

Elites y Regulación :
Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria

Renato Garín

Patricio Morales

Centro de Análisis e Investigación Política, CAIP

La concentración de la riqueza no involucra solamente al dinero y su manifestación en la desigualdad de ingreso. Existe también una aproximación política que observa la concentración del poder, variable que se expresa, a su vez, en fenómenos complejos donde la política y el dinero generan relaciones que deben ser reguladas. A este respecto, existe un peligro de desvalorización de la democracia como sistema capaz de intermediar los intereses públicos con los intereses privados. Este estudio busca analizar aspectos poco explorados de la elite chilena, en busca de identificar relaciones público-privadas que son cruciales para el buen funcionamiento del proceso democrático. Este trabajo se refiere específicamente a la regulación del lobby y al debate no abordado en Chile sobre “la puerta giratoria” entre lo público y lo privado. Los autores finalizan reflexionando sobre propuestas de política pública en cuanto a quién debe decidir estos casos y las implicancias generales para el tratamiento de los conflictos de interés.

Introducción

El estudio de las elites se ha vuelto un tópico recurrente en la literatura sociológica, mientras que el debate sobre concentración del poder ha emergido con fuerza en la politología y en la prensa. En este trabajo se exploran las conexiones que existen entre estos ángulos y la discusión pública sobre la relación entre dinero y política. Las instituciones que se analizan son, particularmente, el lobby y la puerta giratoria, ambas manifestaciones de la compleja tensión existente entre lo público y lo privado. Nos interesa mostrar que estas actividades permiten observar la configuración de elites altamente especializadas, creando sub-zonas elitistas donde se administran los flujos de información, contactos y conocimiento acumulado entre el aparato estatal y los entes privados.

La combinación de disciplinas (estudios interdisciplinarios) y conceptos específicos en estudios de elites permite comprender de forma panorámica los bienes públicos que están en juego (Domínguez, 2014). La literatura clásica del siglo XIX puede resultar útil para sentar las bases de una mirada global acerca de cómo determinados individuos se constituyen como piezas clave del mapa del poder en una sociedad. Se trata de encontrar los criterios relevantes para distinguir, dentro de las elites, aquellos grupos que se ocupan de conectar las esferas y, con ello, de aumentar las probabilidades de los privados de

obtener beneficios concretos de sus conexiones con lo público. En este artículo se revisa, en primer lugar, la literatura referente a estudios de las elites en búsqueda de conceptos y argumentos útiles (I), luego se describen las diversas aproximaciones al problema de la acumulación de poder (II). En seguida, se intenta aplicar estas discusiones teóricas al tópico general de la regulación del lobby (III) y el tópico específico de las puertas giratorias, esto es, el flujo de autoridades desde la administración pública hacia puestos privados en directorios y gerencias privadas (IV). Estas reflexiones concluyen con ideas finales sobre la relevancia de estudiar conceptual y empíricamente la producción de códigos dentro de las elites, a fin de comprender sus prácticas problemáticas, como la relación entre dinero y política. Para lo cual se emprenden algunas propuestas de políticas públicas regulatorias.

I: Conceptos, sujetos y prácticas

El estudio de las elites no es un interés reciente en las academias. Durante el siglo XIX germinó como preocupación de la filosofía política, un fenómeno que hoy ha derivado en una sub-disciplina dentro de las ciencias sociales. Los primeros ensayos sobre la ostentación de las elites, o su aproximación a la moralidad pública y la producción de disparidad social, fueron todos nutridos por las tempranas intuiciones de Platón y Aristóteles. Durante la modernidad, el diagnóstico marxista que divide la sociedad en dos clases penetró inexorablemente en los estudios sobre la elite. La literatura inspirada en Marx ha convivido durante dos siglos con acercamientos alternativos. Tal es el caso de Herbert Spencer, que hoy es catalogado como uno de los precursores de una teoría sociológica de las elites. Spencer aplicó la teoría de la evolución de Darwin a la sociedad moderna. En su principal obra de ocho tomos titulada “Principios Sociológicos”, el autor establece que la sociedad puede ser clasificada en términos de *diferenciación e integración*. A diferencia de Marx, la tendencia de complejización de dicho proceso puede ser discernida a través de la observación de variables como dirección, títulos, bagajes o costumbres, y no solo en la acumulación de dinero y medios de producción. Esto es fundamental, ya que nos introduce a uno de los elementos cruciales que constituyen a las élites: la distinción, esto es, la diferenciación.

La diferenciación es un elemento común en una serie de conceptos afines, tales como “élites”, “clase dirigente”, “clase política”, “clase de expertos”. Los trabajos empíricos de la sociología han mostrado la operatividad de estos conceptos a nivel de influencia sobre el aparato público y los tomadores de decisiones (Lascoumes, 2002; Collins y Evans, 2002; Turner, 2001). Se han identificado grupos específicos de sujetos tales como empresarios, militares, sacerdotes, líderes sindicales y dirigentes políticos que construyen lenguajes y mecanismos propios. Esto recuerda a los trabajos de un contemporáneo de Durkheim, el francés Gabriel Tarde, pionero en trasladar el foco de grandes teorías universalistas como la de Marx o Spencer hacia un estudio micro-político. Al analizar las relaciones entre individuos, Tarde destaca la relevancia de los procesos de *imitación* como comportamientos promovidos y producidos por dispositivos que utilizan las elites para sostener la diferenciación. En palabras del mismo autor, estamos ante una “Sociedad de la imitación” que se anida bajo una modalidad de deseo e idealización desde las clases

bajas hacia las clases dominantes. Los mecanismos de normalización y estandarización se catalizan mediante la imitación descrita por Tarde, cuestión luego discutida en extenso por autores como Gilles Deleuze o Michel Foucault.

