



Instituto de Asuntos Públicos
Escuela de Postgrado
Universidad de Chile

ISSN 0719-4889
vol. 2 n° 1

MCP DOCUMENTOS DE TRABAJO

Ciencia Política

Los grupos de interés y sus efectos sobre las políticas públicas: el caso del FUT

Mónica Ruiz Soto
junio/2016



LOS GRUPOS DE INTERÉS Y SUS EFECTOS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL FUT.

Mónica Ruiz Soto¹

Resumen

Los grupos de interés conforman un tipo de acción colectiva que ha sido estudiada ampliamente durante los últimos años, debido a la influencia que ejercen sobre las políticas públicas que se desean establecer en un determinado momento. Un ejemplo reciente en Chile de esta influencia se observó durante la negociación de la reforma tributaria por parte del gobierno de la presidenta Bachelet, donde el oficialismo no logró sacar la reforma tal como estaba propuesta en el programa de gobierno; en particular el tema del Fondo de Utilidades Tributables, conocido como FUT, sufrió grandes modificaciones. Especial relevancia tomaron los sectores empresariales, quienes realizaron una intensa campaña para modificar los principales aspectos de la normativa.

¹ Ingeniero Comercial, Mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile; Master of Arts en Desarrollo Económico, Universidad de Sussex, Inglaterra; Tesista Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile.

Introducción.

En el Programa de Gobierno de la presidenta Bachelet se establece la necesidad de realizar una reforma tributaria cuyo principal objetivo es recaudar US\$ 8.200 millones, lo que representa aproximadamente un 3% del PIB. Estos recursos, de naturaleza permanente, se destinarán a financiar gastos de la misma naturaleza, que se comprometerán, principalmente, en la reforma educacional una vez que ésta sea aprobada. “Para recaudar esta cantidad es necesario no sólo modificar ciertas cargas tributarias, sino avanzar en medidas que disminuyan la evasión y la elusión” (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018:24). Es en este contexto donde se considera suprimir el Fondo de Utilidades Tributables (FUT) ya que su eliminación se percibe como una herramienta que permitirá aumentar los niveles de recaudación al disminuir la elusión y evasión fiscal. Una vez ganadas las elecciones, el 1 de abril de 2014 el Gobierno ingresó al Congreso un proyecto de reforma tributaria, el que fue rápidamente cuestionado desde sectores de la oposición y por gran parte de los sectores empresariales y grupos de interés relacionados a ellos, pero también por parte de algunos integrantes de La Nueva Mayoría.

A partir de esta situación, en este trabajo se muestra un ejemplo de la capacidad organizativa y de influencia que pueden ejercer los grupos de interés tomando como el caso de la reforma tributaria y en particular los aspectos relacionados al FUT. En este contexto, los grupos empresariales, reunidos en diversas asociaciones como la CPC, la SOFOFA o la Asociación de Emprendedores, entre otros, influyeron en el resultado final de la reforma, resultado que distó mucho de ser el planteado originalmente por el Gobierno, el que contemplaba la total eliminación del FUT. ¿Por qué sucedió esto? ¿Cómo afectó la intervención de los grupos de interés en este resultado?

De este modo, el planteamiento central de este trabajo es que los grupos de interés, representados principalmente por asociaciones que agrupan a los grandes, medianos y pequeños empresarios, hicieron diversas gestiones y campañas que permitieron que la comunicación y las acciones realizadas por el gobierno en relación a la reforma tributaria, y en particular en relación al FUT, no lograran penetrar en la población, dificultándose, a su vez, la coordinación con los partidos de La Nueva Mayoría. Como consecuencia, se generó un espacio para que se realizaran cambios profundos en la iniciativa al introducir nuevas temáticas que terminaron por modificar los argumentos iniciales que sustentaban a la reforma.

Qué es un Grupo de Interés: organización e influencia.

