

NEOPLURALISMO “A LA CHILENA”. GRUPOS DE INTERÉS EN EL PROCESO LEGISLATIVO*

Neopluralism “a la chilena”: Interest Groups in the Legislative Process

CAROLINA SEGOVIA

Universidad Diego Portales, Chile

RICARDO GAMBOA

Universidad de Chile, Chile

RESUMEN

Este trabajo examina el sistema de representación de intereses en Chile a través del análisis de la participación de los grupos de interés en el proceso legislativo entre 2006 y 2014. Sostenemos que este puede calificarse como un caso de “neopluralismo a medias” o un “neopluralismo a la chilena”. Esto, primero, porque si bien se observa participación de distintos tipos de grupo a nivel general, hay a la vez un desequilibrio a favor de los grupos empresariales. Segundo, porque la magnitud de la participación según proyectos de ley es en general muy baja, aun cuando es mayor en materias económicas. Esto indica un bajo nivel de competencia entre grupos. Tercero, la participación de los grupos es altamente especializada y en un contexto donde la gran mayoría de grupos participaron solo una vez en el período analizado.

Palabras clave: grupos de interés, neopluralismo, proceso legislativo, representación, Chile

ABSTRACT

This paper examines the characteristics of interest group representation in Chile through an analysis of the participation of interest groups in the legislative process (2006-2014). We argue that the Chilean system could be qualified as a “semi-neopluralism” or as “neopluralism a la chilena.” We show, first, that there is participation from different types of groups, although at the same time we observe an unbalanced representation in favour of business interests. Second, the level of participation is low, even though it is higher when economic bills are discussed. Therefore, there is scarce competition among groups. Third, the evidence indicates that IG participation is highly specialized, but in a context where most groups participated only once during the period covered by this study.

Keywords: interest groups, neopluralism, legislative process, representation, Chile

* La realización de este trabajo ha sido posible gracias al financiamiento otorgado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) al proyecto N° 1140639 y por la Iniciativa Científica Milenio proyecto NS 130008.

I. INTRODUCCIÓN

Definir cuánto y cómo se insertan los grupos de interés (GI) en el sistema decisorio y buscan influir en las decisiones públicas, es decir, cuáles son las características dominantes del sistema de representación de intereses, ha sido objeto de amplia discusión en la ciencia política. De acuerdo a Lowery y Gray (2004), la literatura ha descrito tres modelos principales de representación de intereses. Siguiendo la evolución histórica del debate, el primero es el denominado “pluralismo” (Truman 1951), el segundo es conocido como “enfoque económico” (Olson 1965) y el último como “neopluralismo” (Heinz et al. 1990). En lo fundamental, ellos se diferencian —por una parte— respecto de cuánta organización y participación de intereses es esperable y cómo se distribuye esa participación en las diferentes áreas de política pública (*policy domains*). Por el otro, cada modelo supone consecuencias distintas para el funcionamiento del proceso decisorio en términos de la mayor o menor cantidad de intereses que participan de él y, en definitiva, de si las decisiones públicas se toman considerando solo algunos intereses o la opinión de un amplio espectro de ellos (Lowery y Gray 2004: 165-67). Estos tres modelos, entonces, describen sistemas de representación que varían en términos de la cantidad y variedad de intereses encarnados, la distribución de esa participación, así como en su capacidad de influir en las decisiones de política pública (McFarland 2007).

La investigación en grupos de interés, por lo tanto, plantea preguntas empíricas fundamentales para entender cómo funciona la democracia: ¿qué actores participan en el proceso de toma de decisiones?, ¿cómo se distribuye esta participación en las distintas áreas de las políticas públicas?, ¿qué intereses son más o menos influyentes? Evidentemente, la actividad de los GI no es la única variable explicativa de las decisiones públicas, pero, a su vez, también es claro que, si no la estudiamos, nuestro conocimiento y capacidad explicativa del sistema político se debilita (Hall 1986).

A pesar de que la investigación académica ha generado abundante evidencia empírica sobre la representación de intereses en la Unión Europea, Estados Unidos y distintos países europeos (Lowery y Gray 2004), poco sabemos sobre América Latina y de Chile en particular. En el caso de este último, la investigación se ha concentrado en el lobby en áreas específicas o bien en la actividad de grupos determinados (Arriagada 2003; Campero 2003; Bull 2008; Avendaño 2014). Solo recientemente se han elaborado estudios más comprehensivos (Gamboa et al. 2016; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD 2017), pero que no abordan las preguntas aquí planteadas.

Este trabajo busca contribuir a llenar este vacío. En concreto —y considerando que el enfoque neopluralista ha alcanzado amplia aceptación en la literatura (McFarland 2007)—, esta investigación se propone determinar las características del sistema de representación de intereses en el Congreso Nacional de Chile y, en definitiva, responder la pregunta de si el sistema de este país se ajusta o no a este modelo. En particular, analizamos la presencia de distintos tipos de GI, la

magnitud de su participación y el nivel de especialización que muestran en su actividad de *lobby* durante la discusión de proyectos de ley en las comisiones legislativas del Congreso chileno entre 2006 y 2014.

Ciertamente, la participación de los GI en las decisiones públicas se da a través de múltiples mecanismos (p. ej. audiencias con autoridades, participación en comisiones prelegislativas, movilizaciones y acciones ante la opinión pública). Nos centramos en las comisiones legislativas por dos razones. Primero, porque es un nivel decisorio en que se adoptan resoluciones fundamentales para el sistema político (de hecho, las determinaciones normativas más relevantes se materializan a través de leyes). Segundo, porque existen fuentes públicas que contienen información clara y precisa para realizar este tipo de estudio. Este no es el caso de otras formas de participación —como las audiencias con autoridades—, ya que para el período analizado no existía información pública para hacer un estudio como este.¹

Para responder nuestra pregunta, definimos cuatro hipótesis de trabajo en base a la literatura sobre neopluralismo y otra más específica sobre participación de GI. Para testearlas, construimos una base de datos original que consolida información sobre todos los proyectos de ley que fueron completamente tramitados entre el 11 de marzo de 2006 y el 10 de marzo de 2014. En total, se consideran 571 proyectos de ley y la participación de 923 grupos. Luego, complementamos esos datos con información sobre los GI obtenida de diversas fuentes oficiales (Dirección del Trabajo, Servicio de Impuestos Internos, Ministerio de Economía y Registro Civil).

El trabajo argumenta que el sistema de representación de intereses en Chile, tal como se desarrolla a través de la participación de los GI en comisiones legislativas, puede ser caracterizado como un “neopluralismo a medias”, o lo que denominamos un “neopluralismo a la chilena”. Este sistema se caracteriza por tres elementos centrales: primero, si bien participan distintos tipos de grupos en las discusiones legislativas, existe un desequilibrio en favor de los intereses empresariales. Este se hace más profundo entre aquellos proyectos que consideran temas económicos y cuando el interés por participar en ellos es mayor. Segundo, la magnitud de la participación de los GI es baja —de hecho en la mitad de los proyectos ningún grupo concurre— y el nivel de contribución depende de factores institucionales y del *policy domain* del proyecto. Esto indica, inequívocamente, un bajo nivel de competencia entre grupos. Tercero, existe un alto nivel de especialización en la acción de los GI, pero en un contexto donde una mayoría abrumadora de los grupos (85%) registra solo una actuación en todo el período. En síntesis, el “neopluralismo a la chilena” estaría caracterizado por bajos niveles de participación, desequilibrio en la representación a favor de intereses empresariales y bajos niveles de competencia entre los distintos intereses.

¹ La Ley del Lobby, que obliga al registro de audiencias, se comenzó a implementar en noviembre de 2014.

