



I LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN CHILE, 1990-2020. ¿QUIÉN, DÓNDE Y CUÁNTO?

I INTEREST GROUPS IN THE DECISION-MAKING PROCESS IN CHILE, 1990-2020. WHO, WHERE AND HOW MUCH?

RICARDO GAMBOA / CAROLINA SEGOVIA / MARCEL AUBRY / ANDRÉS DOCKENDORFF / JAVIER LEIVA / CAMILA GALVÁN

INTRODUCCIÓN

En toda democracia es común observar que diferentes organizaciones realicen actividades para promover sus preferencias e intereses, tanto ante la opinión pública como frente a las autoridades encargadas de definir las políticas públicas. Es así como a diario observamos a diversos grupos (p. ej. estudiantes, sindicatos, asociaciones de profesionales, empresarios) que hacen manifestaciones en la vía pública, envían cartas a los periódicos, realizan conferencias de prensa, o sostienen reuniones con autoridades, como ministros o parlamentarios.

La importancia y centralidad de los Grupos de Interés (GI), definidos como cualquier organización de personas que realiza acciones con el objeto de influir en las decisiones públicas, es permanentemente relevada y discutida a nivel de la opinión pública. De hecho, regularmente la prensa o actores políticos destacan la movilización de distintos GI cuando se discuten ciertos temas (p. ej. en el caso de Chile, cuando se discutió una ley de aborto), lo cual usualmente es considerado como un signo de buena salud del

sistema de representación. En ese contexto, además, muchas veces se destaca su importancia para explicar las decisiones que en definitiva se adoptan (p. ej. leyes, decretos presidenciales, sentencias judiciales). Los GI, entonces, cumplirían un rol importante en una democracia, ya que son un mecanismo para que los electores expresen sus preferencias programáticas a las autoridades, particularmente en períodos no electorales. En este sentido, entonces, la acción de los GI es de gran importancia para el buen funcionamiento de la democracia representativa, especialmente si facilita que los *decision makers* escuchen a los más diversos intereses.

El rol e importancia de los GI en una democracia no es solo un asunto de discusión pública, sino que ha sido, desde que Bentley publicara en 1908 su famoso libro *The Process of Government*, objeto de estudio por parte de la Ciencia Política. Aun cuando existe una discusión teórico-normativa sobre si su acción es o no una “potencial amenaza” para el buen funcionamiento de la democracia (expresado en el debate entre Rousseauianos

y Liberal-Pluralistas), la Ciencia Política ha asumido que los GI existen y son un actor relevante en toda democracia. Consecuentemente, la investigación se ha concentrado en estudiar el problema desde una perspectiva empírica. En este contexto, primero, se ha investigado la extensión del sistema de representación, particularmente cuán amplia es la actividad de *lobby* en términos de los tipos de intereses que son representados (es decir, si hay “equilibrio de representación” o, al contrario, hay mayor presencia de algún tipo específico de intereses), o qué áreas de política pública reciben mayor atención de los grupos organizados. Segundo, se ha analizado el problema desde el punto de vista de los mismos GI, en términos, por ejemplo, de indagar acerca de sus motivaciones para hacer *lobby* o por qué eligen cierto tipo de estrategias y no otras. Tercero, se han estudiado las diversas estrategias que despliegan los GI para impulsar sus preferencias, y las razones que explicarían la adopción de una u otra opción. Por último, desde hace un par de décadas se comenzó a estudiar la capacidad efectiva de los GI de influir (es decir, a “medir su poder”) en las decisiones de las autoridades y los factores de lo cual ello depende.

En este “Foro de debate”, nuestro objetivo es abordar el problema desde las dos primeras dimensiones, concentrándonos en el caso de Chile. Esto, por lo siguiente. Primero, y a diferencia de lo que ocurre para el caso de las democracias europeas y de Estados Unidos, porque en Chile y en América Latina sabemos muy poco acerca de las características del sistema de representación de intereses, especialmente respecto de cuán equilibrada

es la participación según tipo de interés. Sabemos bastante sobre distintos grupos específicos, como sindicatos o gremios empresariales, pero muy poco sobre los contornos generales del sistema. Esto no es un asunto menor, ya que no es irrelevante para la democracia si el sistema de representación está dominado por un tipo de interés, relegando a otros. Dicho de otra forma, para una democracia no es lo mismo que los políticos escuchen preferentemente a un tipo de interés (p. ej. empresarial), a que cada vez que discutan una ley escuchen equilibradamente a otros intereses, como organizaciones ciudadanas, sindicatos u organizaciones profesionales. Segundo, y nuevamente a diferencia de lo que ocurre en el caso de las democracias avanzadas, porque igualmente sabemos muy poco acerca de cómo los GI definen sus estrategias de acción dentro del sistema político. Por tanto, analizar la inserción de los GI en Chile es una tarea necesaria si queremos entender mejor cómo funciona su sistema democrático y cuáles son sus eventuales problemas o deficiencias. De la misma forma, conocer el caso de Chile será de utilidad para avanzar en el estudio de esta importante dimensión de otras democracias de América Latina.

Este trabajo, que es producto de una investigación financiada por el programa chileno ANID/FONDECYT (Proyecto 1200416), se estructura de la siguiente manera. Primero, Ricardo Gamboa describe la regulación chilena de la actividad de *lobby* (vigente desde 2014), exponiendo sus ejes centrales y las principales críticas que se le formulan. Segundo, dos contribuciones analizan la situación del *lobby* a nivel legislativo. Carolina Segovia

via y Ricardo Gamboa exponen las tendencias de participación de GI ante las comisiones legislativas del parlamento chileno entre 1990 y 2020. En concreto, relevan la evolución (al alza) de la actividad de *lobby*, especialmente desde 2010. Asimismo, analizan cómo se distribuye el *lobby* según tipo de interés representado, destacando que cuando se discuten temas económicos, el *lobby* empresarial domina el sistema. En cambio, cuando se discuten otros temas, el protagonismo lo asumen las organizaciones ciudadanas. Luego, Marcel Aubry y Andrés Dockendorff analizan el *lobby* a parlamentarios a partir de las audiencias entre ellos y los GI. La evidencia sugiere que en este ámbito se dan patrones similares a los encontrados en el caso del *lobby* en comisiones legislativas, además de mostrar que hay parlamentarios “más buscados que otros”, y que eso está asociando a su posición dentro del congreso.

Tercero, Ricardo Gamboa, Carolina Segovia y Javier Leiva analizan el *lobby* a nivel jurisdiccional, tomando el caso de Tribunal Constitucional (TC) chileno entre 2014 y 2020. Este trabajo, que es el primero sobre la materia en el caso de Chile, expone las tendencias de participación de GI en las causas que se tramitan ante este tribunal. Argumentan que el nivel de actividad de *lobby* promedio ante el TC es considerablemente bajo. Asimismo, subrayan que el patrón de participación es diferente al que se observa a nivel legislativo, ya que hay una actividad mayor de grupos ciudadanos, y mucho menor de intereses económicos o profesionales.

Cuarto, se aborda el tema desde una perspectiva alternativa: la visión de los

mismos GI. Andrés Dockendorff, Camila Galván y Marcel Aubry exponen los resultados de una encuesta realizada a los GI sobre diversos temas de su actividad. Este trabajo destaca dos resultados principales. Primero, los GI reportan el uso frecuente de acciones directas e indirectas de *lobby*, aun cuando las primeras (p. ej. el contacto con autoridades) son las más utilizadas. Segundo, los autores muestran que los GI valoran positivamente la actividad de *lobby* por su capacidad de transmitir información a las autoridades y porque perciben que su participación aumenta, en general, la probabilidad de aprobación de iniciativas legales.

Finalmente, se analiza brevemente la evidencia chilena con la de algunas democracias avanzadas, y se discuten estos patrones desde la perspectiva del buen funcionamiento del sistema democrático chileno. En particular este análisis subraya que en Chile, a pesar una positiva evolución reciente, los GI participan con mucha menor intensidad en los procesos decisivos que en las democracias avanzadas. Esta distancia es particularmente amplia en el caso del *lobby* judicial. Por otro lado, el caso chileno se asemeja en ciertos aspectos a lo que ocurre en las democracias avanzadas, como lo es la mayor actividad de grupos seccionales, en comparación con los grupos de causa. Igualmente, como en Estados Unidos, los intereses empresariales tienen una mayor presencia relativa. De la misma manera, sus estrategias de acción no difieren sustantivamente de las preferidas por grupos en otros sistemas democráticos.

RICARDO GAMBOA

LA REGULACIÓN DEL *LOBBY* EN CHILE. REGLAS GENERALES

EL *LOBBY* COMO PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA. EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA LEY DE *LOBBY*

Como se indicó en la introducción, el *lobby*, entendido como la actividad de grupos o individuos para influir en las decisiones que adoptan las autoridades públicas, es una práctica que muchos actores de un sistema democrático realizan cotidianamente para hacer avanzar sus preferencias. Desde el retorno a la democracia en 1990, distintos actores y observadores de la política chilena han destacado las acciones de *lobby* que despliegan distintos grupos cuando se discuten decisiones relevantes. En ese sentido, por ejemplo, en el caso de discusiones de carácter económico (p. ej. reformas tributarias o de la legislación laboral), se ha destacado el rol que juegan las asociaciones de empresarios y la presión que ejercen sobre ministros y parlamentarios para que las decisiones no afecten sus intereses. De la misma manera, cuando se han discutido proyectos de ley relevantes sobre derechos civiles, se ha destacado la amplia movilización de distintos sectores de la sociedad civil, como grupos pertenecientes a la comunidad LGTB+, organizaciones representativas de distintas confesiones religiosas, o de grupos feministas. Un ejemplo prominente, se refiere a la discusión de la ley de aborto entre 2015 y 2017. En este caso, no solo hubo amplia movilización callejera de distintos grupos, sino también estos participaron masivamente de las discusiones parlamentarias e incluso del proceso seguido ante el Tribunal Constitucional.

El que diversos grupos organizados de la sociedad civil realicen *lobby* es, por un lado, visto en forma positiva. Esto, porque sería expresión de la buena salud de la democracia. Ello, por varias razones. Una, es que es una actividad a través de la cual la sociedad civil participa en el “día a día” de la democracia, expresando sus opiniones frente a los diversos asuntos que se discuten. De tal manera, la voz de la ciudadanía no se expresaría solo en los períodos electorales, sino también en todo el proceso de gobierno. Otra razón es que esta participación fortalece el debate democrático, no solo porque eventualmente más opiniones intervienen en la discusión pública, sino porque el *lobby* sirve también como “correa de transmisión” de información hacia las autoridades. Así, además, eventualmente las autoridades podrán tomar decisiones más informadas.