Uno de los actores relevantes en la discusión antes señalada fueron los grupos de interés, fenómeno social que ha tomado relevancia durante las últimas décadas. Truman, en 1962, los definió como asociaciones o grupos de personas que comparten un mismo interés y desarrollan actividades destinadas a representar y defender ese interés particular. En términos de representación, los grupos de interés representan intereses particulares, a diferencia de los representantes que son electos en las elecciones ordinarias, quienes deben

representar el interés general. De esta manera, los grupos de interés se diferencian de otras agrupaciones sociales que nacen de manera espontánea, como por ejemplo los movimientos sociales, por tener un fin y una organización estable y por la existencia de un vínculo permanente entre los asociados que permite que sus miembros se coordinen dentro de la organización para la consecución del fin perseguido. En otras palabras, los grupos de interés cuentan con capacidad organizativa. También, se caracterizan por el hecho de que sus acciones se expresan de manera diferenciada, es decir, no todos los grupos de interés se constituyen ni expresan de la misma manera: por ejemplo muchos de ellos pretenden interferir en las políticas gubernamentales (como el caso de los sindicatos o movimientos gremiales) mientras que otros grupos simplemente pretenden que el Gobierno (o el Poder Legislativo) acojan una causa particular. No obstante, un aspecto distintivo es que siempre se relacionan con el Estado y con el sistema político (Medina, 2009 y Kitschelt, 1999).

Como toda organización social, los grupos de interés aportan en términos positivos a la sociedad, pero también tienen aspectos negativos. Entre los aspectos positivos de la existencia de los grupos de interés se encuentra que logran organizar la voluntad de las personas y obtener información acerca de los objetivos de los ciudadanos, a su vez, entregan una oportunidad eficiente de exponer las necesidades de los ciudadanos a los representantes políticos. Sin embargo, su existencia conlleva algunos aspectos negativos, ya que al concitar sólo a algunos sectores de la sociedad pueden provocar que ciertas minorías (e incluso algunos grupos mayoritarios no organizados) se vean postergados en sus intereses cuando estos grupos no han logrado la fuerza electoral necesaria para ser representados en el proceso político. Esto es así porque los grupos de interés, al estar organizados, cuentan con otros espacios de influencia que van más allá de lo puramente electoral.

Sin embargo, lo más relevante de los grupos de interés es que utilizan su capacidad organizativa para influir en la toma de decisiones políticas. No obstante, la capacidad de influir por parte de los grupos de interés, se ve limitada por los aspectos institucionales que rigen a la sociedad, es decir, las características específicas del sistema político y de los mecanismos existentes para la toma de decisiones. También influirá el tema que adopte el grupo de interés. Si el tema es de interés general, existirán varios grupos de interés y/o actores sociales e institucionales que querrán influir en las decisiones respecto a ese tema particular, lo que puede restar capacidad de influencia a ciertos grupos al diluir el nivel de participación que puedan lograr. Finalmente, los aspectos internos del grupo como los recursos con que cuenta (no sólo monetarios), el área en que se desenvuelve, la capacidad de relacionarse con otros actores y su tamaño, son decisivos en la capacidad de influencia que logren. Una variable relevante es conocer si el grupo se desenvuelve en el ámbito nacional o a nivel local. Si lo hace de la primera manera será más influyente.

Existen diversos ámbitos desde donde los grupos de interés interaccionan con el sistema político, ya que éstos pueden ser grupos tan diversos como asociaciones de profesionales,

sociedad protectora de la infancia, de animales, etc. (entre otros muchos grupos de este tipo), grupos ambientalistas y otros grupos, que no teniendo fines de lucro, ejercen una presión política para defender sus intereses. No obstante, uno de los grupos de interés más relevante en las economías de mercado son los sectores empresariales y aquellos relacionados a la industria y al comercio (Medina, 2009:18-20). En el caso de Chile se puede nombrar a la Cámara de Comercio de Santiago y la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, la SOFOFA, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Asociación de Emprendedores de Chile. Esta última, a través de su representante Juan Pablo Swett, tuvo un rol relevante durante la discusión de la reforma tributaria.

