intereses representan. El segundo objetivo consiste en hacer un comparativo entre las audiencias dentro de las dos administraciones que se contemplan dentro del periodo en estudio e identificar si hay alguna diferencia en la distribución.

1.2 Metodología

Como ya se mencionó, la Ley del Lobby establece obligaciones para que la autoridad transparente las audiencias solicitadas por lobbistas y/o gestores de interés, proporcionando algunos datos clave para que los interesados puedan tener claridad de la manera en cómo los funcionarios se relacionan con los particulares.

Esta información se encuentra disponible en los respectivos sitios web de las instancias obligadas. Se recabaron de cada portal, la información relativa a las audiencias

celebradas por las instituciones relacionadas directamente con el quehacer en política exterior, por todos los funcionarios obligados, en un periodo comprendido de noviembre de 2014 a diciembre de 2019; con esta información se integró una base de datos.

Esta base de datos fue codificada en la mayoría de sus rubros, a fin de tener un manejo mucho más ágil y sistematizado, de tal suerte que sea mucho más sencillo identificar qué tipo de actores acuden ante las autoridades, con qué frecuencia y qué tipo de temas se tratan.

2. LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA LITERATURA COMPARADA E HIPÓTESIS

2.1 Lobby en el contexto global

La conducta de las personas como objeto social, su forma de interacción y organización es estudiada metodológicamente desde las ciencias sociales; no es menester de este trabajo enumerar las ramas de esta ciencia, pero sí enfocarnos en una de ellas, para poder aterrizar finalmente, en la materia objeto del mismo. La rama de estudio en cuestión es la ciencia política: su nacimiento como disciplina e institución tiene lugar en la segunda mitad siglo XIX (Bobbio, N. et al, 1993) y su marco de referencia es el estudio dimensional de la política, la conducta de los actores políticos, así como la relación de la ciudadanía con la política y los entes encargados de ella.

Como toda ciencia, la ciencia política tiene diversificadas sus áreas de investigación; para efectos del presente estudio nos centraremos en una de ellas que se refiere al comportamiento y participación política; en ésta área se pretende tener mediciones y respuestas sobre diversos tenores acerca de la visión y niveles de participación de las personas en la política.

Con anterioridad se dejó asentado que el lobby es una herramienta existente en cualquier democracia, con independencia de su regulación. Esto es, su existencia no depende de que esté legislada o no la materia, sin embargo, lo que abona el que se encuentre contemplado dentro de un marco legal es que se transparente el actuar de los particulares frente a los hacedores de la política, pero especialmente, coadyuva para que los funcionarios se conduzcan con probidad y a la altura que la ciudadanía espera de los servidores públicos. Pero para entender mejor al lobby, debemos enfocarnos en dos

aspectos torales de la participación ciudadana: grupos de interés y representación de intereses.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha dicho con relación al lobby, que es una herramienta que ofrece la posibilidad de coadyuvar con el proceso democrático y allegar información y datos valiosos de manera directa, a los tomadores de decisiones. Pero también advierte que, si no va aparejado de transparencia y ética, puede generar desequilibrios a favor de intereses particulares de grupos muy acotados frente al interés público.

A pesar de ser una práctica extendida globalmente, solamente 22 países la han regulado, a saber: Alemania, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Chile, Eslovenia, Estados Unidos de Norteamérica (EEUU), Francia, Georgia, Hungría (ley derogada), Irlanda, Israel, Lituania, Macedonia, México, Montenegro, Reino Unido, Países Bajos, Perú, Polonia y Taiwán. Asimismo, la Unión Europea cuenta con un marco legal aplicable a sus miembros (Watson, 2016).

A nivel internacional se realizó un importante esfuerzo liderado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, con el fin de contar con estándares internacionales para la regulación del lobby, en el que participaron además, organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema. Dicho documento fue publicado en 2015 bajo el nombre de “Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby. Hacia una mayor transparencia, integridad y participación” y constituye un conjunto de pautas para aquellos países que estén construyendo su marco legal en la materia o como instrumento que sirva como material de apoyo para la propia sociedad civil que busque exigir en el país que corresponda, la adopción de medidas regulatorias eficaces.

Por lo que se refiere a la literatura de la materia, resulta muy amplia en el ámbito internacional, no así para el caso chileno, donde a pesar de contar con algunas investigaciones al respecto, aún falta mucho camino por andar. Ahora bien, esta investigación se centra en responder preguntas relacionadas con la distribución y características del sistema de representación, tal y como quedó asentado en la introducción del presente trabajo.

2.2 Participación de los grupos de interés

Key (1956), fue de los primeros en identificar a los grupos de interés, definiéndolos como “asociaciones que tienen una función representativa que comunica los deseos de sus miembros a las autoridades”. La diferencia, para dicho autor, entre los grupos de interés y los partidos políticos, es que los primeros no buscan responsabilizarse por el manejo del gobierno.

Las definiciones primigenias de grupos de interés excluían a los actores internos del gobierno, sin embargo, poco a poco se ha ido ampliando el concepto, pues se observa que algunos de estos se involucran en actividades de lobby, especialmente al actuar ante otros ordenes de gobierno. Estudios de diversos autores como Heinz et al (1993), Gray & Lowery (1996), Schiozman (2010), incluyen en sus investigaciones como parte de los entes que hacen lobby a gobiernos locales, universidades, entre otros.

Ahora bien, por lo que hace a la distribución, en la investigación comparada se ha evidenciado que en el sistema político en general, la representación de intereses resulta más nutrida por el empresariado (Baumgartner & Leech 2001; Schlozman, 2009; Gamboa et al, 2016; Gamboa & Segovia, 2019).

El estudio realizado por Baumgartner & Leech, versa sobre el análisis de la distribución de las actividades de cabildeo en Washington, D.C.; de este se desprende, en un primer momento, que son las empresas las que ocupan el mayor número de lobbistas

registrados (60,5%); y los resultados presentados por Scholzman & Tiernes (1986) son coincidentes con lo anterior, pues se evidencia que las empresas ocupan el primer puesto del listado (56%); mientras que la investigación de Leech (1998) sigue la misma tendencia, siendo el empresariado el que está al frente de los registros de lobbistas (48%).

Por lo que hace a las actividades lobbísticas, es decir, a la participación de los grupos de interés en el lobby, el mismo estudio de Baumgartner & Leech advierte un desequilibrio evidente en la distribución de los grupos de interés, pues el empresariado ocupa un 63% del total. Para el caso de la investigación de Yackee & Yackee (2006), el empresariado ocupa un 41% de la participación, también muy por encima de los grupos restantes, sin embargo el desequilibrio, evidentemente, no es tan pronunciado.

Para el caso de Chile, cabe traer a este estudio los resultados de la investigación llevada a cabo por Gamboa & Segovia (2019), que aborda el lobby dentro del poder legislativo; los resultados evidenciaron que se registró la comparecencia de 923 grupos de interés a la discusión en comisión, en la que la mayoría se trató de grupos empresariales (40%), mientras que el siguiente bloque correspondió a trabajadores (21%), seguido de ciudadanos (17%), profesionales (12%) y, por último, instituciones públicas (9%).

La tendencia de una participación más activa de las empresas, se repite en el trabajo realizado por Nicolai (2018) cuyo estudio se centra en la representación de intereses ante el poder ejecutivo en Chile. Los resultados de su investigación arrojaron que las empresas participan con una amplia mayoría (56,8%).

Por lo que hace al lobby ante las instancias encargadas de la política exterior de este país, no se cuenta con ningún estudio empírico; en este sentido se considera importante contar con uno que evidencie quiénes acuden ante las autoridades de estas instancias y qué intereses se representan. Tomando en consideración el patrón que se desprende, en el que la constante es que las empresas participan más activamente haciendo lobby, podemos deducir que es muy probable que del estudio se obtengan resultados similares a los ya descritos; en este sentido, se plantea la siguiente hipótesis:

H1. Existe un desequilibrio a favor del empresariado en la representación de intereses ante las instituciones encargadas de la política exterior chilena.

Profundizando más dentro del grupo de interés que ahora nos ocupa, tenemos que no todas las empresas cuentan con los mismos recursos físicos y materiales; Michalowitz (2007) advierte que la participación puede ser más contundente y productiva en la medida en que los actores tengan mayores posibilidades de hacer uso focalizado y estratégico del lobby.

En este orden de ideas, es lógico suponer que dentro del propio empresariado, los actores más participativos serían aquellos que tengan más intereses económicos en juego; en su investigación Nicolai (2018), realizó una caracterización de las empresas, atendiendo a su tamaño; se ponderó la participación de estas y el resultado obtenido es que son las grandes empresas las que participan más activamente, con un 62,5%.

Tomando esto en cuenta, es lógico suponer que para el caso del lobby ante los hacedores de la política exterior se puede correr con la misma suerte. Es por ello que se plantea la siguiente hipótesis:

H2. Las grandes empresas tienen mayor representatividad respecto a las demás ante las autoridades encargadas de la política exterior en Chile.

Como ya se mencionó, la presente investigación se enfocará en un lapso suficiente para poder hacer algunas comparaciones entre las dos administraciones que se incluyen. Por lo tanto y tomando en cuenta todo lo asentado en este capítulo, además del hecho de que ambos mandatos son de distinto corte, pues mientras que el gobierno de M. Bachelet se ubica en el centro-izquierda, el actual se encuentra en el centro-derecha, se podría

suponer que el vínculo de la actual administración con el empresariado resulta más fuerte, lo que podría traducirse a su vez, en una mayor participación de dicho grupo de interés.

De la anterior reflexión surge la siguiente hipótesis:

H3. A raíz del cambio de administración en marzo de 2018, la actividad de lobby ante las instancias encargadas de la política exterior chilena, se ha incrementado por parte del empresariado.

3. DESCRIPCIÓN DE DATOS

Para el presente estudio, se hizo un rastreo de todas las audiencias celebradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINIREL), así como la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera (INVESTCHILE). Es importante señalar que para el caso del MINIREL, la información se encuentra distribuida entre la Subsecretaría de Relaciones Exteriores (SUBRELEX) y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), antes Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON); por lo anterior, en adelante se presentará la información relativa al MINIREL de manera diferenciada por cada subsecretaría.