Otro autor poco estudiado en la teoría de las elites es el noruego Thorstein Veblen. En su principal obra, “La teoría de la clase ociosa”, se enfoca en cómo las relaciones individuales se “cosifican” en instituciones de dominación entre ricos y pobres, hombres y mujeres, productores y consumidores. Veblen destaca cómo el deseo y la valoración sobre la percepción social desencadenan instituciones de subyugación. Sus trabajos son pioneros en el estudio de la desigualdad de género, destacando su popular estudio del matrimonio. Siguiendo la línea de estudios micro-sociológicos, nos encontramos con la obra de Georg Simmel quien a través de la observación empírica buscaba escapar de modelos de interpretación sostenidos en ideologías totalizantes como el positivismo de Spencer y Comte o el dogmatismo de Marx. Su búsqueda se dirigía en contrastar la realidad con leyes científicas fundamentales. Siguiendo la obra de Tarde, Simmel utilizó el método etnográfico para identificar espacios de intersección de las relaciones de individuos donde se promueven actos de imitación y diferenciación de las elites, lo cual se expresa en una de sus mayores obras, el ensayo “Fashion” publicado en *The American Journal of Sociology* en 1957.

Espacio aparte merece la obra de Max Weber, que fuera de su conocida teoría sobre el poder, desarrolló profusamente la diferenciación entre los conceptos de clase y status; concordando con que la posición de la elite depende fundamentalmente de su clase económica y de su riqueza como argumenta Marx. Weber, sin embargo, discrepa fundamentalmente con Marx sobre la relación entre la consciencia y las condiciones materiales. Mientras Marx entiende que la consciencia es una consecuencia de la configuración de clases, Weber piensa que es la consciencia la que determina las relaciones de producción. Weber pondera la relevancia de la convencionalidad y las garantías legales para consolidar el status social de la elite. Aquí encontramos ejemplos como la herencia o las patentes industriales son instrumentos determinantes para la elaboración de una jerarquía y diferenciación social.

Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto, dos autores contemporáneos a Weber, profundizaron el estudio de las elites dentro de las prematuras ciencias sociales. Mosca, profuso lector de la obra de Maquiavelo, entendía a las elites como el gobierno de una minoría que crea la regla, y una mayoría que son quienes la obedecen, un grupo-en-el-poder que trasciende las diferencias políticas contingentes. Establecida esta tesis, Mosca desarrollará la arista de la sociología política sobre los entramados y disputas de poder entre sub-grupos de la elite, que buscan imponer las reglas dominantes, los cánones y las expectativas. Si bien Mosca concuerda con Weber de la relevancia del Estado como espacio donde se ejerce y se implementa la regla, añadirá como un espacio de mayor relevancia el estudio de la “elite en las sombras”, donde no importa el cargo público o el nivel económico, lo fundamental es analizar las relaciones de subordinación y disputa entre las elites políticas, económicas e intelectuales. Respecto a la reglas mismas, Mosca introduce el concepto de *control político* como la implementación de mecanismos de dominación desde las elites hacia las mayorías, principalmente en dos esferas: los flujos de

comunicación y las instituciones formales preocupadas de ejercer la normalización y estratificación social. En una variable metodológica, Vilfredo Pareto propuso mecanismo de medición empírica como su conocido ranking de atributos de los sub-grupos de las elites, así como el concepto de *alta movilidad* o renovación de las elites en tiempos de guerra o crisis políticas.

Durante el siglo XX, conjugando vertientes de las obras de Marx y Weber en Alemania emerge la conocida Escuela de Frankfurt, la cual desarrolló diversos análisis críticos al funcionamiento del capitalismo. Sus aportes al estudio de las elites se centran en investigar los procesos bajo los cuales se consolidan las mismas, relevando la consolidación de circuitos culturales, donde a través de la producción de la imitación controlan el deseo de las masas, expresándose en conceptos como el de “falsas necesidades” acuñado por Herbert Marcuse (Marcuse, 1970 [1967]). En oposición a la Escuela de Frankfurt, encontramos el desarrollo de la Escuela Funcionalista, su enfoque se centra en el estudio de los *procesos de competencia* entre las elites, pero destacando el beneficio que esto tendría para el resto de la sociedad. Siguiendo los estudios de Pareto, sus impulsores buscan reflexionar respecto a la movilidad social como un mecanismo de cohesión social. Uno de los máximos exponentes de esta escuela es el sociólogo de la Universidad de Columbia Robert Lynd, quién a través del método etnográfico relevó que uno de los fenómenos de mayor relevancia a la hora de estudiar a las elites sería el cómo se distribuye el poder (Lynd, 1998 [1939]). Lynd realizó diversos estudios sobre clubes privados, reuniones de beneficencia, remates de obras de arte. Esta tesis pretende descifrar el código de los espacios donde se consolida la diferenciación y, a su vez, el simbolismo aspiracional de la distinción de elite como clase alta. A su vez, representa también un interés por un segundo nivel de interacción, los sub-grupos dentro de las elites que se diferencian funcionalmente en relación a sus funciones de gobierno o gestión empresarial.

Finalmente, nos encontramos con uno de los esfuerzos más relevantes para el estudio de las elites desde las ciencias sociales. Pierre Bourdieu aparece incuestionablemente como el sociólogo francés más importante de la segunda mitad del siglo XX. Su obra puede ser entendida como un intento por descifrar los símbolos que contienen las dicotomías estructurantes de las elites. El concepto *habitus* es de central importancia en tanto es el producto de consciencias colectivas donde el sujeto se desenvuelve y le permiten cierto grado de adaptación y plasticidad en sus relaciones sociales. Las estructuras sociales y las disposiciones individuales, tensionadas unas contra las otras, configuran las prácticas del sujeto y su relación con los estándares éticos, estéticos y legales de la sociedad. El *habitus* no es simplemente una reproducción de los cánones sociales, sino el resultado de la tensión entre las estructuras grupales y la agencia individual de cada sujeto.