En cuanto a las acciones desplegadas, los grupos de interés pueden actuar fuera o dentro del ámbito institucional. Mientras en el primer caso las acciones son realizadas por fuera de los canales formales vinculándose con el sistema político de manera indirecta, como por ejemplo, realizando acciones como protestas o marchas, en el segundo despliegan sus acciones utilizando los canales formales, pero manteniéndose fuera del campo electoral. Estas prácticas incluyen lobby, informes en sesiones parlamentarias, campañas de presión a políticos concretos, conferencias de prensa públicas, etc. (Kitschelt, 1999:9). Lachmann (2012) señala que, concretamente, los grupos de interés ofrecen a los políticos ayudas financieras (donaciones), información, conocimiento, asesoría política, dictámenes, cargos en los consejos de administración de empresas o cargos lucrativos al terminar sus trayectorias, entre otras cosas. Pueden “infiltrar” a los partidos y apoyar o perjudicar a los políticos a través de los medios de comunicación. También pueden aprovechar el recurso de amenazar con restar su apoyo para cierto partido o diputado en las próximas elecciones, cambiar el emplazamiento de sus empresas, etc. (Lachmann, 2012:6).

La mayoría de las acciones desplegadas dentro del ámbito institucional antes señaladas caen en la definición de lobby. Se entiende por lobby a los esfuerzos por cambiar las políticas públicas actuales: “es un esfuerzo por cambiar aspectos sobre lo que ya existe más que realizar un cambio total de la política pública existente” (Baumgartner et al. 2009:19). Más precisamente, Farnel define el lobby como “una actividad consistente en proceder a intervenir para influenciar directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos” (Arrau, 2002:5).

No obstante el lobby es una actividad política intrínsecamente legítima y potencialmente beneficiosa para la sociedad, en el sentido de que en sociedades democráticas las personas tienen el derecho de expresar a sus autoridades sus orientaciones respecto de ciertos temas y de aportar en la discusión legislativa de los mismos, debe ser regulada debido a los posibles efectos negativos en términos de transparencia e integridad que pueda tener sobre las personas que finalmente toman las decisiones y en general sobre todo el proceso de toma de las mismas.

¿Por qué una reforma tributaria concita la atención de los grupos de interés, en especial el de los grupos empresariales?

Antes de analizar cuál fue el rol de los grupos de interés empresariales en la discusión relativa a la reforma tributaria, es importante reconocer las características que tiene una reforma de éste tipo, principalmente porque llama la atención la activa participación de los empresarios en estos temas y no en otro tipo de materias. La razón es que las reformas tributarias, cualquiera sea su extensión y profundidad, concitan gran interés por parte de los diversos actores económicos y sociales ya que una reforma tributaria provoca grandes efectos sobre la eficiencia y equidad de una sociedad. En este sentido, una reforma tributaria es el campo de la política pública donde hay más intereses en juego y donde más actores participan de manera activa en su diseño, discusión e implementación; por otra parte, una reforma tributaria puede implicar altos costos políticos que pueden recaer sobre el gobierno de turno (o los partidos y coaliciones que lo integran) mientras que los beneficios, en general, se perciben en gobiernos futuros y viceversa; finalmente, de no concitar acuerdos generales, las reformas tributarias pueden constituirse en reformas de corto plazo, dependientes de quién gobierne, con los costos que ésta situación conlleva (Stein et al., 2006:cap.8).