Como ya se mencionó con anterioridad, la Ley del Lobby entró en vigor el 8 de marzo de 2014; en dicha ley se dispone quiénes son las autoridades y funcionarios públicos obligados a rendir cuentas de las reuniones y audiencias, así como los viajes y regalos que se reciban; estas autoridades y funcionarios son denominados por dicha ley como “sujetos pasivos”. Al instaurarse los mecanismos de rendición de cuentas, se observa que entraron en vigor en 3 diferentes fechas:

- a) 28 de noviembre de 2014, para: Ministros/as; Subsecretarios/as; Embajadores/as; Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas; General Director de Carabineros; Director General de la Policía de Investigaciones; Jefe y Subjefe del Estado Mayor Conjunto; Encargados/as de las adquisiciones de los anteriores, individualizados cada año mediante resolución del jefe superior; los consejeros del Consejo de Defensa del Estado, del Consejo Directivo del Servicio Electoral, del Consejo para la Transparencia, del Consejo de Alta Dirección Pública, del Consejo Nacional de Televisión, del Instituto Nacional de Derechos Humanos; los integrantes de los Paneles de Expertos creados en la ley N° 19.940 y en la ley N° 20.378 y del Panel

Técnico creado por la ley N° 20.410, sólo en lo que respecta al ejercicio de sus funciones.

- b) 28 de abril de 2015, para: Jefes/as de servicios; Directores/as Regionales de los servicios públicos; Intendentes/as; Gobernadores/as; Secretarios/as Regionales Ministeriales; Jefes/as de Gabinete, cualquiera que sea su forma de contratación.
- c) 28 de agosto de 2015, para: Consejeros/as regionales; Alcaldes/as; Concejales/as; Secretarios/as ejecutivos/as de los Consejos Regionales; Directores/as de obras municipales; Secretarios/as Municipales.

En la presente investigación se tomaron en consideración todos y cada uno de los sujetos pasivos de las instituciones arriba mencionadas, y se encuentran dentro de los dos primeros grupos señalados arriba, en los incisos a) y b).

La información para integrar la base de datos de las audiencias reportadas por los sujetos pasivos, en su totalidad se recabó desde el portal de la Ley del Lobby, por considerar que la información es completa y fácil de rastrear una vez obtenidas las claves de las audiencias. Dicha información se obtuvo a partir del portal antes mencionado, desde el que se accede a la parte relativa a las instituciones (<https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/>); de ahí se eligieron las relativas al presente estudio.

Una vez dentro de estas direcciones, se tiene acceso a la información relativa a los sujetos pasivos de cada institución, y a las audiencias celebradas por estos, que contienen los siguientes datos:

1. Fecha de la audiencia;
2. Identificador;
3. Asistentes:
 - a. Calidad (Gestor de Intereses o Lobbistas)
 - b. Nombre
4. Representados;
5. Materia;
6. Detalle.

Todos estos elementos son importantes para el presente estudio; para el caso de algunos rubros se optó por la codificación, para el mejor manejo de la información, tal y como se explicará más adelante.

3.1 Recolección de datos

La integración de la base de datos se inició desde el portal de la Ley del Lobby; en éste se encuentra un micrositio para cada institución. En el caso de las que ocupan el presente estudio:

- | | |
|-----------------|---|
| a) SUBRELEX. | https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AC001 |
| b) SUBREI. | https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AC007 |
| DIRECON. | https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AC002 |
| c) AGCID. | https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AC004 |
| d) INVESTCHILE. | https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AH003 |

Una vez dentro de cada una de estas direcciones, se accedió al listado de sujetos pasivos que en total ascienden a 2481 individuos, de los cuales 131 refirieron audiencias; una a una se capturaron las mismas y se integró la información en un solo documento, que arriban a 861 audiencias.

Cabe destacar que a pesar de que se tratan de los mismos rubros para las instancias, se pudo observar que para el caso del rubro “materia”, los sujetos pasivos lo presentan de manera diferente: mientras algunos hacen una reseña de lo tratado durante la audiencia, otros se limitan a replicar lo que los sujetos activos pusieron en la solicitud de audiencia.

Por lo que hace a la información que compete proporcionar a los sujetos activos, se advierte que, en algunos casos, no hay mucha claridad en cuanto a la manera en que deben llenarse las solicitudes, pues hay información incompleta o con celdas repetidas; para clarificar lo anterior: se observa en que en 232 ocasiones se repite el nombre del asistente y representado y en un caso se omite el nombre del representado. Ahora bien, para efectos de poder contar con una base de datos lo más apegada a la realidad, una vez que se vaciaron todos los datos, se procedió a hacer un cruce de información, entre las celdas de asistente (sujeto pasivo), representado y motivo de la audiencia (materia), para posteriormente hacer un rastreo en internet, de tal suerte que esta investigación arrojó información de quién o quiénes eran en realidad los representados.

3.2 Codificación de datos

Para facilitar el manejo de la información, tal y como se dijo anteriormente, una vez que se contó con una base de datos sólida y suficiente, se procedió a asignar códigos en algunos rubros, a saber:

1. **Cargo del sujeto pasivo.** Los funcionarios públicos que reportaron audiencias, tienen distintos cargos; para poder agrupar los distintos puestos, se optó por etiquetarlos de la siguiente manera:

Tabla 1. Codificación de sujetos pasivos.

Ministro(a) de Relaciones Exteriores	Ministro(a)
Subsecretario(a)/Secretario(a) General	Subsecretario(a)
Embajador(a)	Embajador(a)
Director(a) General/Director(a) Regional/Director(a) Ejecutivo(a)/Vicepresidente(a) Ejecutivo(a)	Director(a) General
Director(a) de Área	Director de Área
Jefe(a) de Gabinete/Jefe(a) de División	Jefe(a) de Gabinete
Jefe(a) de Servicio/Jefe(a) de Departamento	Jefe(a) de Servicio

Elaboración propia.

2. **Nivel de los cargos de los sujetos pasivos.** Se asignaron 2 niveles a los puestos, quedando de la siguiente manera:

Tabla 2. Codificación de nivel de cargo de sujetos pasivos.

Ministro(a) de Relaciones Exteriores	1
Subsecretario(a)/Secretario(a) General	1
Embajador(a)	1
Director(a) General/Director(a) General/Director(a) Regional/Director(a) Ejecutivo(a)/Vicepresidente(a) Ejecutivo(a)	2
Director(a) de Área	2
Jefe(a) de Gabinete/Jefe(a) de División	2
Jefe(a) de Servicio/Jefe(a) de Departamento	2

Elaboración propia.

3. **Fecha de audiencia:** en una primera etapa, se dejaron las audiencias con sólo mes y año, para facilitar su agrupación; en una segunda etapa, se agruparon por trimestres.

4. **Representado:** Se caracterizaron los diversos grupos de intereses representados; para ello se tomó en consideración las categorías empleadas por Furlong & Kerwin (2004), así como las utilizadas por Gamboa et al (2016) y Nicolai (2018). Lo anterior, tomando en consideración que dichas clasificaciones ya son probadas y lo que se busca es acumular conocimiento, tomando como base investigaciones relacionadas. Es así que se categorizaron de la siguiente manera:
 - a. Empresas.
 - b. Organizaciones ciudadanas.
 - c. Gremios profesionales.
 - d. Instituciones públicas.
 - e. Otros.

Ahora bien, para el caso de las empresas (a), debido a que dentro de estas hay muchas particularidades que resulta necesario atender para el caso del presente estudio, se realizó una categorización en el rubro, tomando en consideración las clasificaciones diseñadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) (<http://homer.sii.cl>), que etiqueta a las empresas por el tamaño de sus ventas en: sin ventas (1); micro (2, 3, 4); pequeña (5, 6, 7), mediana (8, 9) y grande (10, 11, 12, 13); tomando esto en consideración, en el presente estudio se subsumieron algunas clasificación a fin de contar con datos manejables, pero además se agregaron otras categorías, quedando de la siguiente manera:

1. Asociación gremial
2. Grande
3. Mediana/Pequeña
4. Micro/Sin ventas
5. Extranjera
6. Sin información

Es preciso señalar que se decidió hacer una categoría *ex profeso* para las asociaciones gremiales, pues aunque estas pueden encontrarse catalogadas por su tamaño en la base de datos del SII, la mayoría aparecía como “sin ventas” y esto puede desviar la importancia que tienen las agrupaciones empresariales, pues como gremio tienen un peso específico bastante fuerte. Asimismo, para el caso de las empresas que radican en el extranjero, se optó por generar una categorización específica.

Por lo que hace a las organizaciones ciudadanas (b), a pesar de que estas tienen diferentes giros, no se categorizaron, toda vez que no es necesario a efectos del presente trabajo, sin embargo cabe señalar que los perfiles de dichas organizaciones están conformados por intereses variados, tales como: desarrollo, educación, cultura, medio ambiente, religión, derechos humanos, entre otros.

En lo referente a los gremios profesionales (c) e instituciones públicas (d), tampoco se consideró necesario la clasificación en los rubros, pues la investigación del presente estudio no lo requiere. Los gremios profesionales hacen referencia a agrupaciones de personas con una profesión común que buscan defender y atender los intereses de la colectividad que lo conforma, en tanto que las instituciones públicas comprenden todas aquellas organizaciones que se desempeñan en aras del interés público y pueden formar parte del gobierno en cualquiera de sus órdenes,

aunque para el caso del presente estudio, también se contemplaron aquí las instituciones de educación.

5. **Materia de la audiencia.** En cuanto a los temas abordados durante las reuniones, cabe señalar que la forma en la que reportan la información los sujetos pasivos es muy heterogénea y no sólo varía de institución a institución, sino de funcionario a funcionario; como un ejemplo, se puede observar que, si bien no todos, sí muchos de los funcionarios al momento de reportar la audiencia, se apoyan en el formulario llenado por los sujetos activos para solicitar la audiencia, sin ningún aporte extra, de hecho en algunas ocasiones se trata de un “copy/paste”

Tomando en cuenta el contenido del rubro “materia”, la categorización se hizo atendiendo a los siguientes temas:

- a. Actividades gremiales. Se consideran todas aquellas en las que se presenten/representen intereses de un colectivo.
- b. Actividades particulares. En esta categoría se incluyeron aquellas en las que se dan a conocer las acciones que realiza una persona física o moral en las que se promuevan las actividades que esta lleva a cabo.
- c. Consular/Derechos Humanos. Se incluyen solicitudes o planteamientos de servicios consulares, o bien temas relacionados a garantías individuales.
- d. Política multilateral. Se toman en cuenta todas aquellas audiencias en las que se plantearon cuestiones en las que estuvieran involucrados dos o más gobiernos en el ámbito internacional, como tratados bilaterales/multilaterales, acuerdos binacionales/regionales, etcétera.
- e. Política pública general. Se incluyen las audiencias en las que el asunto tratado se centró en alguna política pública, ya sea apoyándola, rechazándola o solicitando alguna modificación.