Un segundo concepto importante es el *capital*, para el cual Bourdieu encuentra tres concepciones posibles, el capital social, cultural y simbólico. Un tercer concepto es el *campo*, entendido como el espacio de acción y de influencia donde confluyen determinadas relaciones intersubjetivas. Cada campo genera un determinado tipo de capital, una particular forma de codificación que articula al sujeto con las reglas que cada campo estipula, aquello que Bourdieu llama los *principios* de campo. Finalmente, el

concepto *doxa* describe el rol del conocimiento, lo razonable, las expectativas que cada campo engendra como parte de su autogestión (Bourdieu 1979; 1980 y 1989). Los aportes de la obra de Bourdieu permitieron consolidar un enfoque sociológico conocido como “sociología crítica”. Desde finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI ha emergido con fuerza una contraposición a la teoría bourdieusiana, desde donde se vienen desarrollando nuevos modelos y metodologías para el estudio de las elites. Es interesante anotar aquí el trabajo de Gaxie quien analiza la idea de una “mano invisible” que opera como criterio de selectividad en la clase política. Más allá aún, Garrigou analiza la trayectoria de los egresados de la Ecole Nationale d'Administration (ENA) y de Sciences Po. Garrigou observa que los conocimientos adquiridos en forma competencias especializadas son, en último término, títulos de legitimidad y virtud que confirman el capital social del individuo. En una aproximación similar, Kadushin (1995) analiza la clase financiera francesa y sus redes mediante una serie de entrevistas a sujetos clave que permitan mirar más ampliamente la configuración de un sujeto y de un set de prácticas que esos sujetos llevan a cabo, dando operatividad al concepto de “élite”.

En Chile, el estudio de las élites en Chile ha sido liderado principalmente desde un interés historiográfico que luego irrumpe en las ciencias sociales. Los ensayos más influyentes de Gabriel Salazar, Julio Pinto, Tomás Moulian, Alfredo Jocelyn-Holt, y otros desembocan en una tradición de larga data de análisis crítico de las elites, que se remonta tan atrás como Aníbal Pinto y su *Chile, un caso de desarrollo frustrado* o Alberto Edwards y su *La fronda aristocrática*. Más recientemente, la aparición de una generación de economistas con características de tecnócratas levantó el interés por los Chicago Boys (Valdés 1995), los Odeplan Boys (Hunneus 2000) y los Cieplan Monkeys (Silva 1991). El rol de los economistas en el aparato público y la creación de redes tecnocráticas ha sido analizado en plano histórico por Montecinos y Markoff (2001) quienes describen a estos sujetos como “managers de la incertidumbre” en tanto gestores de crisis y proveedores de soluciones técnicas.

II: Lobby en Chile: En búsqueda de un sujeto

La diferenciación, entendida como la construcción de cánones de pertenencia, es una de las claves para entender a las elites políticas. Estas desarrollan un criterio de reconocimiento que se basa en las experiencias conjuntas y en el capital social desarrollado. Los mecanismos de normalización y estandarización forman un lenguaje compartido que, dentro de la elite política, sirven como normas de pertenencia y, fuera de ella, como commodity específico que puede ser puesto en el mercado en la forma de influencia gravitante. La cosificación de este capital social permite construir un “servicio” de interacción con las elites políticas a nombre de intereses privados específicos que pagan por el servicio. De esta forma, la capacidad de imitación de los códigos de la elite política permite diferenciar a quienes pertenecen de quienes no. La palabra lobby, en rigor, emana del vocablo inglés referido al vestíbulo de los hoteles. En específico al *Willard Hotel* de Washington, lugar donde ocurrían la mayoría de las reuniones políticas y se realizaban gestiones ante los congresistas. Dado lo extendido de la práctica, la primera ley de lobby norteamericana vio la luz en 1896 cuando la Cámara

de Representantes solicitó la creación de un registro de lobbistas. Ya para 1927, 20 estados norteamericanos tenían un listado, cifra que aumentó hasta 1946, cuando la ley se volvió aplicable en todo el país mediante la Federal Regulation of Lobbying act. Regulación que se mantuvo vigente hasta 1995 cuando fue reemplazada por la Lobbying Disclosure Act, una nueva normativa que hizo más estrictos los cánones legales al establecer un reglamento de conductas inapropiadas y tipos penales que castigan el tráfico de influencias.

El fenómeno conocido como “Lobby” tiene una definición precisa en la literatura jurídica. Se trata de la representación de intereses privados ante autoridades públicas. La literatura sobre el tema indica que el lobby involucra dos sujetos: uno activo y otro pasivo. El sujeto activo de lobby es aquel que representa intereses particulares, una empresa por ejemplo, mientras que el sujeto pasivo es aquel que representa intereses generales, como un diputado o cualquier autoridad del Estado. Adicionalmente el lobby activo puede desarrollarse por tres tipos de entidades: aquellos que prestan servicios a un tercero, otros que representan a sus asociados y el grupo de quienes representan sus intereses sin intermediación.

Así, la regulación distingue el llamado *In-House Lobbying* donde los directivos de la organización privada recurren directamente ante las autoridades, comúnmente organizado mediante un departamento de comunicaciones o gestión pública. El *Lobbying profesional*, es el servicio externalizado, prestado por empresas especializadas en el rubro, como por ejemplo las llamadas “agencias de comunicación estratégica”. El lobbista profesional tiene cierta capacidad de movilidad entre el mundo privado y el mundo público, pues domina la imitación de los cánones de la elite política, pudiendo operar como interlocutor válido en la toma de decisiones, a la vez que ser representante de un interés privado que lo remunera por su servicio. Esta capacidad es codificada en los términos de un producto de construcción de imagen, gestión de crisis, contacto con comunidades y planificación comunicacional. Visto así, el lobbista comparte el habitus de la política, y gracias a ello cuenta con un determinado capital dentro de ciertos campos de acción e influencia.

En 2003, el gobierno de Ricardo Lagos envió un proyecto de ley que suponía una profunda discusión sobre quién es lobbista y quién no. El modelo norteamericano que inspiró a ese proyecto utiliza dos criterios para esta determinación: Habitualidad y Remuneración. Es decir, son lobbistas todos aquellos quienes acuden a representar intereses privados con regularidad y aquellos que reciben un pago por esa tarea. El proyecto de Lagos, sin embargo, realizaba una distinción entre *lobbista* y *lobbista profesional*. La base de esto sería que el lobbista sin apellido no recibe remuneración, en tanto representa sus propios intereses ante las autoridades públicas. El lobbista profesional, en cambio, es aquel que destina su actividad profesional a esta tarea y cobra por ello. La discusión legislativa del proyecto de 2003, que duró largos cinco años, terminó por establecer que *lobbista profesional* eran, solamente, las agencias de comunicación estratégica. Es interesante describir a las principales empresas de este rubro en el Chile actual:

Azerta es conducida por Gonzalo Cordero Mendoza, abogado de la Universidad Católica y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello. Una de las más reconocidas figuras de la comunicación estratégica también participa del directorio de Azerta: la economista Cristina Bitar, quien en 1998 fundó la empresa de comunicaciones Captiva que fue adquirida luego por la transnacional Hill & Knowlton, una de las compañías de gestión de imagen pública más reputada a nivel global. En la web de Azerta se puede consultar una lista de sus clientes, entre los que figura la Sociedad Nacional de la Pesca (Sonapesca) que agrupa a empresarios del rubro pesquero, la empresa de transmisión de energía eléctrica Transelec y la fundación de beneficencia María Ayuda.