Al mismo tiempo, sin embargo, la actividad de *lobby* es también objeto de fuerte crítica. En el caso de Chile, y especialmente desde la segunda mitad de la década de 1990, dentro del debate público se comenzó a poner en tela de juicio el *lobby* como actividad, pues se argumentaba que su práctica estaba siendo dañina para el sistema democrático y por tanto era necesario regular la actividad. En términos generales, se sostenía que, en el entendido de que autoridades y representantes debían tomar sus decisiones conforme al interés general, no podía aceptarse que algunos grupos o sectores tuvieran acceso privilegiado (y fuera del conocimiento público) a las autoridades, y que así pudieran conseguir se adopten

decisiones que les favorezcan, en desmedro del bien común. Este problema, se decía, era más acentuado en la esfera económica. Esto, porque en un contexto en que hay un estado con grandes capacidades reguladoras y un amplio y competitivo sector privado, se generaban fuertes incentivos para que las empresas intentaran “capturar” las agencias regulatorias. En resumen, el problema no era solo que la falta de regulación del *lobby* redundaba en una creciente “opacidad” al sistema decisorio, sino que también afectaba su buen funcionamiento. Por tanto, se comenzó a gestar un consenso en torno a la idea de que, para la mejor salud de la democracia chilena, y dado que el *lobby* no tenía ninguna regulación jurídica (al igual que en muchos países del mundo), era necesario establecer un marco normativo para regular la actividad.

No obstante lo anterior, fue recién en el año 2003 cuando se presentó el primer proyecto de ley que buscó regular la actividad de *lobby*. Este proyecto, si bien fue discutido durante cinco años, no logró ser aprobado. Luego, un segundo proyecto, iniciado en 2008, tampoco logró consenso dentro del parlamento, y tampoco fue aprobado. Como veremos, fue solo en el tercer intento, iniciado en 2012, cuando finalmente se logró un acuerdo para un estatuto de regulación del *lobby*. Conforme a distintos autores (ver los trabajos de Sebastián Soto y María Jaraquemada y de Cristóbal Lamas y Tomás Restrepo) los dos primeros proyectos fracasaron porque nunca se alcanzó acuerdo sobre, al menos, dos puntos principales. El primero se refería a qué actividad exactamente es la que se debía regular. En concreto, si se debía regular

solo la de quienes realizaban *lobby* en forma habitual y remunerada (los “lobbistas profesionales”, como las agencias o empresas destinadas a ello), o bien a todos quienes realizaban alguna actividad de *lobby*, pero no en forma habitual, como podrían ser los sindicatos, organizaciones locales o empresas individuales cuando se entrevistan con autoridades. Los dos primeros proyectos (2003 y 2008), aun cuando no en la misma forma, optaban por la primera opción, dejando sin regulación alguna el *lobby* realizado por un amplio y diverso grupo de actores y que son, en conjunto, quienes realizan más del 70 u 80% de las acciones de *lobby*. El segundo estaba asociado al anterior, y se refería a que, al proceder de esta forma, el énfasis legislativo se estaba poniendo en regular a quienes hacían *lobby* y no en los sujetos pasivos de la actividad, que eran precisamente quienes toman las decisiones. Lo anterior, sin perjuicio del rol que jugaba otro factor principal que destaca el exdiputado Cristián Monckeberg: no existía de parte de distintos actores, especialmente los mismos lobbistas, mayor interés en introducir reglas que regularan la actividad. Es decir, buena parte de los actores (lobbistas profesionales y ocasionales) estaban “cómodos” en un contexto en que su actividad no estaba regulada. Y es ese contexto, también hubo un extenso *lobby* para que no hubiera ley de *lobby*. En ese sentido, en su momento se dijo (y con razón) que fue el mismo *lobby* en que “mató” a la ley de *lobby*. Como consecuencia, y después de cerca de ocho años de discusión, nada se avanzó al respecto.

No obstante, el escenario cambió sustantivamente en 2012. Ese año, y en

el marco de una mayor presión pública sobre la transparencia de la actividad política, el gobierno de Piñera presentó un nuevo proyecto. Este fue aprobado definitivamente en marzo del año 2014, promulgándose como ley No. 20.730.

REGULACIÓN DEL *LOBBY* EN CHILE. NORMAS PRINCIPALES Y ASPECTOS CRÍTICOS

Previo a explicar los principales contenidos de la primera ley chilena sobre *lobby*, cabe subrayar una cuestión esencial. Esta es que la ley aprobada parte de un principio distinto al de los proyectos anteriores: mientras estos se concentraban en regular la actividad de los lobbistas, las normas aprobadas se focalizan en regular la actividad y obligaciones de los sujetos pasivos del *lobby*, es decir, de las autoridades. En ese sentido, como indican Lamas y Restrepo, se trata de una ley cuyo énfasis está en transparentar la actividad de autoridades, antes que en establecer un marco de acción para las actividades de lobbistas.

Dicho lo anterior, explicamos los contenidos principales de la ley. En primer lugar, se define al *lobby* como toda actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, con el objeto de promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que adopten las autoridades (sujetos pasivos de *lobby*) que la ley define. De esta forma, se adopta una definición “estricta” de la actividad de *lobby*, en términos de que solo la ejercerían los que promueven

intereses ante autoridades recibiendo un pago por ello.

Sin embargo, la ley agrega un segundo concepto que es el de “gestión de interés particular”. Este se refiere a la realización de las mismas actividades antes indicadas, pero cuando se llevan a cabo por alguien que no es remunerado por ello. Así, entonces, las gestiones que normalmente realizan ciertos grupos ante distintas autoridades (p. ej. federaciones de estudiantes, juntas de vecinos o asociaciones de profesionales), corresponderían a esta categoría.

Luego, las autoridades definidas como sujetos pasivos del *lobby* son, entre otras, ministros, subsecretarios, directores de servicio, autoridades regionales y comunales, embajadores, el Contralor General, miembros del Consejo del Banco Central, parlamentarios y jefes las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, se establece que todas las autoridades (sujetos pasivos) que indica la ley deben mantener un “registro de agenda pública”, en que estos deben consignar toda la información relativa a: a) Audiencias o reuniones que tengan por objeto el *lobby* o la gestión de intereses particulares; b) Viajes realizados en el ejercicio de sus funciones, y; c) Donativos recibidos. Respecto de las reuniones, la información debe incluir la persona (natural o jurídica) con quien se reúne, a nombre de quién se realiza la gestión, la individualización de los asistentes, y si la persona que asiste recibe remuneración por la gestión. Asimismo, quienes soliciten audiencias deben entregar toda la información que se les solicite, pudiendo ser sancionados con multa en caso

de incumplimiento. Con todo, la ley también aclara que no toda actividad de los sujetos pasivos debe incluirse en el registro. Es el caso, por ejemplo, de las peticiones que reciban en actividades públicas, o de las declaraciones que hagan en el ejercicio de sus funciones o las informaciones que entreguen a autoridades, a petición de éstas. Igualmente, no están obligados a publicar sus declaraciones prestadas en proceso judiciales o administrativos.

A este respecto, además, cabe subrayar que todas las autoridades y funcionarios deben mantener “igualdad de trato” respecto de las personas que soliciten audiencias respecto de la misma materia. Es decir, al decidir con quiénes se reúnen (no es obligatorio que accedan a todas las peticiones que reciben), no pueden establecer sesgos en términos de dar más acceso a algunos intereses o grupos que a otros, además de darles a cada uno el tiempo adecuado para exponer sus peticiones (ver art. 8 del reglamento de la ley 20.370).

La información que contienen los registros es de carácter público. Así, la ley dispone que debe ser puesta a disposición de la ciudadanía a través de distintos medios. Consecuentemente, los distintos sujetos pasivos están obligados a publicarla en sus sitios electrónicos (p. ej. páginas web de ministerios, o de las Cámaras del Congreso Nacional). Además, la institución estatal Consejo para la Transparencia tiene un sitio electrónico (www.infolobby.cl) en la cual se puede acceder a todos los registros.

Finalmente, la ley establece un sistema de sanciones pecuniarias para quienes incumplan las obligaciones que impone

la ley. Por ejemplo, en el caso de ministros, subsecretarios, directores de servicios públicos, embajadores o autoridades municipales que cometan infracciones al deber de informar sobre sus reuniones, se dispone la iniciación de un procedimiento administrativo ante la Contraloría General de la República. Este órgano también es encargado de imponer la sanción, que es una multa, la cual puede variar entre 780 y 2.400 dólares norteamericanos. Además, se establece que se publicará en los sitios electrónicos de la correspondiente repartición, por un tiempo de terminado, el nombre de las personas que han sido sancionadas. Las sanciones son reclamables ante los tribunales ordinarios.

En ciertos casos, la sanción no la impone la Contraloría. Por ejemplo, si un parlamentario (diputado o senador) incurre en alguna conducta sancionable, corresponde a la respectiva Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria (cada Cámara tiene una) abrir el correspondiente proceso. Al igual que en el caso anterior, la sanción es una multa. Esta se descuenta del salario de los parlamentarios.

A la fecha de este trabajo (julio de 2023), han transcurrido casi 9 años desde la entrada en funcionamiento de la ley. No obstante en el debate público se reconoce que su establecimiento ha tenido un efecto positivo, especialmente en cuanto permite tener mayor información acerca de las relaciones entre las autoridades y los grupos de interés, la ley es también objeto de muchas críticas. Destacan especialmente dos. La primera se relaciona precisamente con que el sistema chileno es principalmente un registro de audien-

cias. Esto, ya que la ley no establece regulaciones sustantivas a la industria del *lobby*, particularmente a las organizaciones profesionalmente dedicadas a ello. Esto, se argumenta, tiene como consecuencia que el sistema siga favoreciendo o tolerando la existencia de espacios de opacidad en el proceso de toma de decisiones, afectando la necesaria transparencia del sistema político. En este sentido, y aun cuando es claro que es muy difícil que exista transparencia total, se argumenta que se debe avanzar en la regulación de los sujetos activos del *lobby*, lo cual la ley no hace.

En segundo lugar, y consecuente con lo anterior, se sostiene que el sistema es ineficaz en la lucha contra la corrupción, toda vez que parece no haber tenido un efecto en la reducción de problemas de esta naturaleza que son relativamente recurrentes en el sistema político chileno. Particularmente, se critica que su régimen sancionatorio no es útil para precisamente prevenir problemas de corrupción. De hecho, hasta la fecha (mediados de 2023) ha habido muy pocos procesos relacionados con el incumplimiento a la ley del *lobby*.

RICARDO GAMBOA

TREINTA AÑOS DE *LOBBY* ANTE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

El proceso legislativo chileno entrega un espacio privilegiado para la realización de *lobby* por parte de los GI: cualquier grupo o persona puede solicitar que las comisiones legislativas (instancia principal de discusión de los proyectos en el proceso legislativo) escuchen su opinión sobre las distintas iniciativas que se debaten. Y, en general, estos grupos son invitados y asisten a esas instancias. Sus presentaciones y opiniones, además, son registradas y publicadas en los documentos que dan cuenta del trabajo legislativo (particularmente los conocidos como Historia de la Ley). El parlamento chileno ofrece así un amplio espacio de participación para todos los grupos o personas que quieran hacerlo, y provee la información necesaria para identificar las tendencias y/o patrones de *lobby* del sistema político chileno.