Este artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, exponemos las características de los tres modelos de representación de intereses y definimos nuestras hipótesis considerando los postulados del neopluralismo. Segundo, explicamos las vías por las cuales los GI participan del proceso decisorio y, en particular, cómo lo hacen en el sistema legislativo chileno. Tercero, describimos nuestra estrategia de recolección de datos y la metodología para testear las hipótesis. Cuarto, analizamos nuestros resultados. Por último, presentamos las conclusiones.

II. TRES MODELOS DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES: PLURALISMO, ECONOMICISMO Y NEOPLURALISMO

El rol de los GI en el sistema político ha sido extensamente estudiado en la ciencia política, destacándose tres grandes líneas de investigación. En primer lugar, se ha explorado cómo se configura el sistema de representación en general y los efectos que cada “patrón de organización” tiene sobre el funcionamiento del sistema político (Truman 1951; Olson 1965; Heinz et al. 1990; Heywood 2002). En segundo lugar, se han estudiado los factores de los cuales depende la acción colectiva (Walker 1991; Lowry 1999), así como distintos aspectos relacionados con la actividad de promoción de intereses. A este respecto, destaca el estudio de las estrategias que despliegan los GI para influir en los decisores públicos y, en especial, si el uso de determinadas estrategias se asocia a las características de los GI (Hojnacki 1997; Grant 2001; Binderkrantz 2005; Furlong y Kerwin 2005; Hoyloke 2014). Finalmente, se ha avanzado en la medición de la influencia de los GI sobre las decisiones públicas y sus determinantes (Yackee y Yackee 2006; Michalowitz 2007; Dür 2008; Pedersen 2013; Binderkrantz et al. 2014; Gamboa et al. 2016). Siguiendo a Lowery y Gray (2004; ver también Gray y Lowery 2002), el debate sobre la configuración del sistema de representación de intereses distingue tres modelos: pluralismo, economicismo y neopluralismo.

El pluralismo, cuyo principal exponente es David Truman (1951), describe el sistema de representación en base a los siguientes elementos: a) el poder político está fragmentado y ampliamente disperso en diferentes grupos; b) los intereses se movilizan naturalmente, cada vez que son afectados, impulsando las preferencias de sus miembros; c) el resultado es un sistema en que todos los intereses están representados, incluso a través de distintas organizaciones particulares; d) aun cuando existe desigualdad en la distribución de recursos entre los GI, todos (o casi) tienen acceso a alguno que les permite influir en las decisiones; e) como consecuencia, la extendida y equilibrada presencia de los GI en el sistema político garantiza el buen funcionamiento del régimen democrático, ya que las autoridades cuentan con la más amplia información, de manera que las decisiones reflejarán las preferencias del público de forma balanceada (Baumgartner y Leech 1998; Heywood 2002; Lowery y Gray 2004). En consecuencia, el sistema político, como lo describió —y criticó—

Schattschneider (1960), se asemeja a una situación ideal, a un *pluralist heaven* (Baumgartner y Leech 1998: 92).

El argumento pluralista no convenció a muchos que dudaron de sus supuestos. Surgió así lo que Lowery y Gray (2004) denominan la perspectiva económica de la representación de intereses, que postula que el sistema de representación se basa en transacciones entre los grupos, sus miembros y los *decision makers*. Pone así el punto de la movilización de intereses y sus determinantes al centro de su crítica al pluralismo, argumentando que no es posible la existencia del "cielo pluralista". Al contrario, el resultado previsible es un sistema fuertemente desequilibrado en favor de determinados intereses y donde las autoridades son capturadas por ellos, lo que va en detrimento del buen funcionamiento democrático (Olson 1965; Salisbury 1969).

En lo central, esta línea argumental sostiene lo siguiente: a) el que muchas personas compartan un interés no es suficiente para generar movilización en torno a este, ya que existen barreras a la acción colectiva que impiden que exista amplia pluralidad de organizaciones. Para generar movilización es necesario proveer incentivos adicionales para superar esas barreras; b) los recursos necesarios para financiar incentivos selectivos, sin embargo, no se distribuyen equitativamente; c) consecuentemente, el sistema decisorio no reflejará la amplitud de intereses que existen (pues muchos no se movilizan), sino que tendrá un fuerte sesgo en favor de dividendos particulares que dominan el proceso de toma de decisiones (fundamentalmente empresariales) y adverso a los intereses generales; d) en este contexto, el sistema funciona sobre la base de transacciones entre los pocos intereses movilizados y las autoridades, lo que conduce a que las decisiones sean "capturadas" por esos intereses (Baumgartner y Leech 1998: 67; Lowery y Gray 2004: 165; McFarland 2007: 51-54).

Investigaciones posteriores generaron evidencia sobre que, si bien tiene una impecable lógica, la realidad no se ajustaba al argumento economicista. El problema de acción colectiva no era tan agudo como lo predecía Olson (1965), existiendo diversos mecanismos para superar el problema de acción colectiva (Brasher et al. 1999). Asimismo, otros observaron que, en muchos casos, los grupos se concentran en *policy niches* (Browne 1990), lo que favorece mayor amplitud de representación y, eventualmente, más competencia a nivel de *policy domains* (Lowery y Gray 2004: 166). En consecuencia, el enfoque economicista no explicaba certeramente la realidad y era necesario generar un nuevo modelo. Este es el neopluralismo.

Sin perjuicio de que se construye sobre (y responde a) argumentos anteriores, el neopluralismo postula una concepción diferente de la representación de intereses. Sus premisas centrales son: a) al existir diversos mecanismos para superar las barreras a la acción colectiva, la representación de intereses es amplia, existiendo diversos grupos movilizados que distribuyen su actividad en distintos *policy domains*; b) sin embargo, no todos los intereses se movilizan igualmente, no existiendo necesariamente una representación equilibrada

de estos. La evidencia indica mayor presencia de intereses empresariales (McFarland 2007: 59); c) el análisis de representación de intereses debe concentrarse a nivel de *policy domain* (e incluso al interior de ellos), donde la competencia entre GI es la característica distintiva (Lowery y Gray 2004: 169-170). De esta manera, es posible observar que, en muchos casos, los GI tienden a especializarse en ciertas áreas de política pública, lo que tendría un efecto positivo sobre la competencia. La evidencia indica que, en la mayoría, existe presencia de un número alto de grupos que compiten entre sí, mientras otros (pocos) monopolizan el respectivo *domain* (Baumgartner y Leech 2001: 1201); d) consecuentemente, la representación no siempre está sesgada en favor de algún interés (p. ej. económico), aun cuando es posible en pocos *policy domains* hegemonizados por algún grupo.

En síntesis, los tres modelos difieren en: primero, qué intereses son representados o cuál es la amplitud aquellos que actúan; segundo, la magnitud y distribución de la participación; y, tercero, en el nivel de especialización que muestran los grupos. A continuación, presentaremos las hipótesis que guían este trabajo en cada una de esas dimensiones.

Qué intereses actúan y son representados en la arena legislativa

La primera característica que subraya el neopluralismo es que la representación de intereses es amplia, existiendo una multiplicidad de organizaciones que representan a distintos anhelos y participan activamente en el sistema político y en los diferentes *policy domains*. A ello agregan que, si bien todo tipo de interés genera acción colectiva, es más probable que sean los de índole empresarial los que tengan mayor presencia (Yackee y Yackee 2006; McFarland 2007).