En este sentido, diversos autores estipulan que lo recomendable en el caso de este tipo de políticas en particular, es contar con un consenso de todos los actores involucrados, incorporando a todos los grupos y agentes, directamente o a través de sus representantes, en las discusiones, los procesos de negociación, el cumplimiento de ciertos acuerdos sobre la forma cómo se realizará la reforma y en el uso que se le dará a los recursos públicos generados (Stein et al., 2006:cap. 8 y Lora, 2008). Por lo anterior, la comunicación tanto del contenido de las políticas diseñadas como de la manera en que serán implementadas es crucial. Sánchez (2011) destaca la idea de que la comunicación es uno de los principales ingredientes de la acción política. “Las políticas de comunicación forman parte creciente de la agenda pública de los gobiernos y también de las entidades no estatales y a su vez condicionan la elaboración misma de la agenda” (Sánchez, 2011:3). Consecuentemente, el análisis técnico puede proporcionar una serie de recomendaciones sobre las opciones óptimas, pero es el análisis político-económico el que aportará la información necesaria sobre el subconjunto de opciones realmente factibles y contribuirá a que se evalúe el costo político de las diversas opciones de reforma. En este sentido, las reformas tributarias hay que pensarlas y entenderlas en su dimensión de contrato social y examinarlas como un elemento constituyente de la relación Estado-Sociedad (Sabaini y O’Farrell, 2009:3-4).

En el caso de la reforma tributaria recién promulgada, los aspectos relacionados al FUT concitaron la atención de diversos grupos empresariales, por las implicancias económicas que su eliminación tendría sobre sus actividades productivas y las utilidades generadas por ellos y por la importancia de esta herramienta como instrumento para financiar futuras inversiones.

¿Qué es el FUT?

El mecanismo del FUT nace en los años 80 a raíz de la situación de insolvencia del país, posterior a la crisis económica vivida en esa década, y por tanto obedece a las condiciones económicas específicas de ese momento, en especial, debido a las restricciones financieras que enfrentaron las empresas en Chile en ese período. De esta manera, el FUT fue ideado como una solución para incentivar el ahorro nacional y así permitir un aumento de la inversión y el crecimiento económico al ampliar la capacidad de crédito interno de la economía. Pero, a partir de los 90, el país se vuelve más solvente y las grandes empresas acceden al crédito internacional, con lo que la herramienta perdió parte de su sentido original.

En términos prácticos, Ley de la Renta estableció que los contribuyentes de la Primera Categoría, que estén obligados o que opten por declarar en dicha categoría sus rentas efectivas, deben llevar un libro especial denominado Registro de la Renta Líquida Imponible de Primera Categoría y Fondo de Utilidades Tributables (FUT). En este libro debían consignarse, principalmente, las utilidades no retiradas que genera una empresa, las que al no quedar registradas en la base imponible tiene como resultado que los empresarios no paguen impuestos sobre ellas (www.sii.cl). Con ello, el sistema tenía como finalidad fomentar el ahorro de las empresas en la forma de utilidades retenidas, fondos que permitirían financiar la inversión futura (Calderón, 2014:72). El Servicio de Impuestos Internos estima que, al 2013, habían unos 247 mil millones de dólares acumulados por concepto del FUT, lo que significa que existen, aproximadamente, US\$50 mil millones de impuestos postergados (Economía y Negocios on-line, 9/6/2014).

Si el FUT fomenta el ahorro y la inversión ¿cuál es el real problema con éste mecanismo que lo hace susceptible de ser eliminado? El problema es que abre la puerta a la elusión tributaria, ya que las utilidades retenidas (FUT) si no se reinvierten, en algún momento son retiradas y pasan a sus respectivos dueños. En ese instante, en que como persona natural deberían pagar un 30% de impuesto, finalmente se paga sólo el 10%, porque la empresa “ya pagó” el 20% restante. Es decir, el FUT funciona como crédito descontando el impuesto ya pagado por la empresa (20%) en el período en que se generaron las utilidades.

Por ello el planteamiento original de la reforma tributaria fue que los fundamentos con que se concibió la "estructura de incentivos" del FUT se "han desviado sustancialmente de sus objetivos iniciales y se han convertido en fuentes de elusión e incluso de evasión de impuestos" (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018:25). De este modo, se propone que los dueños de las empresas tributen por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran (el sistema propuesto operaría en base devengada). En consecuencia, la eliminación del FUT se consideraba una herramienta efectiva para aumentar la recaudación fiscal ya que la posible elusión tributaria generada por este concepto desaparecería con su fin.

Campaña de los Empresarios.