Para analizar las características del *lobby* ante las comisiones legislativas, el-

boramos una base de datos que registra la participación de los GI en los 2.469 proyectos de ley que se tramitaron en forma completa entre el 11 de marzo de 1990 y el 31 de diciembre de 2020, es decir, que fueron aprobados y se convirtieron en ley o que fueron rechazados y terminaron su tramitación. No consideramos, por tanto, aquellos proyectos sobre los que no hay una decisión final. La Tabla 1 muestra las características generales de estos proyectos. Como se puede observar, los proyectos aprobados constituyen la gran mayoría (96%). Igualmente, si bien los proyectos pueden ser iniciados por un mensaje del Poder Ejecutivo o por moción parlamentaria, los primeros representan casi el 60% de los proyectos contabilizados. Finalmente, casi tres cuartos del total iniciaron su tramitación en la Cámara baja del parlamento chileno.

Tabla 1. Características de Proyectos Legislativos analizados

		Número de Casos	Porcentaje
Tipo de Iniciativa	Mensaje Presidencial	1.525	61,8%
	Moción Parlamentaria	944	38,2%
Cámara de Origen	Cámara de Diputados	1.816	73,6%
	Senado	653	26,4%
Resultado Trámite	Aprobada	2.295	96,4%
	Rechazada	448	3,6%
Total		2.469	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos oficiales del Congreso Nacional.

PATRONES DE PARTICIPACIÓN DE GI EN EL PROCESO LEGISLATIVO

¿Cuáles son los patrones principales que podemos identificar en relación con la participación de los GI en el proceso legislativo chileno? Interesan en particular dos cuestiones relacionadas: la participación considerando el total del periodo y su evolución en el tiempo. Respecto del primer punto, hay varios datos interesantes. Por un lado, el promedio de GI que participaron por cada proyecto de ley es de 4,6. Por el otro, del total de proyectos considerados, en el 42,5% de los proyectos discutidos no participó ningún grupo, en 33,5% participaron entre 1 y 5 GI, en 18,8% entre el 6 y 10, mientras solo en el 5,2% lo hicieron 11 y más GI. Como dato anecdótico, cabe agregar que en solo 6 proyectos participaron más de 100 GI. Entre ellos se cuentan la ley de pesca de 2013 y la ley de despenalización del aborto en tres causales de 2017.

Por su parte, los datos sobre la evolución del volumen de *lobby* son muy sugerentes. Como muestra la Figura 1, y aun

cuando no hay una progresión lineal, se observa que el promedio de GI que participan por cada proyecto de ley aumenta a lo largo del tiempo. Así, mientras entre 1990 y 1999, el promedio de GI por cada proyecto fue de 3,1, en la década siguiente (2000-2009) aumentó levemente a 4,1. Es decir, hubo una participación relativamente estable y más bien baja en los primeros 20 años considerados. En cambio, cuando observamos los datos para la siguiente década (2010-2019), existe un aumento considerable de este promedio, que alcanza el 6,9, sugiriendo una mayor actividad de los GI a nivel legislativo. La participación, sin embargo, disminuye con fuerza en 2020, lo cual está probablemente asociado a las restricciones de movilidad producto de la pandemia por COVID-19.

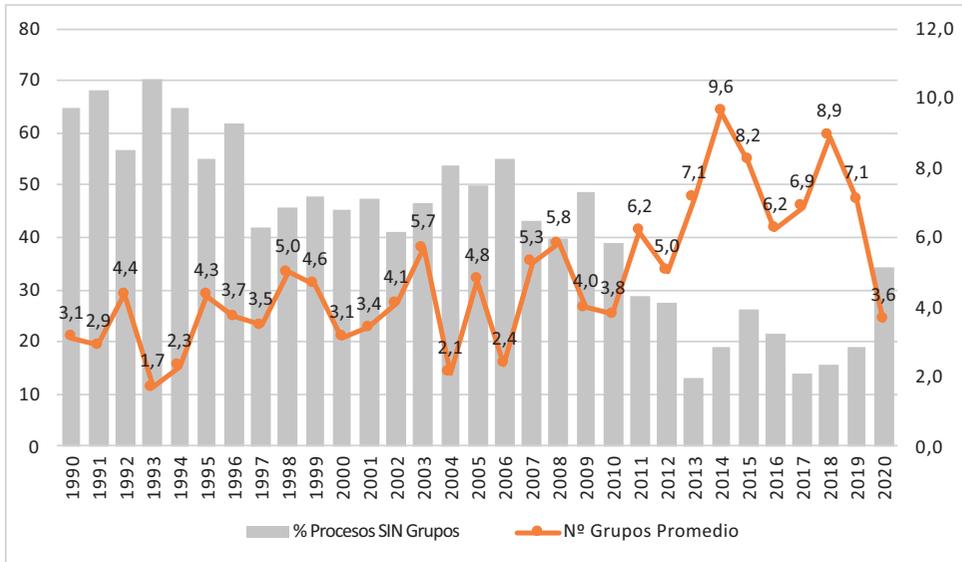
A lo anterior, cabe agregar otro dato interesante referido al porcentaje de proyectos en que los GI participan. En efecto, por un lado, observamos que en los proyectos discutidos entre 1990 y 2000, hubo un promedio de 56,1% de proyectos en que no participó ningún GI, esta cifra fue disminuyendo en forma importante. Así,

para la década de 2000 no participaron GI en el 46,9% de los proyectos discutidos, cifra que disminuyó muy considerablemente a 23,6% en la década de 2010.

En síntesis, la evidencia muestra que, si bien durante un largo período (1990-

2010) el volumen de *lobby* se mantuvo en niveles relativamente bajos, sí hubo un aumento sustantivo en la última década. Este *lobby*, además, fue más extenso, en términos de cantidad de discusiones legislativas que abarcó.

Figura 1. Tendencias en la participación de GI en procesos legislativos, por año de ingreso



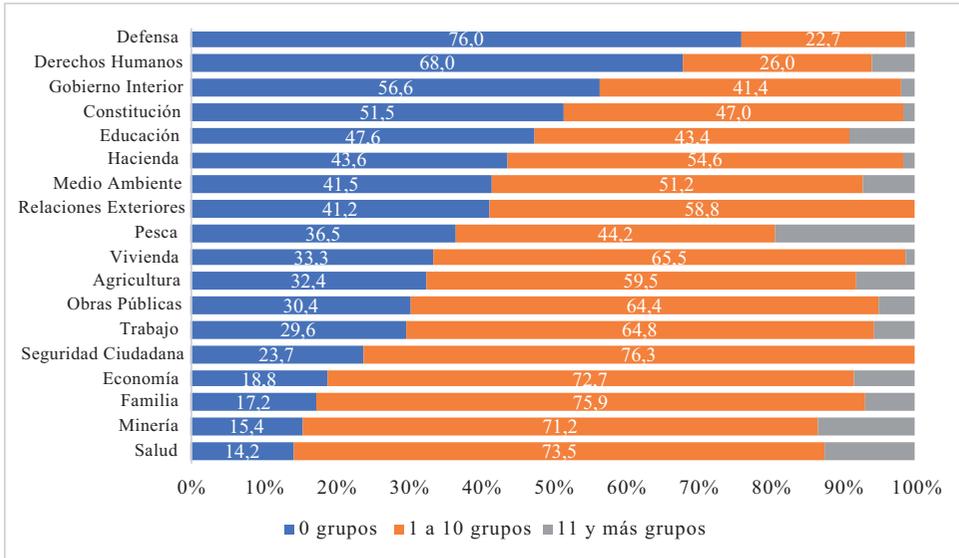
Fuente: Elaboración propia.

Vistas las tendencias de participación, surge una segunda pregunta: ¿varía la participación de los GI según el tema de los proyectos, o es ésta similar cualquiera sea la materia que se discute? Para hacer este análisis agrupamos los proyectos en 18 temas, que corresponden principalmente a las comisiones en que los distintos proyectos fueron analizados. Tal como se observa en la Figura 2, no todos los temas atraen el mismo interés por parte de los GI. En

efecto, como indica la evidencia hay cuatro materias que atraen, en general, mayor atención: Salud, Minería, Familia y Economía. En todos estos casos, en menos del 20% de los proyectos discutidos no participó ningún GI (en todas las demás áreas fue superior). Asimismo, son las únicas cuatro materias en que, además, en más de 70% de los proyectos participaron entre 1 y 10 GI. En el lado opuesto se encuentran las áreas de Defensa, Derechos

Humanos, Gobierno Interior y Constitución. En efecto, estas cuatro áreas son las únicas en que en más del 50% de los proyectos ningún GI participó.

Figura 2. Participación de Grupos de Interés por Tema.



Fuente: Elaboración propia.

A lo anterior, cabe agregar otra evidencia interesante, referida a la intensidad de la participación de los GI, individualmente considerados. Durante estos 30 años, 4.658 grupos asistieron al Congreso a presentar sus opiniones sobre distintos proyectos ley. En promedio, los grupos asistieron en 2,5 oportunidades al Congreso y menos de un 3% de los grupos concurrió a la discusión de 11 proyectos de ley o más. Del total, el 74% fueron solo para la discusión de un proyecto de ley. Estos datos indican, entonces, que muchos grupos buscan ver sus intereses representados en el Congreso, pero que eso ocurre pocas veces en este período

de 30 años y, para la gran mayoría, eso ha ocurrido sólo una vez. Entonces, aun cuando la asistencia de GI al Congreso se ha incrementado en forma sustantiva durante estos 30 años, la intensidad de esa participación se mantiene baja.

¿QUÉ INTERESES SON REPRESENTADOS EN EL CONGRESO?

Analizadas las dinámicas generales de participación, nos abocamos a un segundo elemento de principal importancia: ¿Qué intereses son representados en el Congre-

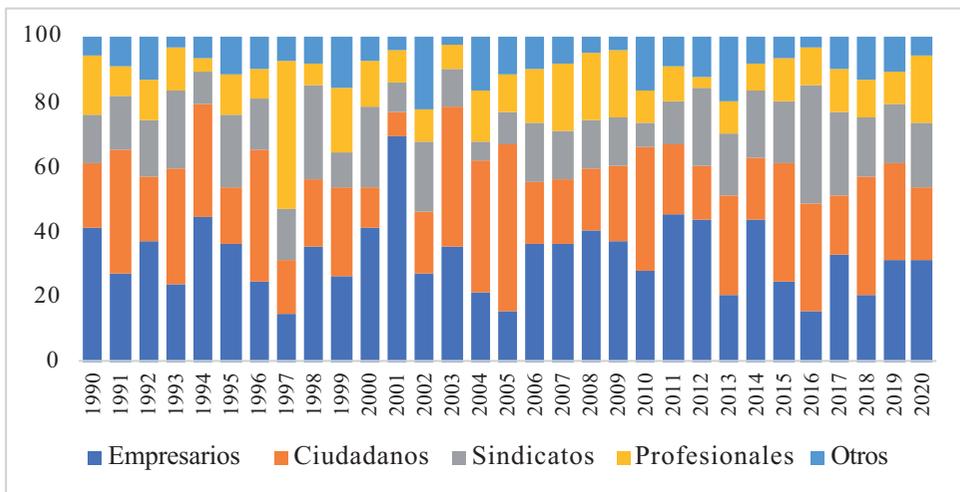
so? Este punto es también muy relevante, pues nos indica cuán amplio es el sistema de representación. Ciertamente, no es lo mismo que, por ejemplo, en el parlamento participen predominantemente GI que representen a un determinado interés (p. ej. empresarios), a que los parlamentarios escuchen opiniones más variadas. Un sistema de representación más “amplio” sugiere que más intereses son considerados (o al menos escuchados) cuando los parlamentarios toman sus decisiones.