Considerando esto, nuestro análisis se concentra, primero, en la descripción de la participación a nivel general. De acuerdo al neopluralismo, debemos esperar que exista una multiplicidad de intereses representados en el sistema político en general, pero con una mayor presencia relativa de los empresariales. Este es, además, un patrón que la investigación comparada ha evidenciado para distintos casos (Baumgartner y Leech 2001; Schlozman 2009; Gamboa et al. 2016). Entonces, nuestra primera hipótesis (H1) postula que en el sistema político actúan organizaciones que representan a los diversos intereses, pero con relativo desequilibrio en favor de los de tipo empresarial.

Como complemento a lo anterior, agregamos un análisis sobre cómo se distribuye la participación en los procesos legislativos de los GI de acuerdo a dos variables que han sido consideradas relevantes. Por una parte, se ha observado —para el caso de Estados Unidos (Baumgartner y Leech 2001)— que el predominio empresarial varía dependiendo de la cantidad de grupos que asisten a la discusión parlamentaria. El número de organizaciones que asiste a las comisiones puede ser entendido como una medida de relevancia del proyecto en discusión y del nivel de disputa que este genera: mientras

más grupos participan y a mayor variedad en el tipo de estos, mayor sería la relevancia social de esos proyectos y el nivel de conflictividad en las opiniones expresadas por distintos GI (Chaqués-Bonafont y Muñoz 2016). Baumgartner y Leech (2001) muestran que en los casos en que participan uno o dos grupos, el 50% de los participantes fueron GI empresariales. De la misma manera, cuando se trata de casos en que se involucraron 50 o más grupos, el porcentaje fue de 43%. Es decir, el predominio empresarial sería constante (Baumgartner y Leech 2001: 1204). Por lo tanto, agregamos una hipótesis subsidiaria (H1A), según la cual el predominio empresarial se produce tanto cuando participan pocos grupos, como cuando lo hace un alto número de ellos. En otras palabras, el predominio empresarial sería independiente de la cantidad de grupos que buscan que su voz sea escuchada.

Por otra parte, el desequilibrio a favor de intereses empresariales también ha sido observado dependiendo del tipo de materia que está en discusión. En efecto, investigación empírica ha demostrado que, cuando se trata de discusiones sobre decisiones económicas, el desequilibrio es mayor en favor de los intereses empresariales (Yackee y Yackee 2006; Binderkrantz et al. 2014). En la medida que los grupos actúan más en aquellas áreas que tocan sus intereses, es de esperar, entonces, (H1B) que el predominio empresarial sea mayor, manteniendo otros factores constantes cuando el tema de discusión esté asociado al área económica.

Magnitud de la participación

El segundo, y tal vez principal, pilar del argumento neopluralista se vincula con la magnitud de la participación exhibida por los GI, tanto a nivel general como en cada una de las distintas áreas de política pública. Para abordar este punto, desarrollamos dos líneas de análisis. La primera se concentra en la magnitud de participación según proceso decisorio a nivel general. De acuerdo al modelo neopluralista, esta debe ser alta en la mayoría de los casos (McFarland 2007). A este respecto, la investigación comparada no identifica un patrón único. Por un lado, se ha establecido que, en algunos casos, la participación promedio según proceso decisorio es baja —como lo es el caso de Dinamarca—, donde concurren en cerca de ocho grupos por proceso decisorio (Binderkrantz et al. 2014: 888). Distinto es el caso de sistemas políticos con mayor tradición de participación, como Estados Unidos, donde la media de participación es de 15 grupos, mientras que en una cantidad sustantiva (20%) participaron 100 o más GI (Baumgartner y Leech 2001: 1200-1203). Más alto aún es el promedio de participación en la Unión Europea, donde Klüver (2012) reporta un promedio de 50 intervenciones de GI por proceso decisorio. De esta forma, nuestra segunda hipótesis (H2) es que los GI tienen una presencia significativa, superior a diez GI en promedio, en las discusiones legislativas.

La segunda línea se concentra en los determinantes institucionales para la participación de GI en los proyectos legislativos. En efecto, la investigación ha

mostrado que la participación no depende únicamente de los recursos de los que disponen los grupos, sino que también en algunas características institucionales del proceso legislativo. Chaqués-Bonafont y Muñoz (2016), por ejemplo, muestran que, en el caso español, la comparecencia de grupos al Congreso está asociada a la estructura y agenda de las comisiones parlamentarias. Marshall (2010), por su parte, señala que, en el parlamento europeo, la actividad de *lobby* está asociada a características formales e informales de las comisiones y que éste se orienta hacia los actores con mayor poder de decisión o a aquellos actores que deciden sobre temas más relevantes (ver también Coen 2007). Otra formulación interesante es la sugerida por Furlong y Kerwin (2005: 361), quienes sostienen que se debe esperar mayor actividad de *lobby* cuando se decide sobre beneficios materiales o temas que tienen un efecto concreto y directo sobre los afiliados de los GI.

Para analizar los efectos de las variables institucionales y del tipo de tema sobre la participación de GI en los proyectos legislativos, consideramos la diferencia en la magnitud de la participación de acuerdo al tipo de iniciativa, cámara de origen, tiempo de tramitación y la clasificación de los proyectos en términos de temas económicos y no económicos. Estas variables han sido destacadas como relevantes en la investigación sobre conducta legislativa en Chile y son, por lo tanto, incluidas (Visconti 2011; Gamboa y Dockendorff 2017). En definitiva, nuestra tercera hipótesis (H3) sostiene que la participación de GI es mayor en proyectos que se originan en mensajes presidenciales, que tienen una tramitación más larga, y en aquellos que versan sobre materias económicas.

Especialización de los grupos de interés

El tercer elemento central del neopluralismo se refiere a la especialización/generalización de la actividad de *lobby* de los GI (Browne 1990; Gray y Lowery 1996). Como vimos, el neopluralismo se construye sobre la idea de que muchos grupos son especialistas, concentrando su actividad de *lobby* en pocos o un solo *policy domain*. La literatura académica ha explorado este punto. Halpin y Binderkrantz (2011: 202; ver también Schlozman 2009) sostienen que los GI tienden a concentrar su actividad en una o pocas áreas de política pública. Su estudio sobre el caso escocés corrobora esta tendencia: 40% de los GI actúan solo en un área y 20% en dos, mientras solo el 14% interviene en más de seis (Halpin y Binderkrantz 2011: 211). A ello agregan que los grupos más generalistas son los ciudadanos y los que tienen más recursos y mayor edad. En este contexto, nuestra cuarta hipótesis (H4) es que los GI concentran su actividad de *lobby* en un número reducido de áreas de política pública. Y evaluamos también si el tipo de grupo, su edad o los recursos con los que cuentan, influyen o no en esos niveles de especialización (Halpin y Binderkrantz 2011).

III. FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS. LOS GRUPOS DE INTERÉS EN EL SISTEMA LEGISLATIVO CHILENO

En un sistema democrático, las rutas a través de las cuales los GI pueden participar del proceso de toma de decisiones son variadas. La literatura distingue básicamente dos estrategias principales: externas e internas (Kollmann 1998; Page 1999; Grant 2001). La primera, conocida también como *outside lobby*, incluye actividades como apelaciones públicas a las autoridades a través de los medios (p. ej. cartas a editores, conferencias de prensa, etcétera), campañas públicas de recolección de firmas en favor de alguna causa o bien movilizaciones callejeras (Binderkrantz 2005: 696). La segunda, *inside lobby*, incluye principalmente los contactos directos con los decisores públicos, tales como reuniones con ministros, parlamentarios o funcionarios, participación en comisiones parlamentarias o en otro tipo de instancias. Este último, por ejemplo, es el caso de las comisiones presidenciales que se han formado en Chile para el estudio de temas concretos, en las que algunos GI son llamados a integrarlas (Aguilera 2009).