Desde el comienzo de la discusión en el Parlamento, los empresarios se mostraron contrarios a la idea de eliminar el FUT. De hecho, en abril, la CPC encargó dos estudios que analizaron los aspectos económicos y legales de la reforma. En particular, un informe se refirió, exclusivamente, a la eliminación del FUT, proponiendo un mecanismo alternativo para incentivar y facilitar el ahorro por parte de las empresas con el fin de financiar sus proyectos de inversión. El argumento señala que con el término del FUT se produce un perjuicio en la caja de las compañías, limitando el financiamiento para futuras inversiones (La Tercera Negocios, 27/04/2014).

A su vez, se realizó un fuerte lobby en diferentes frentes. En el Congreso, el presidente de la Comisión de Hacienda, Pablo Lorenzini, señaló que durante la discusión de este proyecto no habían estado presentes en los pasillos del parlamento “los profesionales de siempre”, sino una nueva casta. Empresarios de todos los sectores acudieron a la Comisión para expresar sus puntos de vista, desde la CPC hasta Vinos Chile y la Cámara Chilena de la Construcción, entre otros. “En temas sectoriales, uno ha visto en el pasado a los lobistas en el Congreso y se ha tomado algún café con ellos. Acá no, porque hemos visto un lobby distinto, de alto nivel. Se trata de expertos que trabajan en universidades e institutos y que han hecho un lobby más bien intelectual. Ahí hay ex ministros, columnistas, académicos. Algunos de ellos, tengo entendido, han asesorado a los empresarios con estudios que están en un lenguaje bastante preciso y sólo para entendidos”, explicó (Ver Reformalareforma.cl del 9/7/2014 y The Clinic Online del 14/7/2014)

Como una forma de conocer la fuerza del lobby, The Clinic Online solicitó vía Transparencia a los integrantes de la Comisión de Hacienda de la Cámara Alta -Juan Antonio Coloma, José García Ruminot, Ricardo Lagos Weber, Carlos Montes Cisternas, Andrés Zaldívar Larraín- que explicitaran quiénes habían solicitado alguna reunión privada con ellos desde marzo hasta el 1 de julio de este año. El resultado, como se esperaba, fue que gran parte de quienes pidieron una audiencia son las mismas personas que asistieron a exponer a la Comisión: representantes de grupos empresariales como Andrés Santa Cruz de la CPC, Hermann Vonmuhlenbrock de la SOFOFA o José Ramón Valente de Econsult. Coloma fue el parlamentario que más reuniones tuvo, con más de 80 reuniones, en tanto que Ruminot sólo especificó 14 encuentros en el Congreso y cerca de 50 a nivel regional (The Clinic Online del 14/7/2014).

Sin embargo, los empresarios también quisieron influir en la opinión pública realizando campañas de comunicación masiva que dieran a conocer su postura frente a la reforma tributaria. De esta forma nuevos actores aparecieron en escena. Bernardo Fontaine coordinó la página Reformalareforma.cl financiando un inserto en diversos medios escritos en el cual se criticaba la reforma. El inserto consistió en una recopilación de diversas opiniones técnicas criticando diferentes aspectos de la reforma. La idea era aunar en un grupo a los diferentes movimientos sociales y pequeños gremios en torno a los siguientes lemas: “Esta

reforma la pagamos todos”, “Pymes sí se ven dañadas”, “Reforma antiahorro” y “Reforma mal hecha técnicamente”. “Queremos ser la voz de los sin voz”, dijo en el lanzamiento de su página web. De prosperar este movimiento, la Reforma Tributaria estaría logrando algo que no se había visto desde hace años en Chile: que los distintos gremios se aglutinen en contra de una idea o proyecto, señalaron algunos líderes empresariales (El Mostrador mercados, 4/6/2014).