Para realizar este análisis codificamos a los GI de acuerdo a dos criterios, que son los normalmente más utilizados en la literatura. Primero, clasificamos a los GI distinguiendo entre “grupos de causa” y “grupos seccionales”. Los grupos de causa son aquellos que promueven y defienden intereses generales, como son las organizaciones ambientalistas, las distintas iglesias o las organizaciones feministas. Los

grupos seccionales, en cambio, son quienes representan intereses particulares del grupo en cuestión. Ejemplo de ellos son las asociaciones de profesionales, las organizaciones empresariales o los sindicatos. Visto desde esa perspectiva, la evidencia es contundente en términos de que más de tres cuartos de los GI que acuden al Congreso son seccionales (77%), mientras que una proporción menor son grupos de causa (23%). En este sentido, la evidencia indica que hay mayor organización y actividad de personas interesadas en defender intereses específicos, que aquellas que se ocupan de promover el bien general.

El segundo criterio distingue entre grupos que representan intereses empresariales, sindicatos, grupos o asociaciones de profesionales y organizaciones ciudadanas. Si consideramos el total de los 4.658 GI que han asistido al Congreso, un

Figura 3. Intereses representados en el Congreso por año de ingreso de los proyectos



Fuente: Elaboración propia.

33,1% pertenecen a la categoría de empresarios. Un 26,6% son organizaciones ciudadanas, un 17,7% son sindicatos y un 13% son organizaciones de profesionales.

No obstante lo anterior, hay dos cuestiones anexas relevantes. Primero, que existe bastante variación cuando observamos los datos por año de ingreso de los proyectos de ley. Tal como se observa en la Figura 3, la preminencia de los grupos empresariales no es constante en el tiempo. De hecho, los grupos ciudadanos tienen una presencia superior en varios años. Esto se debe, probablemente, a que los proyectos (y sus contenidos) que se discuten año a año varían (p. ej. según la agenda del gobierno), y con ello el mayor o menor interés de los distintos GI en participar. Es decir, si hay más proyectos económicos, es esperable que los empresarios participen más.

La segunda es cómo se distribuye esta participación según materia. Para este efecto, distinguimos dos categorías: materias económicas y no económicas. Den-

tro de las primeras, están los proyectos de comisiones como Agricultura, Economía, Hacienda o Trabajo. En la otra, se encuentran proyectos de áreas como Derechos Humanos, Educación, Relaciones Exteriores o Familia. Los resultados son interesantes. Cuando se trata de proyectos del área económica, la presencia de los GI empresariales es mucho mayor, siendo más del 50% de los GI que participan en esas discusiones. Mucho menor, por cierto, es la presencia de los GI ciudadanos (12,4%), o sindicales (20%). Sin embargo, el panorama cambia sustantivamente cuando consideramos las áreas no económicas. En este caso, son las organizaciones ciudadanas (41%) los principales actores, mientras las demás tienen una participación relativamente equilibrada en torno al 15%. Este último dato, ciertamente, es muy sugerente, en cuanto indica como varía la pluralidad de la representación de intereses según la materia que se discute.

CAROLINA SEGOVIA /
RICARDO GAMBOA

EL CONTACTO DIRECTO ENTRE GI Y LOS PARLAMENTARIOS: AUDIENCIAS

Ya sea que busquen influir a través realizar acciones públicas o participar en instancias colectivas formales (p. ej. comisiones legislativas), otro camino que tienen los GI para hacer presente sus preferencias a los legisladores es contactarlos directamente. Este instrumento, permite a los GI presentar de forma precisa y detallada sus preferencias. De la misma

forma, tienen una utilidad adicional: los GI podrían plantear otros problemas que no formen parte de la agenda legislativa, lo cual no es posible en el caso de la asistencia a comisiones parlamentarias. El contacto directo e individual con los legisladores es considerado por la literatura especializada sobre GI como un paso clave para que estos “ganen” acceso

a los tomadores de decisión, en este caso, legisladores. Nuevamente desde un punto de vista informacional, la transmisión efectiva de información que es de interés de los GI, encuentra en el contacto directo uno de sus canales más efectivo o utilizado. Los clásicos trabajos de Frank Baumgartner y Beth L. Leech, entre otros, muestran que muchos estudios sobre el tema sugieren que el contacto directo es una vía que los GI declaran con mucha frecuencia como parte de sus estrategias. El tomar contacto directo con los legisladores, en particular, puede llevarse a cabo como algo complementario a la participación en debates de Comisión, o bien como un camino paralelo, o alternativo.

En este artículo, describimos la actividad de contacto directo que llevan adelante los GI en la Cámara de Diputados de Chile tomando como unidad de observación dos cosas. En un caso, se analizan los tipos de grupos que toman contacto directo con los legisladores. En otro, se observa la materia de las reuniones que tuvieron lugar entre GI y legisladores. Este ejercicio es útil, toda vez que un mismo GI puede tener más de un tema o asunto en el que busque representar y promover sus intereses. Por ejemplo, un GI que agrupa a diferentes empresas, puede aproximarse a los legisladores para intercambiar opiniones sobre una legislación que involucra tributos, para luego aproximarse sobre materiales laborales o medioambientales.

Como indicamos arriba, de acuerdo a la ley de *lobby* los parlamentarios deben informar sobre todas las reuniones que sostienen tanto con personas naturales

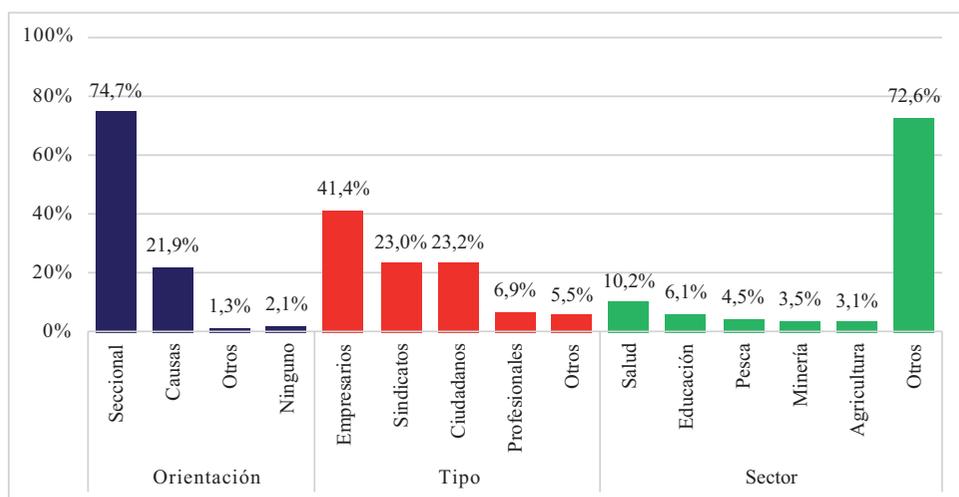
como con GI. A partir de la información descargada del portal de la Cámara de Diputados (en enero de 2020 y codificada por Eduardo Alemán y Andrés Dockendorff), elaboramos una gráfica con la distribución de los grupos participantes en 4.955 audiencias reportadas entre diciembre de 2014 y enero de 2020 entre diputados y GI (del total de audiencias, se excluyen aquellas que son individuales o dedicadas a casos particulares). Estos datos entregan evidencia interesante en relación con varios temas relativos a los contactos directos entre GI y parlamentarios en Chile.

El primero se refiere a la amplitud de intereses que “escuchan” los parlamentarios. Los datos están presentados en la Figura 4. Considerando la primera distinción antes utilizada (grupos seccionales y de causa), la evidencia es muy contundente: un 74,7% corresponde a grupos seccionales, y un 21,9% a agrupaciones de causa. En este sentido, se observa la misma tendencia reportada en el caso de la comparecencia ante las comisiones del Congreso Nacional. Luego, si utilizamos el segundo criterio, se observa en el caso de las audiencias que el sector empresarial concentra la mayor parte de la actividad de *lobby* (41,4% del total), seguido por las agrupaciones sindicales (23%) y las agrupaciones ciudadanas (23,2%), mientras mucho más lejos se encuentran los grupos profesionales (6,9%). Nuevamente, este dato es consistente con el que observamos respecto de los GI que asisten a comisiones legislativas (especialmente si consideramos las materias “económicas”). Finalmente, como se observa en la Figura 4, los grupos que representan intereses en el ámbito de la salud (10,2%) concentra-

rían la mayor cantidad de menciones, seguidas por las agrupaciones relacionadas con la educación (6,1%). Con todo, respecto a la clasificación temática, tomando

a los grupos como unidad de observación, se observa una alta heterogeneidad, siendo la categoría “Otros” la más alta, con un 72,6%.

Figura 4. Audiencias según tipo de grupo, 2014-2020



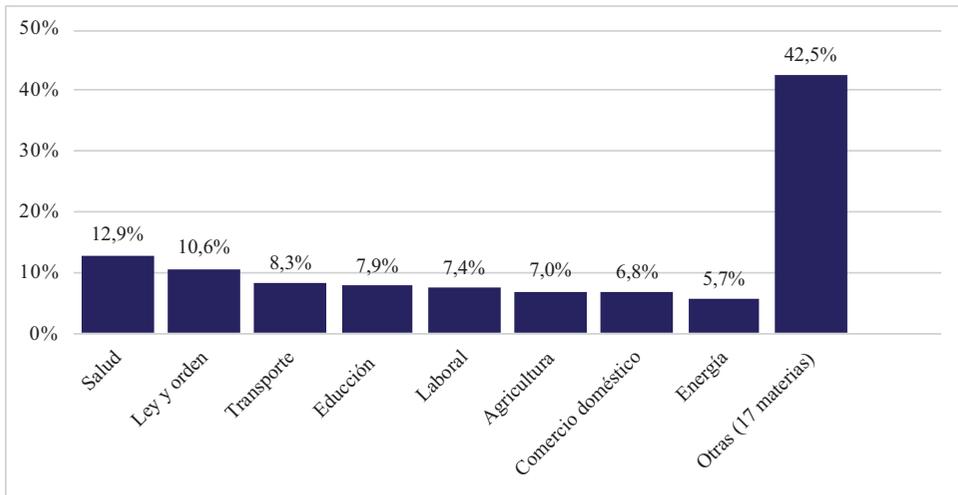
Fuente: Elaboración propia.