Este artículo se concentra en uno de los mecanismos de *inside lobby*: la participación en el proceso legislativo. Entendemos, ciertamente, que el proceso legislativo es parte de solo una de las etapas del proceso decisorio (Kingdon 2002; Eising 2007) y que los GI pueden intervenir en distintas etapas o bien, incluso, concentrar su actividad en etapas anteriores (p. ej. *lobby* directo ante autoridades del ejecutivo previo a la presentación de los proyectos de ley). Asimismo, entendemos que intervenir ante comisiones parlamentarias no es necesariamente el mecanismo que permita mayor influencia en las decisiones finales. Participar no es lo mismo que influir. Es cada GI quien define cuál es él o los mecanismos que le pueden ser más útiles al efecto².

Siendo el objeto de este trabajo analizar las características de la representación de intereses, enfocar el estudio en la participación en el proceso legislativo tiene diversas ventajas. Primero, dado que las intervenciones en las discusiones parlamentarias son públicas y están registradas en documentos oficiales, es más sencillo acceder a ellas y a su contenido. No es el caso de, por ejemplo, de las estrategias externas, donde no existe una nómina. Asimismo, en el caso del *lobby* ante el ejecutivo, en el caso chileno existe un registro de reuniones entre GI y autoridades solo a partir de finales 2014. A ello se suma que el contenido concreto de lo que expresan los GI no se conoce (solo la materia de la reunión). Segundo, el acceso de los GI a las comisiones parlamentarias es libre y relativamente expedito. No es este el caso, por ejemplo, de las comisiones presidenciales, donde no en todos los casos la participación es abierta (Aguilera 2009).

² Tampoco se ha demostrado que participar a través de otros mecanismos implique ejercer mayor influencia. Asimismo, los principales trabajos que miden la influencia de los GI usando la estrategia de *preference attainment* se concentran en instancias como el proceso legislativo —u otras análogas— y no en el *lobby* ante el ejecutivo.

¿Cómo participan los GI en el proceso legislativo chileno? Presentado un proyecto de ley³ y, siendo declarado admisible por la cámara en que es ingresado (cámara de origen), es enviado a una o más de sus comisiones especializadas, las que son integradas por parlamentarios de los distintos partidos representados (en 2017 eran 19 en el Senado y 25 en la Cámara de Diputados)⁴. Cada comisión emite un informe en el que se pronuncia sobre el proyecto, el que luego es discutido por el plenario de la cámara, lo cual se conoce como discusión general. Si lo aprueba (en general), el proyecto vuelve a ser discutido por la o las comisiones (discusión particular). Hecho esto, se emite un nuevo informe, que es discutido y votado en el plenario. Aprobado un proyecto, pasa a la otra cámara (cámara revisora), donde sigue un procedimiento similar (para más detalles ver Cea 2013).

La etapa de la discusión en comisiones es aquella en la que los GI tienen oportunidad de participar dando su opinión respecto de los proyectos. El acceso se puede producir de distintas formas. Por un lado, es frecuente que los parlamentarios inviten a diferentes organizaciones a la comisión. Por el otro, las organizaciones pueden solicitar participar en las reuniones de comisión, lo cual normalmente se acepta⁵. Esto, ciertamente, no significa que sus observaciones sean consideradas en el proyecto. Igualmente, es claro que no todos los GI eventualmente interesados participan en las comisiones. Algunos no tienen los recursos para hacerlo o bien no saben que un tema de su interés se está discutiendo. Por otro lado, los grupos pueden preferir intervenir de otra manera (Eising 2007).

Con todo, esta es una instancia en que, en principio, todos los GI interesados tienen la oportunidad de que su opinión sea escuchada por los parlamentarios. Consecuentemente, y no obstante las limitaciones que puedan existir, desde el punto de vista del estudio de la participación de los GI esta constituye una instancia idónea para realizar el estudio planteado.

IV. DATOS Y MÉTODO

Para testear nuestras hipótesis, construimos una base de datos que consolida información sobre los 571 proyectos de ley que fueron completamente tramitados entre 2006 y 2014. Esto es, todos aquellos proyectos de ley que iniciaron su tramitación después del 10 de marzo de 2006 y la finalizaron antes del 11 de

³ La Constitución chilena dispone que solo el Presidente y los parlamentarios tienen iniciativa legislativa. Asimismo, establece que, respecto de determinadas materias de ley (por ejemplo, tributos y organización administrativa), al primero le corresponde la iniciativa legislativa exclusiva (art. 65).

⁴ El número de comisiones lo determina cada Cámara (salvo que obligatoriamente debe haber una de Hacienda). En ciertos casos, se crean comisiones especiales para el estudio de un proyecto específico. Un proyecto puede ser aprobado sin que sea analizado por una comisión, lo cual es muy excepcional.

⁵ La principal excepción se da cuando los proyectos son discutidos en muy breve plazo y, por tanto, no es materialmente posible escuchar a muchos interesados. Agradecemos a Miguel Landeros, Secretario General de la Cámara de Diputados, por sus observaciones a este respecto.

marzo de 2014 (gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010) y de Sebastián Piñera (2010-2014)).

La información concreta fue recogida de los documentos denominados *Historia de la Ley* que la Biblioteca del Congreso Nacional elabora para todo proyecto de ley y que contienen la información relevante de cada uno⁶. De esta manera, disponemos de información oficial respecto del proyecto inicial, de cómo su texto fue modificado (o no) durante la tramitación, de los debates en las distintas cámaras, así como los informes de las comisiones que lo estudiaron. En particular, se registró información respecto de: origen de la iniciativa (mensaje/moción), cámara de origen (Senado/Cámara de Diputados), comisión principal en que se discutió el proyecto, fechas de inicio y término de la tramitación y resultado (aprobado/rechazado). Asimismo, se identificó a todos los grupos que participaron de la discusión en comisión en cada uno de los 571 proyectos.

Identificados los GI participantes en los proyectos que se consideraron, procedimos a clasificarlos según tipo. Siguiendo a Baumgartner et al. (2009), distinguimos cinco tipos de GI: empresariales, trabajadores, ciudadanos, profesionales e instituciones públicas⁷. Hecho esto, se elaboró una segunda base de datos que compila información obtenida de fuentes oficiales respecto de distintas características relevantes de cada uno de los grupos. En particular, se obtuvo datos respecto de la forma jurídica que adoptan (p. ej. sociedad, fundación, corporación, sindicato, asociación gremial, u otra), de la cantidad de socios de los que disponen, de su año de creación y de la región en la que se encuentran sus oficinas centrales. Estos antecedentes fueron obtenidos del Servicio de Impuestos Internos⁸, de la Dirección del Trabajo⁹, del Ministerio de Economía¹⁰ y del Registro Civil¹¹, así como de información entregada por las distintas organizaciones en sus sitios web.

V. RESULTADOS

Como se señaló, los modelos desarrollados para el análisis de los GI y su actuación en los procesos de toma de decisión difieren en, al menos, tres áreas relevantes que serán consideradas aquí: en la presencia o representación esperada de diversos intereses, en la magnitud de la participación que exhiben

⁶ A toda esta información se puede acceder a través del sitio web: <http://www.senado.cl/appsenado/templatess/tramitacion/index.php>

⁷ Siguiendo a Baumgartner et al. 2009, los GI empresariales incluyen a asociaciones empresariales y empresas individuales; mientras los grupos de trabajadores comprenden a sindicatos de empresas y asociaciones sindicales. Los GI profesionales engloban, principalmente, a colegios profesionales, centros académicos, think tanks y oficinas de consultores, así como los GI ciudadanos constan de fundaciones sin fines de lucro, organizaciones comunitarias o vecinales, organizaciones religiosas, indígenas, estudiantiles, por nombrar algunas. Finalmente, entre las instituciones públicas destacan los municipios y otras organizaciones autónomas del Estado.