Extend es presidido por el ex ministro de Educación Juan Antonio Guzmán Molinari, quien es ingeniero civil de la Universidad Católica y presidente de la Junta directiva de la Universidad Andrés Bello. La fundadora de Extend es María de la Luz Velasco, hija de Belisario Velasco Baraona (DC), ex ministro del Interior del Gobierno de Michelle Bachelet. En Extend también participan Felipe Velasco y María del Pilar Velasco, también hijos del ex jefe de gabinete. Entre los fundadores de la empresa figuraba, además, el ex intendente Marcelo Trivelli (DC) quien vendió su participación. Se considera a Extend una de las empresas de comunicación estratégica chilena con mayor presencia en el mercado nacional e internacional. En la web de Extend se puede consultar su listado de clientes, entre los que figura la Universidad Pedro de Valdivia, la minera Barrick Gold y AgroSúper.

Imaginación Consultores es presidida por el ex ministro Secretario General de Gobierno Enrique Correa Ríos (PS), quien estudió Filosofía en la Universidad Católica. Junto a él trabaja su hijo Carlos Correa Bau, quien es director de Asuntos Públicos. Imaginación fue fundada por Correa Ríos a mediados de los 90 y es considerada una de las compañías pioneras en la gestión de imagen estratégica en Chile. Esta empresa aparece recurrentemente en la prensa, pues suele ser contratada en casos de crisis y manejos comunicacionales de alta relevancia. Actualmente, Carlos Correa Bau es miembro de la Secom, división administrativa de La Moneda dedicada al trabajo comunicacional del gobierno.

Estas empresas saltaron a la palestra en la intensa discusión que supuso el proyecto de 2003 contenido en el boletín 3407-07 que atravesó más de cuarenta trámites en el Congreso hasta llegar a un texto final que fue aprobado por ambas cámaras en mayo de 2008. Pese a ello, el Ejecutivo, comandado ahora por Bachelet, no promulgó la ley y, en cambio, utilizó la facultad de veto para devolverlo al parlamento. En su reemplazo presentó, en noviembre de 2008, una serie de indicaciones aditivas para reformar el proyecto de 2003 y quitar la distinción entre lobbista y lobbista profesional. El resultado del proyecto de ley de 2008 era distinto: quedaban regulados los gremios, los estudios de abogados, las agencias, los sindicatos y, en general, todos los actores que cumplieran con el requisito de habitualidad en las gestiones o que recibieran remuneración por las mismas. Ese proyecto, contenido en el boletín 6189-06, duró poco. Se entrampó a los pocos meses en la comisión de Constitución y nunca salió de allí. En paralelo a esta infructuosa labor legislativa, que en total acumula más de 80 trámites sobre el asunto, las

denuncias de la prensa fueron en alza.

El lobby y los lobbistas ganaron protagonismo en la discusión de diversas leyes sobre fármacos, tabaco, alcohol, universidades y pesca. Ante esta situación, el Ejecutivo dirigido ahora por Sebastián Piñera decidió desechar el proyecto de 2008 y enviar nuevas indicaciones sustitutivas que produjeron un cambio sustancial en la forma de regular el lobby. Así fue como se llegó al proyecto que eventualmente sería promulgado en Marzo de 2014 bajo la segunda administración de Bachelet. Pese a que existen diferentes y diversas definiciones de lobby en el mundo, la evidencia internacional está comenzando en generar criterios universales que permitan objetivar las problemáticas que este fenómeno puede ocasionar a la democracia y su legitimidad. En una serie de dos publicaciones la OECD generó una síntesis de este debate, donde a grandes rasgos podemos destacar cinco elementos a considerar al momento de regular el lobby (OECD, 2009b):

- i. La definición de quién es considerado lobbista y su actividad objetiva donde busca influir. El instrumento que acredite esta información debe ser claro y no dejar ningún espacio ambiguo donde quede un agente excluido y que desarrolle lobby.
- ii. Se deben establecer requisitos de revelación de cierta información pertinente y clave en el desempeño del lobbista como: sus objetivos, clientes, fuentes de financiación y detalle de la misma.
- iii. Consolidar un reglamento y guía con estándares de un comportamiento esperado. Por ejemplo evitando el mal uso de información confidencial, advirtiendo ciertos conflictos de interés y previniendo prácticas que fomenten fenómenos de puerta giratoria.
- iv. Desarrollo de estrategias y mecanismos que promuevan la modernización constante de monitoreo y cruce de información a la comunidad sobre el desempeño del lobby.
- v. Es necesario acompañar el monitoreo con mecanismos de auditoría al registro de lobbistas y a la información que desarrolla su funcionamiento.

La ley 20.730, conocida como la “Ley de Lobby”, es un avance para la legislación chilena, pero no es claro que siga estos cinco principios. Sin embargo, su aprobación supuso un acuerdo que invirtió la carga regulatoria de una enfocada en el sujeto activo, a otra enfocada en el sujeto pasivo. En este movimiento se destrabó el debate sobre quién era lobbista y se eliminó el registro previo que permitía identificar a los lobbistas ex-ante y no con posterioridad a las reuniones solicitadas a los sujetos pasivos. Así, la ley 20.730 se estructura en tres títulos, el primero de los cuales regula las definiciones básicas sobre qué es lobby y quién es lobbista. Esta ley distingue entre “lobbista” y “gestor de intereses”, siendo el criterio distintivo la existencia o no de una remuneración por la representación de intereses. El criterio de remuneración ocupa la centralidad de esta ley, olvidando el criterio de habitualidad, tal como hizo el proyecto de 2003. El título primero establece un detalle de todas las autoridades públicas que son susceptibles de lobby, mientras que el título segundo establece las reglas para configurar los registros

donde las autoridades públicas deberán entregar la información sobre sus reuniones, el nombre de quién las solicitó y su mandante, de existir. El título tercero, en tanto, se ocupa de establecer sanciones sobre las autoridades públicas que incumplan con los deberes establecidos en la ley o que entreguen información incompleta a sabiendas.