El segundo punto interesante es cómo se distribuyen las audiencias según materia. Si se consideran los 21 códigos del Comparative Agendas Project (CAP), y se codifica la misma muestra de 4.955 reuniones con GI reportadas por la Cámara de Diputados a enero de 2020 pero tomando como unidad de medida la materia sobre la cual trató la reunión (Figura 5), se observa que salud (12,9%) nuevamente concentra la mayor cantidad de menciones, lo que es consistente con los grupos participantes reportados en la Figura 4. Luego, viene la categoría “Ley y Orden” (10,6%), seguida por Transporte (8,3%), Educación (7,9%),

Laboral (7,4%), Agricultura (7,0%), comercio doméstico (6,8%) y energía (5,7). El 42,5% restante de la muestra de audiencias corresponde a 13 materias diversas, cada una con una prevalencia menor a 5% de las mismas. Nuevamente, si la unidad de observación corresponde a las materias abordadas, la heterogeneidad en los temas es significativa.

En ese sentido, la evidencia sugiere una cierta (aunque no completa) coherencia entre la actividad que los GI realizan directamente ante los parlamentarios con aquella que realizan en otras instancias institucionales. De igual forma, existe consistencia en la distribución del *lobby*

Figura 5. Materia de las audiencias, 2014-2020.



Nota: La categoría “otras” corresponde a materias con frecuencia menor a 5%.
Respuesta múltiple (los porcentajes suman más de 100%).

Fuente: Elaboración propia.

directo tanto si se codifica el tipo de grupo o la materia de la audiencia, al menos al observar las categorías predominantes, como salud.

La información sobre audiencias permite analizar un punto adicional interesante: a quiénes buscan (y encuentran) los GI. La evidencia sugiere dos cosas. Por un lado, y como han documentado Dockendorff y Lodato en un artículo reciente publicado en *Legislative Studies Quarterly*, se registra mayor actividad de *lobby* dirigida a los presidentes de comisiones legislativas en las áreas de interés para los GI. Es decir, por ejemplo, los GI del ámbito de la vivienda buscan acceder a los presidentes de la Comisión de Vivienda, y así en otras comisiones. Esto, entendemos, se debe a que los presidentes de comisión son “más importantes” que otros parla-

mentarios y por tanto son más buscados por los GI. Por el otro, ocurre que los GI hacen, comparativamente, más *lobby* a los parlamentarios respecto de materias de ley que están fuera del rango de iniciativa exclusiva del ejecutivo. Es decir, hacen más *lobby* respecto de materias de ley en que los parlamentarios tienen una mayor probabilidad de influir. Este tipo de hallazgos sobre el caso de Chile resulta consistente con lo reportado en trabajos sobre representación de intereses en otras latitudes. Por ejemplo, el estudio de Frank Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David Kimball y Beth Leech, muestra que en Estados Unidos, casi dos tercios de los GI entrevistados declaran que contactan a los presidentes de comisión y a otros legisladores que ocupan posiciones con control sobre la

agenda legislativa. En ese sentido, la dinámica de acceso directo de los GI en Chile no se diferencia de lo observado para otras realidades donde la relación entre GI y miembros de la asamblea ha sido estudiada por décadas. Un aspecto interesante que se desprende de lo anterior, es que las estrategias de acceso directo de los GI serían similares a pesar de diferencias institucionales importantes entre el caso de Chile, y por ejemplo, Estados Unidos. Por ejemplo, en lo que refiere al poder de agenda legislativa, que en el caso del sistema político norteamericano, está depositado en la asamblea, en particular en los líderes de las mayorías del Senado y la Cámara de Representantes.

Otros resultados referidos al contacto directo de los GI con los diputados chilenos reportados por Dockendorff y Lodato permiten considerar otras variables de interés, que proporcionan una mirada más completa. Primero, la experiencia política previa parece afectar la propensión con la que los legisladores son contactados. Aquellos diputados que tienen experiencia política previa, ya sea a nivel nacional o subnacional, son contactados directamente por los GI a una menor tasa que los menos experimentados. Una posible razón detrás de este resultado, puede remitir a un aspecto estudiado en la literatura de los GI: la aproximación a los políticos o representantes es en fases. En una primera fase, los GI acceden para generar un vínculo con los legisladores, y luego una vez establecida una relación, se pasa a la fase de transmisión de información. Los diputados chilenos sin experiencia previa, serían menos conocidos para los GI. De ahí la necesidad de concentrarse en ellos

y tomar más contacto directo para luego establecer una relación que permita la transmisión de información. Con todo, se requiere de mayor análisis para verificar dicha hipótesis.

Segundo, tenemos la relación entre vulnerabilidad electoral y acceso a los legisladores por parte de los GI. A ese respecto, cabe señalar que los mismos autores referidos arriba, muestran que los GI preferirían en general aproximarse a legisladores que están más vulnerables electoralmente hablando. Una explicativa tentativa, que indican Dockendorff y Lodato, es que esos legisladores, al ser más frágiles electoralmente, tengan mayores incentivos para apoyar a los GI en comparación con aquellos diputados que están más seguros. Extrapolando a partir de esta última consideración, cabe señalar que la dinámica de contactos directo a los legisladores en Chile por parte de los GI sería diferente a la que llevan a cabo las personas naturales, como pueden ser los electores del distrito. A este respecto, datos disponibles en un artículo de Andrés Dockendorff y Simón Lodato en la revista *Representation*, sugieren que la lejanía respecto del centro político y administrativo del país sería un factor que explica la mayor propensión de los electores de los distritos para contactar a sus legisladores y tener reuniones con ellos. Con todo, los factores que explican la representación de intereses de GI y la que hacen los electores, o grupos de éstos, son diferentes, lo que resulta una caracterización plausible y realista del sistema de representación.

MARCEL AUBRY /
ANDRÉS DOCKENDORFF

EL LOBBY JUDICIAL: EL CASO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2014-2020

Un segundo espacio decisorio en que la actividad de los GI es observable es el ámbito de los tribunales, sean estos los tribunales ordinarios (por ejemplo, las Cortes de Apelaciones o la Corte Suprema), o bien las Cortes o Tribunales Constitucionales. Y esto por una razón: los tribunales adoptan decisiones que inciden en el contenido de las políticas públicas. Esto ocurre, por ejemplo, cuando en el marco de sus atribuciones toman decisiones sobre la legalidad de actos de la administración o bien, como ocurre especialmente en el caso de las Cortes Constitucionales, cuando deciden sobre si una ley aprobada en el parlamento puede entrar en vigencia, o si puede seguir siendo aplicada. Es decir, al tener atribuciones sobre la vigencia de normas (leyes o decretos) que afectan los intereses generales o los de ciertos grupos en particular, es esperable que los grupos organizados se activen y realicen acciones para defender sus preferencias ante las autoridades (en este caso, los tribunales).

No obstante el *lobby* judicial es observable en los más diversos países, el problema ha sido principalmente estudiado en el caso de la Unión Europea y la Corte Europea de Justicia, y muy especialmente Estados Unidos, país donde se ha analizado extensamente la participación de los GI a nivel de la Corte Suprema. En cambio, en el caso de Chile, como en el de otros países de América Latina, el fenómeno ha sido escasamente investigado. Por esta razón, en el marco de nuestro proyecto intentamos dar un primer paso en la materia, buscando cuáles son los

patrones de participación de GI ante los tribunales.

VÍAS DE PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS ANTE LOS TRIBUNALES

Como explica Paul Collins, en su extenso trabajo sobre el caso de Estados Unidos, existen varios caminos/instrumentos que utilizan los GI para influir en las decisiones de las Cortes. Una es generar ellos mismos procesos judiciales, a fin de obtener pronunciamiento de los tribunales sobre alguna materia que les interese. Por ejemplo, cuando generan un caso para que los tribunales se pronuncien sobre la constitucionalidad de una norma. Es lo que se denomina “test cases”. Esta, se dice, es la vía menos utilizada ya que implica desplegar amplios recursos (un staff de abogados, cooperación de otros grupos y dinero). Una segunda vía, también poco utilizada, es apoyar (*sponsor*) directamente a una de las partes que participan de algún litigio ya iniciado y en que se discuta una materia de interés para un grupo. En estos casos, los GI proveen principalmente medios económicos y técnicos para llevar adelante el proceso judicial, a cambio de un espacio para promover sus intereses. La tercera vía, la presentación de *Amicus Curiae* (amigo de la Corte), es por lejos el mecanismo más utilizado. Estos consisten en presentaciones que realizan personas o grupos en el marco de una disputa judicial, que aun cuando no son parte activa de la misma (como parte demandante o

demandada), si tiene un “interés” en el caso. Normalmente, estas presentaciones buscan ilustrar al tribunal sobre alguna materia a fin de que pueda resolver el conflicto de la mejor forma, y por extensión, favorecer la posición de alguna de las partes.

En el caso de Chile, también existen diversas vías o caminos para que los GI puedan hacer *lobby* ante los tribunales. De hecho, es observable como en distintos escenarios los GI realizan movimientos en ese sentido, sea tanto ante los tribunales ordinarios (como la Corte Suprema) a través de “hacerse parte” de alguna causa/proceso en curso o bien participando de los procesos iniciados ante el Tribunal Constitucional. Como han advertido diversos autores, es ante el Tribunal Constitucional (TC) donde se observa, especialmente en los últimos 10 años, una creciente actividad de los Grupos de Interés. De hecho, desde 2014 el TC implementó un mecanismo para regular la participación de los GI durante la tramitación de sus causas.

EL LOBBY JUDICIAL EN CHILE. EL CASO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como dijimos arriba, el *lobby* judicial es eventualmente observable en distintos tipos de tribunales. Con todo, en este trabajo nos concentraremos en el caso del TC. Esto, primero, porque hay diferencias en términos del acceso a la información sobre la intervención de los GI, siendo el caso del TC el único donde se puede acceder a información más clara y definida. En efecto, como dijimos, en

el caso del TC existe una reglamentación especial para la intervención de los GI en las causas que se siguen ante este tribunal. En lo sustantivo, el TC dispone que los “terceros ajenos al litigio” pueden participar a través de dos mecanismos: a) Participar de una Audiencia Pública, la cual es fijada por el mismo tribunal en las causas en que lo estime necesario y en la que pueden participar quienes se registren; y b) Hacer una presentación escrita, esto es, enviar al tribunal un documento en que se expresa su opinión frente al problema que se discute. Este escrito debe mencionar la posición o interés (público o privado) que se sustenta. Gracias a esto, es posible acceder a la información sobre la participación de GI en las causas que se siguen ante el tribunal.

Pero hay una segunda razón relevante. Esta es que dentro de las múltiples atribuciones del TC se cuenta un conjunto de ellas relacionadas con decidir definitivamente sobre la constitucionalidad (y por tanto sobre la vigencia o no) de normas de carácter general, particularmente con decisiones legislativas o administrativas. Es decir, sobre decisiones políticas del máximo nivel y que tienen un efecto general sobre la población (no solo sobre las partes de un juicio). En ese contexto, dada la importancia del TC dentro del proceso decisorio, lo esperable es que sea una arena que atraiga actividad por parte de los Grupos de Interés que, sea por razones particulares o de interés general, quieran influir en las decisiones públicas.