⁸ http://www.sii.cl/sobre_el_sii/nominapersonasjuridicas.html

⁹ <http://tramites.dirtrab.cl/VentanillaTransparencia/Transparencia/RerporteRRLLOrg.aspx>

¹⁰ <http://certificadosaes.economia.cl/Organizacion/Buscar>

¹¹ <http://www.registrocivil.cl/PortalOI/transparencia/RPJWEB.html>

los grupos de interés y, por último, en el nivel de especialización que muestran en su acción. A continuación, presentamos los resultados obtenidos en estas tres áreas para el caso de la participación de GI en el proceso legislativo chileno.

Intereses que actúan y son representados en la discusión legislativa

La participación de GI en la discusión legislativa en Chile se produce, como vimos, en las comisiones que tienen a su cargo la discusión de los proyectos de ley. Esta intervención es abierta y pública: cualquier grupo puede asistir y su comparecencia y argumentos quedan registrados. Al mismo tiempo, el neopluralismo argumenta que la representación de intereses es amplia, es decir, que existiría multiplicidad de organizaciones representando distintos intereses y participando del sistema político, aunque de todas formas se observaría un desequilibrio a favor de los de índole empresariales.

Nuestra primera hipótesis (H1) se refiere a la distribución de participación según tipo de grupo y argumenta que se debiera observar cierto predominio de los GI empresariales. En los 571 proyectos de ley considerados para este estudio, se observó la asistencia de grupos en 296 procesos legislativos. En total, se registró la comparecencia de 923 GI a la discusión en comisión. De ellos, el 40% corresponde a GI empresariales, un 21% de trabajadores, un 17% de GI ciudadanos, 12% de profesionales y un 9% fueron instituciones públicas. Es decir, existe una variedad de GI que participan en el proceso legislativo chileno, pero con predominio de los de tipo empresarial.

Ahora bien, dado que los grupos presentan, como veremos más adelante, distintos niveles de magnitud en su participación, este fuerte predominio empresarial se ve matizado si consideramos cómo se distribuyen los distintos tipos de GI en las discusiones legislativas. La evidencia recogida se presenta en la Tabla 1, la cual indica, para el total de GI que participó en cada proyecto de ley, qué proporción de esos grupos eran empresariales, de trabajadores, etcétera. Los datos muestran que, en promedio, uno de cada tres GI que participaron de la discusión eran grupos empresariales, cifra similar a la que presentan los GI de profesionales. Ellos son seguidos por las asociaciones de trabajadores, que representan alrededor de un 20% de los GI que participaron de las discusiones, y las agrupaciones ciudadanas y las instituciones públicas (aproximadamente 10% cada uno). En otras palabras, y considerando la totalidad de la muestra, la discusión parlamentaria en Chile muestra el predominio de grupos empresariales y de profesionales. Grupos de trabajadores, ciudadanos e instituciones públicas tienen una menor presencia en el Congreso.

Tabla 1. Tipos de grupos que participan en la discusión

	Empresarios	Trabajadores	Profesionales	Ciudadanos	Instituciones públicas
<i>Nº. de grupos</i>					
1 (n=69)	18,8	23,2	34,8	10,1	13,0
2 a 5 (n=124)	25,4	23,6	32,0	9,9	8,8
6 a 10 (n=61)	39,9	20,5	20,4	10,6	8,5
11 a 20 (n=33)	43,9	12,8	22,6	12,3	7,1
21 y más (n=9)	46,9	17,2	16,9	11,6	7,2
<i>Materias</i>					
Económicas (n=154)	38,1	22,6	26,2	8,4	4,5
No económicas (n=142)	20,3	20,3	31,5	12,7	14,9
Total (n=296)	29,6	21,5	28,8	10,4	9,5

Fuente: elaboración propia según datos oficiales

Por otra parte, en relación a nuestras hipótesis subsidiarias, los datos muestran lo siguiente. Respecto a la hipótesis H1A, que refiere al predominio empresarial según número de participantes en la discusión legislativa, los resultados son distintos a lo esperado. En efecto, cuando el número de GI participantes es bajo (cinco o menos), la presencia de grupos empresariales no supera, en promedio, el 25% del total, siendo incluso superados por las asociaciones de profesionales. Sin embargo, esto cambia cuando hay seis o más grupos, en términos de que la presencia empresarial aumenta hasta un 47% en promedio. A su vez, cuando hay seis o más grupos participando, la presencia de los otros tipos de colectividades (trabajadores, profesionales e instituciones públicas) disminuye. Esto indica que, en aquellos proyectos de ley que atraen mayor atención, la predominancia de GI empresariales es superior al promedio.

Finalmente, en relación a la hipótesis H1B, que refiere al predominio empresarial según materia, la evidencia indica que éste si se expresa con claridad. En promedio, el 38% de los grupos que participan en iniciativas de carácter económico son empresariales, lo que disminuye al 20% en proyectos de otras áreas de políticas públicas.

Magnitud de la participación

Las hipótesis 2 y 3 refieren a la magnitud de la participación de los GI en la discusión parlamentaria. La H2 sostiene que los GI tienen una presencia significativa, la que es mayor en el caso de proyectos que refieren a temas económicos (H3). La Tabla 2 contiene los resultados obtenidos.

Como vemos, primero, en promedio participan 3,1 GI por cada proyecto de ley. Segundo, en cerca del 50% de los proyectos no participa ningún GI (275 de 571). Es decir, en virtualmente la mitad de las iniciativas legislativas, ningún grupo expresa su opinión ante el Congreso¹². Tercero, en el 34% de los proyectos participan cinco grupos o menos, y solo en el 18% lo hacen seis o más GI. Estos datos, ciertamente, indican que la tendencia del sistema político chileno es de una baja participación general. Este nivel es menor que la de los casos antes mencionados (Dinamarca y Estados Unidos).

Tabla 2. Número de grupos que participan en cada ley

Número de grupos (por ley)	N	Porcentaje
0	275	48,2
1	69	12,1
2 a 5	124	21,7
6 a 10	61	10,7
11 a 20	33	5,8
21 y más	9	1,6
Total	571	100
Promedio	3,1	

Fuente: elaboración propia según datos oficiales

Como hipótesis 3 (H3) planteamos que la participación de los GI sería mayor en los proyectos de ley que se inician en el ejecutivo, que tienen una tramitación más larga y que tratan materias económicas. La Tabla 3 contiene nuestros resultados, que indican el número de grupos participantes en los proyectos de ley de acuerdo al tipo de iniciativa, la cámara de origen y el tipo de materia que tratan. Estos resultados son sugerentes desde varias perspectivas. Primero, llama la atención que no hay diferencias de participación según la cámara de origen pero sí las hay según autoría de la iniciativa, siendo considerablemente mayor en aquellos proyectos originados en un mensaje presidencial. Esto último es muy interesante, ya que la mayor participación de GI se da en los proyectos que tienen mayor probabilidad de ser aprobados: del total de los proyectos aprobados entre 1990 y 2016, el 75% correspondió a mensajes presidenciales (Gamboa y Dockendorff 2017). Este resultado es similar al observado para el caso español (Chaqués-Bonafont y Muñoz, 2016).

¹² Las áreas de políticas públicas con menor promedio de participación son las siguientes: Relaciones Exteriores, Defensa y Derechos Humanos. Por ejemplo, en el 83% de los proyectos vistos por la comisión de Relaciones Exteriores no asistió ningún GI.