Desde un punto de vista sociológico, lo que esta ley viene a hacer es reconocer un “campo” de acción, estructurado en torno a un determinado habitus y a una determinada concepción del capital. Es el acceso a la elite política, el sentido de pertenencia común, la capacidad de ajustarse a los cánones, lo que configura una zona de interacción que, a su vez, es codificada y vendida en el mercado como un servicio. Un modelo de clase-cohesión mostraría que son los cánones de interacción lo que constituyen la operatividad del capital social con que cuenta cada oferente de este mercado. Las agencias de comunicación estratégica, así, son un nodo de cohesión de clase pues articulan estos códigos en torno a un servicio específico, con un valor monetario en el mercado. Del mismo modo, el modelo gestión-liderazgo muestra la relevancia individual de la figura del lobbista profesional, quien construye su reputación en base a sus redes y en base a su eficiencia a la hora de intervenir en favor de los intereses de sus clientes. De ahí que se observe en Chile la construcción de imagen de líder de opinión de llobistas como Cristina Bitar, Enrique Correa y otros, quienes participan como voces analíticas en la prensa. El llobista aparece como el sujeto que capitaliza en si mismo la ampliación y estratificación de los circuitos culturales de la elite política y económica. La prensa, en tanto caja de resonancia de esos circuitos, les permite reforzar esa estrategia. De ahí que en Chile se observe cierta anomalía internacional: Los principales llobistas del país participan en radios, noticiarios y diarios en calidad de líderes de opinión.

Desde un punto de vista jurídico, la ley no viene a regular específicamente a los proveedores de este servicio, sino más bien a las autoridades públicas que son quienes reciben el lobby y quienes orientan o no sus decisiones conforme a los intereses representados. En la literatura se entiende que las leyes de lobby vienen a prevenir dos fenómenos conocidos como la “captura regulatoria” donde industrias reguladas se hacen del control de las agencias de regulación, y la “captura cultural”, donde las industrias se benefician de la acción de las agencias de regulación porque comparten un mismo conjunto de creencias y visiones sobre el mercado en cuestión. En la captura regulatoria, el privado necesita hacerse de los puestos clave de la institución pública, mientras que en la captura cultural todos comparten un mismo set de convicciones que aplican en su trabajo y su desempeño profesional. Esto explica que bajo el modelo capital-financiero y en el modelo control-coordinación sea tan importante el rol de las “relaciones públicas” que se traduce en el intento de disponer el escenario de tal forma que el sujeto o la organización aparezcan como un actor relevante, probo, que sigue las reglas del juego y que persigue no solo el interés particular sino también el beneficio social. Las retóricas de “responsabilidad social empresarial”, y otras similares, se ajustan a esta descripción.

Las oficinas de comunicación estratégica, en general, han desarrollado departamentos especializados en razón del servicio que ofrecen. Destacan así la gestión de crisis y el contacto con las comunidades locales (ver Anexo 1).

IV: La otra puerta giratoria: Descripción de una práctica

El caso del lobby, como objeto de estudio, es interesante pues denota la presencia de un habitus dentro de un campo específico que genera un determinado tipo de capital que, a su vez, encuentra un valor en el mercado. Todavía más interesante es analizar el asunto de las puertas giratorias, entendidas como el flujo de individuos entre lo público y lo privado, denotando la presencia de una “doxa” concreta en determinados campos. Estos individuos son los depósitos de una cultura compartida, de expectativas y visiones sobre el mercado y la sociedad, articuladores entre las empresas privadas y las agencias públicas. Podemos distinguir tres atributos propios de las personas que circulan por la puerta giratoria, factores que explican el valor que tienen en el mercado. En primer lugar, estos individuos tienen la *experiencia*, es decir conocen por dentro la operatividad de las oficinas públicas, pudiendo orientar de mejor forma la acción estratégica de los privados que deben regirse por las acciones de éstas. En segundo lugar, estos individuos tienen el *know-how*, el conocimiento acumulado de procesos, criterios y estándares que son claves a la hora de pensar el largo plazo de una compañía especialmente si su éxito depende de su desempeño en una industria regulada. En tercer lugar, estos individuos acarrean consigo un set de contactos, o de *capital social*, esto es, otros individuos dentro del Estado a quienes contactar, consultar o contratar en el futuro a la hora de recibir consejo oportuno y eficiente sobre cómo orientar la acción del privado ante la agencia pública.

Según la OECD, la puerta giratoria se define como “el movimiento de personas desde el sector público al sector privado desde los puestos clave de formulación de políticas en los poderes ejecutivo y legislativo y los organismos reguladores (primer giro de la puerta). Sin embargo, este fenómeno adquiere mayor complejidad cuando personas del sector privado buscan entrar a puestos de relevancia decisional en el sector público para luego retornar al sector privado. Lo negativo de todo lo anterior es que esto puede conllevar el riesgo de que aumente la probabilidad de que esas políticas sean realizadas deliberadamente comprensivas con las necesidades de un negocio en particular, ya sea porque vienen de ese sector privado o porque son funcionarios públicos que planean trasladarse al sector privado después de trabajar en el gobierno (segundo giro de la puerta) (OECD, 2009a:8). Para clarificar de mejor forma esta complejidad de escenarios y vulnerabilidad pública que nos entrega esta definición, es pertinente señalar una categoría de cuatro contextos de puertas giratorias que elabora la (OECD, 20010:18):

- i. Desde el Sector Privado al Sector Público: se manifiesta a través del nombramiento de ejecutivos de empresas o gobierno corporativos para que ocupen puestos claves en agencias o servicios del Estado donde les permita desarrollar la posibilidad de un sesgo pro-empresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo.
- ii. Desde el Sector Público al Sector Privado: cuando los funcionarios públicos o funcionarias civiles se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas injustamente para el beneficio personal y el de su nuevo empleador.

iii. Desde el mundo del Lobby al Sector Público: escenario a través del cual miembros de las diversas modalidades que son consideradas como lobbistas se mueven desde este sector de consultoría y/o representación de intereses, a puestos de asesoramiento o cargos públicos de relevancia en la toma de decisiones del Estado.

iv. Desde el Sector Público al mundo del Lobby: escenario caracterizado muy comúnmente por ex legisladores y funcionarios del poder ejecutivo que disponen a que sus amplias redes de contactos se conviertan en mecanismos e instrumentos de defensa o promoción de los intereses de los clientes que poseen las empresas de lobby.