Pero quizás la campaña más comentada y con mayor visibilidad para el público general fue la liderada por Juan Pablo Swett, quién realizó una serie de videos nombre de la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH) los que fueron subidos a la web. En los videos Swett explicaba, en pocos minutos, cómo la reforma tributaria y en particular la eliminación del FUT, traería consecuencias negativas para las PYMES al disminuir la capacidad de endeudamiento de las empresas. Tal como se señaló anteriormente, el FUT es una fuente de financiamiento alternativo para este sector empresarial, el cual no siempre ha tenido un acceso fácil al sistema financiero y crediticio formal. De eliminarse el FUT, se elimina esta opción de financiamiento para las nuevas inversiones. “Se adhiere a la necesidad de una reforma tributaria, pero estamos en desacuerdo con la forma en que se va a recaudar” señaló Swett en mayo pasado.

La presión realizada por los empresarios tuvo efecto en el Gobierno, quién modificó sustancialmente algunos artículos, tocando incluso al llamado “corazón de la reforma” (entre ellos la eliminación del FUT). Pero también en los partidos políticos y en los parlamentarios. En efecto, la UDI tras constatar que los gremios empresariales estaban por llegar a un acuerdo con el Gobierno, decidió sumarse a él. De esta manera, el 7 de julio se dieron a conocer por la prensa los principales acuerdos entre el Gobierno y la oposición que luego darían pie al acuerdo alcanzado en la Comisión de Hacienda con el fin de aprobar la reforma y evitar así que fuera a discusión en la Comisión Mixta. Este acuerdo tributario logrado a “puertas cerradas” por el ministro de Hacienda con la derecha política, contradujo los dichos anteriores emitidos por el secretario de estado en el sentido de que no se tocaría el corazón de la reforma y por tanto no estaba en negociación la eliminación del FUT. CIPER señaló que “el protocolo debilita el objetivo original: que todos paguen de acuerdo a sus ingresos reales, confirmando que entre quienes hicieron lobby figuran grandes empresarios que también se reunieron con autoridades para atenuar el impacto de la reforma. Y lo lograron”. (www.ciperchile.cl del 17/7/2014).

¿Cómo quedó el FUT tras la reforma? El FUT se reemplaza a partir del 1 de enero de 2017. Para ello se crea un sistema semi-integrado de tributación, cuyo funcionamiento es paralelo y opcional al del régimen integrado con atribución de renta. Este último opera por defecto. De esta manera se modifica el antiguo sistema FUT. Este sistema integrado tiene una tasa de impuestos de primera categoría (a las utilidades de las empresas), que sube gradualmente de 20% a 25% en cuatro años. El impuesto pagado seguirá operando como un crédito para

los dueños de las empresas, al pagar su Impuesto Global Complementario o Adicional (impuesto a las rentas personales).

A su vez, el sistema parcialmente integrado establece un sistema de tasas distintas, según se trate de utilidades invertidas o ahorradas, o de utilidades retiradas de las empresas. Se considera un aumento progresivo del Impuesto de Primera Categoría para las empresas desde un 20 % a un 25,5% el primer año de vigencia de la reforma hasta llegar a un 27% el cuarto año. Los empresarios podrán aplicar ese 27% pagado, como crédito en contra de los impuestos finales, pero sólo hasta en un 65% de lo pagado. En términos generales, cuando se retiren utilidades bajo esta modalidad se gravan con Impuesto Adicional del 35% sobre base retirada, debiendo incluirse en la base la totalidad del Impuesto de Primera Categoría, pero sólo un 65% del Impuesto de Primera Categoría pagado constituirá crédito. Esta forma de cálculo determina una tasa de impuesto efectiva de 44.45%. Los contribuyentes podrán elegir entre estas dos modalidades debiendo permanecer en el sistema elegido al menos cinco años (www.bcn.cl/leyfacil/recurso/reforma-tributaria-2014). En consecuencia, el FUT no se eliminó totalmente y parte del mecanismo existente se mantiene pero con tasas diferentes².

² Diversos medios y actores políticos nombraron FUTITO a la manera en que quedó la modificación al FUT, como una forma de ironizar respecto de que el sistema no se alteró radicalmente.

Conclusiones y Futura Línea de Trabajo.