Tabla 3. Número de grupos que participan en cada proceso legislativo

	Promedio	0	1	2 a 5	6 a 10	11 a 20	21 y más
<i>Tipo de iniciativa</i>							
Mensaje presidencial (n=429)	3,55	45,0	13,1	21,9	11,2	6,8	2,1
Moción parlamentaria (n=142)	1,89	57,7	9,2	21,1	9,2	2,8	-
<i>Cámara de origen</i>							
Cámara de diputados (n=452)	3,13	48,5	12,6	21,5	10,6	5,1	1,8
Senado (n=119)	3,17	47,1	10,1	22,7	10,9	8,4	0,8
<i>Materias</i>							
Económicas (n=231)	4,23	33,3	13,0	28,6	14,7	8,2	2,2
No económicas (n=340)	2,39	58,2	11,5	17,1	7,9	4,1	1,2
Total (n=571)	3,13	48,2	12,1	21,7	10,7	5,8	1,6

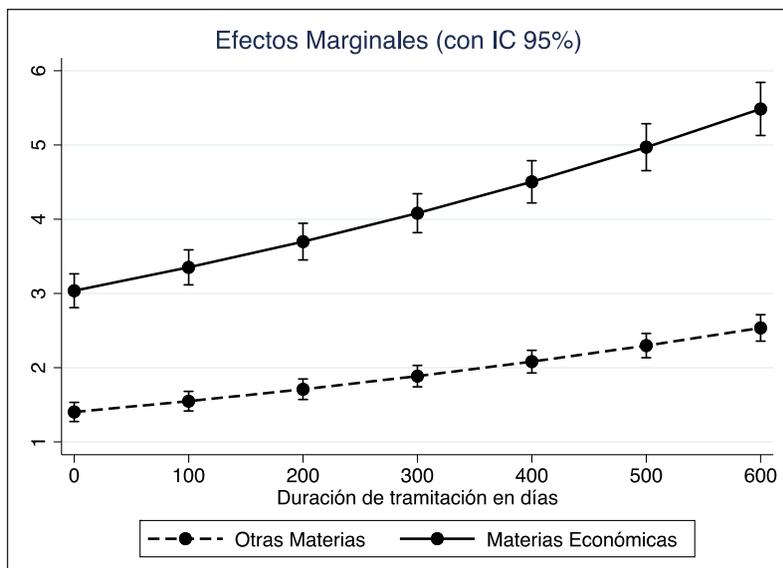
Fuente: elaboración propia según datos oficiales

Por último, considerando la distribución de la participación por materias económicas y no económicas, vemos que la evidencia comprueba nuestra tercera hipótesis (H3): en promedio, cuando se trata de materias económicas, participa casi el doble de GI. A este respecto, destaca que, de todas las materias que están sobre el promedio de participación (3,1), la mayoría pertenecen a ese grupo: Pesca, Minería, Medio Ambiente, Economía, Obras Públicas y Agricultura. En cambio, de las no económicas, solo Educación y Salud registran una participación sobre el promedio.

Este resultado es confirmado por un análisis de regresión de *poisson* (los detalles en el Anexo), en el que la variable dependiente es el número de grupos que participan en cada proyecto de ley y las variables independientes refieren a las características de su tramitación (tipo de iniciativa, cámara de origen, duración de la tramitación y si el tema es económico o no). Este análisis indica que el número de grupos que participan en la tramitación legislativa de los proyectos aumenta, *ceteris paribus*, cuando se trata de un mensaje presidencial, cuando la cámara de origen es el Senado y cuando la tramitación tiene una mayor duración.

Respecto del impacto que tiene el tipo de materia que se discute en el número de grupos que participan, la Figura 1 muestra que, controlando por todos estos factores, el número de grupos que participan en la discusión legislativa es estadística y sustantivamente mayor entre aquellos proyectos que tratan sobre temas económicos versus aquellos que se refieren a otras materias.

Figura 1. Tipo de materias discutidas y número de grupos que participan. Efectos marginales



Fuente: elaboración propia según datos oficiales

Especialización en la actividad de los grupos de interés

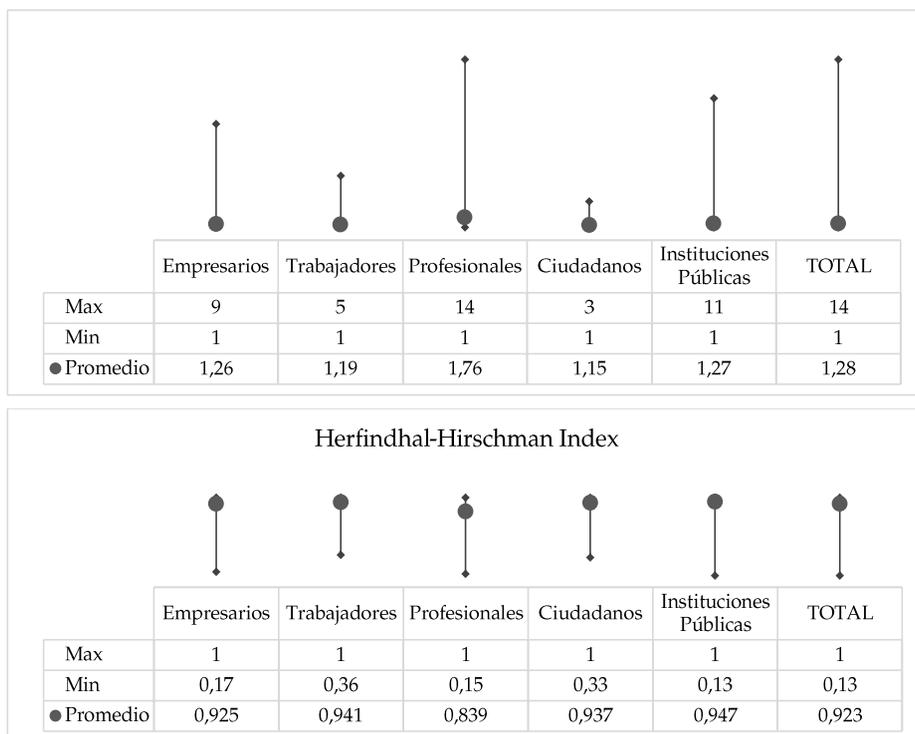
Nuestra última hipótesis (H4) señala que los GI concentran su actividad de *lobby* en un número reducido de áreas de políticas públicas. Para realizar este análisis, seguimos los procedimientos utilizados por Halpin y Binderkrantz (2011) y elaboramos dos variables para medir el nivel de especialización de los GI. Primero, calculamos el número de comisiones a las que los grupos asisten. Como las comisiones discuten proyectos de ley referidos a materias específicas, si los grupos son especialistas en su actuar debemos esperar que ellos asistan a un número reducido de comisiones. En cambio, si los grupos son generalistas, se espera que asistan a un número mayor de comisiones.

Segundo, calculamos el índice de Herfindahl e Hirschman (HH). Este índice permite combinar la magnitud de la participación de cada grupo con el número de ámbitos (en este caso comisiones) en que desarrolla su acción (Halpin y Binderkrantz 2011). El índice fluctúa entre 0 y 1, de manera que 1 indica completa especialización: toda la participación de un grupo se concentra en una sola comisión. Puntajes más bajos, por su parte, indican que los grupos participan en un mayor número de temas en la discusión parlamentaria¹³. Los resultados de estas mediciones se encuentran en la Figura 2.

¹³ El índice se calcula utilizando la fórmula que se muestra más abajo, donde N es el número de proyectos de ley en que cada GI participa y S la proporción de la actividad de los grupos en cada comisión (Halpin y Binderkrantz 2011).