Estos escenarios nos dejan frente a un flujo de Puerta Giratoria que posee dos niveles temporales: el pre-empleo y el post-empleo (OECD, 2010). Las dificultades regulativas del pre-empleo se definen por el “primer giro” que se busca dar a la Puerta Giratoria, es decir, escenarios donde el funcionario público ingresa a su labor pública i) desde el sector privado al sector público o iii) desde el mundo del lobby al sector público. Ambos escenarios los hemos abordado en las diversas recomendaciones que la evidencia internacional entrega para regular los conceptos de Conflictos de Interés y Lobby al que se ven enfrentados los servicios públicos (Blanes i Vidal, et al., 2011). Sin embargo, para abarcar el fenómeno de la Puerta Giratoria en toda su complejidad debemos extender nuestro análisis al “segundo giro” de la puerta. Es decir, el post-empleo donde los funcionarios públicos se encuentran, desde el ejercicio de su cargo, con ofertas de transitar ii) desde el sector público al sector privado, o iv) desde el sector público al mundo del lobby, y donde muchas veces las condiciones de estas oportunidades implican la gestión por preferencias de elaboración de políticas o tomas de decisiones que favorezcan al oferente laboral.

Es en este escenario post-empleo que la evidencia internacional ha comenzado a poner énfasis para que los sistemas de regulación y legislaciones de manejo de corrupción vía Lobby y Conflictos de Interés no sean vulnerados por el fenómeno cada vez más relevante de la Puerta Giratoria. Sin embargo, el concepto “puerta giratoria” es usado en Chile con connotaciones distintas al resto del mundo. La expresión emana del inglés “revolving door” que fue originalmente acuñado en la legislación de Estados Unidos, pero no para referirse a la entrada y salida de las cárceles. Al contrario, el concepto “puerta giratoria” es utilizado para describir el flujo de personas entre el sector público y el sector privado, particularmente en zonas sensibles como los servicios regulados. Esto incluye una larga y detallada lista de áreas donde las puertas giratorias pueden acarrear el traspaso de información, contactos y *know-how* desde las oficinas públicas hacia las organizaciones privadas que encuentran incentivos para nutrirse de ellos.

En general, la libertad de trabajo y contratación es reconocida como una de las manifestaciones del derecho al trabajo reconocido en los tratados internacionales y en las constituciones nacionales como un derecho humano. Sin embargo, esta norma general puede tener limitaciones en la legislación, especialmente cuando existen bienes públicos en juego. Ese es el caso de la puerta giratoria entendida en su sentido original, esto es, el flujo de personas entre el Estado y las empresas. En la literatura jurídica, la puerta giratoria aparece como una isla dentro del archipiélago de problemas jurídicos que,

agrupados, se conocen en general como “conflictos de interés”. Dentro de esa literatura, el problema de la regulación del lobby y el de las puertas giratorias se entiende que pertenecen al mismo asunto emanado entre el cruce de incentivos privados y los intereses públicos.

Un ejemplo interesante a nivel de empresas privadas es la configuración, administración y desempeño de sus directorios. Históricamente, los conocidos “directores múltiples” como Carlos Croxatto Silva del grupo Angelini, o Patricio Claro Grez del grupo Matte, desarrollan el llamado “rol estratégico de los directores”, principalmente en la Banca, hasta que la Ley Bancaria de 1986 prohibió esta práctica (Salvaj, 2013, pp. 66-68). Sin embargo, con el retorno de la democracia vino también un salto adelante en el modelo de contratación de directores, en pos de obtener contactos, influencias know-how y conocimientos de gestión estratégica. Surgió durante los 90 el llamado *director de perfil político* quien usualmente proviene de posiciones públicas en el parlamento, en el ejecutivo o en instancias de regulación. La configuración de los directorios en Chile es una materia digna de estudio específico (**Ver gráfico 1**).

Tradicionalmente, el equilibrio entre la libertad de trabajo y el interés público se ha resuelto a través del establecimiento de un plazo legal en que el sujeto debe abstenerse de asumir puestos en organizaciones privadas. En inglés, este plazo se conoce como “*colling-off period*” y su extensión varía dependiendo del país, aunque es posible encontrar una norma general de dos años. Por ejemplo, al asumir en 2009, el Presidente Obama decretó un plazo de dos años y la misma regla es demandada por la ONG europea Alter-EU, conocida por su rol fiscalizador en instancias internacionales. La OCDE, en tanto, publicó en 2010, un detallado informe sobre el fenómeno y recomendaciones sobre cómo abordarlo. En Chile, existe una regla en el inciso final del artículo 58 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado que establece un plazo legal de 6 meses para funcionarios que emanan de instituciones regulatorias.

En esta norma jurídica, la clave está en la noción “instituciones regulatorias” que remite al artículo segundo del Decreto Ley No 3.551 que establece que son instituciones fiscalizadoras la Fiscalía Nacional Económica, el Servicio Nacional de Aduanas, la Dirección del Trabajo y la Superintendencia de Seguridad Social. Esta lista es taxativa, esto es, no contempla una referencia genérica, sino específica. Solamente los entes listados en esa norma del decreto 3.551 pueden ser consideradas “instituciones regulatorias”, por ende solamente a esas autoridades específicas le resulta aplicable la norma contenida en el artículo 58 de la Ley de Bases que establece, como vimos, un plazo legal de 6 meses para funcionarios que emanan de “instituciones regulatorias”. De esta forma, ninguna otra autoridad pública se ve sujeta a la norma. Su *campo* de aplicación queda corto ante la realidad social.