- f. Protocolar. En esta categoría se incluyeron invitaciones, saludos, cuestiones de forma en general.
- g. Solicitud de apoyo. Se tomaron en cuenta todas aquellas audiencias en las que de manera directa o indirecta se solicitaba una intervención para algún asunto en particular, como puede ser apoyo para participar en ferias internacionales, apoyos económicos o patrocinios, etcétera.
- h. Otros. Cualquier asunto que no pueda categorizarse en las anteriores.

4. RESULTADOS

4.1 Estadísticas descriptivas generales

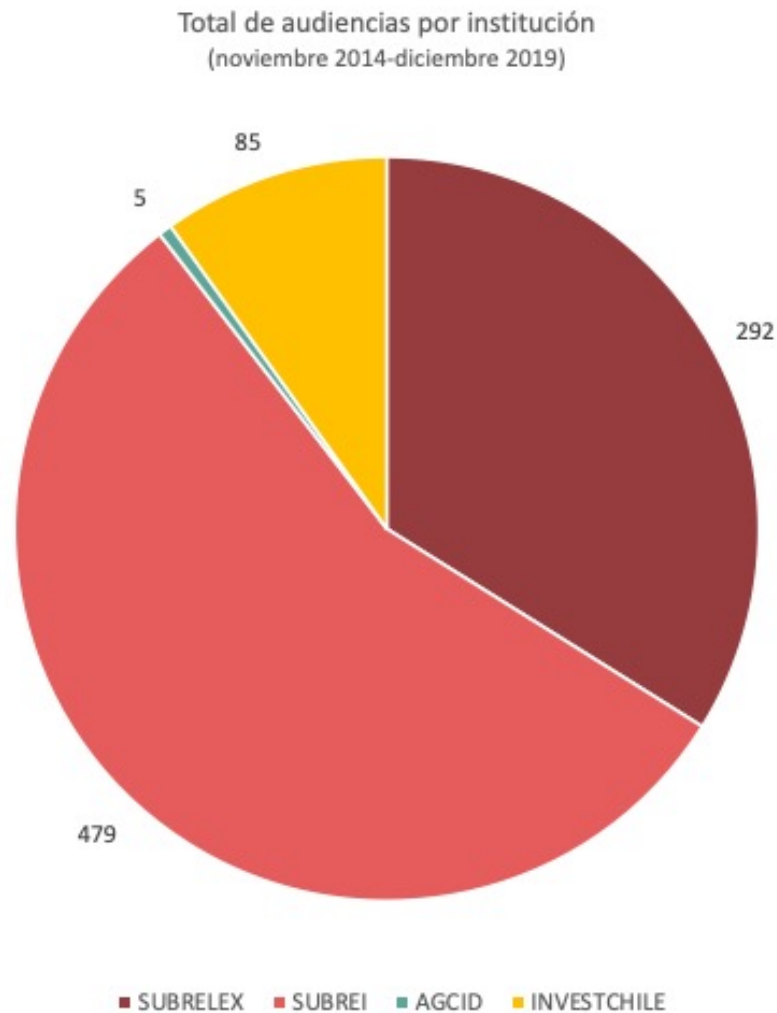
Como se especificó con antelación, la investigación partió con la observación de un total de 2481 sujetos pasivos, pero de estos se descartaron aquellos que no celebraron ninguna audiencia; asimismo se eliminaron aquellas audiencias en las que se desprendiera el carácter interno de las mismas, como reuniones con sindicatos de las mismas instituciones o personas que acudían a entrevistarse para algún puesto vacante.

Una vez integrada una base de datos general, se procedió a depurar las audiencias, eliminando aquellas en las que a pesar de aparecer publicadas como celebradas, de una lectura más pormenorizada se desprende que los solicitantes o sujetos activos no habían acudido. Una vez hecho lo anterior, se obtuvo un total de 131 sujetos pasivos, reportando entre todos ellos 861 audiencias.

Las audiencias recayeron principalmente en funcionarios de la SUBREI (antes DIRECON) con un 55,63%, seguidas de la SUBRELEX con un 33,91%, después tenemos a INVESTCHILE con un 9,87% y por último, la AGCID con sólo un 0,58%. Con esto tenemos que el MINIREL, con la suma de sus 2 Subsecretarías ocupa casi la totalidad de las audiencias, con un 89,55%.

Para ilustrar lo anterior, se presenta el siguiente gráfico:

Gráfico 1

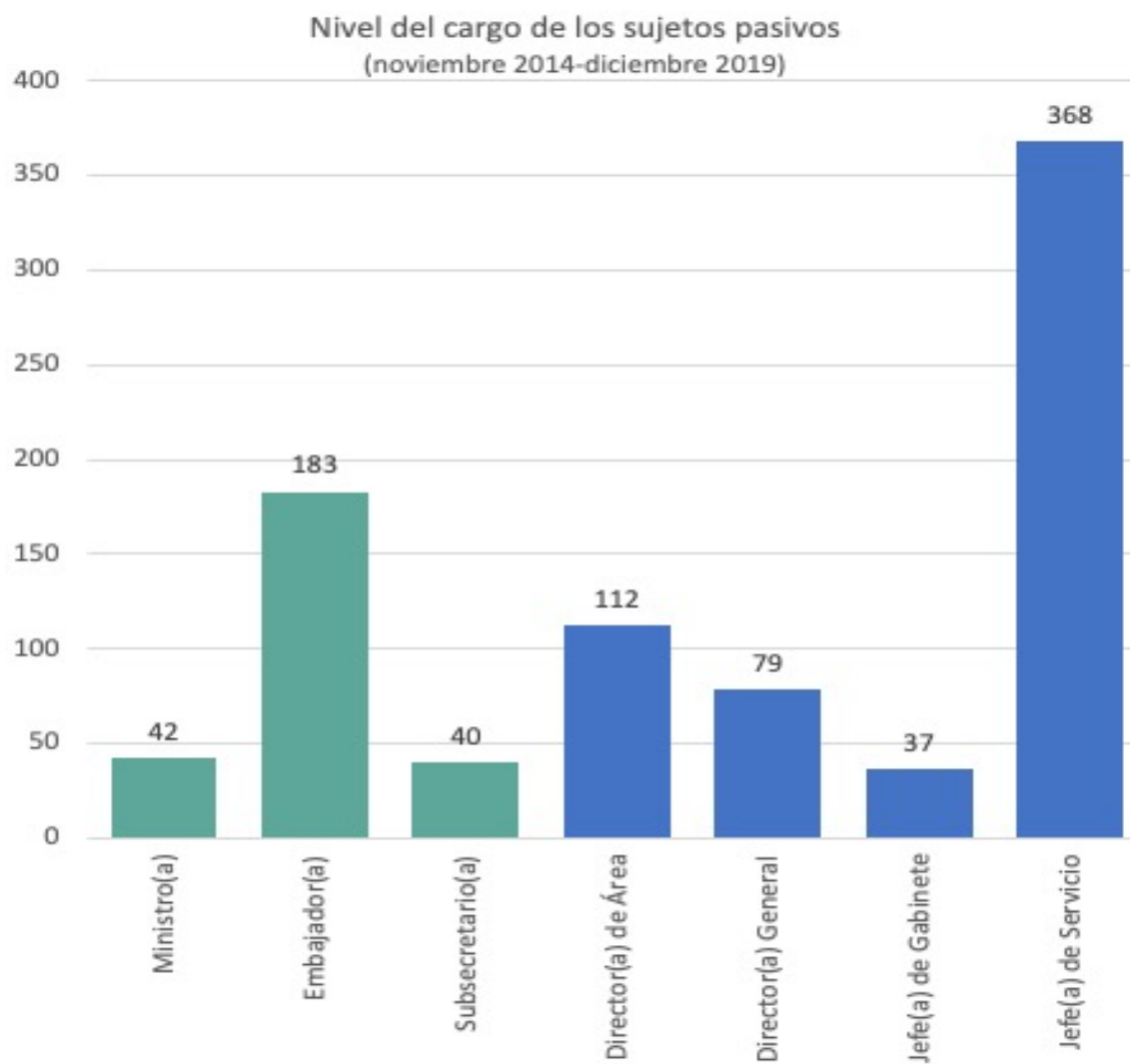


Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Por lo que hace al nivel de los cargos de los sujetos pasivos que celebraron audiencias, tenemos que en su mayoría ocupan nivel 2; es así que de 861 audiencias, 234 fueron llevadas a cabo por funcionarios de nivel 1, mientras que las restantes 627 las celebraron funcionarios de nivel 2; asimismo, respecto a los cargos de dichos sujetos pasivos, el más repetido fue el de Jefe(a) de Servicios (42,74%), seguido de Embajador(a) (21,25%), luego Director(a) de Área (13%), después Director(a) General (9,17%),

posteriormente Ministro(a) (4,87%), Subsecretario(a) (4,64%) y, por último, Jefe(a) de Gabinete (4,29%). En la siguiente imagen se muestra lo anterior de manera graficada:

Gráfico 2



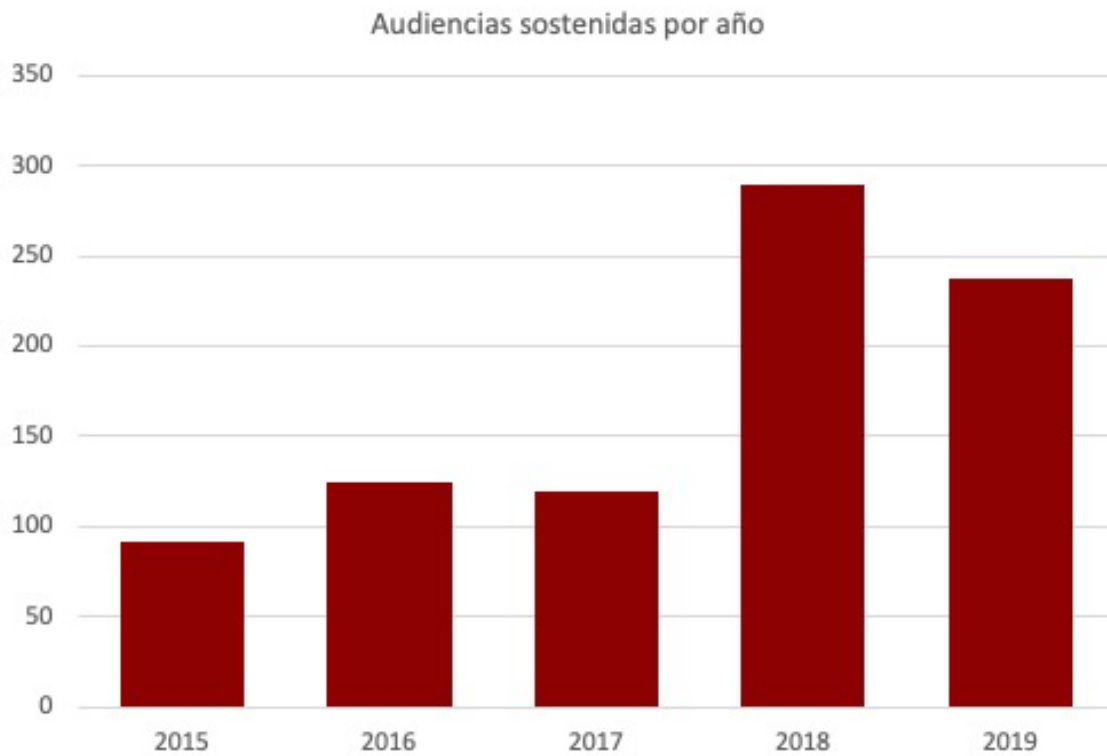
Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Con esta gráfica se evidencia la importancia de profundizar en el análisis de las audiencias celebradas por todos los funcionarios y no sólo los nivel más alto, pues lo que se desprende es lo siguiente: por una parte que el nivel 2 concentra la mayoría de las audiencias, siendo los jefes de servicio los que por amplia mayoría celebran más reuniones; sin embargo, después de estos, los(as) embajadores(as) son los que llevan a cabo más audiencias y estos se encuentran ubicados dentro del nivel 1. Más adelante se intentará encontrar una explicación a lo anterior.

Por otra parte, si bien es cierto que las decisiones en la materia se toman en el nivel 1, es en el nivel 2 en el que mayormente se elaboran las propuestas para ser sometidas a consideración de aquél. Es por esto que resulta lógico que los actores externos (lobbistas o gestores de interés) tengan más interacción con los funcionarios del nivel 2.

Ahora bien, con referencia al comportamiento temporal de las audiencias celebradas, dentro del periodo en estudio se observa que en 2014 no se llevó a cabo ninguna reunión y en 2015 hubo un arranque muy tibio (91 audiencias) con crecimiento moderado en 2016 (125) y un comportamiento más o menos similar para 2017 (119). Sin embargo en 2018 hay un gran salto (289) con un descenso leve para 2019 (237). Estos son sólo datos generales, pues también más adelante se profundizará un poco más en cuanto a las tendencias en el tiempo. Las generalidades descritas se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico 3

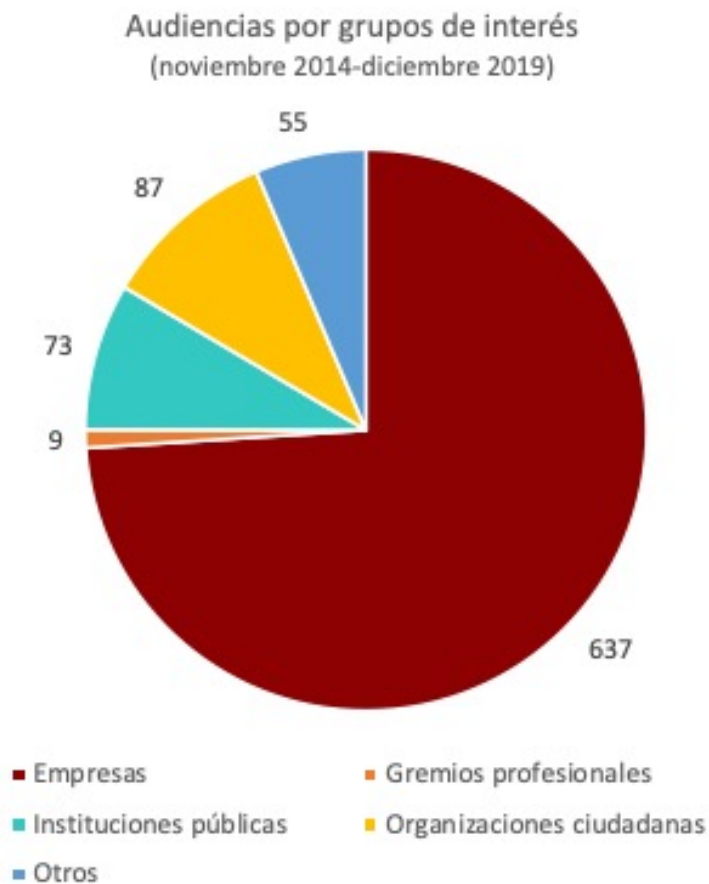


Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

4.2 Patrones de distribución del lobby

En la representación de intereses, tenemos que frente a las instituciones vinculadas a la Política Exterior en Chile, una amplia mayoría de quienes acuden forman parte del empresariado (73,98%), seguidos por organizaciones ciudadanas (10,10%), instituciones públicas (8,47%), otros (6,38%) y, por último, los gremios profesionales (1,04%). Sirva la siguiente imagen para ilustrar lo dicho:

Gráfico 4



Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Como se advierte, la representación empresarial comprende casi tres cuartas partes de la totalidad de las audiencias, lo que deja de manifiesto que son las empresas quienes acceden al sistema con mayor agresividad, es decir, acuden con más empuje y determinación ante la autoridad para ser escuchados y tomados en cuenta por las instancias encargadas del quehacer en la política exterior de este país.

Esto resulta más o menos similar a los resultados obtenidos en el estudio de Sofia Nicolai (2018), pues aunque la línea de investigación resulta mucho más amplia, pues abarca al poder ejecutivo chileno en general, las empresas ocuparon un 56,8% sobre la totalidad de audiencias.

La primera hipótesis (H1) de la investigación guarda relación directa con lo anterior, pues en ella se planteaba que eran las empresas quienes tenían mayor presencia ante las instancias encargadas de la política exterior chilena. Esto es, se confirma la anterior hipótesis, pues el grupo de interés empresarial acude, con un amplio margen de ventaja, frente al resto de grupos.

4.3 Análisis descriptivo por grupos de interés

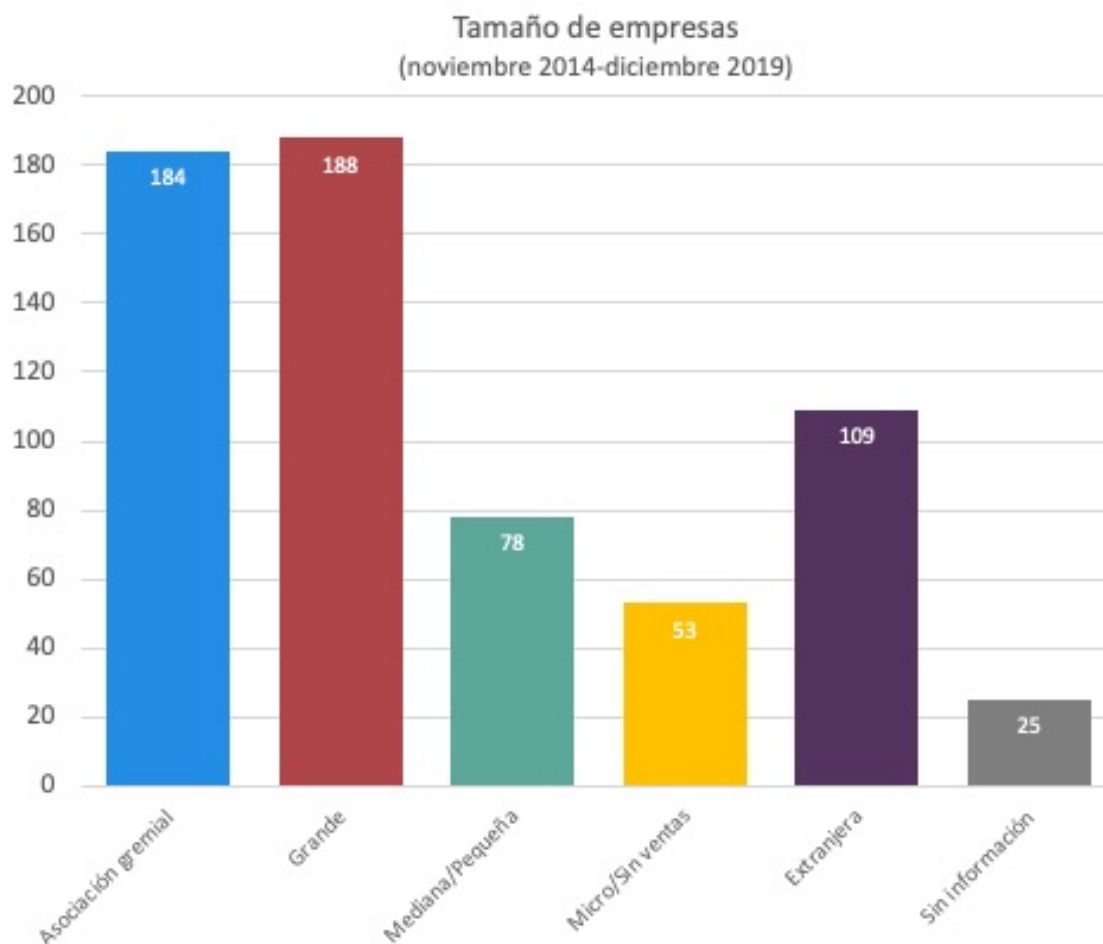
1. Empresas

Una vez observado que las empresas fueron las que llevaron a cabo la mayor parte de audiencias, nos adentramos más en el análisis para ver el número de reuniones que sostienen, dependiendo de su tamaño.