Los datos muestran que, en el caso chileno, existe un alto nivel de especialización: en promedio, los GI asisten a la discusión de proyectos en 1,3 comisiones. Las asociaciones profesionales son quienes asisten, en promedio, a un mayor número de comisiones (1,8), mientras que los grupos ciudadanos y los de trabajadores son quienes, en promedio, más concentran su actividad (1,15 y 1,19 comisiones respectivamente).

Figura 2. Especialización de la participación de grupos de interés



Fuente: elaboración propia según datos oficiales

Los resultados para el índice HH, por su parte, indican un alto nivel de especialización en la actividad de los GI en el Congreso: en promedio, el HHI es de 0,923, valor cercano a 1 que indica que los grupos participan en la discusión de proyectos de ley que se ven en un número muy reducido de comisiones. De hecho, para el 85% de los grupos considerados, su HHI es igual a 1, es decir, toda su actividad se produce en una comisión. Los grupos profesionales son, en el caso chileno, quienes presentan un menor nivel de especialización.

Para evaluar los determinantes del nivel de especialización, consideramos tres variables asociadas a las características de los GI que la literatura ha mostrado como importantes: edad, cercanía con el centro decisorio y número de socios que estas organizaciones tienen. Los resultados del análisis de regresión

realizado son consistentes con aquellos mostrados por Halpin y Binderkrantz (2011) para el caso escocés: los grupos son más generalistas cuando tienen una mayor edad, cuando están más cerca de los centros decisorios y cuando tienen un mayor número de socios, *ceteris paribus*. La especialización de la actividad de lobby en el congreso, por lo tanto, es más probable entre grupos jóvenes, que se encuentran en regiones más alejadas del centro y que tienen un menor número de socios.

Tabla 4. Determinantes de la especialización de grupos de interés (regresión lineal)

	B	Error estándar	p
Edad (en años)	-0,001	0,000	0,000
Región (1=RM o V)	-0,058	0,015	0,000
Socios (número)	0,000	0,000	0,008
Constante	0,987	0,014	0,000
N	813		
Adj. R ²	0,070		

Fuente: elaboración propia según datos oficiales

VI. CONCLUSIONES

La participación de los GI en el sistema legislativo chileno presenta tres grandes características. Primero, la evidencia muestra que la participación, en general, es relativamente balanceada entre grupos, con un leve desequilibrio en la representación de intereses empresariales. No obstante, el desequilibrio es mayor cuando observamos cómo se distribuye la participación cuando el interés por los proyectos es mayor —cuando hay más grupos participando— y cuando los proyectos versan sobre materias económicas.

Segundo, el análisis de la magnitud de la participación muestra que, a pesar de tener amplias posibilidades de asistir a la discusión legislativa en las comisiones, los GI participan poco: en cerca de la mitad de los proyectos de ley observados no participó ningún grupo y, en aquellos donde sí asistieron, el promedio no supera la presencia de tres grupos. Esto indica con mucha claridad que en Chile los GI compiten muy poco entre ellos. Los resultados, además, muestran que, controlando por otros factores, la participación aumenta de acuerdo a características del proceso legislativo y del área de política pública que se trata. En efecto, la participación es mayor cuando el proyecto se origina en un mensaje presidencial, cuando la duración de la tramitación es mayor y cuando la materia del proyecto es del área económica.

Tercero, la evidencia también indica que la participación de los grupos es altamente especializada: los grupos asisten al trabajo legislativo para participar

de la discusión de proyectos de ley en temas restringidos, asistiendo, en promedio, a una comisión y a la discusión de solo un proyecto de ley. Pero esto no indica solo que son especializados, sino que además su presencia se agota en la mayoría de los casos a solo una participación. Esta particularidad, además, es mayor entre aquellos grupos más jóvenes, con menos socios y más alejados de los centros decisorios. Es decir, la especialización es el resultado de actividad que se realiza por grupos con menos recursos, los que limitan su capacidad de participación.

El sistema de representación de intereses, entonces, al menos en el ámbito estudiado, no se acerca al "cielo pluralista". En efecto, los datos generales muestran que, tanto la magnitud como la distribución de la participación, no es tan desequilibrada como predice Olson (1965). Sin embargo, al analizar en detalle esta intervención —en particular cuando consideramos la evidencia de participación por *policy domains*— y la concentración que se observa de ellas, el resultado es la imagen de un sistema de representación desequilibrado y con bajos niveles de competencia.

Esto configuraría un sistema de representación de intereses que puede ser calificado de "neopluralismo a medias" o de "neopluralismo a la chilena". Esto es, un sistema en que, en apariencia, integra en forma relativamente equilibrada los distintos intereses; pero que, al mismo tiempo, muestra fuertes desequilibrios en favor de intereses empresariales, tanto por su mayor presencia en proyectos que podrían ser considerados como más relevantes (más grupos), con mayor probabilidad de ser aprobados (mensajes presidenciales) y en temas económicos. Este desequilibrio aumenta al considerar que aquellos grupos que poseen menos recursos tienden a asistir solo una vez al congreso, sin poder sostener su actividad en el tiempo. Finalmente, este desequilibrio se expresa en un bajo nivel de competencia entre los distintos intereses representados. Aunque la participación de GI en comisiones legislativas no garantiza que sus opiniones serán escuchadas, al haber menor competencia, la probabilidad de que aquellos que asisten tengan influencia en las decisiones es mayor.

En comparación con otros casos, Chile presenta un bajo nivel de participación, tanto en general como cuando se analiza según *policy domain*. El nivel de especialización es mayor, pero en un contexto donde la participación es principalmente exclusiva y con niveles de desequilibrio en la representación pronunciados. Esto configura un sistema que se aleja del modelo neopluralista como el observado en Estados Unidos o en la Unión Europea.

Los resultados obtenidos son útiles y relevantes para una mayor y mejor comprensión del sistema de representación de intereses en Chile, como también para compararlo con lo que ocurre en otros países. Aun cuando la participación de los GI se realiza a través de distintas vías, este estudio hace una contribución principal. Esto, por cuanto provee información necesaria para avanzar en el estudio de por qué se toman decisiones en un sentido y no en otro, así como el contenido de las mismas. De esta manera, este trabajo puede servir como

base de otros estudios futuros, donde se planteen preguntas tales como ¿cuánto influyen los GI en las decisiones públicas? o bien ¿qué diferencias son posibles de observar para cada *policy domain*? Otra pregunta de investigación relevante que surge de este trabajo es la relación entre este “neopluralismo a la chilena” y la composición, características y poder de las elites en dicho país.