Se puede discutir acerca de cuán amplia deben ser estas reglas. De un lado, hay argumentos basados en la idea de que este tipo de legislación ahuyenta a las personas talentosas de los puestos públicos, pues estos acarrearían cargas desproporcionadas que les traerían un detrimento económico individual. Así, parecería irracional promover largos plazos de intervalo pues esto tendría como consecuencia una baja en la

disponibilidad de sujetos aptos para desempeñar cargos en los niveles claves de la administración del Estado. Del otro lado, existe un interés público de limitar el flujo de personas de un rol al otro pues con ello se cautela, primero, la independencia de las instituciones del Estado en relación a los intereses privados y, segundo, se resguarda la igualdad entre los privados pues ninguno de ellos debiera contar con privilegios o ventajas ante los entes públicos. En última instancia, el riesgo de captura aparece como un peligro cierto a la luz de la evidencia que la misma OCDE ha recabado a propósito de la crisis subprime. Así, entender el problema jurídico implica entender también que los privados se comportan conforme a incentivos y que esos incentivos pueden ir frontalmente en contra del interés general.

Recientemente, Ciper Chile en colaboración con el Centro de Investigación y Publicaciones de la Universidad Diego Portales, presentaron un sitio web especializado en el control de las puertas giratorias. En ese sitio, es posible encontrar dos niveles de conflictos de interés. Las puertas amarillas un nivel intermedio de conflictos de interés y las puertas rojas un nivel alto, asemejando un semáforo. Los intereses, a su vez, se agrupan en tres sectores, público, privado y un tercero formado por ONGs, Universidades y otras organizaciones (**Ver anexo 2**).

Dentro de las puertas rojas, Ciper y la UDP incluye al ex Ministro Andrés Chadwick quien pasó del gabinete a una consultora. Se destaca también el caso del ex Ministro Fernando Echeverría quien debió renunciar al ministerio de Energía luego de que se conociera que su constructora prestaba servicios a empresas energéticas. En la misma área se menciona también al ex subsecretario de Energía Sergio del Campo quien pasó a una a empresa del rubro. Se recuerda también la situación de Gabriel Ruiz-Tagle que cuando asumió como subsecretario mantuvo su participación en Blanco y Negro S.A. A propósito de este caso, la Contraloría determinó que debía inhabilitarse de tomar decisiones relacionadas con el fútbol profesional, por lo que cinco meses después de asumir el cargo, vendió sus acciones.

En rojo también figura el ex Ministro Pedro Pablo Errázuriz que a cuatro meses de dejar el Ministerio de Transportes, se asoció con los controladores de uno de los operadores del Transantiago, Subus. Estos son solamente algunos casos que ejemplifican el problema de funcionarios de la administración Piñera. También se encuentran señales en las filas de la Nueva Mayoría. A nivel ministerial, se puede observar que los ministros Eyzaguirre, Williams y Pacheco ocuparon puestos como gerentes o miembros de directorio en varias empresas del grupo Luksic (**ver anexo 3**). En La Moneda, también encontramos el caso del ingeniero Carlos Correa Bau que antes de desempeñarse en la Secom, era gerente de Imaginación Consultores, oficina de comunicación estratégica dedicada al lobby. De este modo, observamos con preocupación que la ley de Lobby chilena no incluya normativa alguna sobre las puertas giratorias, siendo que otras leyes de lobby en el mundo sí lo hacen. Las organizaciones internacionales y otros gobiernos también están preocupados por el flujo permanente de individuos entre las agencias regulatorias y las empresas reguladas.

En este sentido, la norma contenida en la Ley de Bases Generales no es suficiente, en

tanto su interpretación restringe el “campo” sobre el cual opera meramente a instituciones fiscalizadoras. Al restringir el campo de acción, los atributos contemplados como susceptibles de ser atraídos por la puerta giratoria también se restringen y dejan fuera a ministros, subsecretarios y otros puestos importantes en la administración. Ante esta falta de regulación, el uso de la puerta giratoria se vuelve parte del habitus y de la imitación dentro de la elite, volviéndose eventualmente una práctica viral. En su peor versión, esta imitación convierte al Estado en un lugar atractivo para trabajar en tanto proporciona un plus curricular que instala al individuo en una red donde su valor individual y social se ven aumentados significativamente.

Conclusiones:

Conflictos de Interés y Regulación

¿Quién debe decidir los casos de puerta giratoria? Esto implica discernir qué institución debe tener a su cargo el conocimiento de este tipo de conflictos de interés y qué institución debe juzgar a los sujetos que incumplan con las normas. Se puede señalar que este tipo de causas deben ser conocidas por la justicia ordinaria, también puede ser la Contraloría o incluso el Tribunal Constitucional. Sin embargo, parece más sensato el establecimiento de una Agencia Nacional de Conflictos de Interés, que funcione en la práctica como una instancia especializada en el manejo de esta información, en el cruce de la misma y en el establecimiento de protocolos y reglamentos que ajusten las prácticas de los sujetos. El concepto conflicto de interés supone que cada individuo puede encarnar en si una contraposición de intereses, entre lo público y lo privado, donde el habitus puede empujar a una solución sistemática en favor de uno de los intereses en detrimento del otro.

El concepto “conflictos de interés” tiene connotaciones negativas pues significa una contraposición de intereses entre el individuo como sujeto privado y la institución que éste representa como sujeto público. Los conflictos de interés no son necesariamente de índole pecuniario sino que se refieren a intereses de cualquier índole, siempre que sea posible que, a partir de tales intereses, sea razonable y probable que ello influya de manera indebida en el ejercicio del cargo por parte del funcionario público. En Chile, el tráfico de influencias no está regulado como tal en el Código Penal, pero se aplica a la tipo penal de cohecho impropio contenido en el artículo 249. El uso de información privilegiada, por otro lado, está regulada en la Ley de Mercado de Valores en los artículos 39 a 44 y otros. Nuestro derecho nacional no define los conflictos de intereses, sino que entrega casos en que entiende que ellos se presentan. Por su parte, la OCDE en su guía para el Manejo de los conflictos de Interés en el Servicio público, los define como “un conflicto entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un servidor público, cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público.” En la Ley Orgánica Constitucional de Bases General de la Administración del Estado, ley 18.575, se enumeran una serie de situaciones en que se configura un conflicto de interés. Esto se encuentra en la en el Título tercero de la ley, particularmente en el párrafo segundo

donde, a partir del artículo 54, se establecen las inhabilidades e incompatibilidades administrativas.