En este contexto, este capítulo se focaliza en el *lobby* ante el TC en el marco de procesos relacionados con las atribuciones más relevantes que esta institución tiene en materia de constitucionalidad de

normas jurídicas de carácter general. En concreto, nos concentramos en las causas vinculadas con cinco atribuciones. Las primeras tres están vinculadas con el control de constitucionalidad de las leyes, y son las siguientes:

- 1) Ejercer el control preventivo y obligatorio de las leyes interpretativas de la constitución, de las leyes orgánicas constitucionales (LOC) y de los tratados internacionales que versen sobre estas materias (Art. 93 No.1 CPR). En este caso, la intervención del TC es siempre obligatoria, y debe tener lugar en forma previa a la entrada en vigencia de la norma;
- 2) Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional, así como de los tratados sometidos a aprobación del Congreso (Art. 93 No. 3). En este caso, la intervención del TC se produce previo requerimiento del Presidente de la República, de alguna de las Cámaras o de la cuarta parte de los miembros de alguna de las cámaras;
- 3) Declarar la inconstitucionalidad de un precepto legal que haya sido declarado inaplicable previamente por el mismo tribunal (Art. 93 No. 7 CPR). En este caso, el TC lo que hace es resolver si declara inconstitucional (y por tanto eliminar del ordenamiento jurídico) una norma que, estando vigente, primero fue declarada inaplicable para una gestión judicial concreta por ser contraria a la constitución.

Las otras dos atribuciones se refieren a:

- 1) Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos que dicte el presidente (Art. 93 No 16). En este caso su in-

tervención no es obligatoria, sino que solo puede hacerlo a requerimiento de cualquiera de las Cámaras. Si el TC acoge el requerimiento, el decreto queda sin efecto;

- 2) Resolver las cuestiones de constitucionalidad de los auto acordados que emitan la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones (Art. 93 No. 2). En estos casos, el TC actúa a requerimiento del presidente o de cualquiera de las Cámaras o de diez de sus miembros.

LA EVIDENCIA. ¿CUÁNTO Y QUIÉNES HACEN LOBBY ANTE EL TC?

Para analizar la participación de los GI ante el TC construimos una base de datos con la información sobre participación de GI en todas las causas seguidas ante el TC y que se relacionan con las cinco atribuciones antes mencionadas. En total, la base incluye 434 causas, en las que participaron en total 441 grupos. Del total de causas, el 28% corresponde a materias vinculadas a derechos civiles, el 37% a normas relacionadas con la estructura institucional del estado, y un 35% a asuntos económicos. Respecto de la participación de GI en particular, la evidencia es bastante sugerente desde varios puntos de vista.

El primero dice relación con el volumen de participación. Como lo expresan con claridad los datos (Tabla 2), en términos generales la participación de GI es más bien escasa: solo en 46 (10,6%) de las 434 causas incorporadas a la base hubo participación de GI. Nótese, además, que

en la mitad de ellas (23 de 46), participaron solo uno o dos GI. Luego, solo en 15 causas participan entre 3 y 10 grupos, y solo en ocho participaron más de 11 GI.

A lo anterior, cabe agregar que del total de los grupos que participaron, solo 15 de ellos lo hicieron en más de una oportunidad.

Tabla 2. Participación de GI ante el TC

Número de Grupos	Total de Causas		Causas con grupos	
	N	%	N	%
0	388	89.4	–	–
1-2	23	5.3	23	50.0
3-10	15	3.5	15	32.6
11 y más	8	1.8	8	17.4
Total	434	100	46	100

Fuente: elaboración propia en base a información del Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, está el punto de qué grupos participan y qué intereses representan. Los datos están resumidos en la Tabla 3 y están organizados según los mismos criterios de los otros capítulos. Siguiendo el primer criterio utilizado para la clasificación de los GI, grupos de causa y seccionales, vemos

que, a diferencia de lo visto en el caso de las comisiones legislativas, predominan los grupos de causa (57%). Luego, si tomamos el segundo criterio (intereses específicos) tenemos la siguiente distribución: grupos ciudadanos (52%), empresariales (23%), profesionales (16%) y sindicales (6%).

Tabla 3. Participación según tipos de grupo.

		N	%
Criterio 1	Causa	253	57.4
	Seccional	181	41.0
	NA	7	1.6
Criterio 2	Empresariales	100	22.7
	Sindicatos	28	6.4
	Profesionales	72	16.3
	Ciudadanos	231	52.4
	Otros	10	2.3
Total		441	100

Fuente: elaboración propia en base a información del Tribunal Constitucional.

Luego, está el tema de a qué factores está asociada la participación. Una forma de verlo es considerando la materia en discusión: la evidencia indica que son las causas en que se discuten materias económicas (48%) y derechos civiles o políticos (39%) las que concentran la participación. Cuando se discuten materias institucionales, los GI no parecen tener mayor interés en participar. A este respecto cabe hacer otra observación sugerente: cuando se trata de causas sobre materias económicas, son los grupos seccionales los que más participan; en cambio, cuando se discuten derechos civiles o políticos, los grupos de causa hegemonizan la participación.

Otra forma de enfocar este tema es considerando el motivo de la intervención del TC. En términos generales, la intervención del TC se produce por mandato de la misma constitución

de forma obligatoria y preventiva (por ejemplo, cuando se discuten proyectos relativos a leyes orgánicas constitucionales), o bien a requerimiento del presidente o del parlamento. A este respecto, es llamativo el hecho que en casi el 50% de los casos en que la intervención del TC es gatillada por el presidente o el parlamento, hay intervención de GI. El punto es interesante, ya que cuando el presidente o el parlamento reclaman la intervención del TC es porque hay un conflicto entre las ramas del congreso (Senado y Cámara de Diputados) o bien entre el presidente y el congreso. En consecuencia, la evidencia sugiere que cuando hay conflicto en torno a un proyecto, mayor es la movilización de GI ante el TC.

RICARDO GAMBOA / CAROLINA
SEGOVIA / JAVIER LEIVA

LOS GRUPOS DE INTERÉS Y SU PROPIA ACCIÓN: ESTRATEGIAS E INFLUENCIA

En esta parte del trabajo presentamos la evidencia obtenida a partir de una encuesta que se realizó a 275 GI. Los encuestados fueron consultados sobre variados aspectos de su actividad. Todos estos GI están registrados como *lobbistas* conforme a la Ley 20.730 y sostuvieron audiencias con parlamentarios entre 2014 y 2020. Este, ciertamente, es un ejercicio importante, ya que nos permite acceder a información que no es posible obtener de otras fuentes. Destacamos tres cuestiones principales de los resultados obtenidos.

La primera se refiere a las estrategias que prefieren los GI. A este respecto, dentro de la literatura existen diversas tipologías de estrategias. Una muy utilizada distingue entre estrategias/acciones directas e indirectas. Entre las directas se cuentan, p. ej., el realizar acciones como tomar contacto directo con *decision makers* a través de reuniones personales (audiencias) o asistir a comisiones donde se debaten los proyectos de ley. Por su parte, dentro de las estrategias indirectas, se cuentan acciones tales como contactar a periodistas para publicar alguna información u

opinión, hacer comunicados de prensa, o realizar actividades de movilización callejera (*grassroots campaigns*). Obviamente, el uso de algún tipo de instrumento (p. ej. directo), no excluye la utilización de otros.

Respecto de las acciones directas, la mayoría de los grupos encuestados declara haber realizado este tipo de acciones en el último año. Por ejemplo, solo un 12,8% declaró que “Nunca” contacta a ministros o subsecretarios, mientras más del 39,8% indicó que contacta a ministros o subsecretarios al menos una vez al mes. El acercamiento a los parlamentarios es otra forma de estrategia directa, y es también una actividad frecuente que los GI declaran realizar: un 37,5% toma contacto con los parlamentarios al menos mensualmente, mientras apenas un 8,4% declara que “nunca” emplea este instrumento. Una distribución similar se observa respecto de la opción de contactar a personal que trabaja con los parlamentarios. De igual forma, asistir a las comisiones legislativas también es una actividad valorada por los entrevistados: apenas un 18,3% indicó que “nunca” asiste. Un 56,9% asiste “menos de una vez al mes”, un 17,9% mensualmente, y un 6,9% semanalmente.

Estos datos, en cierta medida, son diferentes a los que arroja la sección sobre *lobby* en comisiones parlamentarias. Una razón de ello, creemos, es que en este caso se trata de una muestra de GI con alto compromiso e interés por intervenir en los procesos de toma de decisión, y por tanto reportan mucho mayor actividad que el promedio que vimos en el caso del *lobby* legislativo.

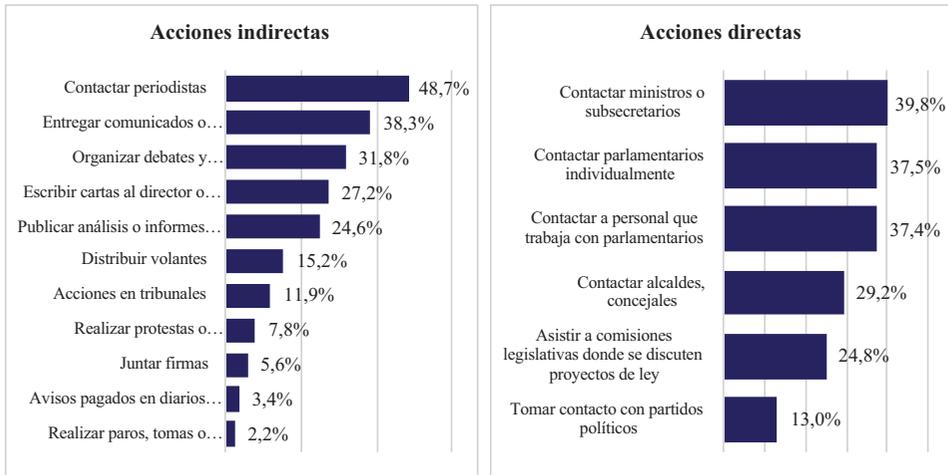
A este respecto, destaca otra cuestión interesante. Mientras el contacto con

parlamentarios es bien valorado, no ocurre lo mismo con los partidos: un 65,1% declara que “nunca” toma contacto con ellos, y un 21,9% lo hace menos de una vez al mes. Esto sugiere que mientras los parlamentarios son percibidos como actores que efectivamente pueden ayudar a los GI a alcanzar sus objetivos, los partidos son mirados como organizaciones sin esa capacidad, y por tanto con menos injerencia en las decisiones públicas. Es decir, para los GI los actores importantes serían los parlamentarios, no los partidos.