Finalmente, los resultados de este trabajo plantean preguntas normativas relevantes. Las características de la representación de intereses en el Congreso Nacional aquí observadas no son muy auspiciosas si lo que se busca es una representación más igualitaria de intereses y grupos. Cómo se pueden solucionar estos desequilibrios es, por lo tanto, una pregunta que debe ser abordada por la investigación y por la discusión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Carolina. 2009. *Las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Arriagada, Genaro. 2003. *Los empresarios y la política*. Santiago: LOM Ediciones.
- Avendaño, Octavio. 2014. “Fracturas y representación política en el movimiento estudiantil. Chile 2011”. *Última Década* 41 (1): 41-68.
- Baumgartner, Frank y Beth Leech. 1998. *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Baumgartner, Frank y Beth Leech. 2001. “Interests Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Groups Involvement in National Politics”. *Journal of Politics* 63 (4): 1191-1213.
- Baumgartner, Frank, Jeffrey Berry, Marie Hojnacki, David Kimball y Beth Leech. 2009. *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses and Why*. London: University of Chicago Press.
- Binderkrantz, Anne, Peter Christiansen y Helene Pedersen. 2014. “A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (1): 879-896.
- Binderkrantz, Anne. 2005. “Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure”. *Political Studies* 53 (1): 694-715.
- Brasher, Holly, David Lowery y Virginia Gray. 1999. “State Lobby Registration Data: The Anomalous Case of Florida (and Minnesota too!)”. *Legislative Studies Quarterly* 24 (1): 303-314.
- Browne, William. 1990. “Organized Interests and the Issue Niche: A Search for Pluralism in a Policy Domain”. *Journal of Politics* 52 (2): 477-509.
- Bull, Benedicte. 2008. “Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile”. *Journal of Latin American Studies* 40 (2): 195-224.
- Campero, Guillermo. 2003. “La relación entre el gobierno y los grupos de presión. El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada”. *Revista de Ciencia Política* 23 (2): 159-176.
- Cea, José. 2013. *Tratado de Derecho Constitucional Chileno*. Tomo III. Santiago: Ediciones Universidad Católica.
- Chaqués-Bonafont, Laura y Luz M. Muñoz Márquez. 2016. “Explaining Interest Group Access to Parliamentary Committees”. *West European Politics* 39 (6): 1276-1298.
- Coen, David. 2007. “Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying”. *Journal of European Public Policy* 14 (3): 333-345.
- Dirección del Trabajo. 2016. Registro de Organizaciones Sindicales. Recuperado el 26 de diciembre de 2016 de <http://tramites.dirtrab.cl/VentanillaTransparencia/Transparencia/RerporteRRLLOrg.aspx>

- Dür, Andreas. 2008. "Measuring Interest Influence in the EU: A Note on Methodology". *European Union Politics* 9 (1): 559-576.
- Eising, Rainer. 2007. "The Access of Business Interests to EU Institutions: Towards Elite Pluralism?". *Journal of European Public Policy* 14 (3): 384-403.
- Furlong, Scott y Cornelius Kerwin. 2005. "Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change". *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (3): 353-370.
- Gamboa, Ricardo, Carolina Segovia y Octavio Avendaño. 2016. "Interest Groups and Policy-making: Evidence from Chile, 2006-2014". *Interest Groups & Advocacy* 5 (2): 141-164.
- Gamboa, Ricardo y Andrés Dockendorff. 2017. "Institutional Organization of the Chilean National Congress". En *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, editado por Ali Farazmand, DOI 10.1007/978-3-319-31816-5_3179-1.
- Grant, Wyn. 2001. "Pressure Politics: From 'Insider' Politics to Direct Action?" *Parliamentary Affairs* 54 (1): 337-348.
- Gray, Virginia y David Lowery. 2002. "State Interest Group Research and the Mixed Legacy of Belle Zeller". *State Politics and Policy Quarterly* 2 (4): 388-410.
- Gray, Virginia y David Lowery. 1996. "A Niche Theory of Interest Representation". *Journal of Politics* 58 (1): 91-111.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Halpin, Darren y Anne Binderkrantz. 2011. "Explaining Breadth of Policy Engagement: Patterns of Interest Group Mobilization in Public Policy". *Journal of European Public Policy* 18 (2): 201-219.
- Heinz, John, Edward Laumann, Robert Nelson y Robert Salisbury. 1990. "Inner Circles or Hollow Cores: Elite Networks in National Policy Systems". *Journal of Politics* 51 (2): 356-390.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. London: Palgrave.
- Hojnacki, Marie. 1997. "Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone". *American Journal of Political Science* 41 (1): 61-87.
- Hoyloke, Thomas. 2014. "Why Lobbyists for Competing Interests Groups Often Cooperate?". In *New Directions in Interest Groups Politics*, editado por Matt Grossmann. New York: Routledge, 105-121.
- Kingdon, John. 2002. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: Longman.
- Klüver, Heike. 2012. "Biasing Politics? Interest Group Participation in European Policy-Making". *West European Politics* 35 (1): 1114-1133.
- Kollmann, Ken. 1998. *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*. Princeton: Princeton University Press.
- Lowery, David y Virginia Gray. 2004. "A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests". *Political Research Quarterly* 57 (1): 163-175.
- Lowry, Robert. 1999. "Foundation Patronage Toward Citizen Groups and Think Tanks: Who Gets Grants?". *Journal of Politics* 61 (3): 758-776.
- Marshall, David. 2010. "Who to Lobby and When: Institutional Determinants of Interest Group Strategies in European Parliament Committees". *European Union Politics* 11 (4): 553-575.
- McFarland, Andrew S. 2007. "Neopluralism". *Annual Review of Political Science* 10 (1): 45-66.
- Michalowitz, Irina. 2007. "What Determines Influence? Assessing Conditions for Decision-Making Influence of Interest Groups in the EU". *Journal of European Public Policy* 14 (1): 132-151.
- Ministerio de Economía. 2016. Registro de Asociaciones Gremiales. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de <http://certificadosaes.economia.cl/Organizacion/Buscar>
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Page, Edward. 1999. "The Insider/Outsider Distinction: An Empirical Investigation". *British Journal of Politics and International Relations* 1 (2): 205-214.
- Pedersen, Helene. 2013. "Is Measuring Interest Group Influence a Mission Impossible? The Case of Interest Group Influence in the Danish Parliament". *Interest Groups and Advocacy* 2 (1): 27-47.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2017. *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno*. Santiago: PNUD. Recuperado de http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/la-participacion-de-la-sociedad-civil-en-el-proceso-legislativo.html
- Registro Civil. 2016. Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro. Recuperado el 27 de diciembre de <http://www.registrocivil.cl/PortalOI/transparencia/RPJWEB.html>
- Salisbury, Robert. 1969. "An Exchange Theory of Interest Groups". *Midwest Journal of Political Science* 13 (1): 1-32.
- Schattschneider, Elmer. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Reinhart, and Winston.
- Schlozman, Kay. 2009. "Who Sings in the Heavenly Chorus: The Shape of Organized Interest System". En *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, editado por Sandy Maisel y Jeffrey Berry. Oxford: Oxford University Press, 425-450.
- Servicio de Impuestos Internos. 2016. Nómina de Personas Jurídicas. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de http://www.sii.cl/sobre_el_sii/nominapersonasjuridicas.html
- Truman, David. 1951. *The Governmental Process*. New York: Alfred Knopf.
- Visconti, Giancarlo. 2011. "Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia? *Revista de Ciencia Política* 31 (1): 91-115.
- Walker, Jack. 1991. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professionals, and Social Movements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Yackee, Jason y Susan Yackee. 2006. "A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the US Bureaucracy". *Journal of Politics* 68 (1): 128-139.

Recibido: 18 de enero de 2018
Aceptado: 11 de octubre de 2018

ANEXO

Tabla A1. Determinantes del número de grupos que participan en la discusión de proyectos de ley (regresión de Poisson)

	Coef.	Robust Std. Err.	P
Tipo de tema (1 = económicos)	0,772	0,049	0,000
Cámara de origen (1 = Cámara de Diputados)	0,249	0,061	0,000
Tipo de iniciativa (1 = mensaje)	1,033	0,074	0,000
Duración tramitación (n°. de días)	0,001	0,000	0,000
Constante	-0,326	0,092	0,000
N	560		
LR Chi ²	630,40		
Prob> chi ²	0,000		
Pseudo R ²	0,122		

Fuente: elaboración propia según datos oficiales

Carolina Segovia. Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad de Michigan (Ann Arbor). Profesora asociada de la Escuela de Ciencia Política en la Universidad Diego Portales. Correo electrónico: carolina.segovia@udp.cl

Ricardo Gamboa. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Tübingen (Alemania). Profesor asociado del Instituto de Estudios Internacionales en la Universidad de Chile. Correo electrónico: rgamboa@uchile.cl