Los resultados fueron los siguientes: las empresas grandes fueron las que más sostuvieron audiencias (29,51%), seguidas de las asociaciones gremiales (28,88%), extranjeras (17,11%), medianas/pequeñas (12,24%), micro/sin ventas (8,32%) y sin información (3,92%).

A continuación se muestra un gráfico con estos elementos:

Gráfico 5.



Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Con esta información es posible comprobar la segunda hipótesis (H2), en la que se especula que son las grandes empresas las que promueven más sus actividades antes las autoridades encargadas de la política exterior; los resultados confirman dicha hipótesis, no obstante, resulta destacable que la diferencia entre las audiencias de las grandes empresas y las de las asociaciones gremiales, es solamente de cuatro, es decir, poco más de un punto porcentual.

Resulta importante destacar que de las 188 audiencias sostenidas por las grandes empresas, 155 de ellas fueron ante funcionarios del nivel 2, es decir, un 82,44% de las reuniones se llevaron a cabo con los encargados de transmitir o proponer líneas de acción. Aunque toda la estructura burocrática sufre cambios, es de sobra conocido que, entre más alto sea el cargo es más susceptible a sufrir movimientos; en éste sentido, la memoria histórica puede encontrar mejor nicho en el nivel 2, por lo que resulta una jugada inteligente que los grupos de interés busquen reunirse con los funcionarios públicos de dicho nivel.

Por lo que hace a las asociaciones gremiales, que ocupan un segundo puesto dentro de la categorización de empresas, tenemos que no tienden a repetirse con mucha frecuencia, esto tomando en consideración que el periodo en estudio abarca 5 años. Los gremios con más número de audiencias registrados son:

Tabla 3. Asociaciones gremiales con mayor número de audiencias.

Asociación de Empresas de Alimentos de Chile (Chilealimentos)	7
Federación de Productores de Fruta de Chile (FEDEFruta)	7
Federación Gremial de la Industria (SOFOFA)	7
Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA)	6
Cámara Aduanera de Chile	4
Vinos de Chile (Wines of Chile)	4

Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Llama la atención que los gremios con más visitas, están mayormente relacionados con el sector de alimentos y bebidas, sin embargo como ya se mencionó líneas arriba, tomando en cuenta el periodo de tiempo que comprende el presente estudio, se observa mucha dispersión en esta categorización.

Las empresas acudieron, con gran diferencia, mayormente a la SUBREI (antes DIRECON) con un 64,99%, seguido de la SUBRELEX con un 23,39%, posteriormete INVESTCHILE con un 11,45% y por último la AGCID con un 0,15%, tal y como se puede desprender del siguiente gráfico:

Gráfico 6

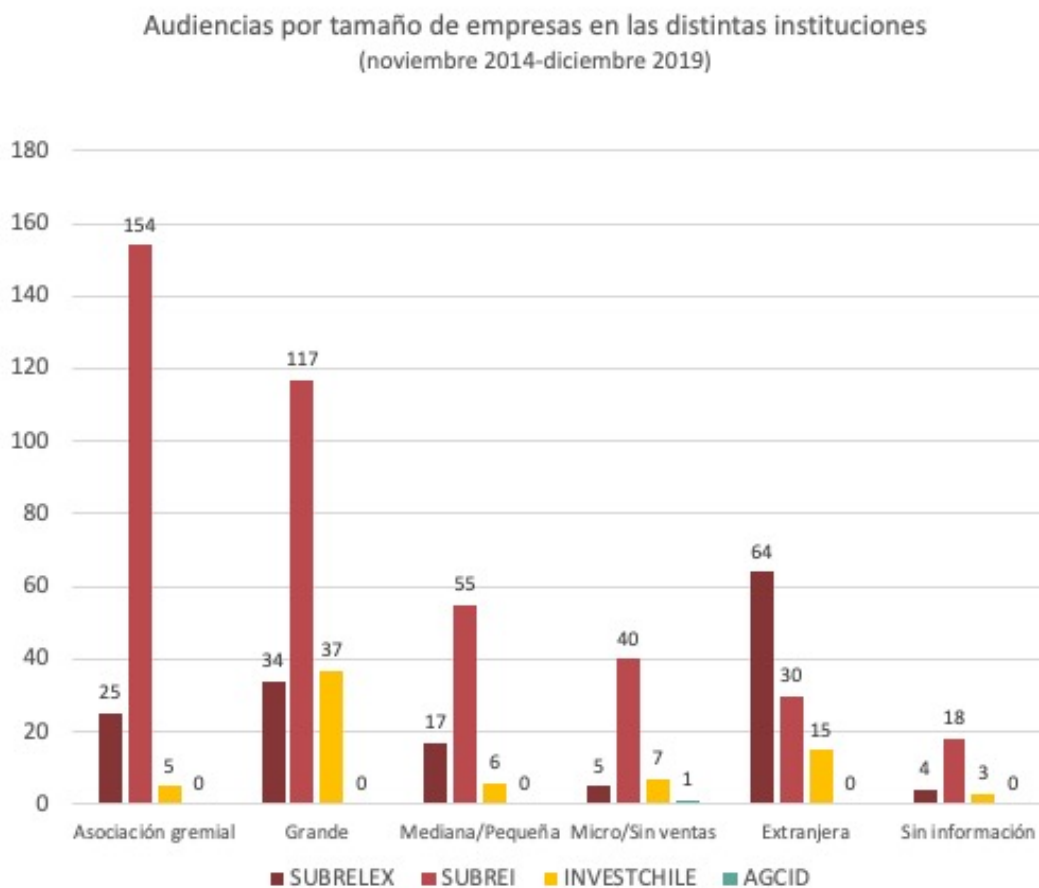


Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Al respecto, cabe señalar que la SUBREI e INVESTCHILE tienen un carácter económico, a diferencia de la SUBRELEX y AGCID que poseen un carácter más político, en este sentido resulta lógico que las empresas acudan en primer lugar a la SUBREI.

A fin de profundizar se realizó un análisis más exhaustivo en lo que respecta a los tipos de empresas que acudían a las distintas instituciones; en concordancia con lo evidenciado en el gráfico anterior, la SUBREI fue la que mayormente recibió a los distintos tipos de empresa, sin embargo sólo por lo que respecta a las empresas extranjeras se observa un cambio, y es que estas acudieron de manera más frecuente ante la SUBRELEX, tal y como se desprende del siguiente gráfico:

Gráfico 7



Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Como ya se especificó líneas arriba, la SUBRELEX tiene carácter mucho más político, sin embargo cuenta con una peculiaridad y es que dentro de ella se contemplan a las embajadas chilenas ante otros países u organismos internacionales; dada su naturaleza, las funciones de las embajadas son multidisciplinarias, y en este tenor se entiende que las empresas extranjeras acudan fuera de Chile a las distintas embajadas, a mantener reuniones con componente económico.

Para fortalecer lo dicho anteriormente, se realizó un rastreo de las reuniones sostenidas por las empresas extranjeras ante la SUBRELEX, distinguiendo en dichas reuniones el nivel de los sujetos pasivos. En éste sentido, el análisis arrojó que de 64 reuniones llevadas a cabo por las empresas extranjeras con funcionarios de la SUBRELEX, solamente 2 se llevaron a cabo por funcionarios identificados como Ministro(a), 2 ante Subsecretario(a)/Secretario(a) General, mientras que las 60 restantes se celebraron con Embajadores(as). Esto se puede observar en la siguiente imagen:

Gráfico 8



Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Por lo que hace a las empresas extranjeras, se considera importante saber las procedencia de las mismas, a fin de ver los patrones de distribución en el globo terráqueo. Es así que de un total de 109 audiencias, las empresas procedentes de estos países han sido las más activas en el periodo en estudio: Estados Unidos de Norteamérica (16), Reino Unido (16), México (10), Argentina (8) y Ecuador (8). A continuación se presenta una tabla con los países de origen de las empresas y el total de audiencias sostenidas:

Tabla 4. Audiencias de empresas en otros países.

País	No. Audiencias
Estados Unidos de Norteamérica	16
Reino Unido	16
México	10
Argentina	8
Ecuador	8
China	7
India	5
Haití	4
Italia	4
Alemania	3
Austria	3
Canadá	3
Cuba	2
España	2
Francia	2
Malasia	2
Australia	1
Bélgica	1
Colombia	1
Dinamarca	1
Grecia	1
Japón	1
Nueva Zelandia	1
Palestina	1
Panamá	1
Portugal	1
Suecia	1
Suiza	1
Turquía	1
Venezuela	1

Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Por lo que hace a los temas que se abordaron en las reuniones sostenidas por el empresariado con los servidores públicos, se observa que las actividades particulares ocupan la delantera por un amplio margen (36,73%), seguidas por solicitud de apoyo (18,21%), política multilateral (13,65%), actividades gremiales (10,67%), protocolar (10,04%), otros (5,65%), política pública general (4,55%) y, por último, consular/derechos humanos (0,47%). A continuación se muestra la gráfica, para clarificar más:

Gráfico 9



Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

2. Organizaciones sociales, gremios profesionales, instituciones públicas y otros.

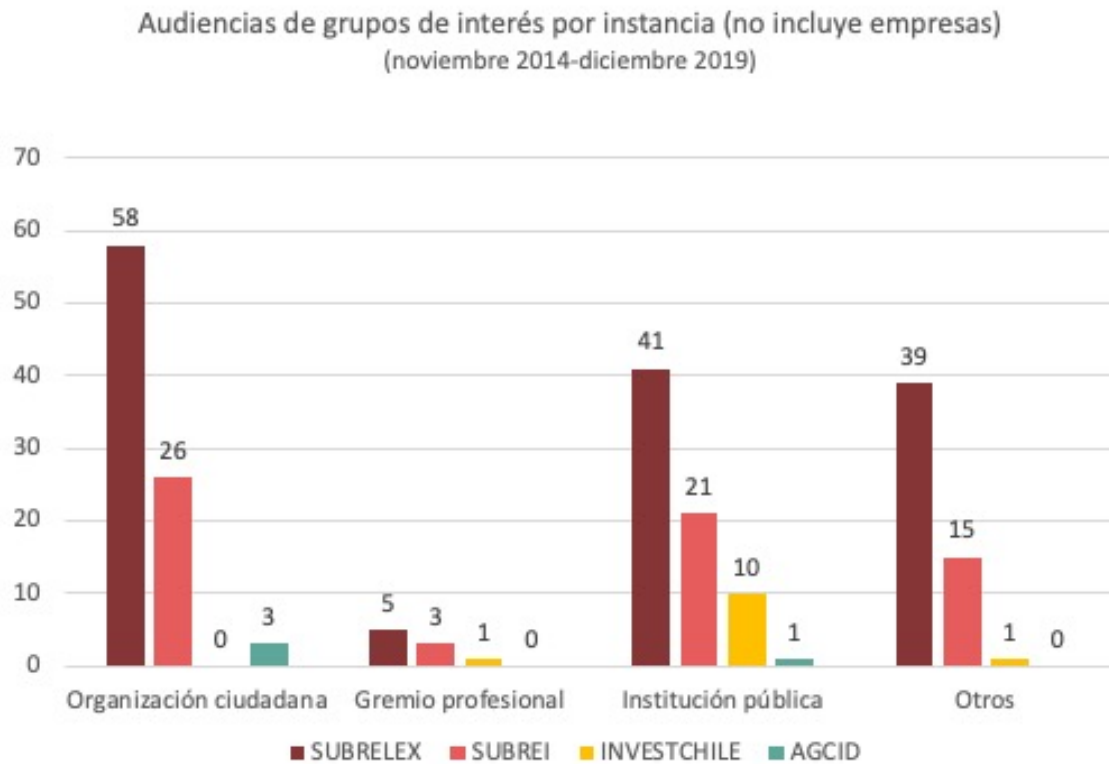
Una vez analizado al empresariado, que como ya se precisó ocupa casi tres cuartas partes del total de audiencias, los grupos de interés restantes se evaluarán de manera conjunta, pues dentro de estos no hay categorizaciones, a diferencia de lo que sucede en el caso de las empresas. Estos grupos de interés representan el 25,99% del total, en donde las organizaciones ciudadanas ocupan 10,10%; instituciones públicas 8,47%; gremios profesionales 1,04% y otros 6,38%.

Cabe puntualizar que para el caso del rubro denominado “otros”, las audiencias ascendieron a un total de 55, de ellas 50 corresponden a personas físicas que acudieron representándose a sí mismas, 3 representan a alguna persona física diferente, uno acudió representando a un caso (que no pudo ser rastreado) y uno omitió identificar a quién representaba.

Por lo que respecta a las instancias, en todos los casos los distintos grupos de interés acudieron en primer lugar a la SUBRELEX, sumando la cantidad de 143 audiencias para esta institución.

A continuación se presenta una gráfica muy interesante en la se que reflejan las reuniones que cada grupo de interés, a excepción de las empresas, tuvieron con las distintas instancias, durante el periodo en estudio:

Gráfico 10



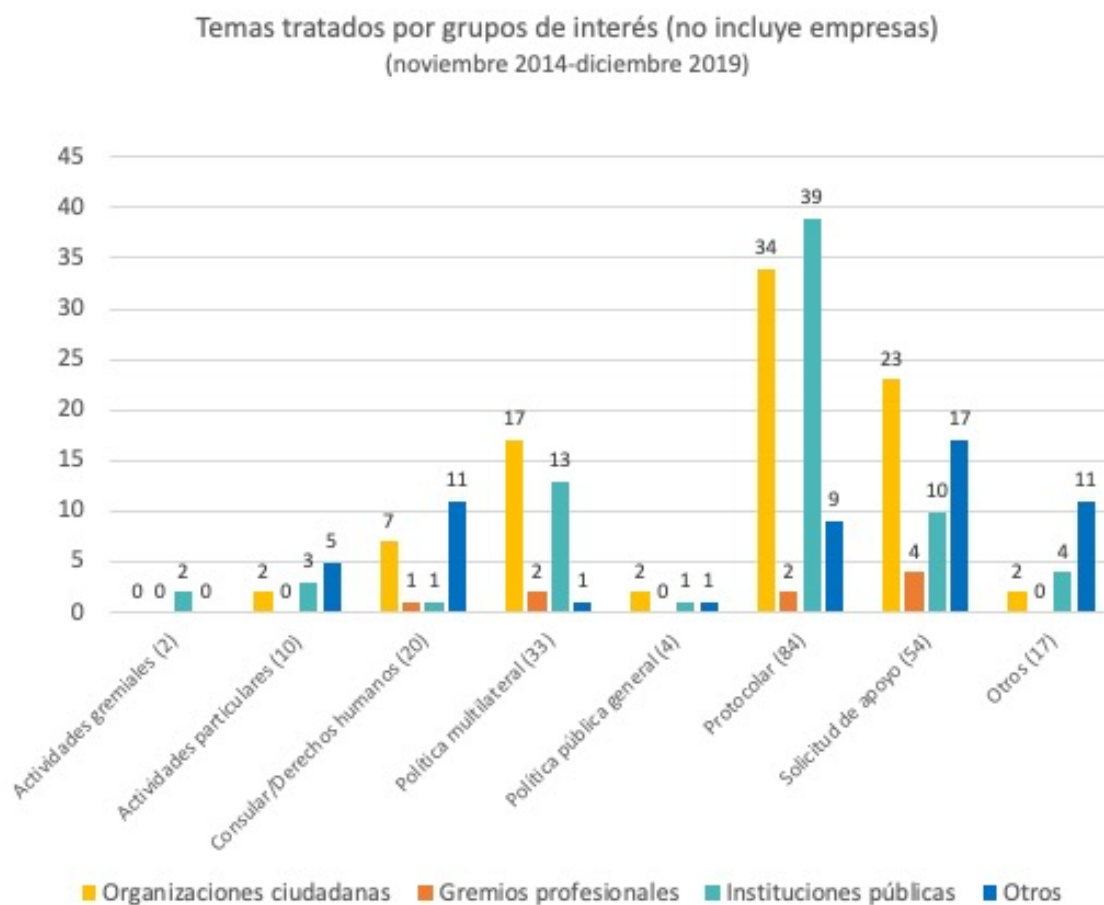
Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Se observa que en todos los grupos de interés que no son el empresariado, la SUBREI automáticamente pasa a un segundo término en número de audiencias, incluso casi a la mitad con relación a la SUBRELEX en su totalidad (143 vs. 65).

Resulta entonces, lógico suponer que los temas tratados por este conjunto de grupos de interés tienen un componente más político que económico. Es así que podemos observar que el primer lugar de los temas lo ocupan los protocolares, seguidos de las

solicitudes de apoyo. A continuación se muestra un gráfico que contiene los temas tratados por cada grupo de interés, sin incluir a las empresas:

Gráfico 11

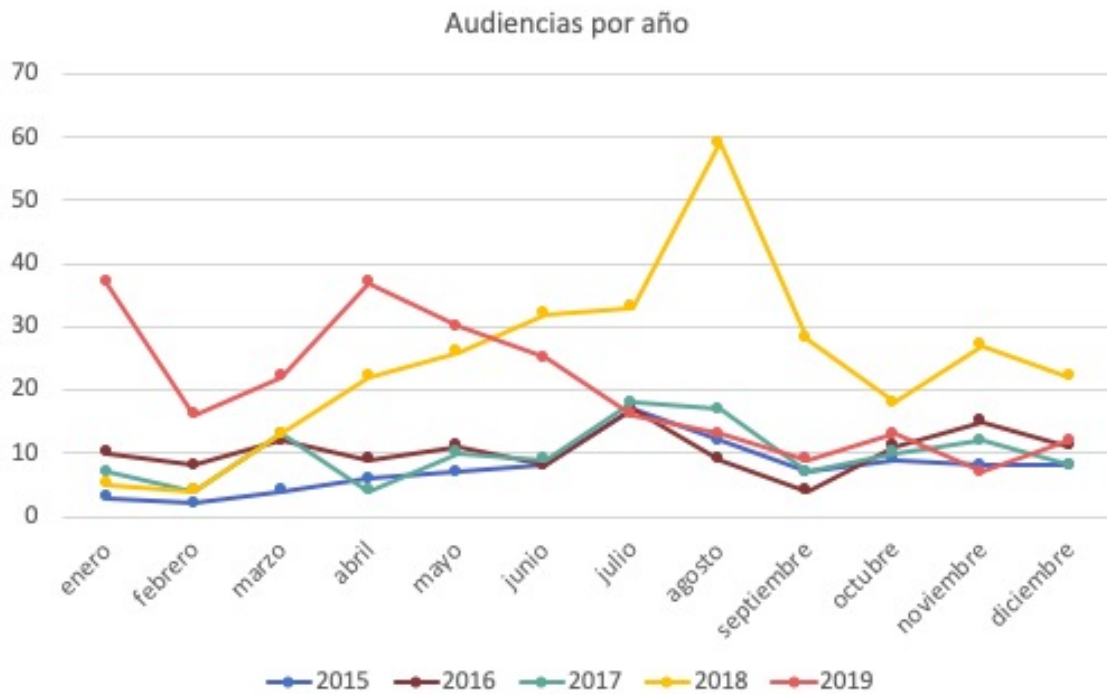


Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

4.4 COMPARATIVO DE AUDIENCIAS POR PERIODOS PRESIDENCIALES.

Como ya se ha mencionado, el periodo analizado comprende desde el 28 de noviembre de 2014 al 31 de diciembre de 2019; dicho lo anterior, se destaca que durante el breve tiempo que corresponde a 2014 no se registró audiencia alguna por parte de de las instituciones en estudio. Es así que, analizando el resto de años podemos observar que los primeros 3 años, es decir, 2015, 2016 y 2017, las audiencias tienen un comportamiento más o menos homogéneo y coinciden en que el mes con mayor actividad corresponde a julio, con una moda de 17 audiencias. En 2018 el comportamiento de los 3 primeros meses es similar a los anteriores, sin embargo, durante el mes de abril se evidencia un despunte que supera por mucho al número de reuniones de los anteriores años, incluso está por encima del mes con mayor número de audiencias hasta entonces (julio de 2017); lo meses subsiguientes siguen incrementando el número de reuniones de manera paulatina, pero en agosto se dispara el número (59 audiencias) alcanzando el punto más alto de ese año, incluso de todos los años en estudio; por lo que resta del año, se puede observar que se estabiliza y retoma un comportamiento, más o menos parecido al de los anteriores meses.