Estos resultados son diferentes dependiendo del tipo de GI del que se trate, conforme lo muestra un estudio desarrollado por los autores de este apartado, que evalúa las diferencias según tipo y orientación de los GI. Para este efecto, distinguimos entre grupos empresariales, organizaciones laborales, asociaciones profesionales y otros tipos de grupo. Contactar ministros o subsecretarios es por lejos la actividad más frecuente en el caso de los grupos empresariales, alcanzando 50% los que lo hacen al menos una vez al mes. Esto es diferente respecto de lo que hacen otros GI. Así, contactar personal de las oficinas parlamentarias es muy común para las organizaciones laborales o de otros tipos, pero no para el caso de los grupos empresariales. Por su parte, las asociaciones profesionales muestran un perfil de actividad diferente, haciendo acciones directas en forma menos frecuente. Contactar alcaldes o autoridades locales, a pesar de ser muy frecuente en general, no lo es en el caso de los grupos empresariales.

Respecto de estrategias indirectas, tal como se observa en la Figura 6, los grupos

Figura 6. Acciones realizadas (Porcentaje que la ha realizado al menos una vez al mes en el último año)



Fuente: Elaboración propia.

encuestados declaran contactar periodistas frecuentemente (24% semanalmente y 24,7% una vez al mes), o entregar comunicados de prensa (12,1% una vez por semana, 26,3% mensualmente). La utilización de *grassroots campaigns* es menos preferida entre los GI chilenos: una proporción muy baja indica realizar paros, tomas o acciones similares (0,4% una vez por semana y 1,9% mensualmente); protestas (1,5% semanal y 6,3% mensualmente) y distribuir volantes (3,7% una vez por semana). En suma, respecto de las estrategias, vemos que los grupos de interés encuestados escogen predominantemente estrategias de *lobby* directas. Las estrategias indirectas asociadas a la opinión pública son empleadas en segundo lugar. Particularmente, las *grassroots campaigns* parecen ser un camino mucho menos utilizado por los encuestados en esta muestra.

Al igual que en el caso de las estrategias directas, estos resultados varían según el tipo de grupo del que se trate. Nuevamente, los grupos empresariales presentan un perfil de acciones diferente al del resto de los GI. Entre los grupos empresariales, una proporción bastante mayor que en los otros casos indica escribir en prensa “cartas al director” o columnas de opinión frecuentemente (al menos una vez al mes), así como contactar periodistas o publicar análisis o informes de investigación. Esto contrasta bastante con el caso de las organizaciones laborales, las cuales comparativamente favorecen *grassroots campaigns*, tales como actividades de protesta, recolección de firmas, distribuir volantes o incluso llevar a cabo acciones en tribunales. En suma, todos los GI, incluyendo grupos empresariales, siguen más frecuentemente una estrategia de

acciones indirectas, que una de acciones directas. Este es un resultado novedoso en el caso de los grupos empresariales, a pesar de que las acciones específicas que prefieren son diferentes.

En esta misma dimensión de las estrategias adoptadas por los GI, un aspecto importante estudiado en la literatura corresponde a la decisión respecto de con cuáles legisladores tomar contacto (*whom to lobby*). Al respecto, y derivando desde las diferentes expectativas teóricas que se han formulado en los estudios sobre el tema, se les consultó a los GI encuestados si preferían concentrar su actividad en los legisladores con posiciones más favorables al grupo, a los indecisos o a los que tienen posiciones divergentes respecto al GI. Al respecto, cabe señalar que una mayoría de los encuestados respondieron que es más eficiente concentrarse en aquellos parlamentarios que no tienen postura tomada (55,2%). Un 28,6% respondió preferir reforzar los argumentos de los parlamentarios que ya están de acuerdo con el grupo, y solo un 16,2% indicó que su estrategia sería aproximarse a aquellos parlamentarios que manifiestan estar en desacuerdo con el GI.

Este último resultado se puede especificar algo más. La preferencia por la opción de acercarse preferentemente a los parlamentarios con los que ya se concuerda es diferente entre los distintos tipos de GI. Es muy llamativo que los grupos empresariales muestran una preferencia por esta opción que es marcadamente menor que en el caso de las organizaciones laborales o las asociaciones profesionales. Esto sugiere que son más agresivos en sus actividades de *lobby*, yendo más allá que los legisladores proclives a sus intereses.

La segunda cuestión interesante se relaciona con el valor que los GI le asignan a su actividad, es decir, cómo responden a la pregunta de para qué sirve hacer *lobby*. En la encuesta se incluyeron distintas preguntas relacionadas con este punto. Una primera se refirió la importancia que asignan los GI a los distintos tipos de información que proveen a las autoridades. En una escala de 1 a 10, donde 1 es “nada importante” y 10 “extremadamente importante”, la información técnica sobre las consecuencias de los proyectos de ley y la información sobre los intereses del grupo fueron valoradas como muy importantes (ambas con una media igual o sobre 9,0). Menor importancia se le asignó a la información sobre aspectos ideológicos o programáticos (6,4) y al impacto de los proyectos de ley en los distritos de los legisladores (7,1).

Otra pregunta midió el grado de acuerdo de los GI con la afirmación de que los grupos de interés que se especializan en un tema específico proveen información más útil en comparación con otros grupos: la gran mayoría de los encuestados se inclinó por las opciones “muy de acuerdo” (44,9%) y “de acuerdo” (46%). Ello corrobora el valor informacional que tendría, en opinión de los mismos grupos, la especialización. A pesar de eso, solamente en 17,1% de los GI declara especializarse en solamente un área o tema. El 51,3% declara especializarse en más de tres áreas o temas.

La tercera, y última, cuestión relevante se vincula a la percepción de influencia que tienen los GI en las decisiones públicas. Examinar las percepciones de los propios GI es importante, toda vez que existe una percepción generalizada en

la opinión pública en el sentido de que ciertos grupos poderosos serían muy influyentes, sesgando las decisiones públicas en favor de sus intereses. Al respecto, en general, los GI se perciben capaces de influir en las decisiones. En una escala ordinal de cuatro niveles, los grupos de “causa” y “seccionales” son percibidos como bastante equivalentes en el grado de influencia que tienen. En efecto, los grupos de causa son “muy influyentes” para el 46,6% de los entrevistados, y “algo influyentes” para el 41,7%. Mientras tanto, los grupos seccionales son “muy influyentes” para un 48,5% y “algo influyentes” para el 36,4%.

Otra forma de aproximarse a la influencia de los grupos de interés, es examinando el peso que tienen las preferencias de los grupos de interés versus las del electorado del distrito del parlamentario, cuando existen divergencias entre ambas al momento de presentarse una votación en la legislatura. Consultados sobre este punto, la muestra se divide en partes relativamente equivalentes: un 51,8% de los GI entrevistados estima que los parlamentarios votan “de acuerdo a lo planteado por los grupos de interés”, y un 48,2% que lo hacen “de acuerdo a los intereses de su distrito”. Los entrevistados, de ese modo, no perciben que exista un sesgo que favorezca desmedidamente a los grupos de interés en la arena legislativa. Más aún, los grupos empresariales son los que se sienten más perjudicados en ese sentido.

La posible influencia de los grupos de interés en la formación de la agenda legislativa, nos permite evaluar una tercera dimensión de la influencia de los grupos de interés en la arena legislativa. A este

respecto, se les preguntó a los GI acerca de cómo influyen distintos factores en la definición de las prioridades legislativas de los parlamentarios, tales como las comisiones en las que buscarían integrarse, o los asuntos sobre los cuales presentan proyectos de ley. En una escala de 1 (nada importante) a 10 (extremadamente importante), las “comunicaciones con los electores de su distrito” fue calificada con un 7,1 promedio, “su partido” con un 7,5, su “formación profesional o experiencia” un 6,7, la “información de los grupos de interés” un 7,1 y la “opinión pública” 8,4. Consecuentemente, los GI son consistentes en sostener que la información que transfieren a los parlamentarios tiene una importancia mayor a la hora de tomar decisiones.

Otra forma de analizar la influencia es observar el efecto agregado que tiene la participación de los grupos de interés en la aprobación de las leyes. La literatura ha debatido sobre este punto. Algunos autores han proporcionado evidencia de que la proliferación de grupos se asocia a mayor demora en aprobar nuevas leyes, o en bloqueos. Otros, sin embargo, han mostrado que la presencia de más grupos conduce a una mayor actividad legislativa. Para analizar lo anterior, se le preguntó a los GI encuestados sobre su percepción respecto de qué ocurre cuando hay mayor participación de grupos en los debates legislativos. Los datos muestran que un porcentaje muy menor de los GI encuestados señaló estar “muy de acuerdo” en que una mayor participación de los grupos se traduce en una menor probabilidad que los proyectos de ley sean aprobados (6,4%). Un 15% señaló estar “de acuerdo”. Una mayoría (55,1%)

señaló estar “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”. Así, los GI no perciben que su participación, incluso si es alta, pueda contribuir a bloquear los procesos de toma de decisión legislativa. Este hallazgo es consistente con la percepción antes

descrita, sobre el valor que tendrían los GI en la agregación de información en los procesos legislativos.

ANDRÉS DOCKENDORFF / CAMILA GALVÁN / MARCEL AUBRY

COMENTARIOS FINALES

El sistema de representación es un elemento central de todo régimen democrático. Este permite y fomenta la participación de los ciudadanos en la vida política, transmitiendo sus preferencias y demandas hacia las autoridades. Este Foro de Debate ha contribuido al análisis de las características del sistema de representación chileno centrándose en uno de sus elementos que ha sido menos estudiado en este caso: el de los Grupos de Interés.

En las secciones anteriores se expuso y discutió evidencia sobre la participación de GI en dos arenas decisorias principales del sistema político chileno: la parlamentaria y la judicial. Asimismo, se entregaron datos acerca de cómo los GI evalúan su propia actividad. En esta sección final, abordaremos dos cuestiones relacionadas con lo aquí expuesto. Primero, se presenta y discute evidencia internacional con el objeto de comparar el caso chileno con lo que ocurre en algunas democracias avanzadas, que es dónde más investigación se ha realizado en este campo. Ciertamente, también sería bueno comparar el caso con lo que ocurre en otras democracias de América Latina pero, como indicamos, no existe información que nos permita realizar esta comparación. En segundo lugar, presentamos algunos comentarios

finales y proponemos algunos caminos de investigación futura.

CHILE Y LAS DEMOCRACIAS AVANZADAS

En el caso de las democracias avanzadas, especialmente de Estados Unidos, la Unión Europea y de algunos países de la región existe amplia información respecto del primer punto central abordado acá, que es el del volumen y la distribución del *lobby*. ¿Cómo se compara Chile con ellos? Vamos por parte. Respecto del volumen del *lobby*, la evidencia indica que en Chile este es considerablemente más bajo. En efecto, por ejemplo, en Estados Unidos, de acuerdo a información entregada por Baumgartner y Leech en su trabajo titulado *Interest Niches and Policy Bandwagons* de 2001, la mediana de participación de GI por proyecto de ley es de 15. Además, ocurre que en una cantidad importante de casos (20%) intervienen más de 100 GI. En el caso de la Unión Europea, de acuerdo a Heike Klüver en su libro *Lobbying in the European Union*, el promedio es de 50 GI por discusión legislativa. Más bajo es el caso de Dinamarca, donde según los datos de Anne Binderkrantz en *Interest*

Groups Strategies alcanza a 8. Vistos estos datos, una primera conclusión es que con su promedio de 4,6 GI por proyecto, y no obstante la tendencia al alza en la década de 2000, Chile aún presenta un “volumen de *lobby*” legislativo relativamente bajo comparado con democracias con mayor tradición.