Los grupos de interés muchas veces han sido denominados grupos de presión, debido a que su objetivo es influir en el sistema de toma de decisiones de manera de orientar las políticas públicas según sus fines y objetivos. Entre las acciones de influencia que pueden llevar a cabo los grupos de interés está el lobby. Por ello su estudio y reglamentación es esencial, debido a las consecuencias negativas en términos de transparencia que esta práctica pueda tener. En Chile, la ley N°20.730 regula la actividad, si bien aún no entra en vigencia debido a que el reglamento que regula el actuar del Gobierno y del Parlamento en este tema se encuentra en etapa de toma de razón en la Contraloría. Una vez finalizado este trámite, la ley y sus reglamentos deberán entrar en vigencia tres meses después de publicados en el Diario Oficial.

No obstante el punto anterior, es posible analizar el lobby realizado, tanto por parte de personeros del Gobierno y del Parlamento como de los sectores empresariales, a la luz de la Ley. La directora de Incidencia e Investigación de la Fundación Ciudadano Inteligente, María Jaraquemada señaló que “tanto las acciones realizadas por el Gobierno, RN y la UDI, junto a sus equipos técnicos, para lograr el protocolo de acuerdo de la reforma tributaria, resultaron plenamente ajustadas con lo que define la ley que regirá la actividad del lobby y de quienes realizan esa función (lanacion.cl del 18/7/2014).

En el caso de las tratativas que han hecho los particulares para tratar de influir o para informar de su punto de vista a las autoridades sobre los aspectos de la Reforma Tributaria, también cabrían dentro de la reglamentación del lobby, y en caso que hoy estuviese vigente el articulado, los parlamentarios y el Gobierno tendrían que publicar en sus páginas web esas reuniones” (lanacion.cl del 18/7/2014). En este sentido, el rol del empresario Juan Pablo Swett, presidente de la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH), quien sostuvo reuniones con senadores de la comisión de Hacienda y el subsecretario de Hacienda, Alejandro Micco (y el de otros representantes de asociaciones gremiales) fue el de un *gestor de intereses particulares* –lobista que no recibe pago por sus gestiones- al canalizar las inquietudes de las pymes que lidera sobre los efectos de los cambios tributarios en este sector. En resumen, si la normativa hubiese estado vigente, no habría habido vicios en los encuentros que llevaron a cabo las partes para modificar varios aspectos del texto original y así asegurar los votos de la oposición para el proyecto de ley, de modo que los grupos de interés cumplieron con los objetivos que se habían propuesto de manera adecuada, es decir sin interferir en la transparencia del proceso (lanación.cl del 18/7/2014).

A pesar del reconocimiento de la existencia de lobby por parte de los diferentes grupos de interés, uno de los aspectos más difíciles de trabajar es medir el grado de influencia real de los lobistas. En la actualidad, es aceptado que el poder se expresa en múltiples formas, muchas de las cuales no son “observables”, es decir, el ejercicio del poder no puede

cuantificarse únicamente observando las presiones que un legislador recibe por parte de un grupo, o la contribución financiera que realiza un holding empresarial a las arcas de un partido político (Medina, 1999:6). Por ello es relevante desarrollar a futuro una línea de investigación que permita delimitar claramente las acciones que se consideran lobby con el fin de crear herramientas que mejoren la capacidad real para medir el grado de influencia efectiva de los distintos grupos de poder y cómo ésta se traduce en políticas públicas. Con este conocimiento será posible establecer acciones tendientes a incrementar los niveles de transparencia de modo que el lobby tenga una connotación positiva como una forma de participación ciudadana válida y deseable y no la connotación negativa con que cuenta en la actualidad.

Bibliografía.

- Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, C. y Leech, B. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*. The University of Chicago Press. Chicago and London.
- Benitez, S. (2011). *La comunicación estratégica como política pública*. Documento de opinión 21/2011. Marzo 2011.
- Calderón, P. (2014). *Fondo de Utilidades Tributables*. En Revista Tributaria N°10, 2014. Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Cerda, R. Correa, J.L., Parro, J. y Peñafiel, D. (2014). *El Fondo de Utilidades Tributables (FUT): elementos para la discusión*. Estudios Públicos, 135 (invierno 2014), 39-87 ISSN: 0716-1115 (impresa), 0718-3089 (en línea).
- Economía y Negocios on-line. *Impuestos que se han postergado con el FUT suman US\$50 mil millones*. Publicado el 9/6/2014.
- El Mostrador Mercados. *Bernardo Fontaine quiere dejar el vuelo en solitario y convertirse en referente*. Publicado el 4/6/2014.
- Ferrando, J. *Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión*.
- Gable, R. (1958). *Interest Groups as Policy Shapers*. Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies. Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 319, (Sep., 1958), pp. 84-93. Sag Publications Inc.
- Ganora, E. y Alvarez, M. E. (29/4/2014). *Gobierno lanza campaña para defender reforma tributaria: La Moneda “viralizó” video que busca contrarrestar críticas*. Recuperado el 12 de noviembre de 2014 desde www.latercera.cl.
- García, J.F. (2008). *Modelos de Regulación del Lobby en el Derecho Comparado*. Revista Chilena de Derecho, vol. 35 N°1, pp. 107-134, 2008.
- Gómez J.C. y O'Farrell, J. (2009). *La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina*. 21 Seminario Regional de Política Fiscal ILPES/CEPAL, Santiago de Chile Enero 26 al 29, 2009.
- Guédez, V. *Los Grupos de Interés: de lo transaccional, a lo relacional y a lo consustancial*. Universidad de Barcelona.
- *Guía Legal sobre la reforma Tributaria 2014*, recuperada el 9 de noviembre de 2014 desde la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/reforma-tributaria-2014>.
- *Impuestos que se han postergado con el FUT suman US\$50 mil millones (9/6/2014) de junio de 2013*. Recuperado el 18/11/2014 desde Economía y Negocios on-line.
- Jimeno, P y Sánchez, M. *El camino de los empresarios para abordar la reforma tributaria en el Senado*. www.latercera.cl , publicado el 27/04/2014.

- Kitschelt, H. (1999). *Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI*. Departamento de Ciencias Políticas Universidad de Duke, EE.UU. RIPS, ISSN 1577-239X. Vol:1, N°: 2, 7-25.
- La Segunda On-line. *Empresarios critican en Washington reforma tributaria*. Publicado el lunes, 30 de junio de 2014
- Lachmann, W. (2012). *Grupos de interés, lobbies*. En Lobby y Grupos de Interés, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. N°9, Chile 2012.
- Lora, E. (2008). *El futuro de los pactos fiscales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Investigación, Documento de Trabajo #650. Diciembre 2008.
- Medina I. (2009) *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*. Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, WP núm. 279, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Ortiz, L. *Bondades que presenta el registro FUT para los dueños de empresas chilenas*. Departamento Control de Gestión y Sistemas de Información – Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018, Octubre de 2013. Recuperado el 5 de noviembre de 2014 desde michellebachelet.cl/programa/.
- Sánchez, S. (2011). *La comunicación estratégica como política pública*. Documento de opinión N°21/ Marzo de 2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Saure, G. *Ciudadano Inteligente: lobby por reforma tributaria se ajustó a la ley*. www.lanacion.cl, publicado el 18/7/2014.
- Stein, E., Tomassi, M., Echebarría, K., Lora, E., Payne, M. (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Editorial Planeta.
- www.ciperchile.cl. *Las huellas del lobby en la reforma tributaria: los forados a favor de la elusión que dejó el acuerdo tributario de Arenas con la derecha*. Francisca Skoknic en Actualidad y Entrevistas, Publicado: 17/7/2014.
- www.bcn.cl/leyfacil/recurso/ley-del-lobby consultada el 1 /12/2014.
- www.cpc.cl consultada el 2/12/2014.
- www.emol.cl Los empresarios no creen que la reforma tributaria introduzca incentivos al ahorro. Publicado el 4/5/2014.
- www.sii.cl consultada el 15/11/2014.