Las audiencias en 2019 empiezan con un número muy elevado en comparación con el resto de años y, aunque de enero a mayo tiene altas y bajas, sigue superando a las audiencias de los años anteriores; llama la atención que de abril a septiembre hay una marcada tendencia a la baja, incluso en julio se homologa a los 3 primeros años en estudio y el resto del año tiene un comportamiento similar a estos años. Sirva la siguiente gráfica para dar mayor claridad al anterior análisis:



Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Lo que vimos con antelación evidentemente no es producto de la casualidad, esto es, el despunte en la celebración de audiencias a partir de abril de 2018, está relacionado con la entrada de una nueva administración de gobierno, la del actual Presidente de Chile, Sebastián Piñera.

Es observable que al final del periodo en estudio, existe una especie de homologación en el número de audiencias de la administración pasada, sobre esto se puede especular:

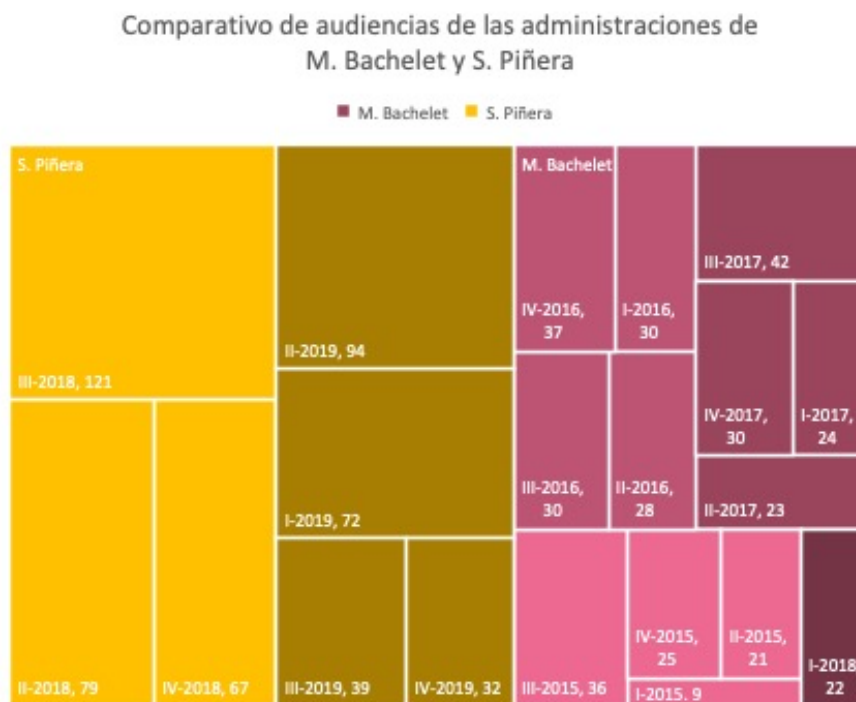
- a) Una tendencia a “regresar a la normalidad”, es decir, una vez pasado el año de inicio del nuevo mandato, todo vuelve a la regularidad, es decir, en el último

semestre de 2019 los números de audiencias se asemejan a los del mandato anterior; o

- b) Producto de la gestación y posterior desarrollo de la revuelta social de 2019. Esto resulta poco probable, pues la tendencia a la baja en las audiencias, empieza a partir de julio del año en mención y la revuelta social tiene lugar en octubre.

Es así que tenemos que el promedio de reuniones por año es de 55.83 para la administración de M. Bachelet y de 131.75 para la de S. Piñera. La grafica que sigue, corresponde a los trimestres de ambas administraciones y deja de manifiesto la gran diferencia entre ellas. Cabe destacar que esta gráfica es meramente ilustrativa, ya que el primer trimestre de 2018, en estricto sentido, corresponde a ambas administraciones:

Gráfico 13



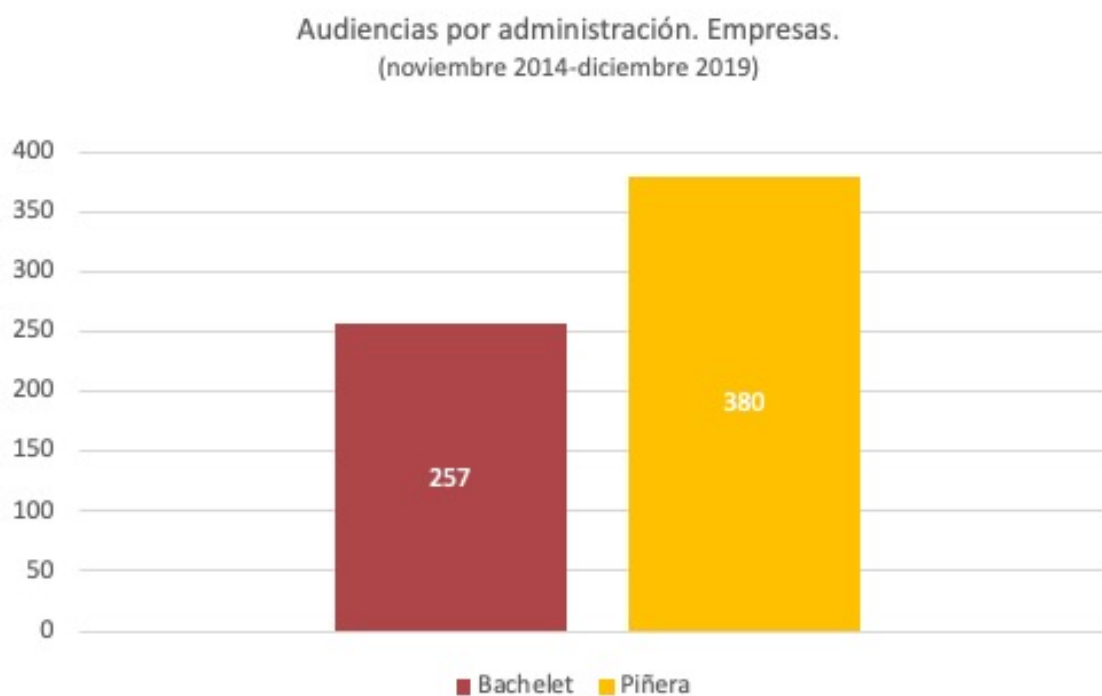
Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Como se desprende de la anterior tabla, para efectos del presente trabajo se contempló el primer trimestre de 2018 dentro de la administración de M. Bachelet, pues

si bien es cierto que su periodo concluyó el 11 de marzo de ese año, se considera más práctico redondear de la manera señalada.

Ahora bien, para hacer posible comprobar la tercera hipótesis (H3), hubo necesidad de hacer un análisis comparativo entre ambos periodos presidenciales con relación a las audiencias sostenidas por el empresariado, obteniendo los siguientes resultados:

Gráfico 14



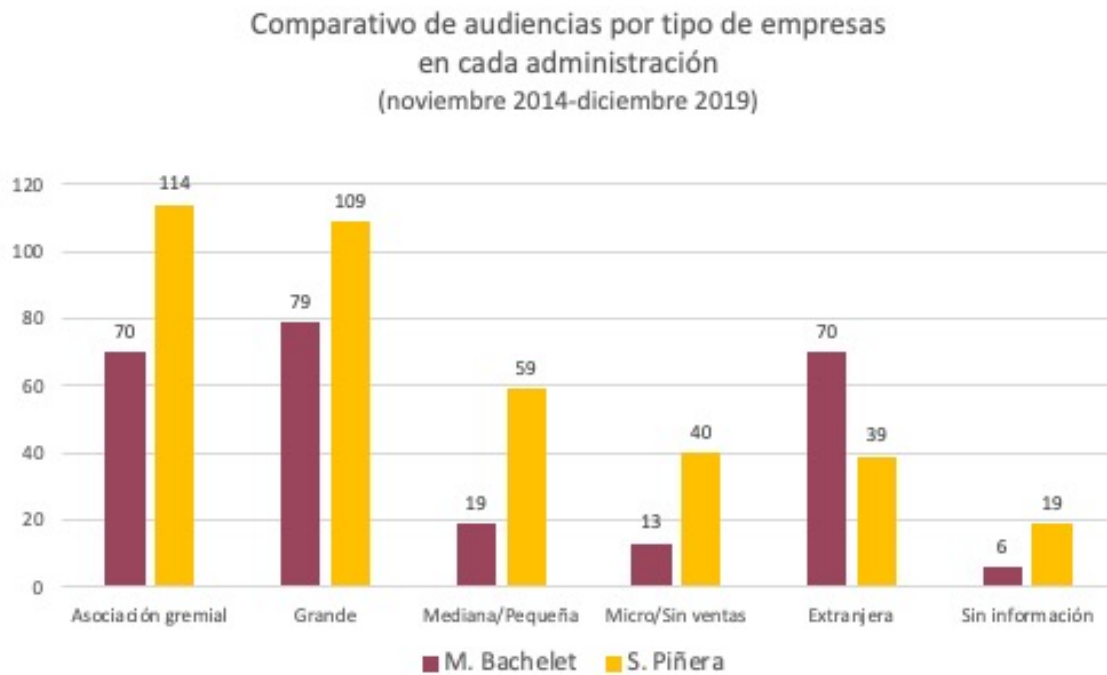
Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

El total de audiencias sostenidas por el empresariado asciende a 637, de las cuales 257 se celebraron durante la gestión presidencial de Michelle Bachelet y 380 dentro de la actual administración. Con esto se confirma la tercera hipótesis planteada en el sentido de que los empresarios acuden de manera más activa ante las instancias encargadas de la política exterior, a raíz del cambio de gobierno de una administración de centro izquierda a una de centro derecha.

En este tenor, tenemos que entre ambas administraciones hay una diferencia de 123 audiencias en favor del mandato actual; a esto tenemos que añadir el estudio abarca 20 trimestres efectivos, esto es, trimestres en los que haya habido celebración de audiencias, 13 de los cuales corresponde a la administración de M. Bachelet y 7 a la actual a cargo de S. Piñera. Con esto se observa que, proporcionalmente hablando, la actual administración sí guarda una diferencia significativa.