A nivel judicial, las diferencias con Estados Unidos son también considerables: en este caso, de acuerdo a evidencia recopilada por Paul Collins (en *Friends of the Supreme Court*), en cerca del 90% de las causas intervienen GI. En Chile, por su parte, solo en el 10% de las causas que se ven en el Tribunal Constitucional incluyen la participación de grupos de interés. Asimismo, el promedio de GI (por causa) que participa en Estados Unidos es mayor (4 vs. 1) al caso chileno.

La comparación de la distribución de intereses representados en la actividad de *lobby* en otras democracias y en Chile es también sugerente por dos motivos principales. Primero, porque al igual que en las democracias avanzadas, en Chile los grupos seccionales se movilizan mucho más que los grupos de causa (80% vs. 20% en la Unión Europea de acuerdo a Klüver). Es decir, los grupos que más se movilizan son aquellos que ven afectados sus intereses particulares en los distintos procesos de toma de decisión, y no aquellos que promueven y/o defienden causas generales.

Segundo, está el punto de la distribución de *lobby* según interés específico representado. A este respecto, lo primero a destacar es que no hay un patrón único en el mundo. Si tomamos el caso de Estados Unidos, vemos que efectivamente hay un sistema “sesgado” hacia los inte-

reses empresariales, es decir, donde ellos concentran la mayor parte de la participación (sobre 35%). Distinto es el caso de la Unión Europea y de países como Dinamarca, en donde el equilibrio entre distintos tipos de grupos es mucho mayor.

La evidencia chilena es muy sugerente al respecto. Esto, precisamente, porque se pueden distinguir dos “arenas” con patrones de participación distintas: una económica y otra no económica. Así, en el caso de la primera, Chile sigue el patrón de Estados Unidos en términos de que existe un fuerte predominio empresarial. Los empresarios participan mucho más que otros grupos en la discusión legislativa y frente al Tribunal Constitucional en proyectos de tipo económicos. Es decir, en aquellos donde su propio interés puede verse afectado.

En cambio, cuando se trata de materias no económicas el panorama cambia sustantivamente, ya que hay mayor equilibrio en la participación. En materias no económicas, la participación de grupos empresariales, sindicales, de profesionales y ciudadanos es más balanceada. En estos casos, entonces, los datos para Chile tienden a acercarse más a lo que ocurre en Europa. De esta manera, al menos en una dimensión, vemos que Chile exhibe un grado de pluralidad interesante en su sistema de representación. Con todo, no se debe olvidar un punto importante: son pocos los GI que registran participación constante a nivel legislativo, y que en la mayoría de los casos se trata de intervenciones únicas en un largo período de tiempo. Es decir, hay pluralidad (creciente) pero relativa poca intensidad por cada GI.

Respecto a las estrategias de acción reportadas por los grupos de interés, la

evidencia comparada arroja también interesantes contrastes con el caso chileno. Por ejemplo, en un trabajo publicado en 2005, Binderkrantz analizó los tipos de estrategias de acceso reportadas por los grupos de interés en Dinamarca. Una primera observación, es que al igual que en Chile, los grupos de interés daneses cuentan con un variado repertorio de acciones para influir en la toma de decisión. La mayoría de las acciones directas e indirectas son utilizadas de forma frecuente por dos tercios de las agrupaciones entrevistadas. Ahora bien, las cuatro tácticas más utilizadas son de tipo indirecta. Más grupos en Dinamarca reportan contactar a miembros de la prensa que a legisladores o burócratas.

Esto es similar a lo que ocurre en Chile (ver Figura 6). Contactar parlamentarios es una estrategia menos común que otros tipos de tácticas al menos en la información reportada por estas organizaciones en la encuesta realizada. Con todo, al ser consultados sobre el grado de importancia que ellos les asignan a distintas tácticas, el acceso a los parlamentarios es mencionado como igual de importante que otras estrategias. Respecto a acciones más confrontacionales, como protestas o marchas, pocos grupos de interés en Dinamarca declaran utilizarlas “más que ocasionalmente”. Esto es similar a lo reportado por nuestros GI encuestados: ellos adoptan un enfoque confrontacional con menos frecuencia en comparación con otras tácticas de influencia.

En este mismo sentido, un estudio de Dür y Matteo sobre Austria, Alemania, Irlanda, España y Letonia (*Gaining Access or Going Public?*), muestra que existe una heterogeneidad amplia respecto del uso

de tácticas, donde los grupos en general privilegiarían el acceso directo a los tomadores de decisión y los comunicados de prensa por sobre las campañas e internet, las protestas/marchas. Este último dato también es consistente con lo reportado por nuestros GI encuestados.

En síntesis, al comparar la actividad de *lobby* de los GI en Chile con aquella que se realiza en otros países, podemos señalar que: primero, el *lobby* legislativo y judicial es sustantivamente menor en su cantidad e intensidad que aquel que se observa en Estados Unidos y democracias europeas. Segundo, el *lobby* frente al Congreso en Chile se concentra –al igual que en otros casos– en grupos seccionales, que defienden sus propios intereses. En términos más específicos, los datos para Chile muestran que, al igual que en Estados Unidos, los GI que representan intereses empresariales participan más, particularmente en temas del área económica. En cambio, en temas que están fuera de la agenda económica, el *lobby* en Chile muestra mayor nivel de pluralidad en los intereses que se ven representados, al igual que lo que tiende a ocurrir en las democracias europeas. Finalmente, las estrategias de acción que reportan los GI son variadas, tanto en Chile como en las democracias avanzadas.

CONSIDERACIONES FINALES Y AGENDA A FUTURO

Los resultados presentados y discutidos en este Foro de Debate indican que el sistema de representación chileno se caracteriza, primero, por un bajo nivel de participación de los GI en los procesos

de toma de decisión a nivel legislativo y judicial. Pocos grupos asisten a la discusión de proyectos de ley o se hacen parte de los procesos seguidos ante el Tribunal Constitucional. Además, los datos de participación también indican una baja intensidad en la participación: los GI, en promedio, se involucran en un número limitado de procesos decisorios a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, hay evidencia de desigualdad en la participación al comparar distintos tipos de grupos y de los intereses que representan. En efecto, los grupos que más participan, en promedio, representan intereses particulares y están particularmente asociados a materias económicas y a la representación de intereses empresariales. En tercer lugar, los resultados indican que ha habido cambios en las tendencias de participación en los 30 años que aquí consideramos, mostrando un sistema de representación que es capaz de cambiar y adaptarse a las características del proceso político.

Estas tres conclusiones generales ciertamente no agotan el estudio de los GI en el sistema político chileno. Sin embargo, si sugieren una agenda de investigación que, a nuestro modo de ver, debe considerar los siguientes aspectos: primero, incluir en el análisis el *lobby* que se realiza frente a autoridades del gobierno y las instituciones reguladoras. El *lobby* legislativo y el judicial son ciertamente actividades centrales, ya que estas son instituciones que toman decisiones relevantes para los países. Pero el *lobby* ante las autoridades de gobierno y agencias reguladoras debe ser también considerado. El *lobby* ante las autoridades de gobierno, por ejemplo, puede influir no solo en el

proceso de toma de decisión, sino que, más importante, en el proceso de fijación de la agenda pública. El caso de las instituciones reguladoras también es relevante debido al rol que juegan en el control y resultados de campos específicos en la producción de bienes y servicios.

Segundo, la agenda de investigación en Chile debiera considerar también los factores que llevan a mayor o menor participación por parte de los GI en el sistema decisorio. La investigación internacional ha mostrado que la cantidad e intensidad de la participación están asociadas principalmente a los recursos con los que cuentan los GI. Pero no solo a recursos económicos, sino que también organizacionales o a la posibilidad que tienen (o no) de movilizar a grandes cantidades de personas. Es necesario avanzar, entonces, en la indagación respecto de las características de los GI que les entregan más o menos incentivos a la participación en los distintos procesos de toma de decisión. Asociado a esto, esta agenda debiera incluir también el análisis más profundo de los factores asociados a las distintas estrategias de acción —y su diversidad— que desarrollan los distintos tipos de GI.

Tercero, parece urgente desarrollar una agenda de investigación comparada, que permita la producción de conocimiento que sea generalizable a una mayor cantidad de casos. Particularmente, es necesario avanzar en investigación que incluya otros países latinoamericanos, que nos permita tener una evaluación de la actividad de *lobby* en la región.

Cuarto y más importante, es importante avanzar en la investigación y evaluación del impacto o los efectos que el *lobby* tiene en las decisiones políticas. La

participación ciudadana, en cualquiera de sus formas, no es inocua. A través de las elecciones, por ejemplo, se decide qué partidos gobiernan. A través del *lobby*, los GI transmiten día a día sus preferencias a quienes toman las decisiones y buscan influir en ellas. Por lo tanto, las características de quiénes participan y son escuchados puede ayudar a comprender por qué algunas políticas públicas son

aprobadas y otras no. De la misma forma, una democracia funcionará mejor, cuando tenga un sistema de representación amplio y que actúe como una efectiva correa de transmisión de las demandas y preferencias de los ciudadanos hacia los políticos.

CAROLINA SEGOVIA / ANDRÉS
DOCKENDORFF / RICARDO GAMBOA

SOBRE LOS AUTORES

| **Ricardo Gamboa**, Universidad de Chile, rgamboa@uchile.cl, doctor en Ciencia Política, profesor titular del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, <https://orcid.org/0000-0001-5728-2772>.

| **Carolina Segovia**, Universidad de Santiago de Chile, carolina.segovia.a@usach.cl, Ph.D. en Ciencia Política, profesora asociada del Departamento de Estudios Políticos, Universidad de Santiago de Chile, <https://orcid.org/0000-0001-6586-1643>

| **Marcel Aubry**, Universidad de Chile, marcel.aubry@uchile.cl, máster en Comportamiento Político, profesor adjunto, Instituto de Estudios Internacionales y Facultad de Gobierno, Universidad de Chile, <https://orcid.org/0000-0002-0239-7043>.

| **Andrés Dockendorff**, Universidad de Chile, adocken@uchile.cl, doctor en Ciencia Política, profesor asistente, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, <https://orcid.org/0000-0003-3434-7793>.

| **Javier Leiva**, Universidad Autónoma de Chile, javier.leiva.a@uautonoma.cl, abogado, máster en Derecho Público, estudiante de doctorado en Derecho, Universidad Autónoma de Chile, <https://orcid.org/0000-0002-6078-5378>.

| **Camila Galván**, investigadora asistente Proyecto Fondecyt Iniciación 11190948, máster en Ciencia Política, camilagalvans@gmail.com.