Al momento de abordar los conflictos de interés, la OECD recomienda gestionar los recursos públicos y las funciones administrativas de los funcionarios bajo cuatro dimensiones generales (OECD, 2003:9-12):

- i. **Sirviendo al Interés Público:** Donde se busca establecer mecanismos vinculantes y legales sobre declaraciones de patrimonio y declaraciones de intereses. Esta última debe incluir el máximo detalle en elementos de afiliación como: partidos políticos, clubes privados, asociaciones económicas, políticas, sociales, culturales etc.). Instrumentos que además deben ser actualizados periódicamente para obtener una evolución y resultado al finalizar el cargo o función pública. Recientemente la OECD a puesto énfasis en una declaración de regalos (Gifts) o beneficios privados, la cual debe tener rango legal y una sanción asociada al incumplimiento.
- ii. **Promover la Transparencia y el Escrutinio Público:** Será deber de todo funcionario público aportar toda información de relaciones que sostenga con agentes privados que pudieran implicar incompatibilidades en su toma de decisión a los instrumentos de transparencia con los que cuenta el Estado. Este elemento no es menor ya que busca promover el escrutinio publico efectivo hacia el desarrollo del bien común y la participación ciudadana.
- iii. **Responsabilidad Individual:** Es deber del funcionario publico asumir una responsabilidad administrativa y política por los conflictos de interés que deba resolver, y donde para asegurar que prime en su criterio el bien común, cada decisión de esta naturaleza debe ser transparentada y explicitada a la ciudadanía. De esta forma se debe argumentar por la vía de un acto administrativo la resolución adoptada.
- iv. **Consolidar una Cultura Organizacional Intolerante a los Conflictos de Interés:** Las instituciones públicas deben implementar una gestión de políticas, procesos y prácticas de trabajo que se familiaricen con situaciones de conflictos de interés. Para lo cual se deben generar mecanismos de medición y objetivación de los recursos y decisiones públicas que puedan ocasionar conflictos de interés o, peor aún, el mal uso de estos recursos por parte de agentes externos a la institución pública en cuestión. Para esto es aconsejable desarrollar guías, instancias de dialogo permanente entre funcionarios, capacitaciones y códigos de conducta que promuevan dinámicas de integridad y ética pública.

Entendemos que para el caso chileno se hace necesario que estos cuatro principios tengan un correlato institucional en una agencia que centralice, sistematice y operacionalice la información, y así comande las estrategias para promover normas de ética pública. Esta Agencia Nacional podría ser la encargada de establecer un plazo concreto de intervalo para cada persona en situación de puerta giratoria, en razón de la información que ésta ha

manejado y el sector donde se ha desempeñado. ¿Quiénes deberían estar sujetos a las reglas de puerta giratoria? Esta pregunta conoce de dos respuestas tradicionales, la primera es decir “todos”, esto implica una norma general que establezca el mismo plazo para ministros, subsecretarios, jefes de servicios y similares. Una segunda respuesta es circunscribir la norma a los puestos clave en cada repartición pública, incluyendo empresas del Estado y organismos de acreditación.

Este tipo de preguntas son la clase de problemas regulatorios que aparecen en el horizonte de Chile. El modelo de desarrollo mismo parece estar en juego, en tanto las formas que adopte la cooperación público-privada definirán los cánones de lo aceptable y lo no aceptable. La concentración de poder deriva precisamente de prácticas que permiten acumular conocimientos, contactos y experiencias en el sector público para usarlos a favor de los intereses privados más tarde. Utilizando los registros públicos y la información periodística, en el futuro, la prensa será capaz de obtener interesantes intersecciones entre las políticas económicas y las élites políticas. El tema específico de las puertas giratorias es particularmente complejo tanto en Estados Unidos como la Unión Europea tienen casos difíciles que muestran una evolución en términos de prácticas y resistencia a la aplicación de las normas. Los países desarrollados, los organismos internacionales y organizaciones que promueven políticas públicas eficientes han entendido que tal arquitectura institucional debe ir de la mano con el deseo de atraer el crecimiento económico.

Chile se enfrenta a una difícil prueba, cual es encontrar un camino hacia el desarrollo que evite el sendero del “capitalismo de amigos”, conocido en la literatura como una malformación del libre mercado que degenera en un modelo de cooperación entre pequeños grupos dentro de las elites. El capitalismo de amigos se alimenta de la transmisión de un punto de vista, de una práctica sostenida basada en la "búsqueda de rentas" o el “rentismo” como modelo de desarrollo que minusvalora sistemáticamente la inversión en tecnología e innovación. Así, un grupo de privados privilegiados persiguen ventajas que normalmente aparecen como exenciones específicas de la legislación, las normas ventajosas por los organismos reguladores, los subsidios directos, aranceles preferenciales, exenciones fiscales, el acceso preferente al crédito, y protecciones de enjuiciamiento.

El objetivo final de los buscadores de rentas es tomar una tajada más grande del pastel en lugar de hacer el pastel más grande. El capitalismo de amigos es un problema cuando la innovación, la eficiencia económica, los precios de mercado, y la igualdad de acceso a los tomadores de decisiones son reemplazadas por un mercado de influencias donde organizaciones y personas bien situadas invierten en equipos de abogados, contadores, grupos de presión, y contribuciones a campañas políticas. Estas creencias comunes son tejidas por las redes de personas que comparten incentivos y valores. El lobby y la puerta giratoria son los caminos de estos puntos de vista compartidos, que se materializan en oportunidades de negocio a las partes privadas, la construcción de puentes entre las empresas y el Estado, y la creación de líneas borrosas entre el sector privado y las oficinas públicas. En casos extremos, el ente regulador se ve empujado a convertirse en un defensor de los intereses de las empresas dominantes.

Ahora bien, en cuanto a la viabilidad de esta Agencia Nacional de Conflictos de Interés debemos abordar un problema sobre los estándares de nuestra legislación. El caso chileno no solo es débil en cuanto a la ambigüedad jurídica para definir a los agentes, o la liviandad de las penas para hacer frente a ilegalidades en conflictos de interés, lobby o puerta giratoria. La información que se puede extraer de nuestra legislación regulatoria es derechamente pobre, insuficiente e indolente.