Ahora bien, para comprender mejor la dinámica de este grupo de interés en especial, es menester observar el número de audiencias por administración, dependiendo del tipo de empresas de que se trate. De esta manera se obtiene que tanto las asociaciones gremiales, como las grandes empresas son las que acudieron mayormente en ambos mandatos, de conformidad con el siguiente gráfico:

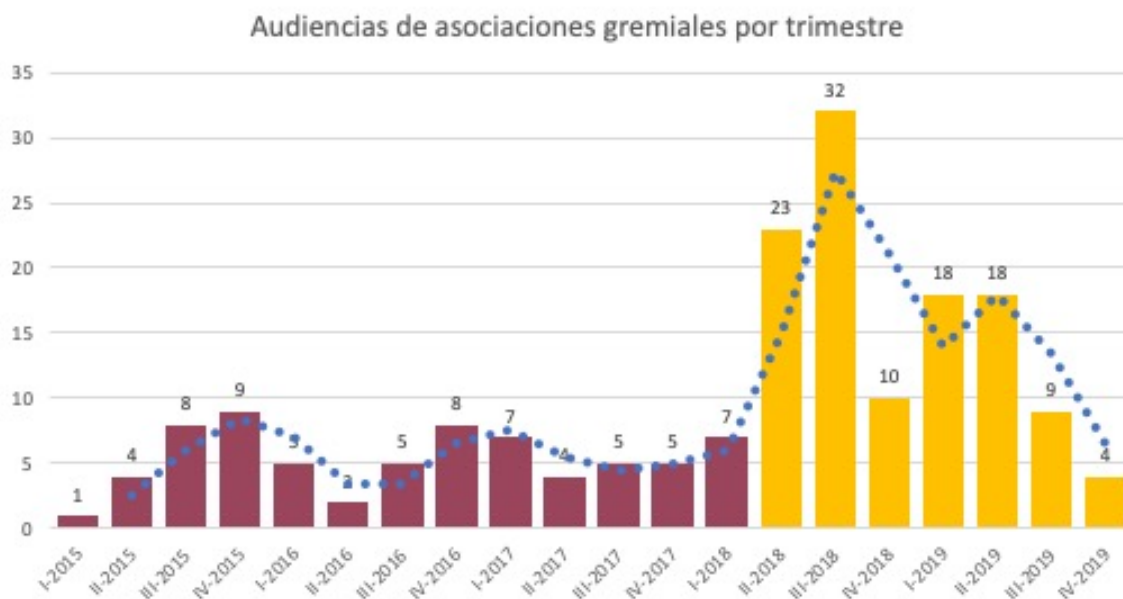
Gráfico 15.



Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Llama especialmente la atención que en el periodo correspondiente al gobierno actual, las asociaciones gremiales superan en número de audiencias a las empresas grandes. Lo anterior puede encontrar explicación en el hecho de que al inicio de los periodos presidenciales resulta más adecuado, estratégicamente hablando, un primer acercamiento en conjunto y no en lo particular; para clarificar más lo antes señalado, se hizo una desagregación de las audiencias sostenidas por las asociaciones gremiales por trimestre, para ver la tendencia:

Gráfico 16.



Elaboración propia con datos obtenidos en <https://www.leylobby.gob.cl/>

Con la gráfica anterior se percibe cómo hubo un crecimiento abrupto en el segundo trimestre de 2018, que corresponde al inicio de la actual administración de gobierno. En promedio, las asociaciones gremiales se reunieron 5,38 veces por trimestre en la administración de M. Bachelet, mientras que para la actual administración tuvieron un promedio de 19 audiencias por trimestre, pero como ya se especificó, una probable respuesta a esto, es que los particulares buscan tener presencia ante las autoridades al inicio de sus mandatos; se puede observar en la misma gráfica que la tendencia a la baja desde el segundo trimestre de 2019 en adelante.

5. CONCLUSIONES

El presente trabajo se centró en analizar la representación de interés ante las instituciones encargadas de la política exterior en Chile, dentro de un periodo comprendido de noviembre de 2014 hasta diciembre de 2019; para ello, se hizo uso de la información pública que obra dentro de los microsítios de dichas instancias. El análisis que se llevó a cabo fue muy profundo, en el sentido de que se recopiló información con relación a las audiencias sostenidas por todos los funcionarios públicos que trabajan en las instituciones estudiadas, y que están obligados a rendir cuentas en virtud de la Ley del Lobby, sin discriminar por puestos. De esta manera, se buscó contar con elementos objetivos para tener una visión clara de quiénes acuden ante los hacedores de la política exterior de este país, y qué pretenden obtener/compartir con las reuniones, pues si bien los mandos altos son los que toman las decisiones, lo cierto es que son los mandos medios quienes elaboran las fichas técnicas o proporcionan la información que alimentará las decisiones de aquellos. Por otra parte, dado que el periodo en estudio abarca parte de dos administraciones de gobierno, se buscó evidenciar la tendencia de las audiencias de los distintos grupos de interés en el tiempo.

El estudio versó sobre tres hipótesis, en la primera de las cuales se plantea la existencia de un desequilibrio a favor del empresariado en la representación de intereses antes las instituciones encargadas de la política pública exterior. Esta hipótesis pudo comprobarse positivamente, pues casi tres cuartas partes de las audiencias celebradas, tuvieron como sujetos pasivos a representantes de empresas.

Las empresas se categorizaron por tamaño de ventas (grandes, medianas/pequeñas, micro/sin ventas), asociaciones gremiales y empresas extranjeras, dejando además un rubro para aquellas que no contaban con información suficiente para categorizarlas (sin

información). En el trabajo se propuso como segunda hipótesis, que las grandes empresas son las que participan de manera más activa haciendo lobby ante las autoridades encargadas de la política exterior en Chile. De la contabilidad de las audiencias por tipos de empresas, se obtuvo que efectivamente, son las grandes quienes acuden mayormente ante las autoridades en estudio, sin embargo, la diferencia respecto a quienes acuden en segundo lugar, no es muy amplia: las asociaciones gremiales ocupan el segundo puesto, con tan sólo 4 audiencias menos; esto es, en el periodo en estudio las grandes empresas se reunieron en 188 ocasiones, mientras que las asociaciones gremiales tuvieron 184 audiencias.

La implementación de la Ley del Lobby tuvo lugar en noviembre de 2014, por lo que el presente estudio tomó en consideración desde esa fecha y hasta diciembre de 2019; esta temporalidad comprende parte de distintas administraciones de gobierno: una a cargo de M. Bachelet y la actual, a cargo de S. Piñera. En este sentido, se planteó una tercera hipótesis en la que se afirma que a partir del cambio de gobierno, hubo un incremento en la participación de las empresas haciendo lobby ante las instituciones encargadas de la política exterior chilena. Para comprobar si dicha hipótesis podía sostenerse, se analizaron las audiencias sostenidas por el empresariado, y se pudo constatar que efectivamente, hubo un aumento en las solicitudes de reuniones a partir del inicio del presente mandato a cargo de S. Piñera. Al realizar el análisis, se optó por profundizar en la contabilización de las reuniones sostenidas por tipo de empresas, para ambos periodos presidenciales, y hubo un hallazgo interesante: a pesar de que, en los números totales, las grandes empresas aventajan al resto del sector empresarial, por lo que hace a la presente administración, las asociaciones gremiales tienen más audiencias que el resto de empresas.

Una posible explicación para lo anterior es que, al momento de haber cambios de gobierno, las empresas prefieran acudir de manera gremial como una cuestión protocolar, ante las nuevas administraciones. Sin embargo, esto queda sujeto a más investigación, en la que se abarque el cierre de la presente administración y el inicio de la subsiguiente.

Si bien es cierto que la fuente de información que proporcionan los funcionarios públicos en el marco de la Ley del Lobby tiene una valía enorme, también es cierto que al ser un mecanismo relativamente nuevo, falta hacer algunos ajustes, especialmente para homologar la manera en la que se entrega la información.

6. BIBLIOGRAFÍA

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.

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.

Bobbio, N. (2007). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N, Matteucci, N. & Pasquino, G. (1993). *Diccionario de Política*. Siglo Veintiuno Editores.

Browne, W. (1990). Organized Interests and Their Issue Niches: a search for pluralism in a policy domain. *Journal of Politics* Vol. 52, No. 2.

Carmona, F. (2012). Democracia y participación ciudadana. Notas para el debate. Obtenido de Publicaciones del Tribunal Electoral de la Ciudad de México: https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/14_democracia_participacion_ciudadana.pdf

Dahl, R. (1956). *A preface to a democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press.

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.

Gamboa, R., Avendaño, O., & Segovia, C. (2016). *Interest groups and policymaking: evidence from Chile, 2006-2014*. Interest groups and advocacy. Vol 5.

Gamboa, R. & Segovia, C. (2019). *Neopluralismo “a la chilena”. Grupos de interés en el proceso legislativo*. Revista de Ciencia Política, Vol. 39, no. 1.

Gray, V. & Lowery, D. (1996). *The Population Ecology of Interest Representation: Lobbying Communities in the American States*. Michigan University Press.

Heinz, J., Laumann, E., Nelson, R. & Salisbury, R. (1993). *The Hollow Core: Private Interest in National Policymaking*. Harvard University Press.

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/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/4396/>

Huntington, S. (1991). *Waves of democracy*. University of Oklahoma Press.

Informe Latinobarómetro 2018. Obtenido de la Corporación Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Key, V. (1942). *Politics, Parties and Pressure Groups*. Thomas Y. Crowell Company.

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.

Morlino, L. (2005). *Democracias y Democratizaciones. Centro de Estudios de Política Comparada de México, Colección de Teoría Política*.

Nicolai, S. (2018). *Representación de intereses ante el poder ejecutivo chileno*. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/167828>.

Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.

Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Porrúa.

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. (30 de Marzo de 2020). *Personas Jurídicas y Empresas*. Obtenido de Nómina de empresas personas jurídicas AT 2018-2019: http://www.sii.cl/sobre_el_sii/nominapersonasjuridicas.html

Schlozman, K. (2009). *Who Sings in the Heavenly Chorus: The Shape of Organized Interest System*. Oxford: Oxford University Press.

Schlozman, K. (2010). *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. Oxford University Press.

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